

MATEUSZ KACZOCHA



ISTOTA I STRUKTURA ADMINISTRACYJNYCH KAR
PIENIĘŻNYCH UREGULOWANYCH W USTAWIE
Z DNIA 7 CZERWCA 2001 R.
O ZBIOROWYM ZAOPATRZENIU W WODĘ
I ZBIOROWYM ODPROWADZANIU ŚCIEKÓW

**1. Istota administracyjnych kar pieniężnych i ich usytuowanie
w systematyce wewnętrznej ustawy**

Administracyjne kary pieniężne są jednym z typów sankcji administracyjnych, czyli nakładanych w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikających ze stosunku administracyjnoprawnego ujemnych (niekorzystnych) skutków dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa¹. Cechą charakterystyczną tych kar jest to, iż są one wymierzone za stany przeszłe, w drodze decyzji administracyjnej bądź postanowienia², przez organy administracji publicznej (rządowej bądź samorządowej) w związku z zaistnieniem deliktów administracyjnych. Stąd też do postępowań w sprawach związanych z wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych mają zastosowanie z reguły przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³. Z kolei sądowa kontrola tych kar jest sprawowana zasadniczo przez sądy administracyjne pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych nie ma natomiast zastosowania, co do zasady, procedura karna ani też zasady prawa karnego⁴. Wynika to przede wszystkim z zasadniczych różnic pomiędzy administracyjnymi karami pieniężnymi a karami kryminalnymi. Istota kary kryminalnej sprowadza się bowiem do wyrządzenia osobistej dolegliwości sprawcy przestępstwa, administra-

¹ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Lex/Oficyna, 2008.

² Np. art. 59g ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

⁴ Podobnie Z. Leoński, *Zarys Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 401.

cyjna kara pieniężna godzi zaś jedynie w dobro, którym jest majątek podmiotu naruszającego obowiązki administracyjnoprawne⁵. Poza tym – o czy była mowa wcześniej – administracyjne kary pieniężne wymierzają organy administracji publicznej w formie indywidualnego aktu administracyjnego, gdy tymczasem kary kryminalne są wymierzone w drodze wyroku przez sąd powszechny bądź sąd wojskowy w imieniu państwa.

Ponadto za cechę charakterystyczną administracyjnych kar pieniężnych należałoby uznać ich wielość i niejednolity charakter, np. kary pieniężne w prawie ochrony środowiska czy też w prawie antymonopolowym, a także to, iż główną ich funkcją, oprócz prewencyjnej, jest funkcja represyjna, tzn. sankcja ma stanowić dolegliwość dla podmiotu, wobec którego jest stosowana⁶.

Należy też wskazać, iż w polskim systemie prawnym brak jest obecnie ustawy, która regulowałaby zasady tworzenia oraz wymierzania i miarkowania sankcji administracyjnych, w tym administracyjnych kar pieniężnych. Sankcje administracyjne są zatem kreowane w sposób dość dowolny, by nie powiedzieć przypadkowy, z uszczerbkiem dla ochrony praw i interesów jednostki⁷. Swobodę tę jednak ograniczają w pewnym zakresie zasady zawarte lub wywodzone z przepisów Konstytucji RP, takie choćby, jak zasada praworządności, zasada proporcjonalności, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Ponadto w zakresie przepisów represyjnych, w tym unormowań określających administracyjne kary pieniężne, istotną rolę odgrywa zasada określoności przepisów prawnych i zasada wyłączności ustawy. Zasada określoności przepisów prawnych nabiera bowiem szczególnie znaczenia w obszarze szeroko rozumianego prawa karnego (represyjnego), gdzie tradycyjnie przyjmuje się, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ściśły⁸. W kontekście zaś drugiej z wymienionych zasad niesporne jest, że w świetle konstytucyjnego podziału materii na ustawy i akty wykonawcze podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym⁹.

W polskim prawie administracyjnym materialnym administracyjne kary pieniężne występują dosyć licznie¹⁰, a jednym z aktów normatywnych je zawierających jest ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbior-

⁵ Szerzej M. Szydło, *Charakter i Struktura Administracyjnych Kar Pieniężnych*, Studia Prawnicze nr 4/2003 r., s. 134.

⁶ P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych*, (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne, Blaski i Cienie*, Warszawa 2011, s. 170.

⁷ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 132.

⁸ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04, www.trybunal.gov.pl/OTK/doc_dpr.htm.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, www.trybunal.gov.pl/OTK/doc_dpr.htm.

¹⁰ Administracyjne kary pieniężne występują w takich dziedzinach prawa administracyjnego materialnego jak m.in. prawo energetyczne, prawo telekomunikacyjne, prawo ochrony środowiska czy też prawo rynku kapitałowego.

rowym odprowadzaniu ścieków¹¹. Ustawodawca zamieścił administracyjne kary pieniężne w art. 29, usytuowanym w Rozdziale 6 „Przepisy karne i kary pieniężne” ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Takie umiejscowienie tych kar w systematyce wewnętrznej ustawy jest typowe dla polskiego prawodawstwa. Tym niemniej lepszym rozwiązaniem jest zamieszczanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych w odrębnym rozdziale od przepisów karnych, gdyż ustawodawca daje wtedy wyraźną wskazówkę, iż kary te nie mogą być – z powodów, o których mowa wyżej – utożsamiane z przepisami dotyczącymi odpowiedzialności karnej¹². Dodatkowo wskazać należy, że rozdział z administracyjnymi karami pieniężnymi względnie jeszcze z innymi sankcjami administracyjnymi powinien być usytuowany przed przepisami karnymi, gdyż te ostatnie tradycyjnie uchodzą za ostatnią grupę przepisów merytorycznych szczegółowych.

2. Problematyka zawinienia

Istotną kwestią związaną z odpowiedzialnością administracyjną, uregulowaną w art. 29 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jest ustalenie, czy odpowiedzialność ta jest ponoszona na zasadzie „zawinienia”, czy też jest ona niezależna od winy. W tym miejscu należy podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że odpowiedzialność administracyjna ma co do zasady charakter obiektywny i jest w związku z tym niezależna od winy. Tytułem przykładu można wskazać na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03¹³, w uzasadnieniu którego stwierdzono m.in., że odpowiedzialność administracyjna ma charakter zobiektywizowany i jest oderwana od pojęcia winy. Samo naruszenie obowiązku administracyjnego skutkuje koniecznością nałożenia sankcji administracyjnej. Odpowiedzialność administracyjna nie opiera się zatem na kryterium winy sprawcy, lecz na fakcie naruszenia obowiązku prawnego – jest odpowiedzialnością przedmiotową, odpowiedzialnością *ex lege*¹⁴.

Niemniej jednak odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego i podmiot naruszający przepisy prawa może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić¹⁵.

¹¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, z późn. zm.

¹² Por. np. Dział VIII Sankcje administracyjne za naruszenie przepisów zawarty w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384, z późn. zm.).

¹³ http://www.trybunal.gov.pl/OTK/doc/qfullhit.htw?CiWebHitsFile=/otk/teksty/otk/2004/sk_21_03.doc&CiRestriction=@Contents%20”odpowiedzialność%20administracyjna”%20&CiHiliteType=Full

¹⁴ L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne, Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 71; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08, www.trybunal.gov.pl.

¹⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08, OTK-A 2009/8/125.

Wymienione spostrzeżenia o obiektywnym charakterze odpowiedzialności administracyjnej (ale nie absolutnej) należałoby odnieść do odpowiedzialności unormowanej w art. 29 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, z tym jednak zastrzeżeniem, że przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej uregulowanej w tym przepisie ustawodawca nakazuje brać pod uwagę stopień zawinienia (zob. art. 29 ust. 6 tej ustawy). Gdyby zamiarem ustawodawcy było ukształtowanie tej odpowiedzialności na zasadzie winy, wskazałby to wyraźnie w odrębnym przepisie ustawy¹⁶ albo użyłby odpowiednich zwrotów (np. „wina”, „umyślnie”, „nieumyślnie”, „niedbalstwo”) w regulacjach art. 29 ust. 1. Ponadto ustawodawca w zakresie odpowiedzialności administracyjnej, unormowanej w art. 29 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, nie odsyła wprost ani odpowiednio do przepisów prawa karnego.

Natomiast stopień zawinienia – jako dyrektywa wymiaru administracyjnej kary pieniężnej – ma wpływ tylko na wysokość administracyjnej kary pieniężnej uregulowanej w powołanym przepisie¹⁷. Wniosek taki wypływa m.in. z wykładni językowej art. 29. W ust. 2 tego artykułu ustawodawca posługuje się bowiem zwrotem „karę pieniężną, o której mowa w ust. 1 wymierza”, z kolei w ust. 6 (w którym mowa jest o stopniu zawinienia) prawodawca używa sformułowania „Ustalając wysokość kary pieniężnej wójt (burmistrz, prezydent miasta) uwzględnia”. W związku z tym „stopnia zawinienia” nie należy traktować jako normatywnej przesłanki wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

3. Struktura administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków

Strukturę administracyjnych kar pieniężnych za popełnienie poszczególnych deliktów administracyjnych określa art. 29 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w którym to ustawodawca wskazał podmioty podlegające ukaraniu, przesłanki wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych, wysokość tych kar, organ upoważniony do ich wymierzenia, a także dyrektywy wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych.

¹⁶ Zob. np. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168).

¹⁷ Odmienne W. Radecki, zdaniem którego odpowiedzialność zarówno samego przedsiębiorstwa wodociągowego-kanalizacyjnego, jak i jego kierownika jest odpowiedzialnością o charakterze subiektywnym (jej przesłanką jest zawinienie, co wynika jasno z art. 29 ust. 6 i 7), podczas gdy typowa odpowiedzialność administracyjna (administracyjno-karna) spotykana w ustawach zaliczanych do dziedziny prawa ochrony środowiska jest odpowiedzialnością obiektywną (bez winy, a w każdym razie bez względu na winę), por. *Komentarz do art. 29 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, ABC/LEX 2011 r.

W ust. 1 tego artykułu prawodawca posłużył się zwrotem „podlega ten, kto stosuje taryfy”, na określenie podmiotu podlegającego ukaraniu. Stąd też można wysnuć wniosek, że administracyjnej karze pieniężnej podlega każdy podmiot, który dopuścił się któregoś z deliktów administracyjnych, o którym mowa w tym przepisie. Warto przy tym dodać, że administracyjne kary pieniężne, w przeciwieństwie do sankcji karnych, mogą być nakładane zarówno na osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Biorąc jednak pod uwagę merytoryczne przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (zwłaszcza art. 24 i art. 29 ust. 4), stwierdzić trzeba, że administracyjnej karze pieniężnej podlega przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (mające zazwyczaj status osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, nieposiadającej osobowości prawnej), które dopuszcza się któregoś z deliktów wymienionych w art. 29 ust. 1 tej ustawy. Wobec tego, tak szerokie zakreślenie w art. 29 ust. 1 podmiotu podlegającego ukaraniu nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Z kolei przesłankami wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych jest stosowanie taryf:

- 1) z naruszeniem obowiązku przedstawienia ich radzie gminy do zatwierdzenia w drodze uchwały, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług;
- 2) z zawyżeniem cen lub stawek opłat zatwierdzonych przez radę gminy w trybie art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- 3) z zawyżeniem cen lub stawek opłat zweryfikowanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf;
- 4) z zawyżeniem cen lub stawek opłat zweryfikowanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli rada gminy nie podjęła w ustawowym terminie uchwały o zatwierdzeniu taryf albo o odmowie zatwierdzenia taryf.

Katalog tych przesłanek ma charakter enumeratywny, a zatem nie podlega wykładni rozszerzającej. Ze względu na to, iż ustawodawca sformułował te przesłanki w sposób „alternatywny” (zob. spójnik „lub” występujący dwukrotnie w konstrukcji art. 29 ust. 1), zaistnienie choćby jednej z nich skutkować będzie wymierzeniem przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej (art. 29 ust. 1 i 2). Decyzja ta ma zatem charakter aktu związanego, gdyż ustawodawca nie pozostawił organowi wymierzającemu administracyjną karę pieniężną luzu decyzyjnego co do jej nałożenia bądź odstąpienia od nałożenia. Należy przy tym zaznaczyć, że decyzja o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej, jak każda decyzja administracyjna, powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia

i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu (art. 107 § 1 zd. pierwsze k.p.a.). Od powyższej decyzji przysługuje prawo do wniesienia odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego.

O ile ustawodawca nie pozostawił wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) swobody co do samego wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, o tyle przyznał mu kompetencję do uznaniowego ustalania wysokości tej kary, wyznaczając przy tym górną jej granicę. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, wysokość kary pieniężnej, o której mowa w art. 29 ust. 1, nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Sposób określenia wysokości tej administracyjnej kary pieniężnej ma więc charakter procentowy. Polega on na wyrażeniu maksymalnej wysokości kary pieniężnej poprzez określony ułamek procentowy liczony od wskazanego w ustawie parametru¹⁸. Rozwiązanie takie należy uznać za właściwe z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, uwzględnia ono sytuację ekonomiczną przedsiębiorstwa, ułamek procentowy jest bowiem liczony od przychodu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Po drugie, takie określenie wysokości administracyjnej kary pieniężnej uwzględnia też zasadę proporcjonalności. Stopień dolegliwości sankcji określonej w ustawie powinien odpowiadać wadze i istotności niedopełnienia obowiązku przewidzianego przez prawo, zgodnie z postulatem współmierności¹⁹.

Administracyjna kara pieniężna jest płatna z dochodu po opodatkowaniu lub z innej formy nadwyżki przychodu nad wydatkami zmniejszonej o podatki i stanowi dochód gminy. Podlega ona przy tym ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W związku z uznaniowym ustaleniem wysokości administracyjnej kary pieniężnej, w art. 29 ust. 6 ustawy zostały sformułowane tzw. dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, które wójt (burmistrz, prezydenta miasta) winien uwzględnić, ustalając wysokość kary pieniężnej. Dyrektywami tymi są: stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, dotychczasowa działalność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz jego możliwości finansowe. Co istotne, katalog dyrektyw wymiaru administracyjnej kary pieniężnej ma charakter zamknięty, a nie otwarty²⁰. Powstaje zatem pytanie, czy organ wymierzający karę bierze pod uwagę przy ustaleniu jej wysokości tylko czynniki wskazane

¹⁸ M. Szydło, *Charakter i struktura administracyjnych...*, s. 144.

¹⁹ A. Nałęcz, *Sankcje administracyjne w świetle Konstytucji RP*, (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 643.

²⁰ W polskim systemie prawnym zdarzają się otwarte katalogi takich dyrektyw – zob. np. art. 111 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.).

expressis verbis w katalogu, o którym mowa w art. 29 ust. 6, czy też może wziąć pod uwagę jeszcze inne okoliczności wyraźnie w nim niewymienione. Należy skłonić się ku drugiemu pogładowi, przy czym okoliczności te powinny wynikać przede wszystkim z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a zwłaszcza z jej przepisów ogólnych, które przecież mają zastosowanie do pozostałych przepisów merytorycznych tej ustawy²¹, w tym do art. 29. Ponadto przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 29, należy mieć na względzie wspomnianą wyżej zasadę proporcjonalności. W orzecznictwie nie ulega bowiem wątpliwości, że przy stosowaniu przepisów prawa dotyczących administracyjnych kar pieniężnych należy uwzględnić zasadę proporcjonalności²².

Jako pierwszą dyrektywę wymiaru administracyjnej kary pieniężnej ustawodawca wymienił stopień szkodliwości czynu, którego, niestety, nie zdefiniował na gruncie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W związku z tym można przyjąć, że w zakresie pojęcia „stopień szkodliwości czynu” wchodzi różnego rodzaju czynniki, takie choćby jak rodzaj naruszenia przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, postawa przedsiębiorstwa wodociągowa-kanalizacyjnego w toku postępowania w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej czy też jego pozycja na rynku.

Kolejną i najbardziej kontrowersyjną dyrektywą wymiaru administracyjnej kary pieniężnej jest stopień zawinienia. Prawo administracyjne materialne nie reguluje bowiem w sposób swoisty konstrukcji winy, a ponadto – co już było wyżej podkreślone – odpowiedzialność administracyjna ma co do zasady charakter obiektywny. Stąd też określając stopień winy, gdy przepis prawa to nakazuje, należy odwołać się do dorobku prawa karnego i miarkować, czy w określonym przypadku mamy do czynienia z zamiarem bezpośrednim, zamiarem ewentualnym, niedbalstwem czy też lekkomyślnością²³. Zdaniem W. Radeckiego, podstawowe znaczenie ma rozróżnienie umyślności i nieumyślności (umyślne popełnienie deliktu musi być traktowane surowiej od nieumyślnego), a w ich ramach rozróżnienie zamiaru bezpośredniego (cięższa forma winy umyślnej) i ewentualnego (lżejsza forma winy umyślnej) oraz lekkomyślności (cięższa, gdyż jest to świadoma forma winy nieumyślnej) i niedbalstwa (lżejsza, gdyż jest to nieświadoma forma winy nieumyślnej)²⁴.

Trzecią dyrektywą jest dotychczasowa działalność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Chodzi tutaj przede wszystkim o to, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dopuszczało się wcześniej naruszeń przepisów

²¹ Por. § 21 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

²² Por wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 4 listopada 2010 r. III SK 21/10, Legalis.

²³ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Lex/Oficyna, 2008.

²⁴ W. Radecki, *Komentarz do art. 29 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę...*

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Jeżeli nie, wówczas jest to przesłanka do tego, by wymierzyć administracyjną karę pieniężną w „łagodniejszej” wysokości za dopuszczenie się przez przedsiębiorstwo któregoś z deliktów administracyjnych, określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Ostatnią wyraźnie przez ustawodawcę wymienioną dyrektywą wymiaru administracyjnej kary pieniężnej są możliwości finansowe przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Innymi słowy, ustalając wysokość kary pieniężnej, należy brać pod uwagę to, iż kara ta nie powinna znacząco wpłynąć na pogorszenie sytuacji finansowej oraz na płynność finansową przedsiębiorcy²⁵. Wobec tego wójt (burmistrz, prezydenta miasta), wymierzając administracyjną karę pieniężną, za dopuszczenie się przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne deliktu administracyjnego, powinien tak ustalić jej wysokość, aby przedsiębiorstwo to nie straciło płynności finansowej.

Oprócz administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne za popełnienie któregoś z deliktów administracyjnych wymienionych w art. 29 ust. 1, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przewiduje też możliwość nałożenia kary pieniężnej na kierownika tego przedsiębiorstwa. Stosownie bowiem do art. 29 ust. 7 zd. pierwsze tej ustawy, niezależnie od kary pieniężnej nałożonej na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może nałożyć karę, o której mowa w art. 29 ust. 1, na kierownika przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, z tym że kara ta może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300 % jego miesięcznego wynagrodzenia. Warto przy tym podnieść, iż ustawodawca w przepisie tym posłużył się zwrotem „może nałożyć karę”, co w rezultacie oznacza, że decyzja o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej na kierownika przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ma charakter uznaniowy. Co istotne, w polskim porządku prawnym nie ma regulacji, które wyraźnie określałyby zasady i warunki posługiwania się konstrukcją uznania administracyjnego. Tym niemniej można wskazać przepisy – chociażby art. 2, 7, 31 i 32 Konstytucji RP oraz art. 7 i inne Kodeksu postępowania administracyjnego – wyznaczające w sposób istotny korzystanie z tego rodzaju kompetencji²⁶.

Obligatoryjną przesłanką ukarania kierownika administracyjną karą pieniężną jest uprzednie ukaranie przedsiębiorstwa. Bez ukarania przedsiębiorstwa nałożenie kary na jego kierownika jest prawnie wykluczone²⁷.

Jakkolwiek struktura administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków została ure-

²⁵ Tak słusznie M. Sachajko, *Komentarz do art. 56 ustawy – Prawo energetyczne*, LEX/el 2010 r.

²⁶ R. Michalska-Badziak, (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 92.

²⁷ W. Radecki, *Komentarz do art. 29 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę...*

gulowana w miarę kompleksowo, o tyle regulacja w zakresie zasad i warunków wymierzania tych kar jest blankietowa. W przedmiotowej ustawie brak jest przede wszystkim instytucji przedawnienia wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Ze względu zatem na brak ogólnej ustawy dotyczącej wymierzania i miarkowania administracyjnych kar pieniężnych przyjąć trzeba, że administracyjne kary pieniężne, o których mowa w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, nie przedawniają się. W tym aspekcie odpowiedzialność administracyjna istotnie różni się od odpowiedzialności karnej.

W tym kontekście trzeba również wskazać na niekonsekwencję polskiego ustawodawcy, który w niektórych ustawach²⁸ z zakresu prawa administracyjnego materialnego przewiduje instytucję przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych, w innych zaś nie. Trudno się przy tym doszukać racjonalnego *ratio legis* dla takiej praktyki legislacyjnej, która budzi zresztą wątpliwości w kontekście zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

W powołanej ustawie brakuje również instytucji odroczenia wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub jej rozłożenia na raty. W tym miejscu należy zaakcentować, iż tego typu konstrukcje pojawiają się, niestety, stosunkowo rzadko w polskim porządku prawnym. Tym niemniej pozytywnym przykładem tego typu unormowań może być art. 317 i nast. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁹ oraz art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³⁰.

4. Uwagi końcowe

Administracyjne kary pieniężne uregulowane w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie tworzą jednolitego typu tych sankcji. Z jednej strony wójt (burmistrz, prezydent miasta) w przypadku stwierdzenia zaistnienia któregoś z deliktów administracyjnych, o którym mowa w art. 29 ust. 1, obligatoryjnie wymierza karę pieniężną (w formie decyzji związanej) przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, z drugiej zaś – niezależnie od tej kary – może dodatkowo wymierzyć karę pieniężną na kierownika tego przedsiębiorstwa. Rozwiązanie takie można uznać za wątpliwe z punktu widzenia zasady proporcjonalności, gdyż wymierzenie kary pieniężnej kierownikowi przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, po uprzednim ukaraniu karą pieniężną tego przedsiębiorstwa, nie jest współmierne w stosunku do charakteru naruszenia prawa. Co istotne, aby sankcje administracyjne (administracyjne kary

²⁸ Zob. np. art. 125 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 264, z późn.zm.).

²⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.

³⁰ Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.

pieniężne) były skuteczne, muszą być dolegliwe, ale także współmierne w stosunku do charakteru naruszenia prawa i nieuchronne³¹.

Odpowiedzialność administracyjna unormowana w art. 29 niniejszej ustawy ma charakter odpowiedzialności obiektywnej (ale nie absolutnej), z tym jednak zastrzeżeniem, że przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w tym przepisie, ustawodawca nakazuje brać pod uwagę stopień zawinienia

Struktura administracyjnych kar pieniężnych została unormowana kompleksowo w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a zatem zgodnie z zasadą wyłączności ustawy i określoności przepisów prawnych. Tym niemniej, w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków brak jest regulacji co do zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i ich miarkowania, co jest zresztą poważną wadą większości ustaw, w których uregulowane są administracyjne kary pieniężne. W tym kontekście należy podnieść, iż w przedmiotowej ustawie brakuje przede wszystkim przepisu regulującego instytucję przedawnienia wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Ponadto w ustawie brakuje regulacji dotyczących odroczenia wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub jej rozłożenia na raty, co niewątpliwie byłoby korzystne dla przedsiębiorców nie będących w najlepszej kondycji finansowej.

Brak powyższych regulacji jest tym bardziej odczuwalny, iż w polskim systemie prawnym obecnie nie obowiązuje ustawa *lex generalis*, która określałaby zasady wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i ich miarkowania.

STRESZCZENIE

Praca ma na celu przybliżenie istoty i struktury administracyjnych kar pieniężnych uregulowanych w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, z późn. zm.). W artykule podjęto również próbę odpowiedzi na pytanie, czy odpowiedzialność administracyjna uregulowana w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest odpowiedzialnością ponoszoną na zasadzie „zawinienia”, czy też ma ona charakter obiektywny. Podjęto też rozważania dotyczące dyrektyw wymiaru administracyjnych kar pieniężnych. Ponadto w artykule poruszono problematykę związaną zarówno z przedawnieniem administracyjnych kar pieniężnych, jak i brakiem w przedmiotowej ustawie regulacji dotyczących odroczenia wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub jej rozłożenia na raty.

³¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03, www.trybunal.gov.pl/OTK/doc_dpr.htm.

SUMMARY

The work aims to explain the essence and structure of administrative fines regulated in the Act on Collective Provision of Water and Collective Sewage Systems of 7 June 2001 (Journal of Laws of 2006, No. 123, item 858, with changes that followed). The article also tries to answer a question whether the administrative liability regulated in the Act on Collective Provision of Water and Collective Sewage Systems is based on 'fault' or has an objective character. Consideration is also given to the execution of administrative fines. Moreover, the article discusses the issues connected with both a statute of limitations for administrative fines and a lack of regulation for adjournment of an administrative fine or allowing it to be paid by installments.

RÉSUMÉ

Cet article a pour but d'approcher l'essentiel et la structure des amendes administratives pécuniaires d'après la régularisation de la loi du 7 juin 2001 relative au ravitaillement collectif de l'eau et de l'évacuation collective des égouts (J.O du 2006, no 123, pos. 858 et changements). Dans l'article on a essayé de répondre à la question si la responsabilité administrative régularisée dans la loi du ravitaillement de l'eau et de l'évacuation collective des égouts forme une responsabilité de culpabilité ou elle a le caractère entièrement objective. On a traité aussi les directives pour les mesures des amendes administratives. On y trouve encore la problématique concernant la prescription des amendes administratives ainsi que le manque de régularisation des sursis à l'exécution de la punition pécuniaire ou de la payer à terme.

РЕЗЮМЕ

Работа имеет целью приближение сути и структуры административных штрафов, регулируемых в Законе от 7 июня 2001 года об общественном водоснабжении и отводе и очистке сточных вод (Законодательный вестник 2006 года № 123, поз. 858, с поправками). Статья содержит также попытку найти ответ на вопрос, является ли административная ответственность, регулируемая в Законе об общественном водоснабжении и отводе и очистке сточных вод, ответственностью, в основе которой лежит принцип «неисправности», либо имеет она объективный характер. Имеют место также рассуждения, касающиеся директив о размерах административных штрафов. Кроме того, в статье затронута проблематика, связанная как с истечением срока давности административных штрафов, так и отсутствием в настоящем Законе регулирования, касающегося отсрочки исполнения решения об административном штрафе, либо его оплаты в рассрочку.