

## **Administracyjne prawo karne – realna koncepcja czy złudna wizja?**

### **Wprowadzenie**

W ostatnich latach granice między prawem administracyjnym a innymi gałęziami prawa ulegają pewnemu zatarciu, co sprzyja wyodrębnianiu się nowych dziedzin. Jak wskazuje J. Zimmermann, jest to zjawisko naturalne, któremu trudno jest się przeciwstawić<sup>1</sup>. Rozważania związane z tytułem niniejszego artykułu koncentrują się wokół zasadności wyodrębnienia administracyjnego prawa karnego jako nowej gałęzi prawa. Koncepcja ta wiąże się z założeniem, że administracyjne prawo karne miałoby stanowić odrębny, od administracyjnego i karnego, model odpowiedzialności. Ewentualna definicja administracyjnego prawa karnego mogłaby łączyć w sobie elementy charakterystyczne dla prawa administracyjnego oraz znane prawu karnemu gwarancje procesowe – jest to jednak tylko propozycja, która bez wątplenia wymaga pogłębionych analiz.

Konieczność podjęcia dyskusji nad koncepcją zakładającą istnienie odrębnej gałęzi prawa – administracyjnego prawa karnego – wynika z wielu przyczyn. Refleksja w tym obszarze może mieć znaczenie dla zagwarantowania zwiększonej ochrony praw jednostki w obliczu władczych działań organów państwa. Nie sposób nie zauważyć, że sfera działań podejmowanych przez organy administracji publicznej ulega ciągłemu zwiększaniu, przy jednoczesnej tendencji do zmiany reżimu ponoszenia odpowiedzialności karnej na rzecz odpowiedzialności

---

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 812.

administracyjnej<sup>2</sup>. Rozszerzanie zakresu stosowania sankcji administracyjnych w systemie prawa polskiego bez próby kompleksowego uregulowania kwestii wymierzania sankcji administracyjnych<sup>3</sup> wydaje się zasadniczym problemem.

Ze względu na skomplikowaną materię rozważań oraz ograniczone ramy niniejszego opracowania przedstawione zostaną jedynie wątpliwości natury prawnej oraz próba ich rozwiązania w postaci wniosków *de lege ferenda*.

## 1. Sankcje w prawie administracyjnym

Zdaniem jednego z przedstawicieli polskiej dogmatyki prawa administracyjnego, F. Longchamps, „do prawa administracyjnego nie należy nic, co dotyczy karaniam i zagrożenia nim określonych czynów”<sup>4</sup>. Stwierdzenie to pozostaje aktualne o tyle, o ile przyjmujemy, że rolą administracji publicznej jest administrowanie, nie zaś wykonywanie wymiaru sprawiedliwości. Współcześnie – co znamienne – stosowanie sankcji administracyjnych jest immanentnie związane z administrowaniem, służy bowiem przede wszystkim zapewnieniu efektywności działania administracji publicznej<sup>5</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że skuteczność działania administracji uzależniona jest w dużej mierze od zapewnienia ustawowych gwarancji przestrzegania norm szeroko rozumianego prawa administracyjnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK lub Trybunał)

<sup>2</sup> Zwracają na to uwagę R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 545–546. Na uwagę zasługuje również treść założeń projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z dnia 2 I 2013 r., zakładający między innymi depenalizację ponad dwustu czynów stanowiących dotychczas wykroczenia i zastąpienie ich deliktami administracyjnymi oraz możliwość orzekania w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przez referendarzy sądowych.

<sup>3</sup> Tak m.in. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 132; A. Michór, *Status administrowanego w procesie nakładania sankcji administracyjnej*, w: *Sankcje administracyjne...*, s. 565.

<sup>4</sup> F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „*Studia Prawnicze*” 1967, z. 16, s. 12.

<sup>5</sup> A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XVIII, pod red. L. Boguni, Wrocław 2005, s. 347.

zauważono, że „tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne”<sup>6</sup>. Sankcja administracyjna stanowi więc zapowiedź negatywnych konsekwencji, przewidzianych bezpośrednio w aktach o charakterze generalnym lub w aktach o charakterze indywidualnym (np. w postaci decyzji administracyjnej) za niezgodne z prawem zachowanie się określonych podmiotów<sup>7</sup>. Środki, jakimi dysponują organy administracji publicznej w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, są zróżnicowane. Pojęcie sankcji administracyjnych obejmuje między innymi kary pieniężne oraz kary niepieniężne, sankcje pozbawienia lub ograniczenia uprawnienia (koncesji, zezwolenia, zgody) oraz sankcje o charakterze egzekucyjnym<sup>8</sup>.

W prawie administracyjnym brak jest definicji ustawowej sankcji administracyjnej<sup>9</sup>. Refleksja płynąca z analizy opracowań dotyczących problematyki sankcji administracyjnych skłania do wniosku, że pojęcie sankcji administracyjnej, jak każde pojęcie generalne i abstrakcyjne, nie jest rozumiane jednoznacznie<sup>10</sup>. Na marginesie rozważań warto jednak wskazać, iż sama istota sankcji administracyjnych pozostaje taka sama jak innych sankcji prawnych: są to negatywne konsekwencje naruszenia norm prawnych<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 18 IV 2000 r., sygn. K. 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.

<sup>7</sup> M. Szydło, *Charakter i struktura prawa administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 4, s. 124–125.

<sup>8</sup> Podział ten został zaproponowany przez M. Wincenciaka, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 93–117.

<sup>9</sup> Trzeba jednak wspomnieć o definicji zaproponowanej w projekcie ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, która ujmuje sankcję administracyjną jako dolegliwość o charakterze pieniężnym lub innym, stosowaną przez organ administracji publicznej z powodu naruszenia prawa. Zob. art. 5 ust. 1 pkt 6 niepublikowanego projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego z dnia 19 III 2008 r. Warto się zastanowić, czy wyodrębnienie terminu „sankcja administracyjna” w przepisach ogólnych prawa administracyjnego jest w ogóle potrzebne. Wydaje się, że bez próby kompleksowej regulacji związanej z jej stosowaniem – nie ma większego sensu. Tymczasem dalsza lektura projektu ustawy skłania do wniosku, iż treść przepisów rozdziału 5, poświęconego sankcjom administracyjnym, nie wyczerpuje zaproponowanego wcześniej pojęcia sankcji.

<sup>10</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, *Poszukiwanie treści pojęcia „sankcja administracyjno-prawna” w oparciu o instrumenty semiotyki – wnioski dla nauki prawa administracyjnego*, w: *Sankcje administracyjne...*, s. 80.

<sup>11</sup> M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, w: *Sankcje administracyjne...*, s. 21.

Zdaniem M. Wincenciaka pojęcie sankcji administracyjnej obejmuje „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”<sup>12</sup>. Autor niejako zawęził stosowanie definicji sankcji administracyjnej do stosunku administracyjnoprawnego, mimo że wyraźnie w dalszej części definicji zauważa źródło sankcji wynikające bezpośrednio z norm prawnych<sup>13</sup>. Trafniejsza, jak się wydaje, definicja została zaproponowana przez J. Filipka, który przez sankcję administracyjną rozumie całokształt gwarancji prawnych zabezpieczających realizację prawa w stosunku do wszystkich sytuacji, w których sprawca zachował się w sposób niezgodny z treścią normy prawnej<sup>14</sup>.

Na uwagę zasługują również postanowienia przyjętej w dniu 13 lutego 1991 r. Rekomendacji nr R(91)1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych<sup>15</sup>. W ujęciu Rekomendacji sankcjami administracyjnymi są kary, których zasadniczym celem jest szeroko rozumiana represja, nakładane aktami administracyjnymi na osoby (fizyczne i prawne) ze względu na ich sprzeczne z prawem postępowanie, w formie grzywny czy też jakiegoś środka karnego, niezależnie od tego, czy ma on charakter pieniężny czy niepieniężny. Z zakresu tego pojęcia Rekomendacja wyłącza sankcje egzekucyjne, sankcje dyscyplinarne oraz sankcje uruchamiane w rezultacie postępowania karnego<sup>16</sup>.

Problematyka sankcji administracyjnych była niejednokrotnie podnoszona w orzecznictwie sądowym. I choć judykatura Trybunału Konstytucyjnego nie formułuje definicji sankcji administracyjnej, niemniej jednak dostrzec można wyraz akceptacji posługiwania się tą formą represji<sup>17</sup>. Spośród orzeczeń odnoszących się do tej problematyki warto przytoczyć chociażby stanowisko Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r. na temat kary administracyjnej, zgodnie z którym „[...] nie jest [ona] odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających

<sup>12</sup> M. Wincenciak, op. cit., s. 73.

<sup>13</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, op. cit., s. 80.

<sup>14</sup> J. Filipek, *O definicji sankcji prawnej*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 3, s. 873 i n.

<sup>15</sup> Dalej „Rekomendacja”. Tekst Rekomendacji w języku polskim zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132.

<sup>16</sup> Definicję przytacza M. Stahl, op. cit., s. 23.

<sup>17</sup> Por. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 173–197.

zadań administracji”<sup>18</sup>. Wydaje się zatem, że pod pojęciem kary w tym przypadku należy rozumieć sankcję administracyjną.

## 2. Administracyjne kary pieniężne – charakterystyka pojęcia

Na tle przedstawionej powyżej problematyki szczególne miejsce wśród sankcji administracyjnych zajmuje kara pieniężna. Charakter prawny administracyjnej kary pieniężnej jest od wielu lat przedmiotem ożywionej dyskusji zarówno wśród przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, jak i prawa karnego. Ze względu na ograniczone ramy artykułu trudno w tym miejscu szczegółowo odnieść się do trwającego niemal od stulecia sporu, niemniej sam problem wart jest zasygnalizowania.

Zasadniczo w doktrynie wyróżnić można trzy stanowiska dotyczące charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych. W pierwszej grupie poglądów należy umieścić koncepcje autorów, którzy negują administracyjny charakter kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej<sup>19</sup>. Drugą, najliczniejszą, grupę stanowią poglądy autorów uznających administracyjne kary pieniężne za rodzaj odpowiedzialności administracyjnej<sup>20</sup>. Trzecią zaś grupę stanowią poglądy tych autorów, którzy uznają, że administracyjne kary pieniężne stanowią, oprócz odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia, trzeci rodzaj odpowiedzialności karnej<sup>21</sup>, lub wręcz uznają karę pieniężną za instytucję odpowiedzialności administracyjno-karnej<sup>22</sup>.

Przystępując do analizy charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych, należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że nie jest to instytucja jednorodna. Wielopostaciowość kar pieniężnych to efekt przede wszystkim szerokiego zakresu i różnorodności stosunków społecznych, jakie reguluje prawo administracyjne.

<sup>18</sup> Wyrok TK z 12 IV 2011 r., sygn. P 90/08, [http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otkpdf/2011/P\\_90\\_08.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otkpdf/2011/P_90_08.pdf) (dostęp: 13 V 2014).

<sup>19</sup> Por. L. Tyszkiewicz, *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, „Prace Prawnicze Uniwersytetu Śląskiego” 1974, z. 5, s. 170–171; L. Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1, s. 146–159.

<sup>20</sup> Por. M. Szydło, op. cit., s. 123–150; A. Michór, *Odpowiedzialność...*, s. 341–364; J. Zimmermann, op. cit., s. 811–823; M. Wincenciak, op. cit., s. 94 i n.

<sup>21</sup> W. Radecki, *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej*, „Przegląd Prawa Karnego” 1996, nr 14–15, s. 5–17.

<sup>22</sup> D. Szumiło-Kulczycka, op. cit., s. 29.

Istota kar pieniężnych, jak wskazuje B. Wierzbowski, sprowadza się do „obowiązku uiszczenia określonej w akcie stosowania prawa kwoty przez podmiot, który nie wykonał lub wykonał nienależycie ciążyący na nim obowiązek administracyjny”<sup>23</sup>. Innymi słowy, kara pieniężna jest karą finansową nakładaną na podmiot w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia przez uprawniony organ administracji publicznej na skutek niewłaściwego zachowania (lub zaniechania) adresata normy. Nie oznacza to, że kara pieniężna stanowi synonim grzywny. W wyroku z dnia 29 kwietnia 1998 r. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, iż nie wszystkie kary pieniężne należy utożsamiać z grzywną, stanowiącą instytucję prawa karnego. Kary pieniężne przewidziane są również w prawie cywilnym oraz w prawie administracyjnym<sup>24</sup>. W innym orzeczeniu, z dnia 15 stycznia 2007 r., TK uznał, że „kara pieniężna wiąże się z niewypełnieniem wymogów formalnych, ważnych z punktu widzenia właściwego funkcjonowania życia społecznego”<sup>25</sup>.

Do kręgu podmiotów mogących stać się adresatami kary pieniężnej należą osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, przy czym krąg ten jest zawsze rodzajowo ograniczony poprzez wskazanie przez ustawodawcę podmiotów mających prawną i faktyczną możliwość naruszenia konkretnej dyrektywy administracyjnej<sup>26</sup>. Na tym tle dostrzec można pierwszą poważną różnicę, wskazującą na zgoła odmienny charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych oraz kar za wykroczenia i przestępstwa. Wybitny polski karnista, W. Wolter, w jednym ze swych dzieł wywodził, że podmiotem czynu w znaczeniu prawnokarnym może być jedynie osoba fizyczna<sup>27</sup>.

Co prawda stosowanie kar pieniężnych jest nieodłącznie związane z karaniem za naruszenie prawa, jednak represja nie stanowi co do zasady podstawowego celu tej sankcji administracyjnej<sup>28</sup>. Przede wszystkim chodzi o ochronę wartości realizowanych przez normy prawa admini-

<sup>23</sup> B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, pod red. P. Kardasa, T. Sroki, W. Wróbla, Warszawa 2012, s. 961.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 29 IV 1998 r., sygn. K. 17/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 30.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 15 I 2007 r., sygn. P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>26</sup> M. Szydło, op. cit., s. 127–128.

<sup>27</sup> W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 50.

<sup>28</sup> M. Ušák, *Kary pieniężne i kary finansowe w ramach nadzoru bankowego*, w: *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, pod red. E. Fojcik-Mastalskiej, E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, Wrocław 2010, s. 136.

stracyjnego, a więc o funkcję ochronną, czy też inaczej – prewencyjną<sup>29</sup>. Dolegliwość wyrażona w pieniądzu ma przede wszystkim zniechęcać podmioty administrowane do naruszania prawa. Charakterystyczna dla sankcji o charakterze pieniężnym jest również funkcja redystrybucyjna. Należności z tytułu kary wpływają do budżetów jednostek powiązanych organizacyjnie z organem wymierzającym sankcję, a następnie są przeznaczane na finansowanie zadań w działach administracji, z którymi związany jest popełniony delikt<sup>30</sup>.

W doktrynie przyjmuje się, że w przypadku odpowiedzialności karnej sankcja nakierowana jest przede wszystkim na wyrządzenie osobistej dolegliwości sprawcy czynu, a więc istotą odpowiedzialności karnej jest represja<sup>31</sup>, zaś w przypadku odpowiedzialności administracyjnej sankcja pełni przede wszystkim, jak już zostało wcześniej wspomniane, funkcję prewencyjną. Nie oznacza to, iż administracyjne kary pieniężne nie przejawiają wyraźnych cech represyjnych. Należy zauważyć, że Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, iż zastosowanie środka o pewnej skali dolegliwości dla osób, które nie dopełniły prawem przewidzianych obowiązków, oraz represyjna funkcja, którą ów środek realizuje, nie przesądza o jego karnoprawnym charakterze<sup>32</sup>. Zdaniem Trybunału w stosunku do wszystkich postępowań o charakterze represyjnym winny znaleźć odpowiednie zastosowanie gwarancje procesowe, ustanowione w rozdziale II Konstytucji RP<sup>33</sup> (czyli przede wszystkim zasady: domniemania niewinności, *nullum crimen sine lege* oraz prawa do obrony)<sup>34</sup>. Oczekiwanie od organów administracji publicznej, które nie mają szczegółowej wiedzy w tym przedmiocie równej wiedzy sędziów sądów karnych, tak wysokich standardów może w praktyce okazać się rozwiązaniem niemożliwym do zrealizowania.

Warto przyrzeć się bliżej przesłankom nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Najważniejszą z nich jest naruszenie przez podmiot będący stroną stosunku administracyjnoprawnego obowiązku

<sup>29</sup> P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych*, w: *Sankcje administracyjne...*, s. 171.

<sup>30</sup> M. Wincenciak, op. cit., s. 260.

<sup>31</sup> Zob. K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 7; I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1971, s. 221; J. Śliwkowski, *Prawo karne*, Warszawa 1979, s. 254–255; P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 65.

<sup>32</sup> Wyrok TK z 4 VII 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 50.

<sup>33</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>34</sup> Wyrok TK z 27 II 2001 r., sygn. K. 22/00, OTK 2001, nr 3, poz. 48.

wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa (*ex lege*) lub też skonkretyzowanego w akcie administracyjnym, wydanym na podstawie tych przepisów<sup>35</sup>.

Wprowadzając kary pieniężne, ustawodawca powinien stypizować sytuacje, których wystąpienie daje podstawę do wymierzenia sankcji. Jeżeli przesłanki wymierzenia kary mają z punktu widzenia technik legislacyjnych charakter konkretny i precyzyjny, stosowanie przepisów zawierających te przesłanki nie stwarza w zasadzie żadnych problemów interpretacyjnych. Problemem jest jednak sytuacja, gdy ustawodawca, określając przesłanki nałożenia kary, posłużył się pojęciami nieostrymi, upoważniając tym samym organ administracji do oceny, czy stan faktyczny znajduje odzwierciedlenie w treści pojęcia niedookreślonego<sup>36</sup>. Taki stan rzeczy pozostawia organowi duży zakres uznaniowości w przedmiocie wyboru rodzaju kary, czy też wysokości kary administracyjnej<sup>37</sup>.

Jak słusznie wskazuje M. Wincenciak, naruszenie przez określony podmiot przepisów prawa nie zawsze będzie oznaczać obligatoryjność nałożenia sankcji przez organ administracji publicznej. Niekiedy ustawodawca pozostawia organowi rozstrzygającemu luz decyzyjny pozwalający określić, czy w konkretnym stanie faktycznym wymierzenie sankcji będzie znajdować uzasadnienie? Przepisy prawa mogą również obligować organ do wymierzenia sankcji, pozostawiając w sferze oceny kwestię ustalenia jej wielkości na podstawie kryteriów ustawowych<sup>38</sup>.

Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych jest co do zasady niezależne od winy podmiotu ukaranego oraz od istnienia okoliczności, które wyłączają odpowiedzialność<sup>39</sup>. Tradycyjnie odpowiedzialność administracyjną ujmuje się w charakterze obiektywnym, co oznacza, że nie może być ona wyłączona nawet w przypadku braku zawinienia<sup>40</sup>.

Postępowanie administracyjne w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych jest dużo szybsze i sprawniejsze od stosowania kar przez sądy powszechne. Zwykle jest ono wynikiem władczego, jednostronnego działania organu administracji publicznej, do którego zastosowanie

<sup>35</sup> M. Szydło, op. cit., s. 136.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: *Sankcje administracyjne...*, s. 135.

<sup>38</sup> M. Wincenciak, op. cit., s. 118.

<sup>39</sup> M. Kasiński, *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji*, w: *Sankcje administracyjne...*, s. 147.

<sup>40</sup> M. Szydło, op. cit., s. 140.



znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego<sup>41</sup> lub innych aktów prawnych normujących postępowanie w określonych kategoriach spraw<sup>42</sup>. Oznacza to, że ten sam organ, który wszczyna postępowanie, ustala stan faktyczny, gromadzi dowody, stawia zarzuty naruszenia prawa określonym podmiotom, ocenia zasadność tych zarzutów, wydaje decyzję oraz egzekwuje jej wykonanie<sup>43</sup>. Gwarancje procesowe mają być zapewnione poprzez możliwość zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego, warto jednak w tym miejscu zaznaczyć, że sąd administracyjny rozpoznaje sprawę tylko co do zgodności z prawem decyzji podejmowanych przez organy administracji.

Wysokość administracyjnych kar pieniężnych określana jest w aktach prawnych w sposób zróżnicowany. Wysokość kary pieniężnej jest najczęściej wyznaczana bądź przez wskazanie maksymalnej wysokości kary pieniężnej, bądź przez wskazanie przedziału kwotowego za dany rodzaj naruszenia. Często praktyką jest również stosowanie odwołań do wielokrotności wynagrodzenia miesięcznego lub do wielokrotności wartości korzyści majątkowej, a także do procentowej wartości przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary<sup>44</sup>.

Kwestią budzącą wiele wątpliwości jest problematyka przedawnienia kar administracyjnych oraz zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej. Za istotną wadę należy uznać brak w większości aktów normatywnych przyznających organom administracji publicznej uprawnienie do stosowania kar pieniężnych przepisów dotyczących przedawnienia możliwości nakładania sankcji. Przyjmując zatem, że uprawnienie to nigdy nie wygasa i nigdy się nie przedawnia, można dostrzec paradoksalność sytuacji, iż nawet w przypadku zbrodni zabójstwa prawo karne przewiduje możliwość przedawnienia karalności<sup>45</sup>, natomiast w przypadku lżejszych gatunkowo deliktów prawo administracyjne nie wyłącza przedawnienia karalności nawet po znacznym upływie czasu.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168; tekst jedn. Dz. U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

<sup>42</sup> M. Wincenciak, op. cit., s. 167–208.

<sup>43</sup> M. Kasiński, op. cit., s. 147.

<sup>44</sup> P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1(8), s. 76.

<sup>45</sup> Art. 101 Ustawy z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Skomplikowanym problemem jest również zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej za ten sam czyn. Jak wskazuje P. Wojciechowski, „nie ma [...] w polskim systemie prawnym normy, która wskazywałaby w sposób jednoznaczny, jak powinna kształtować się odpowiedzialność w razie wystąpienia zbiegu wykroczeń i przestępstw z deliktami administracyjnymi oraz zbiegu deliktów administracyjnych. Brak reguł kolizyjnych powoduje, że ukaranie sprawcy w ramach postępowania karnego (*sensu largo*) nie wyłącza jego odpowiedzialności administracyjnej”<sup>46</sup>.

Z pewnym uproszczeniem, za B. Wierzbowskim, można podzielić administracyjne kary pieniężne na:

- kary stosowane przez organy ochrony środowiska,
- kary stosowane przez organy antymonopolowe oraz
- kary stosowane przez organy nadzoru finansowego<sup>47</sup>.

Unormowania dotyczące stosowania sankcji administracyjnych będących w dyspozycji organów ochrony środowiska są, co do zasady, bardzo precyzyjne – zawierają szczegółowe postanowienia, którymi związany jest organ administracji ustalający wysokość kary pieniężnej<sup>48</sup>. Podobnie rzecz się ma w przypadku kar nakładanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>49</sup>. Określony tam model postępowania i stosowania kar pieniężnych zasługuje na uwagę głównie za sprawą dwustopniowej, administracyjno-sądowej, procedury. Tryb rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia naruszenia prawa konkurencji i nakładania kar pieniężnych jest ściśle administracyjny, podczas gdy odwołanie od decyzji organu antymonopolowego wnoszone jest do sądu powszechnego<sup>50</sup>. W pełni zostaje więc zrealizowane prawo do sądu.

Sceptycznie należy jednak ocenić model postępowania i stosowania administracyjnych kar pieniężnych przez organy nadzoru finansowego. Najczęściej formułowanym w doktrynie zarzutem pod adresem rozwiązań odnoszących się do sfery obrotu instrumentami finansowymi

<sup>46</sup> P. Wojciechowski, op. cit., s. 81.

<sup>47</sup> B. Wierzbowski, op. cit., s. 968–970.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 968.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 16 II 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.).

<sup>50</sup> M. Bogomilska-Król, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 236.

jest zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji<sup>51</sup>. Zastosowanie administracyjnych kar pieniężnych zależy często od uznania organu administracji, znamiona deliktów administracyjnych nie są precyzyjnie określone, co więcej, ustawy milczą na temat okoliczności, jakie powinny być uwzględnione przy ustalaniu wysokości kary.

### 3. Miejsce administracyjnego prawa karnego w systemie prawa polskiego

Podstawowym pytaniem, jakie należy zadać, jest to, czy administracyjne prawo karne jako nowa gałąź prawa jest w ogóle potrzebne. Odpowiedź, chociaż w oczywisty sposób może wzbudzać wątpliwość, nie musi oznaczać jednolitości nowej gałęzi. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, administracyjne kary pieniężne mają swoiste cechy, które umożliwiają ich wyodrębnienie od sankcji charakterystycznych dla norm innych gałęzi prawa, choć w praktyce taki wyraźny podział może być trudny do przeprowadzenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znaleźć można stanowisko, „że granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną jest płynna i określenie jej należy do swobody władzy ustawodawczej”<sup>52</sup>. Spór o charakter prawny sankcji przecina ostatecznie ustawodawca, przesądzając o tym, w ramach jakiego reżimu odpowiedzialności prawnej będą stosowane kary pieniężne<sup>53</sup>. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest jednak nieograniczona. Określając charakter prawny kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji, prawodawca nie może abstrahować od konstytucyjnych zasad równości i proporcjonalności<sup>54</sup>.

Ze względu na czynnik formalny, w postaci organów uprawnionych do nakładania sankcji administracyjnych oraz procedury stosowanej przy ich wymierzaniu, nie należy negować przynależności kar pieniężnych do prawa administracyjnego. Jednocześnie warto dostrzec potrzebę zapewnienia spójności i jednolitości w zakresie ich wymierzania

---

<sup>51</sup> Tak B. Wierzbowski, op. cit., s. 972; M. Ušák, op. cit., s. 127–141; A. Skoczylas, *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym*, w: *Sankcje administracyjne...*, s. 313–327.

<sup>52</sup> Wyrok TK z 15 I 2007 r., sygn. P 19/06.

<sup>53</sup> J. Majewski, *O wybranych pojęciach odpowiedzialności karnej*, w: *Państwo prawa i prawo karne...*, t. 2, s. 324.

<sup>54</sup> B. Wierzbowski, op. cit., s. 967.

i egzekwowania, która przemawia za wyodrębnieniem tych kwestii od pozostałych gałęzi prawa.

Twierdzenie to, w oczywisty sposób, może wzbudzać wiele kontrowersji. Zwolennicy nakładania kar pieniężnych wyłącznie w granicach norm oraz konstrukcji prawa administracyjnego mogą argumentować, że idea kompleksowej regulacji prawnej stanowiącej podstawę stosowania sankcji administracyjnych znajduje już odzwierciedlenie w projekcie ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego<sup>55</sup>. Nie sposób nie zgodzić się z przedstawicielami tego poglądu. Warto jednak zasygnalizować, że z jednej strony prace legislacyjne nad projektem nie zostały dotąd ukończone, a z drugiej – projektowane regulacje związane ze stosowaniem sankcji pozostawiają pewien niedosyt.

Wśród zasad nakładania kar administracyjnych sformułowanych w rozdziale 5 projektu, dotyczącym sankcji administracyjnych, znalazły się: zasada *nullum crimen sine lege*, zasada *ne bis in idem*, zakaz retroakcji, nakaz uwzględnienia celu sankcji oraz wszystkich okoliczności sprawy w sytuacji, gdy ustawa przewiduje możliwość wyboru sankcji, możliwość zawieszenia wykonania sankcji wymierzonej w postaci kary pieniężnej na okres do dwóch lat, przedawnienie możliwości wymierzenia kary pieniężnej, wyłączenie stosowania powyższych regulacji w przypadku kar wymierzanych w sprawach wykroczeń, w sprawach dyscyplinarnych oraz w przypadku kar porządkowych. Trudno nie dostrzec, że nadal poza sferą regulacji pozostawiono zasady umarzania, zwalniania oraz zmniejszania wymierzonej sankcji.

Ze względu na dolegliwość finansową administracyjnych kar pieniężnych można stwierdzić, że w praktyce kary te są o wiele bardziej surowe niż odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia. Ich wysokość w sposób znaczący przekracza bowiem karę grzywny nakładaną w postępowaniu przed sądem powszechnym<sup>56</sup>. Kary nakładane są w ramach

---

<sup>55</sup> Prace nad projektem tej ustawy zostały podjęte w 2006 r. z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich, który stwierdził, że skodyfikowanie zasad ogólnych prawa administracyjnego służyć będzie urzeczywistnieniu realizacji zasady prawa do dobrej administracji. Zob. J. Kochanowski, *O dobrej administracji*, „Biuletyn RPO” 2008, z. 60, s. 11.

<sup>56</sup> Orzekana na podstawie przepisów Kodeksu karnego najwyższa możliwa kara grzywny wyniesie 1 620 000 zł przy przyjęciu współczynnika orzekania grzywny w warunkach nadzwyczajnego obostrzenia kary, tj. przy przyjęciu maksymalnej „obostrzonej” liczby stawek dziennych (810) i maksymalnej wysokości stawki dziennej (2000 zł). Dla porównania, kara pieniężna, jaką może w drodze decyzji nałożyć Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wynosi zgodnie z art. 106 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów do 50 000 000 euro.

stosunku administracyjnoprawnego. Stosunek ten, ze swej natury nierównorzędny, sprawia, iż podmiot ukarany znajduje się w dużo gorszej sytuacji procesowej aniżeli w przypadku, gdyby doszło do postępowania przed sądem powszechnym.

Postępowanie przed organem administracji publicznej jest formalnie dwuinstancyjne. Jest to jednak dwuinstancyjność pozorna, bowiem funkcję środka odwoławczego pełni wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ. Organ administracji publicznej jest sędzią we własnej sprawie – występuje w roli śledczego, oskarżyciela, rozstrzyga o odpowiedzialności oraz rozpoznaje odwołanie od wydanej przez siebie decyzji. Skarga do sądu administracyjnego przysługuje dopiero od decyzji ostatecznej. Trzeba jednak wspomnieć o ograniczonej kognicji sądów administracyjnych. Zaskarżona decyzja podlega kontroli sądu tylko co do jej legalności – przed sądem administracyjnym nie prowadzi się postępowania dowodowego<sup>57</sup>, więc *de facto* obwiniony nie może w pełni zrealizować swojego prawa do obrony. Sąd administracyjny nie może zmienić wydanej decyzji, może ją jedynie uchylić lub stwierdzić jej nieważność, orzeka więc wyłącznie co do zasadności ukarania. W przypadku gdyby spór sądowoadministracyjny dotyczył tylko wysokości zastosowanej kary, ewentualna wygrana podmiotu administrowanego wydłuży okres oczekiwania na ostateczne i prawomocne rozstrzygnięcie<sup>58</sup>.

Zasygnalizowane powyżej wątpliwości wiążą się również z problematyką poszanowania praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>59</sup>. Art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Przy ocenie, czy dane postępowanie ma charakter sprawy karnej,

<sup>57</sup> Sąd administracyjny orzeka na podstawie materiału dowodowego i faktycznego zgromadzonego w postępowaniu prowadzonym przed organem administracji. Jedynie gdy jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania, sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić uzupełniające dowody z dokumentów.

<sup>58</sup> B. Wierzbowski, op. cit., s. 972–973.

<sup>59</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284), dalej „Konwencja”.

należy posługiwać się kryteriami, które wypracował w orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka. Są to: zakwalifikowanie sprawy w prawie wewnętrznym, natura czynu karalnego oraz stopień surowości grożącej „kary”<sup>60</sup>. W efekcie, nawet jeżeli w świetle prawa krajowego ustawodawca zdecyduje o innym niż karny modelu odpowiedzialności, w ramach którego stosowane będą środki prawne o charakterze represyjnym, postępowanie w przedmiocie ich nałożenia spełniać powinno wszystkie standardy przewidziane w Konwencji dla spraw karnych. Na standardy te składają się przede wszystkim zasady: *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* (art. 7 ust. 1 Konwencji), zasada domniemania niewinności (art. 7 ust. 1 Konwencji), prawo do sądu (art. 6 ust. 1 Konwencji) oraz zasada rzetelnego postępowania (art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji).

Warto w tym miejscu postawić pytanie, czy postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne może być ocenione jako spełniające wymagania wynikające z Konwencji. W mojej opinii odpowiedź jest przecząca – trudno bowiem nazwać „rozpatrzeniem sprawy w rozsądnym terminie” wieloetapowe postępowanie, które nawet w przypadku wyczerpania toku instancji nie musi oznaczać rozstrzygnięcia merytorycznego sporu ze względu na kasacyjny model postępowania przed sądem administracyjnym<sup>61</sup>.

#### 4. Postulaty *de lege ferenda*

W obecnym stanie prawnym nakładanie sankcji administracyjnych jest wysoce utrudnione wobec braku doprecyzowanych zasad oraz jakichkolwiek wytycznych wymierzania administracyjnych kar pieniężnych.

Czy w istocie administracyjne prawo karne mogłoby charakteryzować się jakimiś szczególnymi cechami, które z prawnego punktu widzenia odróżniałyby tę dziedzinę od prawa administracyjnego i prawa karnego?

<sup>60</sup> Cz.P. Klak, *Standard rzetelnego postępowania sądowego w sprawie karnej a europejski nakaz aresztowania – uwagi na tle Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2012, vol. X, s. 179.

<sup>61</sup> D. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosza, D. Dąbek, M. Smagi, Kraków 2001, s. 333.

W świetle powyższych rozważań należy odpowiedzieć na to pytanie twierdząco. Stworzenie hybrydowego modelu odpowiedzialności, który na pierwszym etapie postępowania łączyłby się z kompetencją organów administracyjnych do wymierzania kar pieniężnych, zaś na drugim etapie byłby oparty na kontroli decyzji organu administracyjnego przez sądy powszechne, pozwoliłoby na realizację postulatu zapewnienia podmiotom ukaranym sankcjami administracyjnymi odpowiednich standardów ochrony. Optymalnemu wyważeniu sposobu ochrony podmiotów poddanych władczej, często jednostronnej, ingerencji organów państwa powinno służyć takie ukształtowanie prawa, które w pełni odpowiadać będzie zasadom demokratycznego państwa prawnego.

*De lege ferenda* należy postulować wyraźne wyodrębnienie administracyjnych kar pieniężnych jako szczególnego rodzaju odpowiedzialności. Prawidłowym rozwiązaniem byłoby objęcie odpowiedzialnością administracyjno-karną takich zachowań, którym wprost nie da się przypisać cech społecznej szkodliwości, lecz które wymagają szybkiej i skutecznej reakcji właściwego organu administracji. Cel zastosowanej sankcji administracyjno-karnej powinien służyć realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa, przy czym podmiot ukarany administracyjną karą pieniężną powinien mieć zapewnione prawo do obrony nie tylko w postępowaniu przed organem administracji publicznej, lecz również przed niezależnym i niezawisłym sądem.

Należy również opowiedzieć się za tym, aby we wszystkich przypadkach, w których przewiduje się wymierzanie kar w skali od minimalnej do maksymalnej, określić ustawowo kryteria miarkowania, opierając się na bogatym dorobku prawa karnego. Niezwykle istotną kwestią jest to, aby w jak największym stopniu wyeliminować uznaniowość nakładania administracyjnych kar pieniężnych.

Kolejnym postulatem jest wprowadzenie materialnych i procesowych rozwiązań przewidujących możliwość odroczenia, umorzenia, zwolnienia oraz zmniejszenia wymierzonej sankcji, uchylenia karalności, przedawnienia w przedmiocie nałożenia kary oraz wprowadzenia wyraźnych unormowań wskazujących, jak należy postępować w przypadku zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnej.

Wreszcie zasadne byłoby dokonanie podziału na delikty administracyjne, oparte na konstrukcji odpowiedzialności obiektywnej, odpowiedzialności na zasadzie winy oraz odpowiedzialności na zasadzie ryzyka lub braku w nadzorze. Zawsze jednak podmiot ukarany powinien mieć możliwość przeprowadzenia dowodu zwalniającego go od odpowiedzialności.

Myśląc o przyszłych regulacjach, warto sięgać także do doświadczeń innych państw. Interesujące rozwiązanie analizowanych kwestii stanowią doświadczenia ustawodawstwa szwajcarskiego, gdzie administracyjne prawo karne stanowi odrębną dziedzinę prawa. Zachowania, które godzą w interes innych ludzi lub interes ogółu, zaliczane są do administracyjnego prawa karnego (*Verwaltungsstrafrecht*), którego materialne i procesowe podstawy zostały ujęte w Ustawie z dnia 22 marca 1974 r. (VStrR)<sup>62</sup>. Przedmiotem ochrony zostały objęte dobra należące do sfery publicznej, takie jak bezpieczeństwo ruchu drogowego, ochrona środowiska czy też obrót gospodarczy<sup>63</sup>.

Samo postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności administracyjno-karnej prowadzone jest przed właściwym organem administracji, a sądowa kontrola poprawności rozstrzygnięcia uruchamiana jest wyłącznie na żądanie uprawnionego podmiotu. Na szczególną uwagę zasługują również przyjęte w VStrR rozwiązania, przyznające obwinionemu rozległe ustrojowe, materialnoprawne i proceduralne gwarancje, w tym prawo do odwołania, prawo do bycia wysłuchanym oraz prawo do obrony<sup>64</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że administracyjne kary pieniężne stanowią trwały element porządku prawnego. Ich istnienie należy uznać za uzasadnione, stanowią bowiem jedyną formę, która pozwala na karanie innych niż osoby fizyczne podmiotów prawa. Wątpliwości pogłębiają się jednak na etapie sankcjonujących działań podmiotów administrujących. Niepokój budzi też wspomniana na wstępie tendencja do poszerzania zakresu stosowania pieniężnych kar administracyjnych, nakładanych głównie na uczestników szeroko pojętego obrotu gospodarczego.

---

<sup>62</sup> Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (AS 1974 1857). Niemieckojęzyczny tekst ustawy dostępny jest na stronie rządowej Konfederacji Szwajcarskiej – Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19740066/index.html> (dostęp: 13 V 2014).

<sup>63</sup> T. Vormbaum, G. Zwiehoff, K. Rentrop, *Fundamentals of Legal History and Tenets*, [http://deposit.fernuni-hagen.de/2790/10/Criminal\\_Law\\_Germany.pdf](http://deposit.fernuni-hagen.de/2790/10/Criminal_Law_Germany.pdf) (dostęp: 13 V 2014).

<sup>64</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), *Administrative criminal proceedings under the financial markets acts*, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00607/01215/index.html?lang=en> (dostęp: 13 V 2014).



Powracając do pytania zawartego w tytule niniejszej pracy, można uznać administracyjne prawo karne za realną koncepcję. Za proponowanym rozwiązaniem przemawiają liczne względy. Po pierwsze, ustanowienie jednoznacznych reguł procesowych i norm gwarancyjnych z zakresu postępowania w przedmiocie wymierzania kar administracyjnych pozwoliłoby na stworzenie przejrzystej i spójnej procedury podejmowanej wobec podmiotów naruszających prawo. Po drugie, z natury nierównorzędna wobec organu administracji publicznej pozycja strony stosunku administracyjnoprawnego uległaby znacznemu polepszeniu poprzez zastosowanie znanych prawu karnemu gwarancji procesowych.

Zarówno ustawodawca, jak i organy stosujące prawo powinny brać pod uwagę, że każda sankcja stanowi ingerencję w prawa jej adresatów. Z tego względu pomiędzy sankcją a wartościami, które zabezpiecza, powinny zostać zachowane odpowiednie proporcje. Postulowany model postępowania w przypadku administracyjnych kar pieniężnych w pełni odpowiada zasadom demokratycznego państwa prawnego. Przede wszystkim zabezpiecza wolności i prawa jednostki przed bezzasadną lub nadmiernie uciążliwą ingerencją organów administracji oraz w pełni realizuje konstytucyjne prawo do sądu.

Zaproponowane zmiany mają niewątpliwie charakter przełomowy. Być może jednak pozwoliłyby dostosować polski system prawny do międzynarodowych standardów. Otwartym problemem pozostaje odpowiedź na pytanie, czy polski prawodawca byłby skłonny podążać w kierunku urzeczywistnienia tego postulatu.

## **ADMINISTRATIVE CRIMINAL LAW – A REAL CONCEPT OR A FALSE ILLUSION?**

### **Summary**

This paper deals with pecuniary penalties administered by public administration bodies, and their place in the existing legal system. Recently, a model of liability based on administrative sanctions has become widespread. Consequently, attempts have been undertaken to modify the principles governing the bearing of responsibility in order to arrive at a simplified and immediate administrative procedure and a respective penalty. It is also expected to ease the workload currently suffered by the judicial organs of justice.

An exemption from the criminal responsibility regime of a given category should be accompanied by trial guarantees similar to those applicable under criminal law. However, in reality, the procedure of sanctioning actions undertaken by

administrating bodies is far from perfect and leaves much room for discretionary decisions. Unclear criteria governing decisions on penalties as well as the absence of solutions permitting prescription, combined with a lack of clear guidelines of a procedure in the event of a concurrence of an administrative as well as a criminal responsibility, may in effect lead to a breach of constitutional standards.

In this paper the legal nature of administrative pecuniary penalties is analysed and the main features differentiating this form of repression from punishments administered for petty crimes and crimes are discussed. The conclusions reached as a result of the performed analysis constituted the ground upon which an answer to the question whether administrative criminal law is really necessary as a separate branch of law was based.

The proposed solutions are centred around the need to ensure cohesion and uniformity in the area of administering and enforcing pecuniary penalties in administrative proceedings. The formulated conclusions contain *de lege ferenda* a postulate to tie administrative pecuniary penalties to a specific type of responsibility, and to a model of a procedure that would protect an individual against the arbitrariness of authorities.

**Keywords:** administrative criminal law – administrative pecuniary penalties – criminal responsibility in administrative law