

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(4)2021 • DOI: 10.17951/ppa.2021.4.159-166

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

WOJCIECH TARAS

wojtar1960@o2.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9643-8282>

Recenzja: „»Administratywizacja« prawa  
karnego czy »kryminalizacja« prawa  
administracyjnego?», red. M. Bogusz,  
W. Zalewski, Wydawnictwo Uniwersytetu  
Gdańskiego, Gdańsk 2021, ss. 250

*Review: „Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja”  
prawa administracyjnego?, eds. M. Bogusz, W. Zalewski,  
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2021, pp. 250*

W niejednym opracowaniu poruszającym zagadnienia ogólnej metodologii nauk na plan pierwszy wysuwa się smępna konstatacja o pogłębianiu tendencji rozchodzenia się dorobku poszczególnych gałęzi prawa. Proces ten określa się mianem „bałkanizacji wiedzy” i nierzadko uznaje za nieodwracalny<sup>1</sup>, dlatego z satysfakcją należy powitać na rynku wydawniczym każdą pozycję traktującą o pograniczu wybranych dziedzin prawa. Recenzowana książka to pokłosie kon-

---

<sup>1</sup> Zob. np. H. Izdebski, *Ile jest nauki w nauce?*, Warszawa 2018, s. 60–61.

ferencji naukowej zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, która odbyła się w dniach 29–30 listopada 2018 r., o czym dowiadujemy się dopiero na s. 239. Jeżeli z metodologicznego punktu widzenia jednym z najistotniejszych problemów pracy naukowej jest zidentyfikowanie realnego i aktualnego pola badawczego, to organizatorzy wspomnianej wyżej konferencji uczynili to w sposób zasługujący na uznanie. Od czasów Oświecenia w doktrynie nauk penalnych uznawano za paradygmat trójpodział czynów zabronionych, wymieniając w traktatach i podręcznikach: zbrodnie (godzące w prawo naturalne), występki (naruszające ustawę, edykt, dekret lub ukaz jako przejaw realizacji przez państwo umowy społecznej) oraz wykroczenia (sprzeczne z zarządzeniami policyjnymi)<sup>2</sup>. Jednakże w XX w. rozpowszechniła się kara pieniężna wymierzana przez organ administracji publicznej w formie decyzji, w konsekwencji czego linię rozdzielającą nauki prawa karnego i administracyjnego należało wytyczyć na nowo.

Prezentowane opracowanie przyjmuje tradycyjny układ grupowania poszczególnych artykułów (referatów), składa się bowiem z krótkiego wstępu redaktorów książki (s. 13–15) oraz z trzech części: teoretycznej (s. 17–100), dotyczącej wymierzania kar pieniężnych na podstawie przepisów wybranych ustaw (s. 101–214) oraz poświęconej zagadnieniom sankcjonowania zachowań funkcjonariuszy publicznych w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej (s. 215–250). Każdy z 11 artykułów został przedzielony śródtytułami i zakończony wykazem wykorzystanej literatury naukowej, wśród której znajdują się również dwie pozycje pióra pracowników Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Niewielki objętościowo wstęp do materiałów pokonferencyjnych zarysowuje kilka fundamentalnych zagadnień związanych z pograniczem prawa karnego i prawa administracyjnego, rozwijanych i dyskutowanych w dalszych częściach pracy. Są to: przyczyny postępującego procesu stosowania administracyjnych kar pieniężnych, skutki konwersji odpowiedzialności karnej w administracyjną, coraz większy obszar pogranicza wymienionych gałęzi prawa publicznego oraz standardy ochrony jednostki podczas wymierzania kar przez administrację publiczną.

Ostatniej z wymienionych kwestii należy poświęcić nieco więcej uwagi. Termin „ochrona jednostki” najczęściej przywołuje na myśl materialnoprawne i procesowe uprawnienia adresata decyzji administracyjnej, którym to aktem woli państwa (jednostki samorządu terytorialnego) została mu wymierzona kara pieniężna. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się pewne charakterystyczne w ostatnich dziesięcioleciach zjawisko traktowania państwa, a przynajmniej jego władzy wykonawczej (węższej: administracji publicznej), jako instytucji opresjo-

<sup>2</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 32.

nującej praworządnych i cnotliwych obywateli<sup>3</sup>. W konsekwencji powyższego nauka prawa kładzie coraz większy nacisk na poszukiwanie środków ochrony obywatela jako jednostki, przedsiębiorcy lub podatnika przed onnipotentnym państwem, redukując czy wręcz pomijając rozważania dotyczące obowiązków członków społeczeństwa i sposobów ich egzekwowania. Instytucja kar pieniężnych uświadamia natomiast, że administracja publiczna nierzadko pełni rolę rozjemcy pomiędzy zwalczającymi się grupami obywateli, realizującymi za pomocą wszelkich dostępnych środków własne interesy bez oglądania się na dobro wspólne, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 1 Konstytucji RP). Przy okazji dyskusji o problematyce nakładania kar pieniężnych za przejazd pojazdem nienormatywnym po drodze publicznej uczestnicy innej konferencji naukowej wyrazili następujący pogląd: „(...) wprowadzenie kontroli pojazdów wykorzystywanych w celach gospodarczych natychmiast generuje konflikty między podmiotami dążącymi do przewiezienia najmniejszym kosztem jak największej ilości towarów a pozostałymi użytkownikami dróg publicznych, żądającymi równych i bezpiecznych nawierzchni. Na odmianę zawodowy przewóz osób w komunikacji pasażerskiej jest już wojną każdego przewoźnika z każdym, bez względu na aspekty bezpieczeństwa w ruchu drogowym, podczas gdy kontrole inspekcji drogowej ujawniają inne pole konfliktu, a mianowicie pomiędzy przewoźnikami i zatrudnianymi przez nich kierowcami. W tak zarysowanej sytuacji administracja publiczna pełni rolę »chłopca do bicia«, bowiem obojętnie jakie wyda rozstrzygnięcie, zawsze narazi się określonej grupie interesów, której protesty zostaną chętnie podchwyczone przez inne grupy, mające nadzieję osłabić lub skompromitować administrację dla realizacji własnych zamierzeń, nierzadko pozostających w konflikcie z celami tych, którzy rozpoczęli spór z państwem. Administracja publiczna nie może być neutralna, gdyż każde jej działanie jest zgodne z interesem określonych środowisk i równocześnie sprzeczne z interesami pozostałych grup społecznych”<sup>4</sup>. Po upływie kilkunastu lat od publikacji przytoczonego fragmentu nadal trudno jest odpowiedzieć na pytanie, co to jest dobra administracja, gdyż natychmiast spotyka się ono z innym: Dla kogo? Dla adresata decyzji wymierzającej karę pieniężną, jego gospodarczego konkurenta czy każdego, kto musi znosić działania lub zaniechania podmiotu naruszającego przepisy prawne? Uważam za słuszną myśl H. Arendt, że koncepcja władzy T. Hobbesa nadal jest aktualna. Państwo istnieje, aby zabezpieczyć interes jednostki, która czuje się zagrożona

<sup>3</sup> Zob. np. E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 144–147.

<sup>4</sup> K. Adamski, W. Taras, *Kara pieniężna za przejazd pojazdem nienormatywnym po drodze publicznej w praktyce Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005, s. 123.

przez ekspansję i realizację interesów innych jednostek, z którymi współżyje, dlatego nadrzędnym celem państwa staje się zagwarantowanie wszystkim i każdemu z osobna odpowiedniego stopnia bezpieczeństwa za pomocą stanowionego prawa. Państwo gwarantuje stabilność stosunków społecznych i umacnia swą siłę poprzez zwalczanie zagrożeń. Innymi słowy, silne państwo potwierdza swą skuteczność i rację bytu w odpieraniu działań skierowanych przeciw sobie<sup>5</sup>. Władza państwowa oraz prawa człowieka muszą więc pozostawać w dynamicznej równowadze, w przeciwnym razie każde z nich zaprzecza swojej istocie. Pytanie: władza czy prawa człowieka – to dobry przykład pytania źle postawionego. Jedno i drugie bez swego oponenta traci na wartości, jedno i drugie jest stopniowalne i uzależnione od szeregu okoliczności, w których przyszło im trwać<sup>6</sup>. Należy jedynie żałować, że przybliżone w tym miejscu wątki nie zostały szerzej rozwinięte w tekstach artykułów zgromadzonych w recenzowanym opracowaniu, np. przy omawianiu prewencyjnej funkcji kar pieniężnych.

Autorzy prac zawartych w recenzowanej książce z istoty rzeczy wiele miejsca poświęcili zagadnieniu winy jako podstawowej przesłance przypisania danej osobie odpowiedzialności prawnej za dopuszczenie się czynu zabronionego przez ustawę i w konsekwencji wymierzenia oznaczonego podmiotowi administracyjnej kary pieniężnej. Wina automatycznie staje się więc linią graniczną pomiędzy prawem karnym i prawem administracyjnym, problem w tym, że nie istnieje w doktrynie prawa publicznego zgodność zapatrywań, gdzie właściwie ta linia dzisiaj przebiega, a nawet gdzie powinna zostać wyrysowana. Z tego powodu recenzowane opracowanie nabiera dodatkowej wartości.

Za B. Giertych należy uznać przewagę zobiektywizowanego pojęcia „winy” w doktrynie prawa administracyjnego<sup>7</sup>. Niemniej warto wyjąć przed nawias wypowiedzi autorów podkreślających sporny charakter winy w nauce tej gałęzi prawa. I tak D. Tykwińska-Rutkowska opowiada się – z powołaniem na dotychczasową literaturę – za możliwością nałożenia kary pieniężnej bez konieczności wykazania winy podmiotu naruszającego przepisy ustawy, ponieważ „odpowiedzialność wyrażająca się w postaci kar administracyjnych za tzw. delikty administracyjne jest zasadniczo odpowiedzialnością obiektywną, za samo naruszenie prawa, bez względu na przyczynę, która do tego doprowadziła” (s. 198). Natomiast M. Kisielowska, podczas analizy kryteriów odróżniania sankcji typów karnego i administracyjnego wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje na obiektywny charakter odpowiedzialności admi-

<sup>5</sup> H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993, s. 182–190.

<sup>6</sup> Zob. W. Taras, *Władza – administracja publiczna – zaufanie*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012, s. 699–701.

<sup>7</sup> B. Giertych, *Wina w prawie administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 33–34.

nistracyjnej, zastrzegając równocześnie w przypisie, że może on „budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia postanowień art. 189d k.p.a.” (s. 68), tj. przepisu zawierającego dyrektywy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych. Współgrają z przedstawioną sugestią wypowiedzi A. Bochentyna, który z powołaniem na E. Bojanowskiego podkreśla, że nakładanie kar pieniężnych jest „oparte na odpowiedzialności zobiektywizowanej, chyba że przepis prawa wyraźnie odsyła do kryterium winy” (s. 111), a także E. Sajek, według której „kwestia świadomości czy stopnia zawinienia strony (czy strona działa świadomie z zamiarem naruszenia prawa czy też nieumyślnie) nie będzie okolicznością zwalniającą od odpowiedzialności, lecz co najwyżej łagodzącą wymiar kary” (s. 181). Odmienne stanowisko zajmuje M. Bogusz, gdyż po przedstawieniu kwestii winy, rozumianej jako warunek odpowiedzialności podmiotu za dopuszczenie się deliktu administracyjnego, akcentuje coraz liczniejsze poglądy doktryny przyjmujące konieczność jej udowodnienia dla wymierzenia kary pieniężnej, a to z uwagi na standardy demokratycznego państwa prawnego. Tym samym sprzeczne z nimi staje się dążenie państwa do represjonowania obywatela, gdy ten nie ponosi winy za niewykonanie nałożonego ustawą obowiązku. Autor podkreśla, że „należy (...) odróżnić działanie (państwa) w celu osiągnięcia określonego stanu rzeczy (który dany podmiot był zobowiązany osiągnąć, a czego nie uczynił) od karania (przez państwo) tego podmiotu za nieosiągnięcie tego określonego stanu rzeczy; owo pierwsze działanie może być oparte na czysto obiektywnych podstawach, natomiast drugie (karanie) musi być oparte na winie adresata. Wydaje się bowiem, że według dominującego społecznie sposobu rozumienia pojęcia sprawiedliwości kara jest możliwa tam, gdzie jest wina (choćby w postaci zaniedbania). Karanie mimo braku winy jest niesprawiedliwe” (s. 34–36). W. Zalewski, drugi z redaktorów omawianego opracowania, opisuje problem winy od strony doktryny prawa karnego i wskazuje, że „proces polegający na stopniowej obiektywizacji karania i odchodzenia od jego subiektywizacji i indywidualizacji wydaje się być współcześnie codziennością” (s. 89). Obiektywizacja tego prawa polega m.in. na postępującej normatywizacji pojęcia winy, a owa tendencja przejawia się „w erozji elementów psychicznych winy oraz kryzysie winy jako indywidualnego zarzutu moralnego” (s. 89–90). Istotna jest tu konkluzja, iż dominacja liberalnej doktryny prawa karnego pociąga za sobą zmiany jego przepisów w kierunku jak najmniejszego ograniczenia wolności jednostki (sankcja penalna jako *ultima ratio*) i pozwala w ten sposób na wypieranie tej gałęzi prawa przez normy prawa administracyjnego (s. 90). Sądzę, że wątek odnoszący się do problematyki winy w prawie karnym i w prawie administracyjnym stanowi najbardziej wartościowy element recenzowanej książki.

Kolejnym motywem przewijającym się przez większość artykułów omawianej pracy jest ocena przydatności wprowadzenia do Kodeksu postępowania admini-

stracyjnego nowego działu IVa (art. 189a–189k), poświęconego administracyjnym karom pieniężnym<sup>8</sup>. K. Kaszubowski przywołał uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy procesowej i podkreślił, że regulacja ma „służyć zapewnieniu adekwatności administracyjnych kar pieniężnych do zaistniałych przypadków naruszeń prawa”, ponieważ dotychczasowy stan prawny zmuszał do wymierzania kar w sposób automatyczny i powodujący „nieuzasadnione różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów karanych” (s. 133–134). W. Zalewski ocenił zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. jako zamknięcie kolejnego etapu rozwoju kar pieniężnych nakładanych przez administrację publiczną, jednakże nie rozstrzygają one wszystkich wątpliwości pojawiających się w praktyce ich stosowania (s. 94–97). W innym miejscu K. Kaszubowski wręcz zarzucił ustawodawcy nieprzeprowadzenie koniecznych analiz, czego efektem są „daleko idące rozbieżności między przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego a uregulowaniami materialnoprawnymi” (s. 148). W podobnym tonie wypowiedział się P. Ostojki, wytykając prawodawcy częstkowość wprowadzonych zmian, skutkujących odwróceniem zasady, gdyż to regulacja kodeksowa okazała się wyjątkiem, pierwszeństwo mają zaś liczne przepisy zawarte w prawie materialnym (s. 166–167). W artykule E. Sajak – jedyne go pracownika administracyjnego wśród autorów książki – znalazła się, co prawda, pochwała skierowana pod adresem ustawodawcy za stworzenie ogólnej podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, ale zaraz za nią zostały wyliczone przewidywane komplikacje podczas stosowania art. 189f k.p.a., i to w całkiem pokażnej ilości (s. 186–187). Pozytywnych ocen wprowadzenia do Kodeksu postępowania administracyjnego działu poświęconego administracyjnym karom pieniężnym jest zdecydowanie mniej, właściwie sprowadzają się one do zbudowania konstrukcji ich legalnej definicji w art. 189b (s. 187) oraz do konstatacji D. Tykwińskiej-Rutkowskiej, że przepisy te „wypełniają pewną lukę, która powstała na przestrzeni lat w zakresie wybranych aspektów odpowiedzialności administracyjnej” (s. 204). Podsumowaniem tej części recenzji niech będzie trafny postulat przywołanego już dwukrotnie K. Kaszubowskiego, aby z uwagi na mate-

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935). Zob. S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*, Warszawa 2017, s. 87–128; M.J. Nowak, *KPA. Komentarz do zmian. Nowe zasady postępowania administracyjnego od 1 czerwca 2017 r.*, Warszawa 2017, s. 245–272; S. Dudziak, *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 23–32; A. Cebera, J.G. Firlus, *Jakość techniczno-legislacyjna regulacji kodeksowej na przykładzie przepisów normujących nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 71–94.



rialnoprawny charakter kar administracyjnych regulacja ich nakładania znalazła się w odrębnej ustawie (s. 150).

W recenzowanej pracy wielokrotnie dyskutowany jest aspekt ponadnarodowy administracyjnych kar pieniężnych. Autorzy powołują się nie tylko na orzecznictwo sądów europejskich, lecz także na akt o charakterze *soft law*, a mianowicie rekomendację nr R(91)1 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych<sup>9</sup>. Podkreślają też rozpowszechnienie instytucji kar nakładanych przez organy administracji publicznej w państwach europejskich (s. 23–24), multicentryczność współczesnego systemu prawa (s. 65–71) oraz realizację w art. 189c k.p.a. zasady *lex mitior retro agit* postulowanej w powyższej rekomendacji (s. 167–168).

Na zakończenie wystarczy tylko podkreślić, że otrzymaliśmy dobrze przygotowany tom materiałów pokonferencyjnych – spójny pod względem formalnym i merytorycznym – na istotny społecznie temat.

## Bibliografia

- Adamski K., Taras W., *Kara pieniężna za przejazd pojazdem nienormatywnym po drodze publicznej w praktyce Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005.
- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993.
- Cebera A., Firlus J.G., *Jakość techniczno-legislacyjna regulacji kodeksowej na przykładzie przepisów normujących nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Dudziak S., *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6.
- Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*, Warszawa 2017.
- Giertych B., *Wina w prawie administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Izdebski H., *Ile jest nauki w nauce?*, Warszawa 2018.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Łętowska E., Łętowski J., *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995.
- Nowak M.J., *KPA. Komentarz do zmian. Nowe zasady postępowania administracyjnego od 1 czerwca 2017 r.*, Warszawa 2017.

<sup>9</sup> Tekst przytacza T. Jasudowicz (*Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132).

Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.

Taras W., *Władza – administracja publiczna – zaufanie*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012.

**Abstract:** The reviewed book is a collection of papers prepared for a scientific conference organized by the Faculty of Law and Administration of the University of Gdańsk, which took place on November 29–30, 2018. It consists of a short introduction by the editors of the book and three parts: 1) theoretical; 2) concerning the imposition of financial penalties on the basis of the provisions of selected acts; 3) devoted to the issues of sanctioning the behavior of public officials as part of disciplinary and order liability. The articles included in the study focus on several fundamental issues related to the border of criminal law and administrative law. These are: the concept of an administrative sanction and a financial penalty imposed by a public administration body by way of a decision; the reasons for the progressing application of administrative fines; the effects of converting criminal liability into administrative liability; an increasing area of the border of the above-mentioned branches of public law; standards of protection of the individual during the imposition of penalties by public administration.

**Keywords:** administrative law; criminal law; public administration; administrative sanction

**Abstrakt:** Recenzowana książka to zbiór referatów przygotowanych na konferencję naukową zorganizowaną przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, która odbyła się w dniach 29–30 listopada 2018 r. Składa się z krótkiego wstępu redaktorów książki oraz z trzech części: 1) teoretycznej; 2) dotyczącej wymierzania kar pieniężnych na podstawie przepisów wybranych ustaw; 3) poświęconej zagadnieniom sankcjonowania zachowań funkcjonariuszy publicznych w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej. Zamieszczone w opracowaniu artykuły koncentrują się na kilku fundamentalnych zagadnieniach związanych z pograniczem prawa karnego i prawa administracyjnego. Są to: pojęcie sankcji administracyjnej i kary pieniężnej nakładanej przez organ administracji publicznej w drodze decyzji; przyczyny postępującego procesu stosowania administracyjnych kar pieniężnych; skutki konwersji odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną; coraz większy obszar pogranicza wymienionych gałęzi prawa publicznego; standardy ochrony jednostki podczas wymierzania kar przez administrację publiczną.

**Słowa kluczowe:** prawo administracyjne; prawo karne; administracja publiczna; sankcja administracyjna