

## GLOSY

### *Dr Maciej Hadel*

Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury  
ORCID: 0000-0003-2256-1565  
e-mail: maciej.hadel@icloud.com

### *Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW*

Politechnika Warszawska  
ORCID: 0000-0003-1372-9039  
e-mail: robert.suwaj@pw.edu.pl

# Dopuszczalność nałożenia na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji. Glosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 9.07.2019 r. (I NSZP 1/19)

Admissibility of imposing a fine on the concessionaire for failure to comply with the obligation resulting from the concession. Critical commentary to the resolution of the Supreme Court of 9 July 2019 (I NSZP 1/19)

#### Streszczenie

Przedmiotem glosy jest krytyczna ocena uchwały Sądu Najwyższego z 9.07.2019 r. (I NSZP 1/19). W głosowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy przyjął, iż przewidziana przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. sankcja ma charakter administracyjny i jej celem jest przede wszystkim prewencja. Sąd Najwyższy wskazał również, że prawidłowa w jego ocenie wykładnia wyżej wskazanej normy prawnej prowadzi do wniosku, że nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten nie tylko wynika (bezpośrednio) z treści samej decyzji administracyjnej, ale również w sytuacji, gdy można go zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej. W ocenie Autorów tezy te wymagają pogłębionej, krytycznej refleksji — zarówno jeśli chodzi o błędne i zbyt powierzchowne utożsamianie funkcji (celu) wskazanych sankcji z prewencją administracyjną, jak i o wątpliwą wykładnię pojęcia „obowiązku wynikającego z koncesji”.

**Słowa kluczowe:** sankcja administracyjna, administracyjna kara pieniężna, sankcja karna, koncesja, prawo energetyczne

JEL: K23

#### Abstract

The subject of the gloss is a critical assessment of the resolution of the Supreme Court of July 9, 2019 (I NSZP 1/19). In the voted verdict, the Supreme Court accepted that the legislator provided for 56 sec. 1 point 12 Energy Law Act the sanction is of an administrative nature and its primary purpose is prevention. The Supreme Court also indicated that, in its opinion, the correct interpretation of the above-mentioned legal norm leads to the conclusion that imposing a fine on the concessionaire for failure to comply with the obligation arising from the concession is permissible also when this obligation arises not only (directly) from the content of the administrative decision itself, but also in a situation where it can be reconstructed from generally applicable law regulations related to licensed activities. In the opinion of the authors, these theses require in-depth, critical reflection — both in terms of erroneous and too superficial identification of the function (goal) of the above-mentioned sanctions with administrative prevention, and as to the questionable interpretation of the concept of "the obligation arising from the concession".

**Keywords:** administrative sanction, administrative fine, criminal sanction, concession, energy law

## Tezy

1. Celowościowa wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. wymaga przede wszystkim uznania dopuszczalności nakładania kar za nieprzestrzeganie przede wszystkim tych obowiązków koncesyjnych, które mają aksjologiczne i formalne uzasadnienie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa — mogą być z tych przepisów rekonstruowane. Należy bowiem wychodzić z założenia, że to prawodawca określa najistotniejsze dobra i obowiązki ich ochrony także na rynku energetycznym, a nie sam organ koncesyjny potencjalnie tworzący oderwane czy opozycyjne do porządku prawnego dobra i obowiązki.

2. Sankcja określona w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. ma charakter administracyjny i realizuje przede wszystkim funkcję prewencyjną, nie można jej więc przypisywać funkcji karnych. Sam fakt ustanawiania w przepisach odrębnych sankcji karnych dla zabezpieczenia wykonania obowiązków administracyjnych w żadnym razie nie wystarcza do uzasadnienia twierdzenia, że sankcja z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. zmienia swój charakter. Zasada proporcjonalności nie wyklucza stosowania sankcji administracyjnych do zabezpieczenia przestrzegania obowiązków koncesyjnych, także wtedy, gdy można je zrekonstruować z przepisów prawa powszechnie obowiązującego ustanawiających sankcje karne.

3. Nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. — Prawo energetyczne, Dz.U. z 2018 r. poz. 755 z późn. zm.) jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej.

### Problem prawny i węzłowe tezy głosowanej uchwały

Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy postanowieniem z 12.02.2019 r., wydanym w sprawie o sygn. VII Aga 859/18, przedstawił Sądowi Najwyższemu — Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (dalej jako: SN) do rozpoznania zagadnienie prawne następującej treści: „Czy dopuszczalne jest nałożenie na koncesjonariusza kary, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 755 z późn. zm., w sytuacji, gdy treść naruszonych przez niego i przewidzianych w koncesji obowiązków zawiera się w treści obowiązków wynikających z abstrakcyjnych i generalnych aktów normatywnych?”.

W odpowiedzi na powyższe zagadnienie Sąd Najwyższy podjął uchwałę, której sentencja brzmi następująco: „Nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. — Prawo energetyczne, Dz.U. z 2018 r. poz. 755 z późn. zm.) jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej”.

W istocie SN w głosowanym orzeczeniu podjął szereg rozważań relewantnych z punktu widzenia problematyki sankcji administracyjnych, w szczególności administracyjnych kar pie-

niężnych. Przede wszystkim wskazano, iż sankcja przewidziana przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. ma charakter administracyjny, realizuje funkcję prewencyjną, nie można jej więc przypisywać funkcji karnych. Kolejno SN dokonał interpretacji użytego przez ustawodawcę w wyżej wymienionym przepisie pojęcia „obowiązku wynikającego z koncesji”, wskazując, że dyrektywy wykładni logiczno-językowej, znajdujące oparcie w wykładni systemowej, przemawiają za przyjęciem, iż nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej na podstawie wymienionego przepisu jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, nie musi on zaś *explicite* wynikać z samej treści decyzji administracyjnej, przyznającej koncesję.

W ocenie Autorów teza ta nie zasługuje na akceptację, zaś same rozważania Sądu Najwyższego o charakterze ogólnym, tj. odnoszące się do problematyki sankcji administracyjnych, sankcji karnych i zbiegu obu reżimów odpowiedzialności, zasługują na pogłębienie i zdecydowaną krytykę.

### Funkcje sankcji karnych i sankcji administracyjnych

Dokonując pewnej rekapitulacji stanowiska SN przedstawionego w głosowanej uchwale, można uznać, że w sposób stanowczy został wyrażony pogląd, iż sankcja przewidziana przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. ma charakter administracyjny i realizuje funkcję prewencyjną. Co więcej, SN wpisał te rozważania w szerszy kontekst, dotyczący istoty sankcji administracyjnych. Wskazał, że ochrona ważnych dóbr publicznych i prywatnych, a także przestrzeganie praw podmiotowych, powinny być zabezpieczone „skutecznymi, proporcjonalnymi i odstraszcającymi sankcjami administracyjnymi”, a celem przewidzianej przez ustawodawcę administracyjnej kary pieniężnej jest prewencja („skuteczne skłonienie koncesjodawcy do respektowania nakazów i zakazów formalnie określonych w decyzji koncesyjnej”), nie zaś odpłata. SN przywołał ponadto pogląd orzecznicy, iż sankcja w postaci cofnięcia uprawnień z tytułu koncesji ma również charakter prewencyjny. Pokusił się przy tym o konstatację, iż „tylko realna skuteczność sankcji administracyjnej mierzona jej nieuchronnością i szybkością zastosowania, a nie teoretyczną dolegliwością czy surowością realizuje adekwatnie konstytucyjne obowiązki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony konsumentów (...) sankcje administracyjne są mniej dolegliwe niż sankcje karne, co nie jest bez znaczenia z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Jak podkreśla się w nauce prawa represja karna w domenie prawa administracyjnego może w ogóle nie być adekwatna (...) represja karna zapewnia realnie niższy poziom ochrony dóbr chronionych przepisami prawa energetycznego niż sankcje administracyjne”.

Tezy te w naszej ocenie zasługują na polemikę. Nie ulega wątpliwości, iż twierdzenie, jakoby w obszarze działalności reglamentowanej ustawodawca co do zasady powinien dać prymat sankcjom administracyjnym wobec sankcji penalnych, stanowi odwrócenie ukształtowanego w doktrynie i orzecnictwie (znajdującego również uzasadnienie konstytucyjne) paradygmatu, iż państwowe *ius puniendi* powinno być przede wszyst-

kim realizowane w sferze prawa karnego. Dalej SN w głosowanej uchwale przesądził, iż celem rzeczony administracyjnej kary pieniężnej jest prewencja. Co więcej, podobnie wypowiedział się co do sankcji w postaci cofnięcia uprawnień z tytułu przyznanej koncesji. Jakkolwiek obie te tezy znajdują pewne uzasadnienie doktrynalne i orzecznicze, to jednak konieczne jest ich krytyczne pogłębienie. Mianowicie, obecny stan dyskursu doktrynalnego, mającego oczywiście zakorzenienie normatywne, w istocie nie pozwala na przeprowadzenie tak jednoznacznej dystynkcji między funkcjami sankcji administracyjnych i sankcji karnych. Twierdzenie, jakoby istotą sankcji penalnej była represja, sankcji administracyjnej zaś — prewencja, jest zbyt uproszczeniem i nie wytrzymuje zderzenia z rzeczywistością prawa pozytywnego. Obecnie przedstawiciele doktryny prawa karnego nie mają już wątpliwości, iż kara, poza odpłatą, realizuje również inne cele, choćby z zakresu prewencji generalnej i indywidualnej (zob. szerzej np. Wróbel, 2016). Podobnie w przypadku sankcji administracyjnych podkreśla się, że mogą one pełnić funkcję prewencyjną, restytucyjną, kompensacyjną, ale również funkcję represyjną (Niżnik-Dobosz, 2011, s. 136). Trudno więc zaakceptować nieobwarowane żadnymi zastrzeżeniami stwierdzenie SN, iż celem analizowanej administracyjnej kary pieniężnej jest li tylko represja, skoro ze swej istoty niczym się ona nie różni od grzywny karnej; jeśli ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie kary pieniężnej za „nieprzestrzeganie warunków przewidzianych w koncesji”, to kara ta niewątpliwie stanowi odpłatę za naruszenie obowiązków koncesyjnych (prewencja zdaje się w niniejszym przypadku funkcjonować jedynie niejako „w tle” rzeczony kary). Podobnie sytuacja wygląda w przypadku sankcji w postaci cofnięcia uprawnień — zapobieganie ewentualnym naruszeniom prawa w przyszłości niewątpliwie należy do istoty tego rodzaju sankcji, trudno jednak uzasadnić stanowisko, iż kara ta nie stanowi również odpłaty za naruszenie określonych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, czy też obowiązków ustanowionych w koncesji. Generalnie więc należałoby przyjąć, że każda sankcja — niezależnie od jej charakteru i źródła — zawiera w sobie element represji, kwestią zasadniczą jest jedynie jego „natężenie” w określonym przypadku. Nie ulega jednak naszej wątpliwości, iż **funkcją administracyjnej kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. jest przede wszystkim represja, nie zaś (wyłącznie) prewencja**. Przyписыwany w doktrynie karom administracyjnym cel prewencyjny a także restytucyjny, nie neguje też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej. Wskazuje się jednak, że funkcja ta nie powinna dominować nad pozostałymi funkcjami, gdyż celem pierwszoplanowym kar administracyjnych jest funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, a na końcu dopiero represyjna (por. Niżnik-Dobosz, 2011, s. 136, Jaworowicz-Rudolf, 2012, s. 223; a także Wincenciak, 2008, s. 100). Oczywiście rozważania te mają charakter wyłącznie symboliczny i teoretyczny, albowiem żadna regulacja o charakterze kompleksowym nie precyzuje możliwości przyznawania określonych funkcji konkretnym karom administracyjnym. Założenia te wynikają z pewnych zasłóści historycznych oraz sposobu zapatrywania się na funkcję i zadania władzy wykonawczej oraz rolę wymiaru sprawiedliwości w umownym podziale zadań władz publicznych.

Wyróżniany w doktrynie zbiór cech poszczególnych kar administracyjnych przewidywał, że:

- nakłada się je za samo naruszenie obowiązku prawnego bez względu na winę sprawcy;
- kary pieniężne nie są indywidualizowane — przepisy określają ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych, przy określeniu rozmiaru ich naruszenia;
- podmiotami, na które nakłada się karę, są nie tylko osoby fizyczne, lecz i jednostki organizacyjne;
- wymierzenie kar następuje w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej;
- sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana pod kątem legalności przez sądy administracyjne (por. Klat-Wiertelecka, 2011, s. 70–71).

Oceniając charakter i funkcję danej kary administracyjnej, należy więc w pierwszej kolejności dokonać: a) oceny dobra chronionego, dla którego kara została przewidziana, b) wyważyć wartość tego dobra, a następnie c) ocenić proporcjonalność dolegliwości kary do wartości chronionego dobra. W przedmiotowej sprawie kara została przewidziana w celu ochrony porządku prawnego przed naruszeniem warunków przyznanej koncesji. Kara ta w wymiarze, jaki został dokonany, znacząco wykracza zarówno poza granice prewencji ogólnej, jak i szczególnej, i budzi wątpliwości co do spełniania podstawowych standardów państwa demokratycznego i to tylko z powodu braku proporcjonalności wobec wartości dobra chronionego.

Warto też podkreślić — co zupełnie pominął skład orzekający w sprawie — że nakładanie kar pieniężnych wymaga zapewnienia w krajowym porządku prawnym gwarancji ochronnych osobom podlegającym ukaraniu poprzez uwzględnienie standardów demokratycznego państwa prawnego, które zaleca Rada Europy oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka. Komitet Ministrów Rady Europy już w rekomendacji nr R (91) 1 z 13.02.1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych postulował o wprowadzenie następujących materialnoprawnych gwarancji dla podmiotu podlegającego odpowiedzialności przy regulacji tych sankcji:

- 1) sankcje i przesłanki ich nakładania powinna określać ustawa;
- 2) nie wolno nałożyć sankcji, jeśli w czasie popełnienia czynu nie podlegał on karze; w sytuacji, gdy obowiązywały łagodniejsze zasady odpowiedzialności, nie można stosować wprowadzonej później surowszej sankcji; w przypadku wejścia w życie mniej represyjnych norm należy je stosować do wcześniej dokonanego deliktu;
- 3) nikt nie może być dwukrotnie karany administracyjnie za ten sam czyn, na mocy tego samego przepisu lub przepisów chroniących ten sam społeczny interes;
- 4) każde działanie zmierzające do nałożenia sankcji administracyjnej powinno być podjęte w „rozsądnym” terminie, z dostosowaniem szybkości postępowania do okoliczności sprawy;
- 5) każde postępowanie wszczęte w sprawie nałożenia sankcji musi — ze względu na potrzebę ochrony praw danej osoby — zakończyć się rozstrzygnięciem zamykającym postępowanie.

W warunkach głosowanej sprawy podstawowy problem wydaje się dotyczyć określenia istnienia samej sankcji w ustawie w kontekście podstaw do jej wywodzenia za pomocą rozszerzającej interpretacji, o czym będzie mowa w dalszej części glosy.

Ponadto realia normatywne pozwalają również na zakwestionowanie stwierdzenia, jakoby sankcje administracyjne ze swej istoty były mniej surowe i dolegliwe niż sankcje penalne. Wystarczające jest w tym zakresie porównanie maksymalnego, dopuszczalnego wymiaru grzywny karnej lub też wykroczeniowej z typowymi administracyjnymi karami pieniężnymi, przewidzianymi przez ustawodawcę. Również rozważania dotyczące zbiegu reżimów odpowiedzialności administracyjnej i karnej, jakkolwiek pogłębione w zakresie kwerendy orzeczniczej, opierają się na założeniu, iż kara pieniężna z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. pełni funkcję prewencyjną, nie zaś represyjną, co zostało powyżej zakwestionowane. Przesądzenie, iż kara ta zawiera w sobie istotny ładunek represji, nakazuje postawić pytanie o konstytucyjną dopuszczalność zbiegu powyższego reżimu odpowiedzialności administracyjnej z reżimem odpowiedzialności karnej (art. 60<sup>1</sup> § 1 ustawy z 20.05.1971 r. — Kodeks wykroczeń<sup>1</sup>) w kontekście zasady *ne bis in idem*. Kwestia ta jednak przekracza ramy niniejszej glosy.

### **Wykładnia pojęcia „obowiązku wynikającego z koncesji”, przewidzianego w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.**

W naszej ocenie nie sposób również zaakceptować dokonanej przez SN wykładni pojęcia „obowiązku wynikającego z koncesji”, przewidzianego przez ustawodawcę w analizowanym przepisie. Oczywista jest konstatacja SN, iż nie jest możliwe nakładanie na koncesjonariusza innych obowiązków niż te, które znajdują podstawę prawną w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Powyższe jednak nie oznacza, że przez „obowiązek wynikający z koncesji” można rozumieć obowiązek rekonstruujący/recypujący *de facto* jakikolwiek obowiązek ustawowy; podzielamy w tym zakresie pogląd wyrażony przez SN w wyroku z 6.10.2011 r., sygn. III SK 18/11<sup>2</sup>. Trudno zaakceptować *stricte* formalistyczny pogląd wyrażony w głosowanym orzeczeniu (na dodatek opierający się na błędnym rozumieniu znaczenia językowego użytych przez ustawodawcę pojęć) iż „obowiązek wynika z koncesji zawsze wtedy, gdy jest w decyzji koncesyjnej formalnie określony”; wynika to z pomylenia „określenia” konkretnego obowiązku z jego (ontologicznym) „wynikaniem”, przy czym to drugie pojęcie niewątpliwie wskazuje na źródło obowiązku.

Co więcej, SN w głosowanej uchwale wskazuje, iż zaproponowana wykładnia ma charakter „precyzyjny, transparentny i gwarancyjny”. Trudno się zgodzić z powyższym twierdzeniem z kilku względów. Pierwszym jest kwestia kompetencji do tworzenia warunków funkcjonowania w określonym reżimie prawa energetycznego poprzez wygenerowanie elementów przedmiotowych koncesji. Organ właściwy może bowiem uwzględnić w koncesji wyłącznie warunki, w zakresie których ustawa przyznaje mu kompetencje do ich skonkretyzowania w formie indywidualnego aktu administracyjnego. Wprowadzenie do koncesji ogólnego warunku, w zakresie kształtowania którego kompetencje posiada wyłącznie ustawodawca, stanowi przekroczenie uprawnień przez organ koncesyjny, ponieważ swym działaniem „zawłaszcza” on kompetencje ustawodawcy, który możliwości takiego działania nie tylko nie przewidział, ale nawet nie dopuszcza. Takie działanie organu należy więc uznać

za przekroczenie upoważnienia do działania, a wprowadzone w taki sposób elementy koncesji należy uznać za dokonane bezpodstawnie, o ile nie znajdują wprost uzasadnienia wynikającego z ustawowej normy kompetencyjnej.

Po drugie zaś, powyższe założenie o poprawności działania organu abstrahuje kompletnie od automatycznie nasuwającego się — a związanego z naruszeniem właściwości do działania — problemu: każda zmiana normatywna w takiej sytuacji powodowałaby zmianę warunków koncesji, których przestrzeganie obwarowane jest wszak administracyjną karą pieniężną. Nie sposób więc w tej sytuacji mówić o jakiegokolwiek gwarancyjności i pewności prawa, czy też określoności sankcji o charakterze represyjnym. W istocie mamy tutaj do czynienia z przeciwieństwem określoności, tj. blankietowością. Powyższe zastanawia w kontekście przywołanych przez SN na dalszym etapie rozważań poglądów orzecznictwa i doktryny, iż „obowiązki koncesyjne powinny być sformułowane w sposób czytelny dla adresata i precyzyjny, aby ich spełnienie bądź niespełnienie było możliwe do ustalenia, skontrolowania, a w razie potrzeby do wyegzekwowania”, również w kontekście tego, że SN w uzasadnieniu przesądził, iż „przedmiotowe ograniczenie zakresu obowiązków wynikających z koncesji, których nieprzestrzeganie może uzasadniać nałożenie kary pieniężnej, znalazło wyraz w treści uchwały”. Uważna lektura sentencji uchwały bynajmniej nie pozwala na wyciągnięcie takiego wniosku, skoro posłużono się tam dość enigmatycznym pojęciem „obowiązku możliwego do zrekonstruowania z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, dotyczących działalności koncesjonowanej”.

### **Dyrektywy nakładania administracyjnej kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. w kontekście unormowań K.p.a.**

Na marginesie wątpliwości co do poglądów wyrażonych przez skład orzekający warto przy okazji zwrócić uwagę na pominięcie przez ten skład zasad ogólnych nakładania administracyjnych kar pieniężnych, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę kwestię powodów wprowadzenia powyższej regulacji jako przepisów działu IVa K.p.a. oraz jej celu i zakresu obowiązywania.

Otóż jak podkreślono w uzasadnieniu<sup>3</sup> projektu ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, celem regulacji polegającej na wprowadzeniu do porządku prawnego przepisów ogólnych o administracyjnych karach pieniężnych było urzeczywistnienie wyrażanych w orzecznictwie TK i NSA założeń, zgodnie z którymi „administracyjna kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą celom, dla których jest stosowana”. W związku z tym prezentowane są w orzecznictwie oczekiwania, by „przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej było wystąpienie subiektywnego elementu zwinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obroby, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu”<sup>4</sup>. Zastanawia więc powód, dla którego te ogólne regulacje, dotyczące nakłada-

nia kar pieniężnych, zostały pominięte w analizie głosowanej uchwały Sądu Najwyższego, ponieważ skład orzekający nie wypowiedział się w tej kwestii, pozostawiając ją poza zakresem rozważań. Wydaje się ona jednak na tyle ciekawa, że warto dokonać tu chociaż wstępnej analizy takich powodów.

Jeśli wziąć pod uwagę wyłączenia ich stosowania, to ustawodawca czyni to w dwóch płaszczyznach, zaznaczając wyraźnie brak zastosowania przepisów działu IVa K.p.a. w sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 189a § 3 K.p.a.). Druga kategoria wyłączeń z zastosowania wiąże się ze specyfiką konstrukcji art. 189a § 2 K.p.a., z której wynika, że pierwszeństwo przed unormowaniami kodeksu mają przepisy odrębne w zakresie, w jakim regulują zagadnienia w nim wymienione. Zasada pierwszeństwa zadekretowana w tym przepisie ma być odnoszona do „przepisów odrębnych”, co prowadzi do przyjęcia założenia o ich priorytecie w stosowaniu według reguły merytorycznej *lex specialis derogat legi generali*. Stosowalność kodeksowych regulacji w zakresie administracyjnych kar pieniężnych będzie więc dotyczyć wyłącznie tych przypadków, wobec których ustawodawca postanowił odstąpić od normatywnej regulacji wskazanych tam obszarów, tj. w zakresie: 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej oraz 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej.

Trzecia płaszczyzna analizy zastosowania przepisów ogólnych o administracyjnych karach pieniężnych do kar nakładanych w trybie ustawy — Prawo energetyczne jest kwestia przedmiotowa, obejmująca definicję kary pieniężnej, którą wprowadzono w treści art. 189b K.p.a. Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się tu określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Czwarta kwestia wiąże się z celem wprowadzonej regulacji, dzięki której — jak wskazuje się w uzasadnieniu przepisów wprowadzających — administracyjna kara pieniężna powinna być dolegliwa, jednakże jej dolegliwość musi być proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa, czemu służą m.in. zasady niepodlegania ukaraniu (art. 189e), odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f), a także dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d). Granice czasowe możliwości nałożenia oraz egzekucji administracyjnej kary pieniężnej regulują przepisy art. 189g–189j K.p.a., a warunki skorzystania z ulg w wykonaniu kary pieniężnej reguluje art. 189k K.p.a.

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje, należy uznać, że skoro kara pieniężna z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. jest karą administracyjną i stanowi sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu

zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, to w zakresie nieuregulowanym w przepisach odrębnych powinny znaleźć do niej zastosowanie regulacje ogólne, zawarte w dziale IVa K.p.a.

Wątpliwości, jakie mogą się tu pojawić, dotyczą też kwestii oceny, czy w zakresie orzekania o przedmiotowej karze zastosowanie znajdą pozostałe regulacje zawarte w przepisach K.p.a. w zakresie zasad orzekania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych, jak np. ogólne założenia wynikające z zasad ogólnych K.p.a. dotyczące zasady *in dubio pro reo*, proporcjonalności, równego traktowania oraz zasady uzasadnionych oczekiwań. Rozważania w tym zakresie wykraczają jednak poza granice niniejszej glosy i będą kontynuowane w odrębnym zakresie, problematyka ta ma bowiem kluczowe znaczenie dla działalności sądu w powyższym zakresie.

## Konkluzje

Rekapitułując rozważania dokonane w zakresie głosowanego orzeczenia, warto jeszcze raz podkreślić, że wyrażone w nim tezy pozostają w opozycji zarówno wobec dorobku doktryny, standardów sądów i trybunałów europejskich, jak i wobec krajowego porządku prawnego. W pierwszej kolejności zwraca uwagę brak jakichkolwiek podstaw do przyjęcia w głosowanej uchwale odrębnego rozumienia zasady ogólnej prawa administracyjnego, jaką jest zasada kompetencyjności. Tym bardziej, że jej naruszenie w omawianym przypadku polega na przejęciu kompetencji ustawodawcy w zakresie stanowienia prawa przez organ administracyjny, który jest upoważniony wyłącznie do stosowania prawa. Mamy więc do czynienia nie tylko z zawłaszczeniem kompetencji ustawodawcy przez administrację publiczną (władzę wykonawczą), ale też z przywłaszczeniem prawnej formy działania i podjęciem w istocie nielegalnych działań prawotwórczych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który wprowadził do koncesji — aktu stosowania prawa — elementy właściwe wyłącznie ustawodawcy w ramach procesu stanowienia prawa. Działanie takiego rodzaju pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasługuje na krytykę. Z powyższym zagadnieniem wiąże się też kwestia bezpodstawnej ingerencji przez organ administracyjny w ochronę praw i wolności, która to ingerencja wymaga działania ustawodawcy w formie ustawy, przy czym Konstytucja szczegółowo określa przesłanki takich ograniczeń, wymieniając enumeratywnie katalog wartości (dóbr) konkurujących z zakresem korzystania przez podmiot ze swych wolności i praw<sup>5</sup>.

Po drugie, na krytykę zasługuje również przyjęta przez skład podejmujący głosowaną uchwałę koncepcja rozszerzającej wykładni w zakresie kompetencji organu do swobodnego kształtowania warunków koncesji. Warunek koncesji wprowadza bowiem ograniczenie w korzystaniu z praw i wolności oraz swobodzie działalności gospodarczej, zaś zgodnie z zakazem rozszerzającej interpretacji wyjątków (*exceptiones non sunt extendendae*) wszelkie przypadki odstąpienia od tego wymogu również wymagają wyraźnego potwierdzenia w przepisie konstytucyjnym (por. Sarnecki, 1999, s. 3). Jak już wcześniej wskazano, zasada wyłączności ustawy nakazuje wprowadzanie

ograniczeń w sferze praw i wolności w drodze ustawy, a nie w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, w zakresie którego nawet takiej kompetencji ustawa nie przewiduje.

W konsekwencji powyższych ustaleń za niedopuszczalne należy uznać kształtowanie podstawy do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w drodze rozszerzającej wykładni tak co do właściwości organu, jak i co do samego warunku koncesyjnego. W powyższych okolicznościach należy uznać, że nie ma żadnych podstaw do nakładania administracyjnej kary pieniężnej poprzez uznanie, że doszło do naruszenia warunków koncesji, które zostały wprowadzone poprzez działania wykraczające poza granice umocowania i stanowią w istocie działanie kwalifikujące się jako przekroczenie kompetencji przez organ administracyjny. Tym bardziej dziwi konkluzja uchwały, która stanowi swoisty element prawotwórstwa sądowego, do którego sąd ten nie posiada żadnej kompetencji ustawowej, co — ponadto — pozostaje w oczywistej sprzeczności wobec systematyki konstytucyjnego podziału władz, a także systemu źródeł prawa administracyjnego.

Nie sposób też pominąć brak normatywnego uzasadnienia w zakresie wyrażonego przez skład orzekający poglądu

co do celu administracyjnej kary pieniężnej z art. 56 pkt 12 p.e. Jej cel pozostaje oczywisty w kontekście rodzaju chronionego dobra, jakim jest wyłącznie porządek prawny, a w kontekście nieproporcjonalności jej wymiaru wobec wartości dobra chronionego nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że pełni ona w pierwszym rzędzie funkcję represyjną. Potwierdzeniem powyższego jest w tym względzie również wykładnia autentyczna dokonana w uzasadnieniu przepisów wprowadzających ogólne regulacje dotyczące nakładania administracyjnych kar pieniężnych, w których przyjęto jednoznacznie, że celami sankcji administracyjnych są w pierwszej kolejności „represja, następnie prewencja ogólna i szczególna, a niekiedy także kompensacja”<sup>6</sup>.

Ostatnią zaś kwestią i to marginalną wobec zagadnień wcześniej podniesionych jest pominięcie przez sąd zasad racjonalnego i adekwatnego orzekania o karach w sposób zgodny ze standardami unijnymi i konstytucyjnymi, w tym pominięcie stosowania zasad ogólnych przepisów o administracyjnych karach pieniężnych, uregulowanych w K.p.a.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2021, poz. 281.

<sup>2</sup> Lex nr 1108488.

<sup>3</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Kadencja VIII, druk 1183, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> (31.12.2021).

<sup>4</sup> Por. orzeczenie TK z 1.03.1994 r., sygn. U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

<sup>5</sup> Por. wyrok TK z 20.04.2004 r., K 45/02, OTK-A 2004/4/30.

<sup>6</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Kadencja VIII, druk 1183, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> (31.12.2021).

## Bibliografia/References

### Literatura/Literature

Jaworowicz-Rudolf, A. (2012). *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*. Warszawa.

Klat-Wiertelicka, L. (2011). Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna. W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Niżnik-Dobosz, I. (2011). Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Sarnecki, P. (1999). Nota do art. 144. W: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Wróbel, W. (2016). Komentarz do art. 53 k.k. W: W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53–116*. Lex.

### Orzecznictwo/Judgments

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.04.2004 r., sygn. K 45/02, OTK-A 2004/4/30;

Wyrok Sądu Najwyższego z 6.10.2011 r., sygn. III SK 18/11, LEX nr 1108488.

### Inne źródła/Other sources

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Kadencja VIII, druk 1183, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183>

#### Dr Maciej Hadel

Aplikant sędziowski w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

#### Dr Maciej Hadel

PhD, judge trainee at the National School of Judiciary and Public Prosecution.

#### Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

Profesor na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.

#### Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

Professor at the Faculty of Administration and Social Science of the Warsaw University of Technology.