

WYBRANE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU WZAJEMNEGO STOSUNKU ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ I ADMINISTRACYJNEJ

MAREK MOZGAWA
MAREK KULIK

Dobrym punktem wyjścia dla rozważań dotyczących wzajemnego stosunku odpowiedzialności administracyjnej i karnej jest wyrok TK z 18 listopada 2010 r. (P29/09)¹. W wyroku tym stwierdza się, że przepis art. 218 § 1 kodeksu karnego oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych² przez to, że 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, są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu³ oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.⁴. Ponadto w wyroku stwierdzono, że art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez to, że dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za wykroczenie i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy, są niezgodne z art. 2 Konstytucji, z art. 4

¹ Dz.U. Nr 225, poz. 1474. Por. też P. Daniluk, *Zbieg odpowiedzialności represyjnej za nieopłacenie składek na ubezpieczenia społeczne*, [w:] P. Daniluk, P. Radziejewicz (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 551 i n.; T. Oczkowski, *Delikty administracyjne jako szczególna forma represji publicznej. Próba określenia coraz większego znaczenia sankcji administracyjnych*, [w:] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, K. Nazar-Gutowska, J. Piórkowska-Flieger, D. Firkowski (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego*, Lublin 2011, s. 176.

² Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 i Nr 218, poz. 1690 oraz z 2010 r. Nr 105, poz. 668.

³ Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

⁴ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

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.

Takie obranie punktu wyjścia rozważań mogłoby sugerować, że przedmiotem opracowania jest zasada *ne bis in idem* w polskim prawie karnym, czy właściwie w polskim prawie represyjnym⁵. W znacznej mierze tak właśnie jest, lecz chodzi tu także o kwestię bardziej pierwotną. Nie wnikając w szczegółowy opis zasady *ne bis in idem*, której poświęcono w doktrynie szereg opracowań⁶, należy zauważyć, że współcześnie oznacza ona nie tylko zakaz ponownego skazania za to samo przestępstwo. W grę wchodzi także zbieg do jednego czynu dwóch rodzajów odpowiedzialności represyjnej, a zatem np. za przestępstwo i wykroczenie. Oba te rodzaje są w sensie konstytucyjnym za odpowiedzialność karną *sensu largo*⁷, co sprawia, że Trybunał Konstytucyjny stosuje do nich zasadę *ne bis in idem*. Jednak sposób rozumienia sprawy karnej w orzecznictwie TK jest jeszcze szerszy, gdyż obejmuje się nią także szereg przypadków odpowiedzialności, która formalnie ma charakter administracyjny⁸. Jej ewentualny zbieg z klasyczną odpo-

⁵ Być może można już mówić o tym, że obok administracyjnego w ścisłym znaczeniu tego słowa i prawa prywatnego istnieje prawo represyjne, obejmujące zarówno klasyczne prawo karne, jak prawo wykroczeń i te komponenty prawa administracyjnego, które można uznać za pełniące, choćby tylko w pewnym zakresie, funkcje prawa karnego. Ujęcia takie korespondowałyby z konstytucyjnoprawnym rozumieniem odpowiedzialności karnej, jako obejmującej nie tylko klasyczną odpowiedzialność karną ale i takie jej rodzaje, których ustawodawca formalnie tak nie nazwał. Por. wyrok SN z 17 grudnia 2008 r. (I KZP 27/08), OSNKW 2009, z. 1, poz. 1 (aczkolwiek SN w tej uchwale, skądinąd budzącej poważne wątpliwości co do zasadniczości tezy odnoszącej się do wzajemnego stosunku pojęć „przemoc wobec osoby” i „gwałt na osobie” pisząc o prawie represyjnym wprost odnosi się do par zestawionych kolejno z: prawa karnego i prawa wykroczeń, prawa wykroczeń i prawa administracyjnego, prawa karnego i prawa dyscyplinarnego, nie pisząc wprost, czy w grę wchodzi też para zestawiona z prawa karnego i prawa administracyjnego. Samo zawarte w uzasadnieniu stwierdzenie, że źródła zasady *ne bis in idem* nie można ograniczać wyłącznie do materii unormowanej w kodeksie postępowania karnego jest słuszne); P. Daniluk, *Zbieg odpowiedzialności...*, s. 553. Na temat zbiegu odpowiedzialności represyjnej za czyn wyczerpujący znamiona przestępstwa i wykroczenia por. P. Daniluk, *Idealny zbieg przestępstwa z wykroczeniem*, [w:] P. Daniluk, M. Laskowska (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego 2010–2012*, Warszawa 2013, s. 563 i n., *idem*, *Zbieg odpowiedzialności represyjnej za ten sam czyn wypełniający znamiona wykroczenia i przestępstwa*, [w:] P. Daniluk, M. Laskowska (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 573 i n. (dalej powoływany jako *Zbieg odpowiedzialności II*); A. Błachnio-Parzych, *Problem podwójnej karalności wykorzystania informacji poufnych przez tzw. insiderów pierwotnych*, [w:] J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, J. Skupiński (red.), *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Warszawa 2008, s. 36–37.

⁶ M. Król-Bogomilska, *Z problematyki zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Płatek, M. Dziewanowska (red.), *Wina i Kara. Księga pamięci Profesor Genowefy Rejman*, Warszawa 2012, s. 69 i n.; P. Daniluk, *Zbieg odpowiedzialności...*, s. 552 i n.; *idem*, *Zbieg odpowiedzialności II...*, s. 575; W. Wróbel, *Zakaz podwójnej karalności i zasada ne bis in idem w obszarze przestępstw, wykroczeń oraz deliktów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki (red.), *Zagadnienia prawa dowodowego*, Warszawa 2011, s. 149. W orzecznictwie TK odnoszącym się do zasady *ne bis in idem* zwraca uwagę wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r. (P 26/06), Dz.U. 2008, nr 66, poz. 410.

⁷ Szczegółowo P. Daniluk, *Zbieg odpowiedzialności II...*, s. 575.

⁸ Wyrok TK z 29 kwietnia 1998, (K 17/97), OTK Z.U. 1998; z. 3, poz. 30; wyrok TK z 4 września 2007, (P43/06), OTK – A 2007, z.8, poz. 95; P. Daniluk, *Zbieg odpowiedzialności...*, s. 553; a na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPC*, [w:] P. Wiliński (red.), *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 147; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2006, s. 319 i n.

wiedzialnością karną będzie rozstrzygany nie tylko na gruncie zasady proporcjonalności (co wystarczy w wypadku zbiegu odpowiedzialności represyjnej z nierepresyjną), lecz na gruncie zasady *ne bis in idem*. Należy podkreślić, że jej zastosowanie jest w gruncie rzeczy kwestią wtórną. Pierwotne jest ustalenie, jaki jest wzajemny stosunek odpowiedzialności karnej i administracyjnej. Niniejsze opracowanie stanowi odniesienie się do niektórych wybranych aspektów tego zagadnienia.

Warto wskazać kilka przykładów orzeczeń TK, które dotyczą relacji odpowiedzialności administracyjnej do karnej. Problemu tego dotyka np. wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r. (P 7/98)⁹. Stwierdzono w nim, że § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych¹⁰ jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej i nie jest zgodny z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹¹, przez to, że narusza zakres ustawowego upoważnienia oraz stanowi przepis o charakterze represyjnym. Chodziło o istnienie tzw. opłaty podwyższonej za przejazd pojazdem nienormatywnym, czyli pojazdem samochodowym o gabarytach, ciężarze i naciskach osi przekraczających dopuszczalne normy. Rozstrzygając o ocenie konstytucyjności przepisu w zakresie opłaty TK, jak wynika z uzasadnienia wyroku, zwrócił uwagę na jej w pierwszym rzędzie represyjny charakter, choć szczegółowo tej kwestii nie rozwijał. Stwierdził też, że w niektórych przypadkach poruszania się pojazdem nienormatywnym sprawca jednocześnie odpowiadał za wykroczenie, określone wówczas w art. 103 a § 1 pkt 6 k.w.¹², co prowadzi do podwójnego karania. Z uwagi na to uznał, że kwestionowany przepis narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i demokratycznego państwa prawnego, co oznacza niezgodność przepisu z art. 2 Konstytucji RP¹³. TK problem analizował na gruncie zasady proporcjonalności, nie wskazując wprost na zasadę *ne bis in idem*, jednak wprost stwierdził w uzasadnieniu powołanego orzeczenia, że opłata, o której mowa, ma w istocie karny charakter.

Dwa kolejne orzeczenia dotyczyły kumulacji odpowiedzialności w wypadku niedopełnienia obowiązków związanych z podatkiem od towarów i usług. W wyroku TK z 29 kwietnia 1998 r. (K 17/97)¹⁴, stwierdzono niezgodność z Konstytucją przepisów art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym¹⁵ w zakresie dopuszczalności stosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn, tzw. dodatkowego zobowiązania podatkowego i kary za wykroczenie skarbowe. Było to rozstrzygnięcie zakresowe, które dopuściło stosowanie przepisów pod warunkiem, że organ podatkowy nie będzie nakładał na podatnika za ten sam czyn więcej niż jednej kary. TK wskazał zatem na konieczność zachowania rozdziału między reżimem odpowiedzialności czysto administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenie¹⁶. Stwierdził, że poddane ocenie przepisy nakazują stosowanie wobec osoby fizycznej sankcji administracyjnej określonej przez nie jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe”

⁹ OTK 1999, nr 4, poz. 72.

¹⁰ Dz.U. Nr 123, poz. 578 i z 1997 r. Nr 124, poz. 786.

¹¹ Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.

¹² Obecnie art. 60¹ § 1 k.w.

¹³ Por. M. Król-Bogomilska, *Z problematyki zbiegu...*, s. 69.

¹⁴ OTK ZU 1998, nr 3, poz. 30.

¹⁵ Dz.U. Nr 11, poz. 50, ze zm.

¹⁶ Na ten temat szczegółowo P. Daniluk, *Zbieg odpowiedzialności II...*, s. 575 i n.

tylko wtedy, gdy za ten sam czyn nie grozi sprawcy odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe. W uzasadnieniu wyroku zauważa się oczywistą kwestię, że odpowiedzialność administracyjna podatnika niebędącego osobą fizyczną, polegająca na obciążeniu go dodatkowym zobowiązaniem podatkowym nie jest konkurencyjna z odpowiedzialnością karnoskarbową, gdyż tę ostatnią ponoszą osoby fizyczne. W odniesieniu do podatników będących osobami fizycznymi powstaje zbieg odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe. Stąd – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – pojawia się kolizja, którą należy rozstrzygnąć w sposób podany w orzeczeniu. Co szczególnie istotne – TK nie postrzegał zagadnienia jako należącego do problematyki związanej z *ne bis in idem*. Stwierdził, że stosowanie wobec tej samej osoby za ten sam czyn sankcji administracyjnej w postaci dodatkowego zobowiązania podatkowego i za wykroczenie skarbowe narusza zasadę państwa prawa, ale nie ze względu na uchybienie zasadzie *ne bis in idem*, lecz dlatego, że „kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe stanowi wyraz nadmiernego fiskalizmu i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika, który poniósł wskazaną karę administracyjną”. Problem był przez TK postrzegany tylko w aspekcie zasady proporcjonalności.

TK zastrzegł, że nie można każdej kary pieniężnej utożsamiać z grzywną, i że czym innym jest grzywna, jako instytucja prawa karnego, czy prawa wykroczeń, a czym innym administracyjna kara pieniężna. Pogląd ten wypowiedział w opozycji do argumentacji Rzecznika Praw Obywatelskich, który w przedstawionym Trybunałowi stanowisku stwierdził, że kara administracyjna, nazwana w ustawie „dodatkowym zobowiązaniem podatkowym” jest niczym innym, jak postacią grzywny, a jej orzekanie obok grzywny przewidzianej przepisami prawa karnego skarbowego to podwójne ukaranie¹⁷. TK przyznał wszakże w uzasadnieniu powołanego wyroku, że funkcje, jakie pełni kara grzywny i sankcja administracyjna, są podobne – chodzi o zdyscyplinowanie podatnika i wymuszenie na nim prawidłowego wypełniania deklaracji podatkowej. W wypadku nałożenia kary administracyjnej osiąga się to bez rozstrzygania o winie sprawcy, co TK ocenił jako dopuszczalne pod warunkiem, że interes podatnika zostanie zabezpieczony w ten sposób, iż nie będzie on już później podlegał odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe. Można zatem uważać, że TK dopuszcza kolizję ocenianego przepisu z art. 2 Konstytucji RP jedynie w aspekcie konkretnym, a nie abstrakcyjnie. Przyjął, że do kolizji może dojść jedynie w wypadku, kiedy możliwe jest zarówno wymierzenie kary administracyjnej, jak skazanie za wykroczenie¹⁸. Podobny pogląd wyraził TK jeszcze w wyroku z 30 listopada 2004 r. (SK 31/04)¹⁹. Rozwijając ten pogląd SN stwierdził, że można zeń wywieść, iż sankcji administracyjnej nie wolno zastosować, gdy wymierzona została kara za wykroczenie skarbowe, a jeżeli wymierzono sankcję administracyjną, to nie jest możliwe orzeczenie kary za wykroczenie²⁰. Można zatem byłoby uważać, że w razie wymierzenia kary administracyjnej postępowania karnego skarbowego nie

¹⁷ Uzasadnienie wyroku TK z 29 kwietnia 1998 r. (K 17/97), OTK ZU 1998, nr 3, poz. 30.

¹⁸ Dostrzega to SN w wyroku z 6 stycznia 1999 r. (III RN 99/98), OSNP 2000 nr 5, poz. 194.

¹⁹ OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110.

²⁰ Wyrok SN z 6 stycznia 1999 r. (III RN 99/98), OSNP 2000 nr 5, poz. 194.

wszczyzna się, a wszczęte umarza, aczkolwiek nie jest jasne, na jakiej miałyby się to odbywać podstawie prawnej²¹.

W wyroku z 4 września 2007 r. (P 43/06) TK stwierdził niezgodność z art. 2 Konstytucji RP przepisu art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²² 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 albo przestępstwa skarbowe. Stanowisko to uzasadnił stwierdzeniem, iż kumulacja odpowiedzialności administracyjnej i karnoskarbowej stanowi wyraz braku proporcjonalności i nadmiernego fiskalizmu, który wykracza poza granice niezbędne dla zapewnienia ponoszenia ciężaru opodatkowania w uzasadnionych granicach. Argumentacja TK nawiązuje zatem tylko do proporcjonalności, interesów podatnika i fiskalizmu. Nie dochodzi do próby dokonania oceny jakościowej adekwatności kar administracyjnych i kar za wykroczenie.

Powołany na początku niniejszych uwag wyrok TK z 18 listopada 2010 r. (P29/09) jest dobrym przykładem orzeczenia, w którym taka próba zostaje podjęta. Akcentuje się w nim szerokie ujęcie odpowiedzialności karnej, jako obejmującej także niektóre przypadki odpowiedzialności administracyjnej²³. Nie chodzi w nim tylko o względy wynikające z zasady państwa prawa, sprawiedliwości społecznej, czy proporcjonalności. Rozważa się zgodność przepisu nie tylko z art. 2 Konstytucji RP, lecz także z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu²⁴ oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.²⁵. Wprowadzenie przepisów międzynarodowych do podstawy rozstrzygnięcia wiązało się w danym wypadku z odmiennym spojrzeniem na art. 2 Konstytucji. Przedmiotem analizy nie była bowiem wynikająca z tego przepisu zasada państwa prawnego, lecz wyprowadzana z niej zasada *ne bis in idem*. Art. 14 pkt 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi, że „nikt nie będzie podlegał ponownemu sądzeniu lub ukaraniu za przestępstwo, za które już został prawomocnie skazany lub uniewinniony, zgodnie z prawem i procedurą karną każdego kraju”²⁶. Podobnie brzmi art. 4 ust. 1 Protokołu Nr 7 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁷. Problem zostaje zatem z gruntu zasady państwa prawa przeniesiony na grunt zasady *ne bis in idem*. Zastosowanie tej zasady jest skutkiem określonego pojmowania kwestii o charakterze podstawowym dla prawa karnego, a nawet, jak się wydaje, dla prawa publicznego rozumianego jako całość. Podstawę rozstrzygnięcia stanowi konstatacja, że nie jest dopuszczalny przypadek, gdy sprawca

²¹ Być może w braku lepszej należałoby się odwołać do konstrukcji „innej okoliczności wyłączającej ściganie”.

²² Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

²³ Należy zastrzec, że nie jest to przykład jedyny. Por. chociażby wyrok TK z 29 kwietnia 1998, (K 17/97), OTK Z.U. 1998; z. 3, poz. 30; wyrok TK z 4 września 2007, (P43/06), OTK – A 2007, z. 8, poz. 95.

²⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

²⁵ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

²⁶ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

²⁷ Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 22 listopada 1984 r., Dz.U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364.

za jeden i ten sam czyn jest karany dwukrotnie. Jest to oczywiste. Jednak w danym wypadku nie mamy do czynienia z ponownym postępowaniem o przestępstwo, za które sprawca został już prawomocnie skazany, lecz z postępowaniem o przestępstwo w przypadku orzeczenia wobec sprawcy sankcji administracyjnej. Stwierdzenie, że dochodzi tu do naruszenia zasady *ne bis in idem* oznacza, jak się wydaje, że odpowiedzialność administracyjna, a przynajmniej niektóre jej wypadki, zostają zrównane z odpowiedzialnością karną, tak bowiem należy zidentyfikować wyrażony w uzasadnieniu wyroku z 18 listopada 2010 r. problem prawny, jakim jest kwestia dopuszczalności skazania za przestępstwo bądź za wykroczenie osób fizycznych wobec których wymierzono uprzednio opłatę dodatkową²⁸.

Sprawą karną w rozumieniu powołanych przepisów międzynarodowych niekoniecznie musi być sprawa o zachowanie definiowane w krajowym porządku prawnym jako przestępstwo, lecz wystarczy, że jest to postępowanie w sprawie karnej w rozumieniu art. 6 Konwencji Europejskiej²⁹. Przyjmuje się, że są procesem karnym postępowania prowadzone o wykroczenia, i to nie budzi wątpliwości. Można je mieć jednak co do stwierdzenia, że są procesem karnym także postępowania o niektóre delikty podatkowe, czy delikty prawa administracyjnego³⁰. Stwierdzenie, do jakiej gałęzi prawa należą przepisy określające dane zachowanie zabronione stanowi wyłącznie wstępny, i formalny, etap badania sprawy, który jeszcze nie przesądza, czy jest to sprawa karna³¹, oczywiście o ile czyn, o który sprawa się toczy, nie jest wyraźnie określony w ustawie, jako przestępstwo³². Wówczas bowiem jest jasne, że sprawa ma charakter karny. W innych wypadkach decyduje natura czynu, i poziom surowości grożącej zań kary³³. Badając naturę czynu należy zwrócić uwagę na to, jak skonstruowana jest norma stanowiąca podstawę nałożenia sankcji, czy sankcja ta ma charakter abstrakcyjny i generalny,

²⁸ Por. uzasadnienie wyroku TK z 18 listopada 2010 r. (Dz.U. Nr 225, poz. 1474).

²⁹ Tak też C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu...*, *op. cit.*, s. 147.

³⁰ Warto przywołać słuszne stanowisko wyrażone w doktrynie, że zwykle – poza dużymi kodyfikacjami – ustawodawca nie bierze pod uwagę doktrynalnie ustalonego podziału prawa na gałęzie, co powoduje, że mogą zaistnieć przypadki, kiedy stworzony przez niego akt prawny nie mieści się w ramach jednej dziedziny prawa, lecz zawiera przepisy należące do różnych gałęzi. J. Nowacki [w:] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 88. Pogląd ten aprobuje przywołuje E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 149. Podzielając ten pogląd można dodać jeszcze, że niekiedy samo zakwalifikowanie konkretnego przepisu do danej gałęzi może być kłopotliwe, zwłaszcza jeżeli mieć na uwadze okoliczność (o której będzie mowa niżej), że kryterium czysto formalne może być w tym zakresie zawodne.

³¹ Ma rację D. Szumiło-Kulczycka, że czysto formalne podejście do problemu klasyfikacji sprawy jest zawodne. Ocena charakteru sprawy w oparciu tylko o ustawowe zaszerogowanie danego typu sankcji czy środków nie tylko jest zbyt uproszczone, lecz co gorsza zawodzi pod względem gwarancyjnym. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa dziedzina prawa?* PiP 2004, z. 9, s. 5–6.

³² Por. orzecznictwo ETPC przedstawione w uzasadnieniu wyroku TK z 18 listopada 2010 r. (Dz.U. Nr 225, poz. 1474).

³³ Przyznać należy, że to ostatnie kryterium jest wyjątkowo trudne do oceny. Można byłoby wszak założyć, że sankcja administracyjna winna być w górnej granicy niższa od karnej. Słusznie jednak pisze M. Rogalski, że w zakresie wysokości sankcji różnice między karą grzywny a karą administracyjną zacierają się. M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, Ius Novum 2014, nr specjalny, s. 67.

czy odpowiedzialność opiera się na przestance winy³⁴. Na gruncie prawa polskiego można by się pokusić o znalezienie jeszcze dodatkowego czynnika różnicującego odpowiedzialność karna i administracyjną – np. karnie odpowiada tylko człowiek, gdy administracyjnie także podmiot zbiorowy³⁵.

Idąc tym tropem TK w powołanym orzeczeniu podjął się ustalenia charakteru prawnego opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy systemowej, przyjmując, że jest on w gruncie rzeczy karno-administracyjny, a w każdym razie represyjny. Celem opłaty jest bowiem zdyscyplinowanie płatnika do prawidłowego wywiązywania się z obowiązku płacenia składek, nałożonego na niego przede wszystkim w art. 17 ustawy systemowej³⁶. Wykładnia celowościowa doprowadziła TK do stwierdzenia, jak się wydaje słusznego, że takie *ratio legis* przesądza o konieczności przypisania sprawcy winy. W wypadku, gdyby nieopłacenie składek wynikało z przyczyn od niego niezależnych – a zatem nie byłoby podstaw do postawienia mu zarzutu niewłaściwego zachowania – jego dyscyplinowanie nie byłoby konieczne. Zatem racjonalne wymierzenie opłaty dodatkowej uzależnione jest od podmiotowej naruszalności konkretnego czynu, czyli od zasłóści charakterystycznej dla prawa karnego. To zaś powoduje, że wymierzenie kary przewidzianej w prawie karnym skarbowym oraz opłaty dodatkowej w postępowaniu podatkowym narusza zasadę *ne bis in idem*.

Rozstrzygnięcie to wydaje się być trafne³⁷, rodzi jednak cały szereg refleksji, niekoniecznie związanych bezpośrednio z zasadą *ne bis in idem*. Jeżeli przyjąć bowiem, że zasada ta wiąże w całym szeroko pojętym prawie represyjnym, to należy uznać, że w gruncie rzeczy nie ma jakościowej różnicy między odpowiedzialnością karną

³⁴ Por. orzeczenie ETPC z 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii (5100/71), LEX nr 80797; orzeczenie ETPC z 25 sierpnia 1987 r. w sprawie Lutz przeciwko Niemcom (9912/82), LEX nr 81036, orzeczenie ETPC z 22 maja 1990 r. w sprawie Weber przeciwko Szwajcarii (11034/84); orzeczenie ETPC z 24 września 1997 r. w sprawie Garyfallou A.E.B.E przeciwko Grecji (18996/91), Lex nr 79585; C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu...*, op. cit., s. 99–100; P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 220 i n.; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa...*, op. cit., s. 14; P. Daniluk, *Zbieg odpowiedzialności...*, op. cit., s. 553; M. Rogalski, op. cit., s. 71; C.P. Kłak, *Standard rzetelnego postępowania sądowego w sprawie karnej a europejski nakaz aresztowania – uwagi na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2012, vol X, s. 179.

³⁵ Por. M. Rogalski, op. cit., s. 67. Odpowiedzialność osoby prawnej za czyn zabroniony pod groźbą kary nie może być wszak uznana za nieodpowiedzialność karną.

³⁶ Uzasadnienie wyroku TK z 18 listopada 2010 r. (Dz.U. Nr 225, poz. 1474); wyrok SN z 20 maja 2004 r., (II UK 403/03), OSNP 2005, z. 3, poz. 44; wyrok SN z 18 stycznia 2008 r., (II UK 98/07), OSNP 2009, z. 5–6, poz. 73; wyrok SA w Katowicach z 8 września 2004 r. (III AUa 570/03), <http://www.lexlege.pl/orzeczenie/179390/iii-ua-570-03-wyrok-sadu-apelacyjnego-w-katowicach/> [dostęp: 14.11.2014]; wyrok SA w Lublinie z 22 sierpnia 2006 r., (III AUa 1745/05) OSA 2008, z. 7, poz. 18; wyrok SA w Warszawie z 30 czerwca 2004 r. (III AUa 1422/03), OSP 2005, z. 7–8, poz. 89; K. Ślebza, Głosa do wyroku SA w Warszawie z 30 czerwca 2004 r., III AUa 1422/03, OSP 2005, nr 7–8, poz. 89; *idem*, Prawna charakterystyka opłat dodatkowych wymierzanych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, PiP 2007, z. 1, s. 89–92; M. Kozłowska, *Uznaniowy charakter decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej wydawanej przez ZUS*, <http://www.justitia.pl/article.php?sid=467> [dostęp: 11.11.2014]; P. Daniluk, *Zbieg odpowiedzialności...*, op. cit., s. 554; M. Łabanowski [w:] J. Wańtoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Toruń–Warszawa 2007, s. 198–199. Por. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa...*, op. cit., s. 14; *eadem*, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

³⁷ Szczegółowo na ten temat niżej.

i administracyjną, a przynajmniej tymi jej przypadkami, w których zastosowanie sankcji administracyjnej wiąże się (lub może się wiązać) z ustalaniem podmiotowej zarzucalności czynu, a zatem z tym, co na gruncie prawa karnego nazywane jest winą.

Innym zagadnieniem jest, czy właściwym jest stawianie wymogu zawinienia jako koniecznego dla zastosowania zasady *ne bis in idem*. W powołanym wyżej wyroku z 18 listopada 2010 r. TK stanął na stanowisku, że tak. Możliwość wyinterpretowania z przepisu art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych elementu winy pozwoliła TK uznać, że ma do czynienia z odpowiedzialnością o charakterze karnym, bo realizującą się środkami prawnokarnymi, a to z kolei doprowadziło go do uznania, że w grę wchodzi zastosowanie zasady *ne bis in idem*. Jednak być może znowuż nie jest to kwestia różnicy jakościowej, lecz ilościowej, przynajmniej w odniesieniu do niektórych przypadków odpowiedzialności administracyjnej i niektórych przypadków odpowiedzialności karnej³⁸.

Wydaje się, że powinno być tak, iż odpowiedzialność administracyjna jest innym jakościowo rodzajem odpowiedzialności, niż karna³⁹. W literaturze zwraca się uwagę, że pojęcie odpowiedzialności administracyjnej jest w doktrynie stosunkowo rzadko analizowane⁴⁰, co skutkuje m.in. tym, że jej kryteria nie są należycie opracowane⁴¹. Jak słusznie podkreśla się w literaturze, w prawie administracyjnym nie istnieje – w przeciwieństwie do prawa karnego – część ogólna, która mogłaby określać zasady odpowiedzialności, jej warunki, kary, zasady ich wymiaru, itd.⁴². Przede wszystkim istnienie tego rodzaju regulacji mogłoby pozwolić na odtworzenie samego pojęcia odpowiedzialności administracyjnej, co z kolei dawałoby podstawy do zbadania jej stosunku do odpowiedzialności karnej. Tak jednak nie jest – brak ustawowego określenia odpowiedzialności administracyjnej utrudnia poszukiwania jej istoty⁴³. Wydaje się, że można podzielić pogląd, iż odpowiedzialność deliktowa w administracji to stosunek administracyjnoprawny wiążący sankcję z niewykonaniem obowiązku administracyj-

³⁸ Por. uwagi M. Wierzbowskiego na temat proponowanego *de lege ferenda* uregulowania stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej – M. Wierzbowski, *Opinia o projekcie ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12664874740.pdf> [dostęp: 31.07.2014], s. 5–6.

³⁹ J. Malanowski, *Pojęcie i koncepcje odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 172; M. Rogalski, *op. cit.*, s. 68; P. Sikora, *Sankcja karna jako instytucja prawa administracyjnego – rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 351; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 44.

⁴⁰ J. Filipek, *Sankcja w prawie administracyjnym*, PiP 1963, z. 12, s. 874–875; M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 88.

⁴¹ Słabości niektórych występujących w literaturze ujęć wskazuje E. Kruk (*op. cit.*, s. 108).

⁴² M. Rogalski, *op. cit.*, s. 66. W piśmiennictwie pojawia się propozycja skodyfikowania zasad ogólnych odpowiedzialności administracyjno-karnej. Por. T. Oczkowski, *Delikty...*, *op. cit.*, s. 186.

⁴³ Brak ten prowadzi niekiedy do ujęć wysoce nieprecyzyjnych, które – w dużej mierze właśnie dzięki brakowi precyzji – są prawdziwe, choć na pewno nie zadowalają i nie mogą być użyteczne w żadnych rozważaniach dotyczących wzajemnego stosunku różnego rodzaju odpowiedzialności. Tak jest np. z negatywnym ujęciem odpowiedzialności administracyjnej jako takiej, która nie jest ani odpowiedzialnością karną, ani cywilną. Por. K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 50.

nego⁴⁴, czy też – co jest chyba bardziej precyzyjne – z naruszeniem prawa administracyjnego lub obowiązków nałożonych na określony podmiot przez administrację publiczną⁴⁵. Można, jak się zdaje, operować pojęciem deliktu administracyjnego, które w pewnym zakresie zbliża się do pojęcia czynu zabronionego, jaki zna prawo karne i prawo wykroczeń⁴⁶. Chodzi bowiem o działanie lub zaniechanie, sprzeczne z prawem i zagrożone sankcją administracyjną⁴⁷. Zachowanie to ma określone w ustawie znamiona, jego stygizowanie służy ochronie określonego dobra prawnego⁴⁸.

Brak jest ogólnych kryteriów odpowiedzialności administracyjnej. Wydaje się, że odrębnie należy traktować odpowiedzialność administracyjną rodzącą kary pieniężne i pozostałe, jakimi są cofnięcie, wstrzymanie, nakazanie nieczynienia, ograniczenie użytku z uprawnienia⁴⁹. Sankcje administracyjne w postaci kary pieniężnej wykazują największe podobieństwo do kar, którymi operuje prawo karne, i prawo wykroczeń – szczególnie do kary grzywny. W doktrynie stwierdza się wręcz, że administracyjne kary pieniężne pełnią rolę subsydiarnego środka represji w stosunku do środków o charakterze penalnym⁵⁰.

⁴⁴ M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 91; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, Studia Prawnicze 2003, nr 4, s. 136.

⁴⁵ E. Kruk, *op. cit.*, s. 110. Ujęcie to uważamy za lepsze od poprzedniego, gdyż wynika z niego możliwość zaistnienia naruszenia będącego efektem zarówno działania, jak i zaniechania. Por. S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 206 i n.; B. Kunicka-Michalska, A. Marek, *The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Penal Law and Administrative Penal Law in Poland. Country Report for Congress of International Association of Penal Law (AIDP)*, *Revue Internationale de Droit Penal* 1998, vol. 59, s. 333; T. Oczkowski, *Delikty...*, *op. cit.*, s. 178. Natomiast nie wydaje się, aby specjalnie wyróżniał sankcje administracyjne element celu, jakim jest zagwarantowanie poszanowania prawa. Por. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne – blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 18; P. Starzyński, *Idealny zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej – standard sankcji karnych i administracyjnych*, [w:] S. Pikulski, M. Romańczuk-Grącka (red.), *Granice kryminalizacji i penalizacji*, Olsztyn 2013, s. 459. Wszak podobny cel przyświeca także i sankcjom karnym. Szczegółowo na ten temat niżej.

⁴⁶ Por. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, *op. cit.*, s. 147 i n.; S. Żółtek, *op. cit.*, s. 208–209; E. Kruk, *op. cit.*, s. 110, a zwłaszcza 122 i n.

⁴⁷ Por. W. Radecki, *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny*, [w:] J. Skupiński (red.), *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 79 i n.; *idem*, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 212 i n.; *idem*, *Materiałna treść czynów zabronionych pod groźbą kary pieniężnej (na przykładach z dziedziny ochrony środowiska)*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. II, Warszawa 2012, s. 463; M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 93.

⁴⁸ E. Kruk, *op. cit.*, s. 122–123.

⁴⁹ M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 92. Typologia sankcji administracyjnych jest zresztą dosyć złożona. Do szeroko rozumianych sankcji administracyjnych zalicza się niekiedy sankcje dyscyplinarne, egzekucyjne i sankcje nieważności. Por. M. Stahl, *op. cit.*, s. 20; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa...*, *op. cit.*, s. 8; J. Jendrośka, *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, Warszawa 1978, s. 133; M. Rogalski, *op. cit.*, s. 68. W niniejszym opracowaniu wszakże interesują nas najbardziej sankcje w postaci kar pieniężnych różnego rodzaju i postaci, która to postać sankcji rzeczywiście wykazuje podobieństwo do kary kryminalnej. Por. M. Stahl, *Sankcje administracyjne...*, *op. cit.*, s. 23; M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 22 i n.; P. Sikora, *op. cit.*, s. 351; M. Rogalski, *op. cit.*, s. 69.

⁵⁰ M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 94; R. Stankiewicz, *Administracyjne kary pieniężne w prawie energetycznym (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Płatek, M. Dziewanowska (red.), *Wina i kara. Księga pamięci Profesor Genowefy Rejman*, Warszawa 2012, s. 43; por. M. Król-Bogomiłska, *Penalizacja naruszeń*

Wyżej przytoczona definicja odpowiedzialności administracyjnej także nie zadowala, gdyż jest obciążona wadą definiowania *ignotum per ignotum*. Operuje wszak pojęciem sankcji administracyjnej, które nie wynika z przepisów obowiązującego prawa⁵¹, i które w związku z tym także jest trudne do określenia. Dlatego nie ma jednolitego stanowiska co do oceny charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych⁵², niemniej wydaje się, że można o nich powiedzieć, iż są to dolegliwości wymierzane za zachowanie stanowiące naruszenie zakazu lub nakazu określonego normami prawa, lub wynikającego z braku zezwolenia organu władzy publicznej⁵³. Nietrudno dostrzec, że pieniężne kary administracyjne, mimo formalnej przynależności do prawa administracyjnego, wykazują istotne podobieństwo do kar kryminalnych⁵⁴, co rodzi zasadnicze pytanie o prawny charakter tak skonstruowanej odpowiedzialności. Nie jest ona w sensie formalnym karna, jednak nie wydaje się być w pełnym zakresie administracyjna⁵⁵. Różnica między tymi rodzajami odpowiedzialności często tkwi nie w rodzaju dolegliwości, i nie w celu jej stosowania, lecz w przesłankach odpowiedzialności, a dokładnie w tym, iż dla przypisania odpowiedzialności administracyjnej – jak się często przyjmuje – nie jest konieczne ustalenie zawinienia⁵⁶. Być może zasadne jest traktowanie jej jako specyficznego rodzaju odpowiedzialności karno-administracyjnej, która leży na pograniczu prawa administracyjnego i karnego,

prawa konkurencji w polskim systemie prawa – monolit czy hybryda, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II*, Warszawa 2012, s. 1189. W tym miejscu warto jednak zastrzec, że ich subsydiarna rola może być postrzegana *de lege lata* głównie jako teoretyczny postulat. Ogromny rozrost regulacji operujących karami administracyjnymi sprawia, że trudno je określić jako subsydiarne. Jest to wszakże niepokojące, zwłaszcza w kontekście wątpliwości co do tego, czym w ogóle jest odpowiedzialność administracyjna, i w kontekście mało gwarancyjnego trybu, w jakim jest realizowana.

⁵¹ M. Rogalski, *op. cit.*, s. 67.

⁵² M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 13 i n.; M. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych*, PiP 2009, z. 6, s. 63; R. Stankiewicz, *Administracyjne kary...*, *op. cit.*, s. 43; M. Stahl, *Sankcje administracyjne...*, *op. cit.*, s. 25. Zresztą w literaturze dawno już wypowiedziano pogląd, że kryteria różniące sankcje administracyjne od innych rodzajów sankcji nie są dostatecznie jasne – J. Filipek, *op. cit.*, s. 873; M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne...*, *op. cit.*, s. 13–17.

⁵³ M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 92, por. L. Dziewięcka-Bokun, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Vratislaviensis 1972, Prawo XXXVI, s. 43; M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002, z. 8, s. 25; M. Rogalski, *op. cit.*, s. 69.

⁵⁴ Słusznie zwraca na to uwagę D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa...*, s. 3 i n., *eadem*, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 29. Por. też M. Szydło: *Charakter i struktura...*, s. 64; I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna na temat możliwości nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie upoważnienia organów PIP do nakładania administracyjnych kar pieniężnych za „rażące naruszenia przepisów prawa pracy”*, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 2010, z. 3, s. 167–168; M. Rogalski, *op. cit.*, s. 71; P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 164; E. Kruk, *op. cit.*, s. 153.

⁵⁵ I to nawet, jeżeli uznamy, że sankcje administracyjne, a w szczególności kary pieniężne, stanowią narzędzie prawa administracyjnego. Por. M. Szydło, *Charakter i struktura...*, *op. cit.*, s. 64 i n.; M. Ušak, *Kary pieniężne i kary finansowe w ramach nadzoru bankowego*, [w:] E. Fojeik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, Wrocław 2010, s. 127.

⁵⁶ M. Szydło, *Charakter i struktura...*, *op. cit.*, s. 64 i n.; M. Ušak, *Kary pieniężne...*, *op. cit.*, s. 129.

materialnie jest odpowiedzialnością karną, ale jej formalne ukształtowanie ma charakter administracyjny⁵⁷.

Nie do końca przekonuje podane w literaturze rozróżnienie między karą administracyjną a sankcją karną. Stwierdza się mianowicie, że podstawowym celem kary administracyjnej nie jest represja, właściwa dla kary w rozumieniu prawa karnego, ale wykonywanie przez administrację jej zadań, w tym policyjnych, co może wiązać się z koniecznością stosowania dolegliwości względem administrowanych⁵⁸. Rozróżnienie to nie jest klarowne, gdyż również i w wypadku kary kryminalnej nie da się przecież powiedzieć, iż jej zasadniczym celem jest represja⁵⁹. Represja, właściwa dla kary, jest tylko środkiem dla osiągnięcia jej celów, które leżą w zakresie prewencji ogólnej i szczególnej. Prewencja to nic innego, jak kształtowanie pożądanych przez państwo zachowań i postaw sprawcy lub ogółu obywateli. To zaś jest przecież zadanie państwa jako takiego. Z tego punktu widzenia nie ma różnicy między sankcją administracyjną a karą kryminalną. Można ewentualnie uważać, że sankcji administracyjnej brak elementu odpłaty, charakterystycznego dla prawa karnego⁶⁰, natomiast to, że służy realizacji zadań organów państwa jako takiego nie różni jej od sankcji

⁵⁷ Tak D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno – karne, czy nowa..., op. cit.*, s. 3 i n., *eadem*, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 29; P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 113–114; W. Radecki, *Kary pieniężne w polskim prawie karnym. Czy nowy rodzaj odpowiedzialności prawnej?* PPK 1996, nr 14–15, s. 6 i n.; *idem*, *Przepisy karne o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku w ujęciu prawnoporównawczym (Polska, Słowacja, Czechy)*, Prok. i Pr. 2009, nr 1, s. 8; *idem*, *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnej ochrony środowiska*, [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011, s. 545; P. Daniluk, *Zbieg odpowiedzialności...*, s. 555; T. Oczkowski, *Problematyka deliktów administracyjnych rozważania o represji za naruszenie norm prawa administracyjnego*, [w:] A. Marek, T. Oczkowski (red.), *Problem spójności prawa karnego z perspektywy jego nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 251.

⁵⁸ Tak A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 585. Pogląd ten podziela M. Ušak, *Kary pieniężne...*, s. 136. Podobnie D. Korczyński, który stwierdza, że grzywna orzekana na podstawie przepisów prawa karnego stanowi przede wszystkim odpłatę za popełniony czyn zabroniony, dopiero w dalszej kolejności ma charakter prewencyjny, gwarancyjny i dyscyplinujący oraz fiskalny, gdy kara pieniężna orzekana w trybie administracyjnym pełni przede wszystkim funkcję prewencyjno-dyscyplinującą (D. Korczyński, *Zbieg odpowiedzialności administracyjno-karnej z innego rodzaju odpowiedzialnością represyjną*, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych*, Piła 2014, s. 57. W dalszej części wyводу Autor przywołuje akceptującą pogląd TK wyrażony w wyroku z 14 października 2009 r. (Kp 4/09), OTKZU 2009A nr 9, poz. 134, że brak czytelnych kryteriów pozwalających na odróżnienie obu rodzajów odpowiedzialności. Należy zauważyć, że takie postrzeganie różnicy między sankcją administracyjną i karą w gruncie rzeczy odziera prawo karne z jego podstawowych funkcji, zakładając, że funkcje te lepiej wykonuje prawo administracyjne.

⁵⁹ Na marginesie warto zauważyć, że Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) z 1 lutego 1991 r. (niewiążące) określają sankcje administracyjne jako takie, których podstawowym celem jest właśnie represja. nakładane aktami administracyjnymi na osoby (fizyczne i prawne) z racji ich postępowania sprzecznego z obowiązującymi normami w formie grzywny czy też jakiegoś środka karnego, niezależnie od tego, czy ma on charakter pieniężny czy niepieniężny. Por. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132 (tam też polski tekst rekomendacji), M. Rogalski, *op. cit.*, s. 69–70. Zresztą w polskiej doktrynie słusznie zauważa się, że sankcje administracyjne mogą pełnić różne funkcje. Tak E. Kruk, *op. cit.*, s. 109.

⁶⁰ M. Rogalski, *op. cit.*, s. 68.

karnej. Należy wszakże zauważyć, że poziom represyjności sankcji administracyjnych jako takich nakazuje dopatrywać się w nich elementu odpłaty⁶¹, co w połączeniu ze słabnącym postrzeganiem kary kryminalnej w kategoriach odpłaty i przesunięciem akcentów z odpłaty na jej inne cele, co ma miejsce we współczesnym prawie karnym sprawia, że trudno tu dostrzec istotną różnicę. Gdyby dopatrywać się jakiegoś zróżnicowania pod analizowanym względem, to można stwierdzić, że w przypadku sankcji administracyjnej w grę wchodzi reakcja niekiedy na naruszenie norm o charakterze technicznym⁶², czego prawo karne w zasadzie nie czyni. Jednak nie jest to jasne kryterium. Tylko częściowo rację ma E. Kruk, pisząc, że ogólnym celem odpowiedzialności administracyjnej jest ochrona szeroko rozumianego interesu publicznego, a nie odpłata, a jej dominującą funkcją jest funkcja prewencyjna⁶³. Podkreślenie, że odpłata nie jest celem odpowiedzialności administracyjnej ma ją różnić od odpowiedzialności karnej. Jednak nie różni, gdyż odpłata dawno przestała być głównym celem kary kryminalnej. Jest nim współcześnie przede wszystkim prewencja. Gdy połączyć to z okolicznością, że sankcja administracyjna może pełnić funkcję kompensacyjną i represyjną⁶⁴, i mieć świadomość, że bardzo podobnie jest z odpowiedzialnością karną, należy uznać, że pod względem celu sankcje karne i administracyjne właściwie się nie różnią. Pojawiające się niekiedy w literaturze administracyjnoprawnej stwierdzenie, że zarówno odpowiedzialność administracyjna, jak i karna pełnią funkcję prewencyjną i represyjną jest słuszne⁶⁵, jednak współcześnie stwierdzenie, że prawo administracyjne kładzie akcent na funkcję prewencyjną, a prawo karne na represyjną⁶⁶, nie wydaje się już być uzasadnione. Sankcje administracyjne mają w coraz większym zakresie charakter *par excellence* represyjny, natomiast nowoczesne prawo karne nigdy nie operuje sankcją dla samej represji. U podłoża represji zawsze tkwi cel prewencyjny. Raz jeszcze zatem należy podkreślić, że różnicująca rola celu sankcji bywa niekiedy w doktrynie prawa administracyjnego przeceniana. W gruncie rzeczy cele stosowania sankcji w ogóle nie różnicują sankcji administracyjnych i karnych.

Różnicy należałoby się intuicyjnie dopatrywać raczej w metodzie regulacji. Prawo administracyjne, obok kar, operuje sankcjami o charakterze egzekucyjnym (także, jeżeli

miały postać kar w celu przymuszenia do zachowania zgodnego z żądaniem organu, czy też sankcji pieniężnych, wymierzanych przez organ egzekucyjny, gdyż ich istotą

⁶¹ Istnienie tego elementu podkreśla E. Kruk, *op. cit.*, s. 109.

⁶² M. Rogalski, *op. cit.*, s. 68. Zwraca jednak uwagę ekspansywność regulacji administracyjnych, które nie dotyczą tylko naruszenia norm technicznych, lecz także występują jako samoistne kary. Co więcej, ich ekspansja na tereny tradycyjnie zajmowane przez prawo karne – o czym szczegółowo niżej – bywa uzasadniana potrzebą zmniejszenia kryminalizacji.

⁶³ E. Kruk: *op. cit.*, s. 109.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie...*, *op. cit.*, s. 62, E. Łętowska, *Odpowiedzialność w aparacie administracyjnym*, [w:] G. Schulze, J. Łętowski (red.), *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, Wrocław 1981, s. 228; P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, Przegląd Prawa Rolnego 2011, nr 1 (8), s. 68.

⁶⁶ E. Łętowska, *op. cit.*, s. 228; P. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 68. Por. A. Michór, *op. cit.*, s. 585; M. Ušak, *Kary pieniężne...*, *op. cit.*, s. 136.

nie jest karanie, lecz służą realizacji właściwej sankcji)⁶⁷ i sankcjami pozbawienia lub ograniczenia uprawnień, koncesji, zezwolenia, czy zgody⁶⁸. Gdyby operowało tylko nimi, dostrzeżenie różnicy między sankcją administracyjną a karną byłoby łatwe⁶⁹. Istnienie kar administracyjnych, i to nie tylko służących realizacji np. egzekucji, lecz samoistnych, utrudnia ustalenie, gdzie tkwi różnica. Być może jest tak, że nie da się jej w obecnym stanie prawa abstrakcyjnie określić. Nie wydaje się bowiem, że mogłaby zadawać próba oparta na kryterium czysto formalnym, czyli stwierdzenie, że sankcje orzekane w postępowaniu karnym mają charakter karny, a orzekane w postępowaniu administracyjnym – administracyjny⁷⁰. Tak właśnie jest, jednak pozostawia to daleko idący niedosyt, z punktu widzenia aksjologii systemu rodzi poważne wątpliwości, podobnie stwierdzenie, że orzekanie kar administracyjnych nie opiera się na zasadzie winy, przeciwnie niż w prawie karnym⁷¹. Właśnie ów niedosyt spowodował, jak się wydaje, wykształcenie na gruncie orzecznictwa TK szerokiego pojęcia sprawy karnej i prawa represyjnego.

Niewątpliwie znacznie klarowniejsza od obecnej (także, a nawet zwłaszcza z powodu podniesionych wyżej kwestii związanych z winą i trybem orzekania) byłaby sytuacja, gdyby prawo administracyjne nie operowało karą jako samoistną sankcją, a tylko jako środkiem ułatwiającym wykonywanie innych sankcji, albo, gdyby kary administracyjne występowały w funkcji swego rodzaju odszkodowania⁷². Do powyższego postulatu można byłoby zgłosić zastrzeżenie, że idzie on zbyt daleko, skoro przyjęto się już, że ustawodawca za pomocą kar administracyjnych wymusza pewne zachowania na adresatach normy. Warto jednak zastanowić, czy rzeczywiście prawo administracyjne, które nie operuje właściwym dla prawa i postępowania karnego systemem gwarancji praw jednostki, jest w danym wypadku właściwym narzędziem. Kara kryminalna, zwłaszcza we współczesnym prawie karnym, szeroko operującym grzywną, wcale nie musi być dolegliwsza od administracyjnej kary pieniężnej⁷³. To nie dolegliwość jest

⁶⁷ Por. M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 106.

⁶⁸ Por. *ibidem*, s. 113 i n.; E. Bojanowski, *Cofnięcie uprawnień w przepisach prawa administracyjnego (kilka uwag)*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusz Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 49 i n. Nieco odmiennie L. Dziewięcka-Bokun, *Sankcja prawna...*, *op. cit.*, s. 46–47.

⁶⁹ Warto zauważyć, że w doktrynie prawa administracyjnego istnieje pogląd, zgodnie z którym sankcją administracyjną (nazywana przez Autora sankcją prawną w prawie administracyjnym) jest następstwo naruszenia prawa polegające na utracie uprawnień lub naruszeniu obowiązku. Tak M. Lewicki, *Pojęcie sankcji...*, *op. cit.*, s. 70. W tak rozumianej typologii Autor widzi też miejsce dla kar administracyjnych (*ibidem*, s. 70–75), jednak wydaje się, że takie rozłożenie akcentów jest znamienne.

⁷⁰ Z. Kmieciak (*Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 121) pisze, że sankcje administracyjne powodują pewną dolegliwość dla podmiotu naruszającego prawo przez podjęcie aktu administracyjnego.

⁷¹ I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna...*, *op. cit.*, s. 168.

⁷² Jak słusznie proponuje M. Wierzbowski, *Opinia...*, *op. cit.*, s. 6.

⁷³ Raz jeszcze warto przywołać trafną uwagę M. Rogalskiego, że w zakresie wysokości sankcji różnice między karą grzywny a karą administracyjną zacierają się. M. Rogalski, *op. cit.*, s. 67. W takiej sytuacji ewentualne argumenty, że odpowiedzialność karna jest dla sprawcy dolegliwsza byłoby nieprawdziwe. Natomiast zastosowanie się do propozycji M. Wierzbowskiego faktycznie wywołałoby stan, jak się wydaje – pożądaný – w którym kary administracyjne byłyby zdecydowanie mniej dolegliwe, niż kary kryminalne

zasadniczą różnicą między nimi, ale to, że sankcje administracyjne, w odróżnieniu od kary kryminalnej, można nakładać bez przypisania sprawcy winy, a zatem łatwiej je nałożyć. Można przejść nad tym do porządku dziennego i przyznać państwu prawo do nakładania na sprawców surowych kar w trybie administracyjnym bez przypisywania im winy. Jednak to, że wysoka grzywna nałożona na sprawcę nie będzie nazwana grzywną kryminalną, czy grzywną za wykroczenie nie znaczy, że będzie mniej dolegliwa. Można też wprowadzić pojęcia prawnokarne do prawa administracyjnego, co w dalszej perspektywie może stopniowo przekształcić je w prawo karne. Można wreszcie prezentować pogląd, że właściwym narzędziem do wymuszania na obywatelach określonych postaw nie jest samoistna kara administracyjna, ale szeroko pojęta kara kryminalna, tzn. taka, którą operuje prawo karne i prawo wykroczeń, oparte na zasadzie winy, a zatem gwarantujące dopasowanie poziomu represji do celu, jaki ustawodawca chce osiągnąć. Warto zauważyć, że obok prawa karnego w ścisłym rozumieniu właściwym narzędziem w tej mierze jest prawo wykroczeń, także oparte na zasadzie winy, a zatem nieoperujące odpowiedzialnością administracyjną, lecz karną *sensu largo*⁷⁴.

W wypadku należytego rozgraniczenia prawa karnego i administracyjnego byłoby jasne, że kara to środek ściśle prawnokarny, a kara administracyjna w gruncie rzeczy nie jest karą w takim sensie, w jakim rozumie ją prawo karne⁷⁵. Niestety wydaje się, że stan taki nie jest możliwy do osiągnięcia. Skoro tak – należy pogodzić się z istnieniem samoistnych kar pieniężnych, i widzieć w nich swego rodzaju surogat kar kryminalnych, subsydiarny w stosunku do nich⁷⁶, mogący je uzupełniać lub zastępować⁷⁷, który

⁷⁴ Stąd przepisy tworzące typy wykroczeń, nawet wtedy, kiedy stanowią uzupełniającą sankcję w stosunku do zakazów lub nakazów administracyjnych, nie rodzą odpowiedzialności administracyjnej, ale karną *sensu largo*. Dlatego np. art. 158 k.w. typizujący m.in. dokonanie wyrębu drzewa we własnym lesie i operujący karą grzywny do 5000 zł jest przepisem karnym. Dla przypisania odpowiedzialności należy ustalić winę sprawcy, co czyni niezależny sąd, zaś sprawcy przysługuje prawo do obrony. W tym kontekście zastanawiać musi istnienie kar administracyjnych m.in. za usunięcie drzewa, przewidzianych w art. 88 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.), wymierzanych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, które są co prawda niższe od grzywny za wykroczenie, ale których nie nakłada sąd, dla przypisania której nie jest wymagana wina, zaś procedura nie przewiduje prawa do obrony. Wydaje się, że istnienie ich nie jest wynikiem dążenia do zapewnienia przestrzegania przez właścicieli zakazu wycinki drzew, to bowiem realizuje przepis k.w., ustawy ukierunkowanej resocjalizacyjnie i stosowanej przez niezależny sąd. Być może chodzi tu o zasilanie budżetów gmin wpływami z kar administracyjnych.

⁷⁵ Gdy obecnie należy chyba przyjąć do wiadomości, że szereg kar administracyjnych jest w gruncie rzeczy instytucjami prawa karnego. Mimo sceptycyzmu wyrażanego niekiedy w doktrynie prawa administracyjnego (M. Stahl, *op. cit.*, s. 25), kwestia ta wydaje się być oczywista. Należy chyba podzielić stanowisko, że jest to przypadek odpowiedzialności karnej, której formalnie nadano charakter administracyjny (J. Skupiński, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych na tle polskiej ustawy z dnia 28 października 2002 r. (próba zarysu problematyki)*, [w:] M. Płachta (red.), *Aktualne problemy prawa i procesu karnego. Księga ofiarowana profesorowi Janowi Grajewskiemu*, Gdańsk 2003, s. 368; Z. Kmiecik, *Charakter prawny orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej a koncepcja sankcji administracyjnej*, Glosa 1997, nr 11, s. 56; W. Wróbel, *op. cit.*, s. 149).

⁷⁶ Por. wyżej.

⁷⁷ W. Radecki, *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, [w:] M. Bojarski (red.), *Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 1994, s. 27. W gruncie rzeczy zatem nie ma powodów uważać, że stosowanie terminu „kara pieniężna” jest na gruncie prawa administracyjnego mylące, gdyż może sugerować, że chodzi o odpowiedzialność karną (tak P. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 76). Rzecz w tym, że niekiedy właśnie chodzi

będzie trzeba tolerować, starając się zapobiec jego nadmiernej ekspansji. To jednak rodzi pytanie, jaki właściwie jest powód, dla którego w sferze prawa represyjnego, zagospodarowanej tradycyjnie przez prawo karne, pojawiają się coraz szerzej przepisy prawa administracyjnego, a w dalszej perspektywie stawia zagadnienie rozwiązania zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej.

Odpowiadając na pierwsze pytanie można przypuszczać, że chodzi o swego rodzaju uproszczenie regulacji. W polskiej doktrynie prawa karnego swego czasu wyodrębniono tzw. uproszczone formy typizacji⁷⁸. Jak wiadomo, podstawą wszelkiej typizacji jest stwierdzenie, że pewne dobro wymaga ochrony, że należy dobru temu dzielić prawnokarnej ochrony. Sama typizacja jest realizacją tego założenia, przy czym – jak wskazuje się w doktrynie – może doznać pewnych uproszczeń, wynikających z różnych powodów⁷⁹. W literaturze wskazuje się, że taką uproszczoną formą penalizacji może być wprowadzanie typów przestępstw formalnych, czy przestępstw polegających na posiadaniu pewnych przedmiotów⁸⁰. Jako przyczyny wprowadzania przez ustawodawcę takich form wskazuje się względy prewencyjne i dowodowe⁸¹.

Nie inaczej może być w przypadku wprowadzania odpowiedzialności administracyjnej w miejsce odpowiedzialności karnej. Także i tutaj w grę wchodzi cele prewencyjne, które można osiągać w drodze stosowania przepisów prawnokarnych, lecz które równie dobrze można osiągać przez stosowanie regulacji o charakterze administracyjnym, przez konstruowanie deliktów administracyjnych, czyli czynów stanowiących naruszenie reguł prawa administracyjnego, mających określone znamiona, a przez to wykazujących znaczne podobieństwo do czynów zabronionych przez prawo karne⁸², tworzonych zresztą przez ustawodawcę w wyniku swego rodzaju typizacji, tyle, że dokonywanej na gruncie prawa administracyjnego, a nie karnego⁸³. Prostota postępowania administracyjnego, jego szybkość i brak ograniczeń jakie istnieją w postępowaniu wiążącym się z przypisaniem odpowiedzialności karnej powodują, że osiągnięcie określonych celów środkami prawa administracyjnego jawić się może jako kuszące⁸⁴. Jest tak tym bardziej, że na gruncie postępowania administracyjnego nie muszą pojawić się – w ogóle, czy w tak szerokim zakresie – skutki, o których swego czasu L. Gardocki napisał, że „pierwotny kształt czynu społecznie niebezpiecznego poddawany z różnych powodów obróbce w procesie penalizacji, powraca (...) w toku stosowania przepisów prawa karnego”⁸⁵, mając na myśli okoliczność, że orzekając w sprawach o przestępstwa powstałe w toku typizacji uproszczonej sądy mogą wykazywać tendencję do stosowania przepisu o znikomej społecznej szkodliwości czynu, mając w gruncie rzeczy na uwadze

o odpowiedzialność quasi-karną, czy też zastępującą karną, a od tej ostatniej różniącą się jedynie tym, że stosowana bez materialnych i procesowych gwarancji dla niej charakterystycznych.

⁷⁸ L. Gardocki, *Typizacja uproszczona*, *Studia Iuridica* 1982, t. X, s. 71 i n.; *idem*, *Uproszczone formy penalizacji*, *PiP* 1975, z. 8–9, s. 68 i n.

⁷⁹ L. Gardocki, *Typizacja...*, *op. cit.*, s. 71; *idem*, *Uproszczone formy...*, *op. cit.*, s. 68.

⁸⁰ L. Gardocki, *Typizacja...*, *op. cit.*, s. 77 i n.

⁸¹ *Ibidem*, s. 79.

⁸² Na temat konstrukcji deliktu administracyjnego por. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie...*, *op. cit.*, s. 212 i n.

⁸³ Por. M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 93.

⁸⁴ W. Radecki, *Zastępowanie odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 546.

⁸⁵ L. Gardocki, *Typizacja...*, *op. cit.*, s. 82.

okoliczności, które zawarte były w celowo opuszczonych w toku uproszczonej typizacji znamionach. Zresztą nawet na etapie wymiaru (a nawet wykonania) kary niekiedy jest konieczne odwoływanie się do opuszczonych w toku uproszczonej typizacji cech – wszak jeżeli nie uświadomi się skazanemu, dlaczego zachowanie, którego się dopuścił, jest zabronione, trudno oczekiwać, by kara pełniła rolę wychowawczą. Taka kara może tylko odstraszać⁸⁶. Warto wszakże uświadomić sobie, że konkretna regulacja administracyjnoprawna nie musi mieć ambicji wychowawczych w odniesieniu do sprawy, tak, jak nie musi nawet mieć celu represyjnego. Niekiedy, co pojawiło się w orzeczeniach TK odnoszących się do opłat dodatkowych, cel ten można zidentyfikować jako typowo fiskalny.

Mielibyśmy tu zatem do czynienia z uproszczeniem typizacji tak daleko idącym, że wychodziłoby poza granice prawa karnego jako takiego, a skutkowałoby regulacją o charakterze administracyjnym. Byłby to bardzo specyficzny przypadek typizacji uproszczonej. Uproszczenie to mogłoby dotyczyć znamion czynu zabronionego. W doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę na to, iż typowy delikt administracyjny ma charakter formalny, rozumiejąc to określenie w tym sensie, że stwierdzenie deliktu i wymierzenie sankcji nie musi się wiązać z naruszeniem lub narażeniem dobra prawnie chronionego⁸⁷. Oczywiście istnieją także i przestępstwa formalne, jednak nie wydaje się, by można było powiedzieć, że konstrukcja występku formalnego jest podstawową formą w jakiej realizuje się typizacja w prawie karnym. Typy takie powstają często właśnie w wyniku typizacji uproszczonej⁸⁸. W przypadku deliktu administracyjnego typ formalny jest konstrukcją typową. Przypadki przekształcenia typu występku w typ deliktu administracyjnego⁸⁹ mogą się zatem wiązać z uproszczeniem polegającym na przekształceniu czynu materialnego w formalny. Uproszczenie w konkretnym wypadku zwykle dotyczy także zawinienia, gdyż odpowiedzialność administracyjna nie musi się opierać na zasadzie winy⁹⁰. Uproszczeniu podlega też sam mechanizm wymierzania sprawiedliwości, także w aspekcie procesowym.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 80–82. Autor pisze o etapie wykonania kary. Wydaje się jednak, że nie inaczej będzie na etapie podawania skazanemu ustnych motywów wyroku, co ma znaczenie dla analizowanego przypadku, skoro mowa o przypadkach, kiedy za wystarczające uważa się wymierzenie grzywny (czy kary pieniężnej).

⁸⁷ M. Lewicki, *Sankcje...*, *op. cit.*, s. 84 i n.; E. Kruk, *op. cit.*, s. 123. Należy zastrzec, że okoliczność, iż dane zachowanie nie narusza, ani nie naraża żadnego dobra prawnego nie przesądza jeszcze samo w sobie o jego formalnym charakterze. Przepis typizujący dane zachowanie może przecież przewidywać jakiś inny skutek, leżący poza przedmiotem ochrony. Jednak powołane stwierdzenie jest słuszne, jeżeli rozumieć je w ten sposób, że typowy delikt administracyjny nie polega na narażeniu dobra chronionego na niebezpieczeństwo konkretne, ani tym bardziej na naruszeniu tego dobra, lecz na samym zabronionym zachowaniu.

⁸⁸ L. Gardocki, *Typizacja...*, *op. cit.*, s. 77 i n.

⁸⁹ Lub też stworzenia swego rodzaju pary typów złożonej z występku materialnego i formalnego deliktu administracyjnego.

⁹⁰ Na motyw ustawodawcy, jakim jest chęć uwolnienia odpowiedzialności od zasady winy wskazuje W. Radecki, *Kary pieniężne...*, *op. cit.*, s. 10 i n.; a także M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne – główne kierunki ewolucji w okresie 20 lat rozwoju polskiego prawa antymonopolowego*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 5, s. 6; Szczegółowo M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 154. To, że odpowiedzialność administracyjna nie musi się opierać na winie, nie znaczy, że nigdy się nie opiera. W doktrynie słusznie zauważa się, że niekiedy winę, jako okoliczność wpływającą na charakter deliktu, da się wywnioskować z opisu czynu. Tak D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 127. Pogląd ten podziela M. Wincenciak,

wym, czy też w niezwykle istotnym dla prawidłowej reakcji prawnokarnej aspekcie zasad wymiaru kar i środków karnych. Jak wiadomo, zasady te stanowią istotny fragment całej regulacji prawnokarnej, i zawierają cały szereg mechanizmów sprzyjających poszanowaniu zasady sprawiedliwości, winy, humanitaryzmu i proporcjonalności. W przypadku sankcji administracyjnych nie obowiązują rygory właściwe dla prawa karnego, co wiąże się nie tylko z mniejszym kosztem, większą szybkością reakcji, lecz także z uproszczonym trybem stosowania⁹¹. W odniesieniu do (nieistniejących przy sankcjach administracyjnych) rygorów właściwych dla prawa karnego należy zauważyć, że właśnie ich istnienie pozwala na sprawiedliwe zastosowanie represji⁹². Gwarancji takich prawo i postępowanie administracyjne daje znacznie mniej, zwłaszcza, jeżeli pamiętać o samym charakterze odpowiedzialności administracyjnej, jako szybkiego środka reakcji wdrażanego w wypadku, kiedy akt administracyjny ustala od razu autorytatywnie wzajemne prawa i obowiązki stron stosunku administracyjno-prawnego, i od razu pozwala na reagowanie w sytuacji, gdy – z jakichkolwiek bądź powodów – nie dochodzi do wykonania obowiązku⁹³. Podkreślić należy, że zagadnienie, o którym mowa, nie da się sprowadzić wyłącznie do kwestii prawa do sądu⁹⁴. Gdyby była to wyłącznie kwestia orzekania przez sąd, można byłoby – pamiętając o tym, że możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego stanowi realizację prawa do sądu⁹⁵ – uważać, że zostały zachowane standardy państwa prawnego. Jednak nie chodzi tu tylko o tryb orzekania i o zachowanie prawa do sądu, lecz o kwestię kapitałną z punktu widzenia zasad cywilizowanego prawa – mianowicie o zasadę winy, a w dalszej kolejności o zasady wymiaru kary. Zastępowanie regulacji prawa karnego, rządzącego się zasadą winy odpowiedzialnością administracyjną, która może być obiektywna jest uproszczeniem nadmiernym.

Kolejnym uproszczeniem, tylko do pewnego stopnia dającym się uzasadnić dążeniem do uniknięcia arbitralności orzekania, jest istnienie w prawie administracyjnym przypadków kar pieniężnych o sztywnej wysokości⁹⁶. W literaturze słusznie zauważa się, że są to sankcje bezwzględnie oznaczone, uniemożliwiające dostosowywanie poziomu represji do wagi czynu. Jest to kolejne uproszczenie, w gruncie rzeczy wynikające z poprzedniego. Skoro bowiem orzekanie odbywa się bez stosowania zasady winy, wprowadzenie luzu decyzyjnego w odniesieniu do wysokości sankcji może budzić obawy, że zapadające rozstrzygnięcia będą arbitralne, a zatem – być może –

⁹¹ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady...*, *op. cit.*, s. 122; M. Uśak, *Kary pieniężne...*, s. 137; M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne – główne kierunki...*, *op. cit.*, s. 6.

⁹² Słusznie akcentuje to M. Wierzbowski, *Opinia...*, *op. cit.*, s. 6.

⁹³ J. Filipek, *op. cit.*, 873 i n.

⁹⁴ Jak uważa M. Stahl, *op. cit.*, s. 25.

⁹⁵ Element ten akcentuje M. Stahl (*op. cit.*, s. 25), podnosząc go dla uargumentowania, że nie jest uzasadniona zdiagnozowana przez nią „ekspansja doktryny prawa karnego”, której przedstawiciele „uznają kary pieniężne o powszechnym zakresie zastosowania za środki karne sensu largo, w stosunku do których powinny obowiązywać zasady adekwatne dla takich kar”. Rzecz jednak w tym, że prawo do sądu, jak każda regulacja procesowa, służy wyłącznie do zrealizowania przepisów prawa materialnego – w danym wypadku chodzi o to, by wina sprawcy była stwierdzona orzeczeniem sądu. Istnienie sądowej kontroli kar administracyjnych nie zmienia okoliczności, że sąd nie kontroluje kwestii winy. Tymczasem w wypadkach, kiedy kara administracyjna zastępuje karę ściśle karną, brak wymogu zawinienia jest wadą kardynalną.

⁹⁶ Przykłady takich sankcji podaje T. Oczkowski (*Delikty...*, *op. cit.*, s. 181).

niesprawiedliwe. Stąd dążenie, by tego luzu nie było. Z drugiej jednak strony, jego brak skutkuje pojawieniem się sankcji bezwzględnie oznaczonej, której nie daje się dostosować do zróżnicowanych stanów faktycznych⁹⁷. Istnienie tego stanu prowadzi do propozycji wprowadzania określonych reguł orzekania takich sankcji⁹⁸, co będzie – jak się wydaje – swego rodzaju protezą zasad wymiaru kary znanych prawu karnemu.

Jest to pochodna zagadnienia ogólniejszego. Otóż w wypadku odpowiedzialności karno-administracyjnej nie istnieją zasady wymiaru kary. Dlatego każdy przypadek luzu decyzyjnego rodzi obawę, że decyzja podjęta przez organ administracyjny będzie – przynajmniej w pewnym zakresie – arbitralna. Co więcej – z uwagi na brak prawnych kryteriów oceny wysokości kary – sądowa kontrola decyzji w tym zakresie jest niemożliwa⁹⁹.

Powyższe oznacza, że w przypadkach normowania zredukowanego aż do odpowiedzialności administracyjnej, także i na etapie wymiaru kary następują uproszczenia. Wcale nie musi pojawiać się wskazany przez L. Gardockiego dla przypadków typizacji uproszczonej pozostającej w granicach prawa karnego przypadek „powrotu oknem” pierwotnego kształtu czynu, poddanego typizacji uproszczonej¹⁰⁰. Organ administracyjny, kierujący się innymi pryncypiami, niż sąd karny, przyzwyczajony do innego operowania argumentacją walidacyjną, nie musiałby uwzględniać w stosowaniu przepisu jego *ratio legis*, co mogłoby oznaczać, że nawet dysponując stosownym luzem decyzyjnym nie byłby skłonny rezygnować z fakultatywnego zastosowania przepisu w sytuacji, kiedy zdekodowana zeń norma chroni wartość, która nie jest w danym wypadku naruszana, ani narażana. Innymi słowy w tak uproszczonej typizacji dochodzi do sytuacji, kiedy organ administracyjny rozstrzyga środkami prawa administracyjnego problemy, których aksjologia sytuuje je raczej w obrębie tradycyjnie zarezerwowanym dla regulacji o charakterze prawnokarnym.

Wreszcie całkowicie oczywiste jest, że w postępowaniu administracyjnym nie mamy do czynienia z gwarancjami, jakie chronią interesy oskarżonego w postępowaniu karnym. Jest to zagadnienie wykraczające poza zakres niniejszych rozważań, jednak należy je zasygnalizować. Brak zasady domniemania niewinności, zasady *in dubio pro reo*, prawa do obrony sprawia, że postępowanie administracyjne nie jest odpowiednie do rozstrzygania materii o charakterze represyjnym¹⁰¹.

⁹⁷ K. Zacharzewski, *Prawo giełdowe*, Warszawa 2010, s. 122; T. Oczkowski, *Delikty...*, *op. cit.*, s. 181. Można zauważyć, że w takim wypadku organ administracyjny staje się tylko „ustami ustawy”. Prawo karno-administracyjne wydaje się zatem przechodzić podobną ewolucję, jak prawo karne. Czyżby następnym krokiem miało być wprowadzenie namiastki zasady winy?

⁹⁸ P. Wajda, *Sankcje administracyjne jako mechanizm zabezpieczający realizację obowiązków informacyjnych w toku oferty publicznej papierów wartościowych na rynek giełdowy*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne – blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 396; T. Oczkowski, *Delikty...*, *op. cit.*, s. 181.

⁹⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Cel i funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne...*, *op. cit.*, s. 135; T. Oczkowski, *Delikty...*, *op. cit.*, s. 181.

¹⁰⁰ L. Gardocki, *Typizacja...*, *op. cit.*, s. 82.

¹⁰¹ M. Czyżak, *Karno-administracyjne, karnoskarbowe i quasi – karne formy odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, WPP 2004, nr 11, s. 40; T. Oczkowski, *Delikty...*, *op. cit.*, s. 183.

Istota zagadnienia tkwi w tym, że metodą administracyjną reguluje się materię prawnokarną. Może właśnie z tego powodu rekomendacja Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr R 91(1) z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych¹⁰² formułuje w odniesieniu do sankcji administracyjnych karnoprawną zasadę *nulla poena sine lege*¹⁰³. Nie bez powodu też w rezolucji Komitetu Rady Ministrów Europy (77) z 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami administracyjnymi¹⁰⁴ do zasad procesowych, mających zastosowanie w postępowaniu administracyjnym zaliczono szereg zasad o rodowodzie prawnokarnym, jak np. obowiązek poinformowania osoby o zarzutach przeciwko niej, o charakterze świadczących przeciwko niej dowodów, o prawie do wypowiedzenia się przed wydaniem aktu administracyjnego nakładającego sankcję¹⁰⁵. Jednak wszystko to nie zmienia istoty problemu – nadal jest to odpowiedzialność represyjna, która nie rządzi się zasadą winy, i która operuje karami wymierzonymi bez stosowania tradycyjnych reguł ich wymierzania.

Powraca problem poruszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu w sprawie zakończonej wyrokiem TK z 27 kwietnia 1999 r. (P 7/98)¹⁰⁶. Przypomnijmy, że RPO uważał, że zarówno regulacje z zakresu przestępstw i wykroczeń skarbowych, jak z zakresu opłaty podatkowej, są w gruncie rzeczy materią prawnokarną. W związku z tym oczekiwał, że oba te reżimy odpowiedzialności będą traktowane identycznie. TK nie podzielił tego poglądu, choć w następnych latach zmienił stanowisko, czego dobrym przykładem jest choćby wyrok z 18 listopada 2010 r. Niezależnie od tego, czy akceptować nowsze orzecznictwo TK, i przyjmować, że szereg kar administracyjnych jest w gruncie rzeczy instytucjami prawa karnego, czy – odmiennie – uważać, że ma miejsce swego rodzaju „administratywizacja”¹⁰⁷ odpowiedzialności karnej, należy zmierzyć się z problemem podstawowym – czy odpowiedzialność karna i odpowiedzialność administracyjna nie zbliżają się do siebie na tyle mocno, by zaczynała się zacierać różnica jakościowa między nimi. Być może jest to fragment procesu krystalizowania się szeroko pojętego prawa represyjnego, które nie będzie ani czystym prawem karnym, ani czystym prawem administracyjnym. Być może można już zaryzykować stwierdzenie, że tak prawo karne, jak administracyjno-karne, mogą być uznane za składowe szeroko pojętego rozumianego prawa represyjnego, i że w odniesieniu do obu tych rodzajów odpowiedzialności wolno i należy stosować standard

¹⁰² Tekst [w:] Z. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132.

¹⁰³ Por. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 86; D. Korczyński, *op. cit.*, s. 61.

¹⁰⁴ Tekst [w:] Z. Jasudowicz, *op. cit.*, s. 35.

¹⁰⁵ Por. P. Starzyński, *op. cit.*, s. 461.

¹⁰⁶ OTK 1999, nr 4, poz. 72.

¹⁰⁷ Zagadnienie to samo w sobie warte byłoby odrębnych uwag. Można chyba zaryzykować stwierdzenie, że szereg przepisów prawa karnego powstaje tylko po to, by stanowić zabezpieczenie regulacji o charakterze czysto administracyjnym. Nie dotyczy to już tylko prawa wykroczeń, gdzie zapewne da się to z łatwością uzasadnić, lecz także prawa karnego. Takie obwarowywanie regulacji prawno-administracyjnych przepisami prawnokarnymi ma miejsce także i w przypadkach, kiedy zaangażowanie regulacji prawnokarnych wydaje się mało uzasadnione kryminalnopolitycznie. Można zatem mówić chyba o dającym się zauważyć procesie obustronnego zbliżania się regulacji prawnokarnych i prawno-administracyjnych.

przewidziany dla szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej¹⁰⁸. Wydaje się, że szerokie ujmowanie zasady *ne bis in idem*¹⁰⁹ w orzecznictwie europejskim jest echem dostrzeżenia takiego procesu. Jeżeli tak jest, reakcję można ocenić jako w pewnym sensie prawidłową. Skoro dostrzegamy, że ustawodawca, czy ustawodawcy przenoszą szereg regulacji z zakresu prawa karnego do prawa administracyjnego, naturalną reakcją jest, by przypadki należące formalnie do reżimu odpowiedzialności administracyjnej zacząć traktować zgodnie z jej materialnym, merytorycznym charakterem – tak jakby były odpowiedzialności karną¹¹⁰. W zaistniałej sytuacji być może rzeczywiście konieczne jest opracowanie reguł postępowania w razie zbiegu odpowiedzialności¹¹¹. Wydaje się, że należy podzielić pogląd, że tam, gdzie organ administracyjny ma prawo do nakładania kar, należy wymagać przestrzegania wszystkich elementarnych zasad uczciwego procesu karnego¹¹². Wydaje się, że ten słuszny postulat należy rozszerzyć, stawiając dodatkowy wymóg, by w takich wypadkach stosować też zasady wymiaru kar i środków karnych. Chodzi tu nie tylko o zasady wymiaru kary *sensu stricte*. Dla zbiegu odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie sama ustawa przewiduje mechanizm redukcji orzeczonych kar, co pozwala na zabezpieczenie przestrzegania zasady proporcjonalności, mimo formalnej dopuszczalności dwukrotnego postępowania o ten sam czyn. Słusznie zwraca na to uwagę W. Wróbel¹¹³. Być może istnieje potrzeba wprowadzenia takiego mechanizmu także w odniesieniu do zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej¹¹⁴. Należy chyba także wymagać – i to najbardziej pierwotna kwestia – by odpowiedzialność w takich wypadkach wiązała się z ustaleniem winy sprawcy¹¹⁵. Potrzeba istnienia zasady *ne bis in idem* w razie zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z karną jawi się jako oczywistość¹¹⁶. Jest

¹⁰⁸ K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, CzPKiNP 1999, z. 1, s. 56; P. Daniluk, *Zabieg odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 555.

¹⁰⁹ Zwraca na to uwagę W. Wróbel, *op. cit.*, s. 142. Por. też szczegółową analizę orzecznictwa europejskiego, której dokonuje D. Korczyński (*op. cit.*, s. 62–68).

¹¹⁰ Por. uwagi M. Wincenciaka, *op. cit.*, s. 267 i n.; a także M. Uśak, *Kary pieniężne...*, *op. cit.*, s. 129.

¹¹¹ Wniosek taki stawia M. Winceniak, *op. cit.*, s. 267.

¹¹² M. Wierzbowski, *Opinia...*, s. 5–6; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa...*, *op. cit.*, s. 6; K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 51. Warto zauważyć, że w tą stronę zdaje się zmierzać NSA w uzasadnieniu do wyroku z 6 października 2009 r. (II GSK 53/2009), Lex Polonica nr 2118049, stwierdzając, że przesłanki wydania uznaniowej decyzji o nałożeniu sankcji muszą być racjonalne i precyzyjne, a nadto należy uwzględnić cele, jakie zamierza osiągnąć nakładający sankcję organ. Por. też uzasadnienie wyroku NSA z 17 lutego 2010 r. (II GSK 401/2009), Lex Polonica nr 2229930, A. Skoczył: Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne...*, *op. cit.*, s. 324; T. Oczkowski, *Delikty...*, s. 180.

¹¹³ *Op. cit.*, s. 142.

¹¹⁴ Por. S. Waltoś, *Konsekwencje prawne zbiegu znamion przestępstwa i wykroczenia w czynie społecznie niebezpiecznym*, PiP 1970, z. 11, s. 701–702; D. Korczyński, *op. cit.*, s. 70.

¹¹⁵ Po raz kolejny warto odwołać się do poglądów M. Wierzbowskiego, który widzi konieczność wprowadzenia w takich wypadkach przynajmniej niektórych spośród prawno-karnych okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną. Autor operuje co prawda przykładem stanu wyższej konieczności, wnosząc z wywodu – wyłączającego bezprawność, jednak nie będzie chyba nadużyciem stwierdzenie, że wypowiedź tą da się tak samo zastosować do okoliczności wyłączających winę. M. Wierzbowski, *Opinia...*, *op. cit.*, s. 6.

¹¹⁶ Por. M. Król-Bogomilska, *Z problematyki zbiegu...*, *op. cit.*, s. 69 i n.; O. M. Piaskowska, *Znaczenie rozstrzygnięć administracyjnych w procesie karnym*, Warszawa 2014, s. 36–37. Na marginesie

to jednak tylko postulat *de lege ferenda*, gdyż współcześnie nie da się zinterpretować art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. tak szeroko, by pod pojęciem postępowania karnego rozumieć także postępowanie administracyjne, nawet, jeżeli w postępowaniu tym orzeczono środek materialnie pełniący funkcję kary kryminalnej¹¹⁷.

W ogóle należy chyba zgodzić się ze stanowiskiem, że przypadki administracyjnych kar pieniężnych i opłat mający charakter w gruncie rzeczy penalny, powinny podlegać systemowi gwarancji wynikającemu z art. 42 Konstytucji RP¹¹⁸.

Oczywiście będzie tak tylko w razie trwania sytuacji, w której będą istniały przypadki odpowiedzialności formalnie administracyjnej, lecz mającej cechy prawnokarne. Przypadki te jednak wcale nie muszą istnieć. Pojawia się tu kolejna wątpliwość – czy istnieje możliwość wyegzekwowania od ustawodawcy swego rodzaju dyscypliny w operowaniu sankcjami administracyjnymi i karnymi w adekwatny sposób, a zatem – w obecnej sytuacji – do nienadużywania sankcji administracyjnych zastępujących prawnokarne.

Wreszcie, czy może nie jest tak, iż mamy do czynienia nie tylko ze zjawiskiem naturalnym, ale wręcz pożądanym? Może ustawodawca zastępuje sankcje administracyjne karnymi, bo lepiej funkcjonują w praktyce. Poddanie sankcji formalnie administracyjnych a merytorycznie karnych reżimowi *ne bis in idem* być może jest wystarczającym zabezpieczeniem praworządności.

Najłatwiej jest odpowiedzieć na to ostatnie pytanie. Wyżej wskazano, że reżim odpowiedzialności administracyjnej nie spełni, bo spełnić nie może, tych celów, jakie stawia się przed karą kryminalną. Zatem sytuacja, kiedy mamy do czynienia z odpowiedzialnością merytorycznie karną, ale formalnie administracyjną, zawsze będzie nieprawidłowa, ze względów wskazanych wyżej¹¹⁹. Wprowadzenie reguły *ne bis in idem* w odniesieniu do takich przypadków i postępowań zarówno merytorycznie, jak formalnie jest tylko koniecznym zabiegiem ratunkowym, pozwalającym choćby częściowo zachowywać zasadę państwa prawa w konkretnym przypadku. Jednak stanem pożądanym zawsze będzie taki, gdzie zagadnienia możliwe do rozstrzygnięcia przez organ administracyjny pozostaną w jego gestii, a sprawy o przestępstwa rozstrzyga sąd. W konkretnym przypadku zawsze oczywiście mogą pojawić się wątpliwości, dotyczące choćby statusu wykroczeń, jednak czym innym są wątpliwości, a czym innym masowe zjawisko pojawiania się deliktów administracyjnych o cechach przestępstw, a wsku-

należy akceptująco powołać wypowiedź W. Wróbla, iż prowadzenie ponownego postępowania w tej samej sprawie znacząco obniża standard efektywnego prawa do obrony, w szczególności domniemania niewinności (W. Wróbel, *op. cit.*, s. 144). Autor pisze co prawda o przypadku, kiedy dwukrotnie prowadzone jest postępowanie karne, a w każdym razie rozstrzygające o winie, a organ procesowy zna z pierwszego postępowania strategię obrony. W wypadku, kiedy najpierw prowadzone jest postępowanie karne a potem administracyjne, problem domniemania niewinności nie istnieje w sensie normatywnym. W wypadku, kiedy jest odwrotnie, pojawia się jednak, z nieco tylko mniejszą ostrością, niż w przypadku analizowanym przez W. Wróbla.

¹¹⁷ Podzielmy w tym zakresie pogląd W. Wróbla (*op. cit.*, s. 149).

¹¹⁸ Tak K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 51; A. Lipiński, *Niektóre problemy prawa energetycznego*, PUG 1998, nr 5, s. 8; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa...*, *op. cit.*, s. 6. Por. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie...*, *op. cit.*, s. 254.

¹¹⁹ Por. też D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 20–29; T. Oczkowski, *Delikty...*, *op. cit.*, s. 183.

tek tego masowych przypadków zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z karną w takich właśnie sytuacjach¹²⁰.

Odpowiedź na pytanie, czy istnieje możliwość wyegzekwowania od ustawodawcy dyscypliny w operowaniu sankcjami administracyjnymi i karnymi w adekwatny sposób jest trudniejsza tylko w tym sensie, że jest trudno akceptowalna. Samo jej uzyskanie właściwie nie jest trudne. W uzasadnieniu wielokrotnie powoływanego wyroku TK z 19 listopada 2010 r. padło znamienne zdanie, że „w myśl rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R 1/(91) przyjętej 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, władze administracyjne korzystają ze znacznych kompetencji sankcyjnych, co wynika ze wzrostu zadań administracyjnych państwa, a także widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji”. Najdalsi jesteśmy od stwierdzenia, że ta właśnie rekomendacja odpowiada za nadmiar deliktów administracyjnych, także i tam, gdzie właściwa byłaby karnoprawna metoda regulacji. Wydaje się, że jest wręcz przeciwnie. Rekomendacja, o której mowa jest nie tyle siłą sprawczą, co raczej jednym z przejawów ogólnej tendencji do „uciekania” z regulacji prawno-karnych w kierunku administracyjnych¹²¹. Warto jednak zauważyć, że niektóre regulacje unijne wprost nakładają obowiązek operowania w ustawodawstwie krajowym sankcjami administracyjnymi, które powinny być skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne, a zatem – w gruncie rzeczy – powinny spełniać funkcje kary kryminalnej¹²². Warto zauważyć, że stwierdzona tendencja w kierunku dekryminalizacji, w gruncie rzeczy może być postrzegana jako dość przewrotnie motywowane zjawisko. Oto znikają typy przestępstw i wykroczeń, a w ich miejsce pojawiają się typy deliktów administracyjnych, których nie ocenia sąd, do których nie stosuje się zasad prawa karnego, ale za popełnienie których grożą poważne kary finansowe, które dolegliwością odpowiadają grzywnie. Jedynie niewielkim, i całkowicie niewystarczającym, usprawiedliwieniem mogłoby być stwierdzenie, że niejako „branżowy” charakter odpowiedzialności karno-administracyjnej w niektórych jej sektorach sprawia, że może być ona realizowana np. przez wyspecjalizowany organ nadzoru lub kontroli w sposób szybszy i bardziej profesjonalny, niż przez sąd¹²³.

Supozycja, by przypadki administracyjnych kar pieniężnych i opłat mający charakter w gruncie rzeczy penalny były traktowane tak samo, jak kary kryminalne rodzi cały szereg wątpliwości praktycznych, które w tym miejscu można tylko zasygnalizować. Wyżej dotknięto zagadnienia *ne bis in idem*, należy jednak zauważyć, że pojawia się

¹²⁰ Nie ma niczego złego w zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z karną w sytuacji, kiedy odczynny status obu tych rodzajów odpowiedzialności zostaje przez ustawodawcę prawidłowo rozpoznany i należycie uregulowany, a zatem, gdy delikt administracyjny nie ma cech przestępstwa, a przestępstwo nie ma cech deliktu administracyjnego (status tetyczny jednego i drugiego odpowiada odczynnemu). Wówczas zbieg między dwoma różnymi rodzajami odpowiedzialności nie rodzi problemów.

¹²¹ M. Wierzbowski uważa to zjawisko za masowe (*Opinia..., op. cit.*, s. 5), i stwierdza, w mocnych, lecz chyba słusznych słowach, że „sprowadza się to jednak do odrzucenia całości dorobku cywilizacji w zakresie prawa karnego” (M. Wierzbowski, *Opinia..., op. cit.*, s. 5). Por. W. Radecki, *Zastępowanie odpowiedzialności karnej..., op. cit.*, s. 544 i n.; M. Król-Bogomiłska, *Kary pieniężne – główne kierunki..., op. cit.*, s. 6.

¹²² Zwraca na to uwagę T. Oczkowski (*Delikty..., op. cit.*, s. 177).

¹²³ Por. T. Oczkowski, *Delikty..., op. cit.*, s. 175–176.

ono nie tylko w kontekście krajowym (wymierzenie kary administracyjnej a ewentualna odpowiedzialność karna), lecz międzynarodowym (np. wymierzenie kary administracyjnej za granicą i kwestia odpowiedzialności karnej w Polsce). Czy można uznać, że wymierzenie kary administracyjnej w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej tworzy przeszkodę do wymierzenia kary kryminalnej w Polsce, jeżeli uznamy, że dana sprawa administracyjna za granicą była sprawą karną art. 6 Konwencji Europejskiej¹²⁴? Kolejnym problemem jest, czy wymierzenie kary administracyjnej mającej w istocie charakter karny, rodzi podstawy do przyjęcia recydywy, czy recydywy specjalnej. Wydaje się, że takie stwierdzenie z kolei szłoby zbyt daleko, a o stwierdzeniu uprzedniej karalności sprawcy przesądzać winno formalne umiejscowienie danego typu zachowania. Inna interpretacja mogłaby być uznana za naruszenie funkcji gwarancyjnej. Tym bardziej należałoby uznać kryterium formalne jako przesądzające w wypadku, kiedy w grę wchodziłoby np. popełnienie czynu w okresie próby choćby w wypadku warunkowego umorzenia postępowania. Chodzi o przypadek, kiedy dany czyn byłby deliktem administracyjnym, ale w świetle kryteriów materialnych można byłoby uważać sprawę za karną, a – co za tym idzie – objętą zasadą *ne bis in idem*. Wydaje się, że należałoby uznać, że zachowanie to może być uznane za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 68 § 2 k.k. ale nie za przestępstwo umyślne w rozumieniu art. 68 § 1 k.k. *Mutatis mutandis* stwierdzenie to należy odnieść do podobnych zagadnień występujących na gruncie innych środków probacyjnych. Kolejna wreszcie kwestia pojawia się w odniesieniu do reguły podwójnej karalności określonej w art. 111 § 1 k.k. Przepis ten stanowi, że warunkiem odpowiedzialności za czyn popełniony za granicą jest uznanie go za przestępstwo również przez ustawę obowiązującą w miejscu popełnienia. Czy o tym, że dany czyn jest uznany w miejscu popełnienia za przestępstwo przesądza tylko jego formalne umocowanie, czy może charakter sprawy. Jeżeli uznać, że prawidłowe jest pierwsze stanowisko, należy przyjmować, że w wypadku czynu, który w Polsce jest przestępstwem, ale w miejscu popełnienia deliktem administracyjnym, wymóg podwójnej karalności nie jest spełniony, także wtedy, kiedy z materialnego punktu widzenia sprawa o taki czyn w miejscu popełnienia byłaby sprawą karną z uwagi na naturę czynu, o który toczy się sprawa oraz poziom surowości grożącej za ten czyn kary. Jeżeli jednak przyjąć, że jest inaczej – wymóg podwójnej karalności byłby zachowany. Wydaje się, że wymóg czysto formalny w danym wypadku nie jest wystarczający, i konsekwentne byłoby przyjęcie, że powinny decydować kryteria materialne. Z drugiej jednak strony takiej interpretacji bardzo mocno sprzeciwiają się względy gwarancyjne. Dlatego opowiadamy się za drugą koncepcją, mimo świadomości, że pogląd ten może się spotkać z zarzutem niekonsekwencji, skoro w wypadku *ne bis in idem* przyjmujemy

¹²⁴ Jeżeli uznamy, że tak jest, pojawi się całe spektrum zagadnień związanych z zasadą *ne bis in idem* w prawie karnym. Jest to w dużej mierze zagadnienie ekwiwalentności systemów prawnych i kompatybilności zawartych w nich rozwiązań. Już na gruncie „czystego” oprawa k i procesu karnego zagadnienie to jest wcale niełatwe – por. A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011, s. 209 i n. Jeżeli uznać, co uczyniono wyżej, że nie samo formalne zaszeregowanie danej sprawy decyduje o uznaniu jej lub nie, za sprawą karną, nie da się wykluczyć, że niektóre przypadki uznane w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej za sprawy administracyjne, będą musiały być uznane przez polski sąd za sprawy karne, co stworzy określone skutki na gruncie art. 114–114 a k.k.

kryteria materialne uznawania sprawy za karną, a w wypadku reguły podwójnej karalności opieramy się na kryterium formalnym. Opieramy się w tym względzie na wymogach zachowania gwarancyjnej funkcji prawa karnego, która różnicuje te dwa wypadki i nakazuje traktować je odmiennie.

Na zakończenie i jedynie na marginesie prowadzonych rozważań chcielibyśmy podnieść (niejako wpadkowo) kwestie dotyczące relacji nie między odpowiedzialnością karną a administracyjną, a karną i cywilną, który to temat nie jest przez karnistów zbyt często poruszany¹²⁵. Oczywiście, nie chcemy wchodzić w szczegóły tej materii (niezwykle złożonej i niewątpliwie trudnej), jednakże warto zasygnalizować coś, co jest dość charakterystyczne w relacjach pomiędzy deliktami cywilnymi a przestępstwami. Uczynimy to na przykładzie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 16.4.1993 r.¹²⁶, która reguluje kwestie zapobiegania i zwalczania nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej (a w szczególności w produkcji przemysłowej i rolnej, handlu, usługach), czyniąc to w interesie publicznym, przedsiębiorców oraz klientów¹²⁷. Czynem nieuczciwej konkurencji jest – w myśl art. 3 ust. 1 ZNKU. – działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża to lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta¹²⁸. Przepis art. 3 ust. 2 ZNKU typizuje szereg zachowań stanowiących czyny nieuczciwej konkurencji; to wyliczenie nie jest jednak wyczerpujące, co jasno wynika z użycia określenia „w szczególności” (oraz z uzasadnienia ustawy). I tak czynami nieuczciwej konkurencji są m.in.: *wprowadzające w błąd oznaczenie przedsiębiorstwa; fałszywe lub oszukańcze oznaczenie pochodzenia geograficznego towarów lub usług; wprowadzające w błąd oznaczenie towarów lub usług; naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa; nakłanianie do rozwiązania lub niewykonania umowy; naśladownictwo produktów; pomawianie lub nieuczciwe zachwalanie; utrudnianie dostępu do rynku; przepukstwo osoby pełniącej funkcję publiczną; nieuczciwa lub zakazana reklama; organizowanie systemu sprzedaży lawinowej; prowadzenie lub organizowanie działalności w systemie konsorcyjnym*¹²⁹.

¹²⁵ Na pewne aspekty przenikania się prawa karnego i cywilnego wskazuje M. Cieślak (*O węzłowych pojęciach związanych z sensem kary*, NP 1969, nr 2, s. 210, *idem*, *Prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1995, s. 420–421).

¹²⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

¹²⁷ Ustawa adresowana jest do wszystkich osób uczestniczących w działalności gospodarczej, prowadzących działalność zarobkową lub zawodową (nawet jeżeli jest ona tylko uboczną), które to osoby są zwane „przedsiębiorcami”.

¹²⁸ Ustawa nie określa pojęcia dobrych obyczajów, które jest znamieniem bardzo nieostrym i dość kłopotliwym w definiowaniu. Warto przypomnieć, że dawna ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 2.8.1926 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 1930 r. Nr 56, poz. 467) również posługiwała się pojęciem dobrych obyczajów, jednakże z dodaniem w nawiasie określenia „uczciwość kupiecka”, tym samym wskazując, iż chodzi o obyczaje kupieckie dotyczące uczciwego obrotu gospodarczego.

¹²⁹ O poszczególnych czynach nieuczciwej konkurencji por. bliżej w pracy zbiorowej pod red. J. Szwaji, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 134 i n.; E. Nowińska, M. du Vall, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 87 i n.; M. Zdyb, M. Sieradzka (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 166 i n.; T. Knypl, *Zwalczanie nieuczciwej konkurencji w Polsce i Europie*, Sopot 1994, s. 110 i n. oraz C. Kosikowski, [w:] C. Kosikowski, T. Ławicki, *Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, Warszawa 1994, s. 167 i n. A. Szewc, *Naruszenie własności przemysłowej*, Warszawa 2003, s. 105–179. Por też. B. Giesen, *Pojęcie czynu nieuczciwej konkuren-*

W ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji wyraźny priorytet dano ochronie cywilnoprawnej (typizując jedynie cztery przestępstwa i cztery wykroczenia). Wydaje się, że za czyny zabronione uznano zachowania – według ustawodawcy – najbardziej społecznie szkodliwe, przy czym oceny tej dokonano przez pryzmat wymaganych zasad rywalizacji w prowadzeniu działalności gospodarczej. Na gruncie ZNKU mamy zatem do czynienia z penalizacją następujących zachowań:

- naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa wbrew ciążącemu na sprawcy – w stosunku do przedsiębiorcy – obowiązkowi (art. 23 ust. 1),
- ujawnienie lub wykorzystanie we własnej działalności gospodarczej tajemnicy przedsiębiorstwa uzyskanej bezprawnie (art. 23 ust. 2),
- kopiowanie zewnętrznej postaci produktu (art. 24),
- organizowanie systemu sprzedaży lawinowej lub kierowanie takim systemem (art. 24a).

Powyższe zachowania zostały określone jako przestępstwa, zaś kolejne cztery jako wykroczenia:

- wprowadzenie klienta w błąd przez fałszywe oznaczenie towarów lub usług albo ich nieoznaczenie (art. 25 ust. 1),
- dopuszczenie się czynu nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy lub sprzedaży premiowanej (z art. 17a) – art. 25 ust. 2,
- pomawianie w celu szkodenia przedsiębiorcy (art. 26 ust. 1),
- rozpowszechnianie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd wiadomości o swoim przedsiębiorstwie lub przedsiębiorcy, w celu przysporzenia korzyści sobie, swemu przedsiębiorstwu lub osobom trzecim (art. 26 ust. 2).

Naszym zamierzeniem jest krótkie przyjrzenie się temu, jak wygląda konstrukcja poszczególnych typów przestępstw w stosunku do deliktów prawa cywilnego, które były ich podstawą. Zacznijmy od naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa (art. 23 u.z.n.k.)¹³⁰. Przepiętne zachowanie sprawcy naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa polega na **ujawnianiu** tajemnicy przedsiębiorstwa lub też **wykorzystywaniu** jej we własnej działalności. Zwraca uwagę, że delikt cywilny określony w art. 11 ust. 1 u.z.n.k. obejmuje szerszy zakres niedozwolonych zachowań, bowiem mówi on, iż „Czynem nieuczciwej konkurencji jest **przekazanie, ujawnienie** lub **wykorzystywanie** cudzych informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa albo ich **nabycie** od osoby nieuprawnionej, jeżeli zagraża lub narusza interes przedsiębiorcy”. Trudno jest powiedzieć dlaczego **nabycie i przekazanie** cudzych informacji od osoby nieuprawnionej nie zostało objęte zakresem kryminalizacji przepisów art. 23 u.z.n.k.¹³¹ Nie wydaje się jednak, by za takim ograniczeniem przemawiały jakiegokolwiek racjonalne argumenty; raczej mamy do czy-

cji – koncepcje uzasadniające odpowiedzialność, [w:] Prawo konkurencji, System Prawa Prywatnego, tom 15, red. M. Kępiński, Warszawa 2013, s. 74 i n.

¹³⁰ Art. 23 ust. 1 „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi w stosunku do przedsiębiorcy, ujawnia innej osobie lub wykorzystuje we własnej działalności gospodarczej informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli wyrządza to poważną szkodę przedsiębiorcy, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

2. Tej samej karze podlega, kto, uzyskawszy bezprawnie informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa, ujawnia ją innej osobie lub wykorzystuje we własnej działalności gospodarczej”.

¹³¹ Por. na ten temat J. Raglewski, [w:] M. Zdyb, M. Sieradzka (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 836.

nienia z błędem ustawodawcy. Drugą różnicą jaka występuje jest to, że w przypadku deliktu cywilnego konieczne jest to, aby zachowanie sprawcy zagrażało lub naruszało interes przedsiębiorcy, zaś w przypadku przestępstwa z art. 23 ust. 1 dla jego bytu konieczne jest wyrządzenie poważnej szkody przedsiębiorcy.

Podobnie rzecz się ma w przypadku kopiowanie zewnętrznej postaci produktu. W myśl art. 24 u.z.n.k. kto, za pomocą technicznych środków reprodukcji, kopiuje zewnętrzną postać produktu lub tak skopiowany wprowadza do obrotu, stwarzając tym możliwość wprowadzenia klientów w błąd co do tożsamości producenta lub produktu, czym wyrządza poważną szkodę przedsiębiorcy, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2. Ustawowe znamiona deliktu cywilnego opisanego w art. 13 ust. 1 u.z.n.k. są określone odmiennie niż czyni to art. 24 u.z.n.k. typizując przestępstwo. Podstawowa różnica sprowadza się do tego, że art. 13 ust. 1 mówi ogólnie o **naśladowaniu gotowego produktu**, zaś art. 24 – o **kopiowaniu zewnętrznej postaci produktu** (bez odniesienia się do stopnia jego przetworzenia)¹³². Takie też stanowisko zajął SN w post. z 12.10.2006 r. (III KK 58/06)¹³³ stwierdzając, że „(...) art. 24 u.z.n.k. nie określa stopnia przetworzenia produktu, tak jak to czyni art. 13 ust. 1 u.z.n.k. (mówi się w nim o “naśladowaniu gotowego produktu”), co wskazuje, że przedmiotem omawianego występkę może być również półprodukt.” Na gruncie art. 24 u.z.n.k. pojawia się wymóg zaistnienia poważnej szkody (o której nie wspomina art. 13 ust.1). I znów nie sposób jest powiedzieć, skąd wzięło się to zróżnicowanie i czemu ma ono służyć.

Kolejna kwestia to problematyka tzw. sprzedaży lawinowej stypizowanej w art. 24a. Przepis ten jest bezpośrednio związany z unormowaniem zawartym w art. 17c ust. 1 u.z.n.k. stanowiącym, że czynem nieuczciwej konkurencji jest **organizowanie** systemu sprzedaży lawinowej¹³⁴ polegającego na proponowaniu nabywania towarów lub usług poprzez składanie nabywcom tych towarów lub usług obietnicy uzyskania korzyści materialnych w zamian za nakłonienie innych osób do dokonania takich samych transakcji, które to osoby uzyskiwałyby podobne korzyści materialne wskutek nakłonienia kolejnych osób do udziału w systemie¹³⁵. Widać zatem, że zakres kryminalizacji okre-

¹³² Według E. Czarny-Drożdziejko skoro w art. 13 ZNKU użyto określenia „gotowy produkt”, to jej zdaniem „określenie to wchodzi również do znamion czynu zabronionego, zgodnie z generalną zasadą, że jeżeli coś nie jest chronione na gruncie prawa cywilnego, to nie może podlegać sankcji karnej”, E. Czarny-Drożdziejko, *Karna ochrona uczciwości i konkurencji*, CPKiNP 1999, nr 2, s. 17.

¹³³ OSNKW 2006, Nr 12, poz. 115.

¹³⁴ Jak podnosi M. Kępiński określenie sprzedaż lawinowa nie jest fortune. Z treści art. 17c wynika bowiem jednoznacznie, że „sprzedaż lawinowa” jest określeniem ogólnym odnoszącym się do różnych umów dotyczących nabywania towarów, jaki świadczenia usług, stąd trafniejszym określeniem byłaby „umowa lawinowa”. M. Kępiński, [w:] *Ustawa o zwalczaniu*, s. 822. Na temat sprzedaży lawinowej por. uwagi P. Podreckiego, *Sprzedaż lawinowa*, [w:] *Prawo konkurencji, System Prawa Prywatnego*, tom 15, red. M. Kępiński, Warszawa 2013, s. 563 i n.

¹³⁵ Trzeba jednak pamiętać, że dyrektywa 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych zakazuje zakładania, prowadzenia lub propagowania systemów promocyjnych typu „piramida”, w ramach których konsument wykonuje świadczenia w zamian za możliwość otrzymania korzyści materialnych, które są uzależnione przede wszystkim od wprowadzenia innych konsumentów do systemu, a nie od sprzedaży lub konsumpcji produktów (pkt. 14 załącznika nr I do cytowanej dyrektywy). Polski ustawodawca (w ramach implementacji tej dyrektywy) zakazał w art. 7 pkt. 14 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym z 23.8.2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206) zakładania, prowadzenia lub propagowania systemów promocyjnych typu piramida. W związku z powyższym

ślony ramami przepisu art. 24 a jest **szerszy** niż ujęcie deliktu z art. 17 c ust. 1 u.z.n.k. Delikt cywilny mówi jedynie o organizowaniu systemu sprzedaży lawinowej, zaś przestępstwo z art. 24a wyraźnie wskazuje na dwa znamiona czasownikowe: **organizowanie i kierowanie** takim systemem. Nie sposób jest wskazać jakichkolwiek racjonalnych przesłanek takowego zróżnicowania.

Należy uznać, że przy konstruowaniu typów czynów zabronionych w u.z.n.k. nie zastosowano właściwej techniki legislacyjnej, gdyż część karna ustawy nie ma charakteru samoistnego, lecz – jak podkreślają to E. Nowińska i M. du Vall „stanowi dodatkowy w stosunku do odpowiedzialności cywilnej środek represji”¹³⁶. Konieczna jest właściwa synchronizacja rozwiązań cywilistycznych i karnistycznych, tak by ich zakresy były zbieżne, co oczywiście dotyczy nie tylko u.z.n.k., ale wszystkich innych ustaw odnoszących się do szeroko rozumianej cywilistyki a zawierających również typy przestępstw. Wydaje się, że przy tej okazji należałoby pójść jeszcze dalej i przypomnieć aktualny i wciąż niezrealizowany postulat zgłoszony niegdyś przez A. Szpunara dotyczący zharmonizowania podstawowych pojęć prawa karnego i cywilnego (oznaczający konieczność posługiwania się tym samym pojęciem, w tym samym znaczeniu, na obszarze tego samego systemu prawnego)¹³⁷.

BIBLIOGRAFIA

- Błachnio-Parzych A., *Problem podwójnej karalności wykorzystania informacji poufnych przez tzw. insiderów pierwotnych*, [w:] J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, J. Skupiński (red.), *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Wyd. Scholar, Warszawa 2008, s. 33–39.
- Bojanowski E., *Cofnięcie uprawnień w przepisach prawa administracyjnego (kilka uwag)*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusz Ochendowskiego*, wyd. TNOiK, Toruń 2005, s. 45–60.
- Cieślak M., *O węzłowych pojęciach związanych z sensem kary*, „Nowe Prawo” 1969, nr 2, s. 205–220.
- Cieślak M., *Prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa wyd. PWN 1995.
- Czarny-Drożdżek E., *Karna ochrona uczciwości i konkurencji*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnym” 1999, nr 2, s. 5–20.
- Czyżak M., *Karnoadministracyjne, karnoskarbowe i quasi – karne formy odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004, nr 11, s. 35–55.
- Daniluk P., *Zbieg odpowiedzialności represyjnej za nieopłacenie składek na ubezpieczenia społeczne*, [w:] P. Daniluk, P. Radziejewicz (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 551–558.

w doktrynie poddaje się w wątpliwość celowość pozostawienia przepisu art. 17 c ZNKU. E. Nowińska, M. du Vall, *Ustawa*, 2010, s. 355.

¹³⁶ E. Nowińska, M. du Vall, *Ustawa*, s. 409.

¹³⁷ A. Szpunar, *Czyni niedozwolone w kodeksie cywilnym*, *Studia cywilistyczne* 1970, t. XV, s. 37.

- Daniluk P., *Idealny zbieg przestępstwa z wykroczeniem*, [w:] P. Daniluk, M. Laskowska (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego 2010–2012*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 563–572.
- Daniluk P., *Zbieg odpowiedzialności represyjnej za ten sam czyn wypełniający znamiona wykroczenia i przestępstwa*, [w:] P. Daniluk, M. Laskowska (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego 2010–2012*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 573–586.
- Dziewięcka – Bokun L., *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Vratislaviensis” 1972, Prawo XXXVI, s. 32–45.
- Filipek J., *Sankcja w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, s. 873–881.
- Fill M., *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 63–75.
- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna na temat możliwości nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie upoważnienia organów PIP do nakładania administracyjnych kar pieniężnych za „rażące naruszenia przepisów prawa pracy”*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, z. 3, s. 155–1670.
- Gardocki L., *Uproszczone formy penalizacji*, „Państwo i Prawo” 1975, z 8–9, s. 62–75.
- Gardocki L., *Typizacja uproszczona*, „Studia Iuridica” 1982, t. X, s. 61–75.
- Hofmański P., *Konwencja Europejska a prawo karne*, Dom Organizatora, Toruń 1995.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, wyd. Dom Organizatora, Toruń 1996.
- Jendrośka J., *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym*, [w:] Z. Rybicki, M. Grodzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.) *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, PWN, Warszawa 1978, s. 121–135.
- Kępiński B. (red.), *Prawo konkurencji, System Prawa Prywatnego, tom 15*, CH Beck, Warszawa 2013;
- Kłak C.P., *Standard rzetelnego postępowania sądowego w sprawie karnej a europejski nakaz aresztowania – uwagi na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2012, vol X, s. 170–185.
- Kmieciak Z., *Charakter prawny orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej a koncepcja sankcji administracyjnej*, „Glosa” 1997, nr 11, s. 50–62.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, wyd. PWN, Warszawa 2000.
- Korczyński D., *Zbieg odpowiedzialności administracyjno-karnej z innego rodzaju odpowiedzialnością represyjną*, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych*, wyd. Wyższej Szkoły Policji, Piła 2014, s. 56–73.
- Kosikowski C., Ławicki T., *Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, wyd. PWN, Warszawa 1994.
- Kozłowska M., *Uznaniowy charakter decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej wydawanej przez ZUS*, <http://www.justitia.pl/article.php?sid=467>, dostęp z 11 listopada 2014 r.
- Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa, wyd. UW, 2001.
- Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne – główne kierunki ewolucji w okresie 20 lat rozwoju polskiego prawa antymonopolowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 5, s. 5–14.
- Król-Bogomilska M., *Z problematyki zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Płatek, M. Dziewanowska (red.), *Wina i kara. Księga pamięci Profesor Genowefy Rejman*, wyd. UW, Warszawa 2012, s. 56–77.

- Król-Bogomilska M., *Penalizacja naruszeń prawa konkurencji w polskim systemie prawa – monolit czy hybryda*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*. Tom II, Wolters – Kluwer, Warszawa 2012, s. 1187–1218.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Wyd. UMCS, Lublin 2013.
- Kunicka-Michalska B., Marek A., *The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Penal Law and Administrative Penal Law in Poland. Country Report for Congress of International Association of Penal Law (AIDP)*, „Revue Internationale de Droit Penal” 1998, vol. 59, s. 325–335.
- Kwaśnicka K., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Wolters – Kluwer, Warszawa 2011.
- Lewicki M., *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8, s. 20–31.
- Lipiński A., *Niektóre problemy prawa energetycznego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 5, s. 3–15.
- Łabanowski M. [w:] J. Wańtoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Wyd. TNOiK, Toruń–Warszawa 2007.
- Łętowska E., *Odpowiedzialność w aparacie administracyjnym*, [w:] G. Schulze, J. Łętowski (red.), *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, wyd. UWr, Wrocław 1981.
- Malanowski J., *Pojęcie i koncepcje odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.) *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Wolters – Kluwer, Warszawa 2009, s. 161–176.
- Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, wyd. Wolters – Kluwer, Warszawa, 2009.
- Niżnik-Dobosz I., *Cel i funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne – blaski i cienie*, CH Beck, Warszawa 2011, s. 120–146.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wyd. PWN, Warszawa 1993.
- Nowak C., *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPC*, [w:] P. Wiliński (red.), *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 95–145.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer, Kraków 2006.
- Nowińska E., du Vall M., *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2010.
- Oczkowski T., *Delikty administracyjne jako szczególna forma represji publicznej. Próba określenia coraz większego znaczenia sankcji administracyjnych*, [w:] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, K. Nazar-Gutowska, J. Piórkowska-Flieger, D. Firkowski (red.) *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego*, Lublin, Wyd. UMCS 2011, s. 173–186.
- Oczkowski T., *Problematyka deliktów administracyjnych rozważania o represji za naruszenie norm prawa administracyjnego*, [w:] Marek A., Oczkowski T. (red.), *Problem spójności prawa karnego z perspektywy jego nowelizacji*, Warszawa Wyd. CH Beck 2011, s. 245–255.
- Orzeczenie ETPC z 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii (5100/71), LEX nr 80797.
- Orzeczenie ETPC z 25 sierpnia 1987 r. w sprawie Lutz przeciwko Niemcom (9912/82), LEX nr 81036.

- Orzeczenie ETPC z 22 maja 1990 r. w sprawie Weber przeciwko Szwajcarii (11034/84).
- Orzeczenie ETPC z 24 września 1997 r. w sprawie Garyfallou A.E.B.E przeciwko Grecji (18996/91), Lex nr 79585.Piaskowska O.M., *Znaczenie rozstrzygnięć administracyjnych w procesie karnym*, Warszawa Wolters Kluwer 2014.
- Postanowienie SN z 12 października 2006 r. (III KK 58/06).
- Przybysz P., *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa CH Beck 2011, s. 160–174.
- Radecki W., *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, [w:] M. Bojarski (red.) *Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane*, Wrocław, wyd. UWr. 1994, s. 21–35.
- Radecki W., *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny*, [w:] J. Skupiński (red.), *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 71–80.
- Radecki W., *Kary pieniężne w polskim prawie karnym. Czy nowy rodzaj odpowiedzialności prawnej?* „Przegląd Prawa Karnego” 1996, nr 14–15, s. 5–18.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 2002.
- Radecki W., *Przepisy karne o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku w ujęciu prawnoporównawczym (Polska, Słowacja, Czechy)*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 5–19.
- Radecki W., *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, wyd. Difin, Warszawa 2009.
- Radecki W., *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnej ochrony środowiska*, [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011, s. 531–549.
- Radecki W., *Materialna treść czynów zabronionych pod groźbą kary pieniężnej (na przykładach z dziedziny ochrony środowiska)*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.) *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. II, Warszawa Wolters Kluwer 2012, s. 463–475.
- Rogalski M., *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, nr specjalny, s. 66–80.
- Sikora P., *Sankcja karna jako instytucja prawa administracyjnego – rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa, wyd. UKSW 2003, s. 340–351.
- Skoczylas A., *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne – blaski i cienie*, Warszawa CH Beck 2011, s. 313–326.
- Skupiński J., *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych na tle polskiej ustawy z dnia 28 października 2002 r. (próba zarysu problematyki)*, [w:] M. Płachta (red.), *Aktualne problemy prawa i procesu karnego. Księga ofiarowana profesorowi Janowi Grajewskiemu*, wyd. U.Gd., Gdańsk 2003, s. 365–381.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne – blaski i cienie*, Warszawa, CH Beck 2011, s. 5–21.
- Stankiewicz R., *Administracyjne kary pieniężne w prawie energetycznym (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Płatek, M. Dziewanowska (red.), *Wina i kara. Księga pamięci Profesor Genowefy Rejman*, Warszawa wyd. UW, 2012, s. 43–56.
- Starzyński P., *Idealny zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej – standard sankcji karnych i administracyjnych*, [w:] S. Pikulski, M. Romańczuk-Grącka (red.) *Granice kryminalizacji i penalizacji*, wyd. ElSet, Olsztyn 2013, s. 458–472.

- Szewe A., *Naruszenie własności przemysłowej*, Lexis Nexis, Warszawa 2003.
- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne, czy nowa dziedzina prawa?*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 9, s. 5–15.
- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków, Wolters – Kluwer 2004.
- Szpunar A., *Czyny niedozwolone w kodeksie cywilnym*, „Studia Cywilistyczne” 1970, t. XV, s. 22–47.
- Szwaja J. (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa CH Beck 2013.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4, s. 125–140.
- Ślęzak K., *Glosa do wyroku SA w Warszawie z 30 czerwca 2004 r., III AUa 1422/03*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2005, nr 7–8, poz. 89.
- Ślęzak K., *Prawna charakterystyka opłat dodatkowych wymierzanych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 1, s. 88–99.
- Uśak M., *Kary pieniężne i kary finansowe w ramach nadzoru bankowego*, [w:] E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.) *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, wyd. Prawna i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2010, s. 127–142.
- Wajda P., *Sankcje administracyjne jako mechanizm zabezpieczający realizację obowiązków informacyjnych w toku oferty publicznej papierów wartościowych na rynek giełdowy*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne – blaski i cienie*, CH Beck, Warszawa 2011, s. 389–403.
- Waltoś S., *Konsekwencje prawne zbiegu znamion przestępstwa i wykroczenia w czynie społecznie niebezpiecznym*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 11, s. 695–706.
- Wierzbowski M., *Opinia o projekcie ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12664874740.pdf> [dostęp: 31.07.2014].
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters – Kluwer, Warszawa 2008.
- Wojciechowski P., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1 (8), s. 67–86;
- Wojtyczek K., *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, z. 1, s. 60–75.
- Wróbel W., *Zakaz podwójnej karalności i zasada ne bis in idem w obszarze przestępstw, wykroczeń oraz deliktów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki (red.), *Zagadnienia prawa dowodowego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 142–152.
- Wyrok NSA z 6 października 2009 r. (II GSK 53/2009), Lex Polonica nr 2118049.
- Wyrok SA w Katowicach z 8 września 2004 r. (III AUa 570/03), <http://www.lexlege.pl/orzeczenie/179390/iii-aea-570-03-wyrok-sadu-apelacyjnego-w-katowicach/> [dostęp: 14.11.2014].
- Wyrok SA w Lublinie z 22 sierpnia 2006 r. (III AUa 1745/05) OSA 2008, z. 7, poz. 18.
- Wyrok SA w Warszawie z 30 czerwca 2004 r. (III AUa 1422/03), OSP 2005, z. 7–8, poz. 89.
- Wyrok SN z 6 stycznia 1999 r. (III RN 99/98), OSNP 2000 nr 5, poz. 194.
- Wyrok SN z 20 maja 2004 r. (II UK 403/03), OSNP 2005, z. 3, poz. 44.
- Wyrok SN z 18 stycznia 2008 r. (II UK 98/07), OSNP 2009, z. 5–6, poz. 73.
- Wyrok SN z 17 grudnia 2008 r. (I KZP 27/08), OSNKW 2009, z. 1, poz. 1.
- Wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r. (K 17/97), OTK Z.U. 1998; z. 3, poz. 30.
- Wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r. (P 7/98), OTK 1999, nr 4, poz. 72.
- Wyrok TK z 30 listopada 2004 r. (SK 31/04), OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110.
- Wyrok TK z 4 września 2007 r. (P43/06), OTK – A 2007, z. 8, poz. 95.

Wyrok TK z 14 października 2009 r. (Kp 4/09), OTKZU 2009A nr 9, poz. 134.

Wyrok TK z 18 listopada 2010 r. (P29/09) Dz.U. Nr 225, poz. 1474.

Zacharzewski K., *Prawo giełdowe*, CH Beck, Warszawa 2010.

Zdyb M., Sieradzka M. (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Wolters – Kluwer, Warszawa 2011.

Żółtek S., *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, wyd. CH Beck, Warszawa 2009.

WYBRANE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU WZAJEMNEGO STOSUNKU ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ I ADMINISTRACYJNEJ

Streszczenie

Praca dotyczy zagadnienia wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej. Autorzy porównują podstawowe cechy jednej i drugiej wskazując, że cechą obu jest operowanie dolegliwością, wymierzanej za naruszenie normy postępowania. Stawiają tezę, że słuszne byłoby, gdyby oba te rodzaje odpowiedzialności stanowiły różne jakości. Zauważają wszakże, że w praktyce istnieje tendencja do zastępowania odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną, która w tym przypadku pełni rolę odpowiedzialności karnej, a w każdym razie represyjnej. W procesie tym widzą wyraz tendencji do upraszczania typizacji. Uproszczenie to, typowe dla prawa karnego, w omawianym wypadku sięga tak daleko, że obejmuje także rezygnację z winy i zasad wymiaru kary, co jest trudne do zaakceptowania. Jednocześnie mając świadomość ekspansywnego rozwoju tej postaci odpowiedzialności uważają za trafne z jednej strony ograniczenie tego procesu, z drugiej objęcie przypadków odpowiedzialności karno-administracyjnej gwarancjami charakterystycznymi dla odpowiedzialności karnej. Autorzy nawiązują także do zagadnień zbiegu odpowiedzialności karnej z cywilną, wskazując kilka charakterystycznych przypadków zbiegów tej odpowiedzialności, wiążących się z brakiem korelacji pomiędzy jej poszczególnymi postaciami.

Słowa kluczowe: *odpowiedzialność karna, odpowiedzialność administracyjna, wina, delikt prawa cywilnego, kryminalizacja*

SELECTED ISSUES OF THE RELATIONSHIP BETWEEN CRIMINAL AND ADMINISTRATIVE LIABILITY

Summary

The work discusses the relationship between criminal and administrative liability. The authors compare basic features of both types and indicate that what they have in common is the use of a hardship for the violation of a norm of conduct. They also come up with a thesis that it would be right if both types of liability were of different quality. However, they notice that in practice there is a tendency to substitute administrative liability for criminal liability and in such a case it plays the role of criminal liability and is repressive in nature. The authors see this process as an

expression of a tendency to simplify the classification. This simplification, typical in criminal law, is so far-reaching in this case that it also includes renunciation of guilt and principles of penalty administration, which is difficult to approve of. At the same time, being aware of expansive development of this type of liability, they believe that on the one hand it is right to limit this process, and on the other hand cases of criminal-administrative liability should be subject to guarantees that are typical of criminal liability. The authors also make reference to the issues of a conjuncture of criminal and administrative liability and point out some characteristic cases of conjunctures connected with the lack of correlation between its particular types.

Key words: *criminal responsibility, administrativeliability, guilt, tort, criminalisation*