

„Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?

pod redakcją
Mariusza Bogusza
i Wojciecha Zalewskiego



**„Administratywizacja” prawa
karnego czy „kryminalizacja”
prawa administracyjnego?**

„Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?

pod redakcją
Mariusza Bogusza
i Wojciecha Zalewskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2021

Recenzent
dr hab. Rober Suwaj, prof. PW

Redakcja, skład i łamanie
Violet Design / Wioletta Kowalska

Projekt okładki i stron tytułowych
Studio Spectro

Publikacja dofinansowana ze środków Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Gdańskiego

Książka powstała dzięki wsparciu Miasta Gdyni i Pomorskiej Izby Adwokackiej
w Gdańsku.



Patronat Honorowy
**PREZYDENT
MIASTA GDYNI**
Wojciech Szczurek



© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-198-7

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel.: 58 523 11 37; 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. 58 523 14 49

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
---------------------	----

Wstęp	13
-------------	----

CZĘŚĆ I

PROBLEMY TEORETYCZNE WYMIERZANIA KAR I SANKCJI PRZEZ ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ

Mariusz Bogusz

Delikt administracyjny i kara administracyjna z perspektywy konstytucyjnej	19
1. Uwagi wstępne na temat sankcji w prawie administracyjnym	19
2. Przyczyny poszerzania się zakresu wykorzystania przez ustawodawcę konstrukcji deliktu administracyjnego i kary administracyjnej oraz rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych jako reakcja na to zjawisko	20
3. Identyfikacja ryzyka związanego z wykorzystaniem przez ustawodawcę konstrukcji deliktu administracyjnego i kary administracyjnej	24
4. Swoboda regulacyjna ustawodawcy przy tworzeniu typów deliktów administracyjnych i określaniu kar administracyjnych oraz ograniczenia tej swobody	25
5. „Zwierciadło przeszłości” i uwagi podsumowujące	36
Literatura	39

Radosław Giętkowski

Karnizacja odpowiedzialności dyscyplinarnej	41
1. Wprowadzenie	41
2. Wpływ prawa karnego procesowego na odpowiedzialność dyscyplinarną	42
3. Wpływ prawa karnego materialnego na odpowiedzialność dyscyplinarną	48
4. Podsumowanie	53
Literatura	54

Marta Kisielowska

Kilka uwag na temat pojęcia sankcji administracyjnej	57
1. Wstęp	57
2. Pogranicze prawa administracyjnego	58
3. Pojęcie sankcji a istota prawa administracyjnego	59
4. Sankcja – pojęcie niejednoznaczne	62
5. Pojęcie sankcji a multicentryczność systemu prawa	65
6. Sankcja a ochrona podmiotów zewnętrznych	72
7. Podsumowanie	73
Literatura	73

Wojciech Zalewski

Administratywizacja prawa karnego	75
1. Wstęp	75
2. U zarania administratywizacji prawa karnego	78
3. Administratywizacja jako forma abolicji prawa karnego? O krytyce prawa karnego	87
4. Zmiany w prawie administracyjnym wskazujące na administratywizację obszaru dotąd zarezerwowanego dla prawa karnego	91
5. Podsumowanie	95
Literatura	97

CZĘŚĆ II
PROBLEMY WYMIERZANIA KAR
PRZEZ ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ
NA OBSZARZE WYBRANYCH DOGMATYK

Adam Bochentyn

Administracyjna kara pieniężna za uszkodzenie, zniszczenie oraz za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia lub zgłoszenia. Wybrane zagadnienia	103
1. Wprowadzenie	103
2. Istota odpowiedzialności administracyjnej oraz administracyjnej kary pieniężnej	104
3. Wpływ wyroku TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, na ewolucję przepisów ustawy o ochronie przyrody	112
4. Zakres podmiotowy i przedmiotowy kary pieniężnej za uszkodzenie, zniszczenie oraz za usunięcie drzewa lub krzewu oraz problem podwójnego karania za usunięcie drzewa lub krzewu	115
5. Okoliczności uniemożliwiające nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za uszkodzenie, zniszczenie oraz za usunięcie drzewa lub krzewu	123
6. Wysokość administracyjnej kary pieniężnej za uszkodzenie, zniszczenie oraz za usunięcie drzewa lub krzewu	126
7. Podsumowanie	128
Literatura	130

Krzysztof Kaszubowski

Administracyjna kara pieniężna za naruszenie obowiązku sporządzania kwartalnych sprawozdań przez podmioty opróżniające zbiorniki bezodpływowe	133
1. Wstęp	133
2. Zakres podmiotowy obowiązku przekazywania sprawozdań	135
3. Charakter prawny terminu na przekazanie sprawozdań	142
4. Określenie wysokości sankcji za naruszenie obowiązku przekazywania sprawozdań	144

5. Elementy decyzji o administracyjnej karze pieniężnej	149
6. Podsumowanie	150
Literatura	151

Przemysław Ostojki

Zasada <i>lex mitior retro agit</i> w postępowaniach w sprawach administracyjnych kar pieniężnych	153
1. Uwagi wprowadzające	153
2. Zasada <i>lex mitior retro agit</i> w wybranych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego	156
2.1. Zastosowanie do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym	156
2.2. Zmiana prawa w toku instancji administracyjnej	158
2.3. Odwrócenie „domniemania” retrospektywnej mocy prawa nowego	159
2.4. Nakaz stosowania ustawy względniejszej na gruncie Ordynacji podatkowej	161
3. Wybór prawa „nowego” albo „starego” w doktrynie prawa i orzecznictwie sądownoadministracyjnym	162
3.1. Stosowanie ustawy dawnej w razie wątpliwości	162
3.2. Uzasadnienie dla reguły aktualności (retroakcja niewłaściwa)	164
3.3. Inne reguły rozstrzygania kwestii międzyczasowych	165
3.4. Stosowanie prawa z chwili wydania decyzji ostatecznej i wyjątki od tej zasady	165
3.5. Zasada <i>lex mitior retro agit</i>	166
3.6. Odstąpienie przez ustawodawcę od obowiązku wymiaru kary	168
4. Wnioski	169
5. Podsumowanie	171
Literatura	171

Ewa Sajek

Uprawnienia Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska do odstąpienia od wymierzania administracyjnych kar pieniężnych (zagadnienia wybrane)	175
1. Tytułem wstępu	175
2. Przykłady administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych przez WIOŚ	176
3. Procedura wymierzania administracyjnej kary pieniężnej przez WIOŚ	178
4. Odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego	179
5. Odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej uregulowane w przepisach odrębnych (<i>lex specialis</i> w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego) oraz przykłady stosowania tych przepisów w praktyce Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska	182
6. Wybrane przykłady odstąpienia przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska od nałożenia kary pieniężnej na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego	184
7. Tytułem podsumowania	186

Dominika Tykwińska-Rutkowska

Administracyjne kary pieniężne w działalności orzeczniczej Rzecznika Praw Pacjenta	189
1. Uwagi wprowadzające na temat Rzecznika Praw Pacjenta i postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów	189
2. Kary pieniężne orzekane przez Rzecznika Praw Pacjenta	194
3. Postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej przez Rzecznika Praw Pacjenta	200
4. Uwagi podsumowujące	210
Literatura	212

CZĘŚĆ III
 PROBLEMY STOSOWANIA SANKCJI
 NA OBSZARZE ODPOWIEDZIALNOŚCI DISCYPLINARNEJ
 I PORZĄDKOWEJ

Mariusz Kotulski

Przedawnienie w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy ABW i AW	217
1. Odpowiedzialność dyscyplinarna	217
2. Funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej	221
3. Odrębność postępowania dyscyplinarnego	223
4. Władza dyscyplinarna w ABW i AW	224
5. Przedawnienie wszczęcia postępowania	226
6. Czynności wyjaśniające	229
7. Przedawnienie karalności	231
8. Podsumowanie	234
Literatura	236

Piotr Rączka, Karolina Rokicka-Murszewska

Charakter prawny odpowiedzialności porządkowej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	237
1. Wprowadzenie	237
2. Przegląd przepisów kształtujących odpowiedzialność porządkową i rodzaje sankcji w nich przewidzianych	240
3. Charakter i rola odpowiedzialności porządkowej w administracyjnej procedurze egzekucyjnej	242
4. Różnice między odpowiedzialnością porządkową a sankcjami karnymi	244
5. Dopuszczalność i zasadność stosowania przepisów o karach administracyjnych z Kodeksu postępowania administracyjnego do kary porządkowej	247
6. Podsumowanie	248
Literatura	249

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- u.ABWW – ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 27 ze zm.)
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.)
- u.p.e.a. / ustawa egzekucyjna – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)
- u.p.p. / ustawa o prawach pacjenta – ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 849 ze zm.)
- u.u.c.p.g. – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.)

Inne

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNSD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Dyscyplinarynych. Zbiór Urzędowy
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy – Seria A
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości (będący częścią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Książka, którą oddajemy do rąk Czytelników, zatytułowana *Administratywizacja prawa karnego czy kryminalizacja prawa administracyjnego?*, poświęcona jest aktualnemu, żywo dyskutowanemu procesowi poszerzania się zakresu obszaru objętego kognicją prawa administracyjnego i wymierzania przez organy administracji publicznej kar administracyjnych za delikty administracyjne, przy jednoczesnym zmniejszaniu się obszaru objętego klasyczną kryminalizacją.

Zjawisko wymierzania kar przez administrację ma bogatą tradycję, a współcześnie – w coraz szerszym zakresie – występuje w wielu państwach. Przyczyny tego zjawiska są zróżnicowane. Z całą pewnością znaczenie mają tutaj względy pragmatyczne: potrzeba przyspieszenia procedur przez rozłożenie ciężaru prowadzenia spraw na większą liczbę organów stosujących prawo (tj. nie tylko na sądy, ale również na organy administracji publicznej), potrzeba uproszczenia procedur i obniżenia ich finansowych kosztów (procedury administracyjne są generalnie tańsze oraz charakteryzują się mniejszą złożonością pod względem prawnym aniżeli procedury sądowe), niecelowość angażowania sądów w rozstrzyganie drobnych spraw bądź też zamiar ustawodawcy wprowadzenia – jako kary za dany czyn – sankcji finansowej na poziomie przekraczającym górną (określoną przez prawo karne), ustawową granicę grzywien wymierzanych przez sądy. Przyczyn ekspansji deliktów administracyjnych na obszar zastrzeżony dotąd prawu karnemu należy także upatrywać w aksjologii demokratycznego państwa prawnego i doktrynie praw człowieka, które zakładają stosowanie mechanizmów prawa karnego i kar kryminalnych jako ostateczności (*ultima ratio*), wykorzystywanej jedynie wówczas, gdy stosowanie innego rodzaju sankcji jest niewystarczające, a ponadto gdy istnieje potrzeba napiętnowania sprawcy

z pozycji moralnych (a nie z powodu naruszenia przez niego reguł głównie o charakterze technicznym).

Owo zjawisko – określane w literaturze mianem konwersji odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną – stwarza jednak również niebagatelne ryzyka. Ryzyko zasadnicze sprowadza się do możliwości wymierzenia sankcji, która nie tylko może nie ustępować pod względem dolegliwości, ale i znacznie przekraczać pod tym względem sankcję karną, bez konieczności zachowania – wypracowywanych niejednokrotnie na przestrzeni setek lat ewolucji systemów prawa karnego – gwarancji ochrony jednostki. Zasada domniemania niewinności, zasada winy jako przesłanki odpowiedzialności karnej, zasada nieretroakcji, zasada określoności czynu, zasada określoności kary, prawo do obrony są współcześnie fundamentalnymi przybierającymi niejednokrotnie postać norm konstytucyjnych, gwarancjami ochrony jednostki w procesie karnym. Nie są to natomiast zasady prawa administracyjnego ani też zasady, których adresatem byłyby organy administracji publicznej. Za niepozbawione podstaw należy w tym kontekście uznać formułowane niejednokrotnie zastrzeżenia co do „obchodzenia” prawnokarnych rygorów „sądowego” karania przez powierzenie kompetencji w zakresie wymierzania dolegliwych sankcji organom administracji publicznej.

Oceniając z kolei proces konwersji odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną z perspektywy podziału prawa na gałęzie (skądinąd jest to perspektywa uniwersytecka), trudno oprzeć się refleksji co do zacierania się granic między prawem karnym a prawem administracyjnym. W obszarze nauk prawnych zawsze istniały „obszary pogranicza” między gałęziami prawa. Był to jednak wyjątek od zasady. Aktualnie „obszar pogranicza” między prawem karnym a prawem administracyjnym się jednak zdecydowanie poszerza.

Zjawisko karania przez administrację publiczną staje się w konsekwencji podstawą refleksji prowadzonej na wielu płaszczyznach, a ponadto z wielu perspektyw: teoretycznoprawnej i dogmatycznoprawnej, konstytucyjnej i ustawowej, przy uwzględnieniu gałęziowego podziału systemu prawa oraz z przekroczeniem granic tego podziału.

W tekstach składających się na niniejsze opracowanie omówiono węzłowe zagadnienia teoretyczne, dogmatyczne i praktyczne,

jak również ryzyka związane z przenoszeniem funkcji penalnej z płaszczyzny prawa karnego na płaszczyznę prawa administracyjnego. Istotnym wątkiem rozważanym przez autorów było poszukiwanie standardów ochrony jednostki przy wymierzaniu kar administracyjnych. Dopełnienie szerokiego obrazu sankcji administracyjnych stanowią teksty dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej w administracji publicznej oraz odpowiedzialności porządkowej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Autorzy i redaktorzy wyrażają nadzieję, że książka spotka się z zainteresowaniem kadry naukowej wydziałów prawa na uczelniach i studentów, jak również praktyków, w tym pracowników administracji publicznej, sędziów, adwokatów i radców prawnych – wszystkich, którzy naukowo bądź od strony praktycznej zajmują się problematyką wymierzania kar administracyjnych.

dr hab. Mariusz Bogusz, prof. UG

dr hab. Wojciech Zalewski, prof. UG

CZEŚĆ I

PROBLEMY TEORETYCZNE
WYMIERZANIA KAR I SANKCJI
PRZEZ ADMINISTRACJĘ
PUBLICZNĄ

MARIUSZ BOGUSZ*

DELIKT ADMINISTRACYJNY I KARA ADMINISTRACYJNA Z PERSPEKTYWY KONSTITUCYJNEJ

1. UWAGI WSTĘPNE NA TEMAT SANKCJI W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Niewykonanie obowiązku (zakazu lub nakazu), a także przekroczenie granic korzystania z uprawnienia z zakresu prawa administracyjnego¹ naraża adresata zarówno obowiązku, jak i uprawnienia na negatywne konsekwencje prawne, określane mianem sankcji prawnych. Sankcje te, których opis i typologia stanowią przedmiot zainteresowania doktryny prawa administracyjnego², przybierają zróżnicowaną

* Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Gdańskiego; Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego, Wydział Prawa i Administracji UG; ORCID: 0000-0002-3173-079X.

¹ Należy przy tym zastrzec, że – zgodnie z koncepcjami redukcjonistycznymi – przekroczenie granic korzystania z uprawnienia może być także zakwalifikowane jako niewykonanie obowiązku, a mianowicie niewykonanie nakazu realizowania uprawnienia w granicach określonych przez prawo (lub zakazu przekraczania określonych przez prawo granic uprawnienia przy jego realizowaniu).

² Przegląd poglądów w tym zakresie w najnowszej literaturze zob.: L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 25–56; H. Nowicki [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 651–683. A. Wróbel słusznie przy tym zwraca uwagę, że „ogromne zróżnicowanie” sankcji prawnych w prawie

postać: od stosunkowo najłagodniejszych (czasowy zakaz korzystania z uprawnienia, ograniczenie zakresu uprawnienia, cofnięcie uprawnienia, nałożenie dodatkowego obowiązku), poprzez surowsze (środki egzekucyjne umożliwiające osiągnięcie stanu wykonania obowiązku przy zastosowaniu przymusu państwowego), aż po najsurowsze (tj. kary administracyjne – gdy niewykonanie obowiązku lub przekroczenie granic korzystania z uprawnienia zostanie przez ustawodawcę stypizowane jako tzw. delikt administracyjny, oraz kary kryminalne – gdy niewykonanie obowiązku lub przekroczenie granic korzystania z uprawnienia zostanie przez ustawodawcę stypizowane jako przestępstwo lub wykroczenie).

2. PRZYCZYNY POSZERZANIA SIĘ ZAKRESU WYKORZYSTANIA PRZEZ USTAWODAWCĘ KONSTRUKCJI DELIKTU ADMINISTRACYJNEGO I KARY ADMINISTRACYJNEJ ORAZ REKOMENDACJA KOMITETU MINISTRÓW RADY EUROPY NR R (91) 1 Z DNIA 13 LUTEGO 1991 R. W SPRAWIE SANKCJI ADMINISTRACYJNYCH JAKO REAKCJA NA TO ZJAWISKO

Wykorzystywanie przez ustawodawcę konstrukcji kary administracyjnej jako sankcji prawnej za naruszenie obowiązku lub przekroczenie granic korzystania z uprawnienia z zakresu prawa administracyjnego (które to zachowanie jest stypizowane jako delikt administracyjny) należy uznać za ugruntowane w polskim systemie prawa³. Szczególnym

administracyjnym „utrudnia konstruowanie jednolitej koncepcji sankcji administracyjnej o uniwersalnym zakresie zastosowania w tej gałęzi prawa” – A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 33–34.

³ E. Bojanowski pisze, że „aktualnie kara administracyjna na dobre «zadomowiła się» wśród środków przymusu przewidzianych przez prawo administracyjne” (E. Bojanowski, *Kara administracyjna. Kilka refleksji [w:] Fenomen*

Opracowanie przedkładane Czytelnikom jest poświęcone aktualnemu i żywo dyskutowanemu zjawisku kwalifikowania przez ustawodawcę niektórych typów nagannych zachowań jako deliktów administracyjnych, w tym także w drodze konwersji przestępstw i wykroczeń, w delikty administracyjne. Konsekwencją tego zjawiska jest wyposażanie organów administracji publicznej w kompetencje do wymierzania kar administracyjnych w formie decyzji administracyjnych, wydawanych w trybie postępowania administracyjnego.

Kary administracyjne nierzadko charakteryzują się znacznym poziomem dolegliwości (w pewnych przypadkach bywają nawet oceniane jako horrendalne), a ich orzekanie odbywa się bez konieczności zachowania gwarancji ochrony jednostki wypracowanych w obrębie prawa karnego materialnego i procesowego.

W tekstach składających się na niniejszą książkę omówiono węzłowe zagadnienia teoretyczne i praktyczne oraz ryzyka związane z „przenoszeniem” funkcji penalnej z płaszczyzny prawa karnego na płaszczyznę prawa administracyjnego. Istotnym wątkiem rozważanym w opracowaniach było poszukiwanie standardów ochrony jednostki przy wymierzaniu kar administracyjnych. Książka adresowana jest do wszystkich, którzy zajmują się problematyką deliktów administracyjnych i kar administracyjnych tak w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym.