

Dr hab. Mirosław Wincenciak, prof. UwB

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0003-3099-1012

e-mail: m.wincenciak@uwb.edu.pl

Kara biegnąca – istota i funkcje

Periodic penalty payment – essence and functions

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest określenie istoty oraz funkcji kary biegnącej. O swoistości kary określonej przez ustawodawcę jako biegnąca świadczy jej nazwa oraz szczególna procedura wydawania decyzji administracyjnej dotyczącej tej kary. Owe różnice uzasadniają spojrzenie systemowe na jej konstrukcję: z perspektywy przepisów działu IVa k.p.a., przepisów p.o.ś., a także innych regulacji prawnych zawierających konstrukcje kary podobne do regulacji związanej z karą biegnącą. Kluczowe wydaje się zagadnienie, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie, regulacja działu IVa k.p.a. modyfikuje konstrukcję kary biegnącej określoną w przepisach p.o.ś. Ponadto, analizując konstrukcję administracyjnej kary pieniężnej, będę starał się wykazać, że procedura stosowania administracyjnych kar pieniężnych w p.o.ś., której jednym z zasadniczych elementów jest kara biegnąca, jest nazbyt rozbudowana, a przez to nieefektywna.

Słowa kluczowe: kara biegnąca, administracyjna kara pieniężna, ochrona środowiska

JEL: K21, K29, K40

Wstęp

W przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska (dalej jako p.o.ś.) prawodawca posługuje się sformulowaniem „kara biegnąca”¹. Pojęcie to jest odnoszone do decyzji administracyjnej wydawanej przez organ inspekcji ochrony środowiska, który stwierdziwszy naruszenie lub przekroczenie obowiązujących przepisów ochrony środowiska bądź norm zawartych w pozwoleniu wydanym danemu podmiotowi, podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie. Przepisy dotyczące kary biegnącej znajdują się w dziale III p.o.ś., zatytułowanym: „Administracyjne kary pieniężne”². W 2017 r. weszły w życie przepisy działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego, zatytułowanego: „Administracyjne kary pieniężne”, w którym w art. 189b

Abstract

The purpose of this article is to define the essence and function of a periodic penalty payment. The specific nature of a penalty defined by the legislator as a periodic penalty payment is demonstrated by its name and the specific procedure for issuing an administrative decision concerning it. These differences justify a systemic view of its construction: from the perspective of the provisions of Section IVa of the Code of Administrative Procedure, the Environmental Protection Act (p.o.ś.), and other legal regulations containing penalty structures similar to those related to running penalties. The key question seems to be whether, and if so, to what extent, the provisions of Section IVa of the Code of Administrative Procedure modify the construction of a periodic penalty payment specified in the p.o.ś. provisions. Furthermore, by analyzing the construction of administrative fines, I will attempt to demonstrate that the procedure for applying administrative fines in p.o.ś., of which the periodic penalty payment is one of the key elements, is overly complex and therefore ineffective.

Keywords: periodic penalty payment, administrative fine, environmental protection

prawodawca definiuje pojęcie administracyjnej kary pieniężnej. Z zawartego w owym dziale przepisu art. 189a wynika reguła systemowa nakazująca stosowanie do administracyjnych kar pieniężnych przepisów działu IVa k.p.a., chyba że przepisy odrębne materię nakładania i wymierzania administracyjnej kary pieniężnej normują inaczej³. Zatem w systemie prawa administracyjnego funkcjonuje definicja administracyjnej kary pieniężnej i jednocześnie w p.o.ś. prawodawca używa swoistego pojęcia – kary biegnącej, którą normuje w powołanym dziale III p.o.ś. pt. „Administracyjne kary pieniężne”. Celem niniejszego artykułu jest określenie istoty oraz funkcji kary biegnącej z perspektywy systemu prawa administracyjnego. O swoistości kary określonej przez ustawodawcę jako biegnąca świadczy jej nazwa oraz szczególna procedura wydawania decyzji administracyjnej dotyczącej tej kary. Owe

różnice uzasadniają spojrzenie systemowe na jej konstrukcję: z perspektywy przepisów działu IVa k.p.a., przepisów p.o.ś., a także innych regulacji prawnych zawierających konstrukcje kary podobne do regulacji związanej z karą biegłą. Kluczowe wydaje się zagadnienie, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie regulacja działu IVa k.p.a. modyfikuje konstrukcję kary biegłą określoną w przepisach p.o.ś. Ponadto, analizując konstrukcję administracyjnej kary pieniężnej, będę starał się wykazać, że procedura stosowania administracyjnych kar pieniężnych w p.o.ś., której jednym z zasadniczych elementów jest kara biegłą, jest nazbyt rozbudowana, a przez to nieefektywna.

Pojęcie administracyjnej kary pieniężnej, jej funkcje oraz procedura zastosowania tej kary

Z dniem 1.06.2017 r. do przepisów k.p.a. wprowadzono przepisy działu IVa – „Administracyjne kary pieniężne”⁴ – zawierające unormowania, które dotyczą pojęcia i istoty administracyjnej kary pieniężnej⁵. Założeniem owej nowelizacji było, aby przepisy działu IVa k.p.a. miały charakter ogólny i subsydiarny względem obowiązujących regulacji, które dotyczą administracyjnych kar pieniężnych (Majczak, 2017, s. 73). Według art. 189a § 2 k.p.a. pierwszeństwo stosowania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych mają przepisy odrębne, chyba że owe przepisy nie są kompletne w zakresie nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu.

Wspomniana nowelizacja wprowadziła m.in. definicję administracyjnej kary pieniężnej. Według art. 189b k.p.a.: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się 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”.

Na podstawie przedstawionej definicji można wyróżnić następujące elementy ustawowe administracyjnej kary pieniężnej: wyłączność ustawowej podstawy kary; charakter pieniężny sankcji; naruszenie prawa polegające na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu, orzeczenie o karze w formie decyzji administracyjnej.

Przepis art. 189b k.p.a. stanowi, że przez administracyjną karę pieniężną należy rozumieć sankcję „określoną w ustawie”. Nie oznacza to jednak, że wszystkie elementy strukturalne administracyjnej kary pieniężnej muszą być określone wprost w ustawie. Część z nich może być uregulowana w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy, w granicach delegacji ustawowej⁶. Niewątpliwie natomiast musi być zawarta w ustawie norma upoważniająca organ administracji publicznej do podjęcia czynności konwencjonalnej w postaci wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Według TK dopuszczalne jest dookreślenie treści normy represyjnej, w tym poprzez dokładne wskazanie wysokości i zasad orzekania w drodze aktu podstawowego, ale pod warunkiem, że jest ono oparte na dostatecznie jasnej i wskazującej wyraźne kryteria takiego dookreślenia delegacji ustawowej⁷.

Administracyjna kara pieniężna jest jednym z rodzajów sankcji pieniężnych. W systemie prawa administracyjnego oprócz administracyjnych kar pieniężnych można wyróżnić inne instrumenty finansowe, które niewątpliwie stanowią dolegliwość dla podmiotu, na który są nakładane. Ustawodawca określa je jako opłaty podwyższone (art. 292 p.o.ś.) lub opłatę dodatkową (art. 24 u.s.u.s.).

Administracyjna kara pieniężna jest ujemnym następstwem naruszenia prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy te nie muszą być ściśle związane z prawem administracyjnym. Naruszenie prawa, którego efektem jest nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, może polegać na: niedopełnieniu obowiązku, naruszeniu zakazu. Podmiotami obowiązku prawnego lub prawnego zakazu mogą być osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Podmioty te są stronami w sprawach o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej (Cebera & Firlus, 2023, kom. do art. 189b k.p.a.).

Administracyjną karą pieniężną jest sankcja pieniężna, która jest nakładana w drodze decyzji przez organ administracji publicznej. Decyzja o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej ma charakter konstytutywny. Obowiązek wydania decyzji przez organ oznacza, że w postępowaniu administracyjnym podmiotowi potencjalnie karanemu będą przysługiwały wynikające z k.p.a. gwarancje procesowe, takie jak prawo do: uzyskania informacji o zarzutach i charakterze dowodów obciążających, odpowiedniego czasu na przygotowanie obrony, wysłuchania, poznania motywów aktu nakładającego sankcję (Krawczyk, 2019, s. 984–985).

Przepis art. 189a § 1 k.p.a. używa pojęć: „nakładanie” oraz „wymierzanie” administracyjnej kary pieniężnej. Natomiast w art. 189d k.p.a. sformułowano dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej⁸. Według powołanego przepisu wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej jest określenie jej wielkości przez organ na podstawie przesłanek ustawowych, o ile ustawa dopuszcza miarkowanie administracyjnej kary pieniężnej. Przystępując do określania wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, organ rozważa okoliczności związane z naruszeniem prawa, zagrożone administracyjną karą pieniężną, które ustawodawca nakazuje uwzględnić w procesie stosowania prawa.

Nałożenie administracyjnej kary pieniężnej to z kolei ustalenie podstawy prawnej tej kary z uwzględnieniem przepisów prawa materialnego i zweryfikowanie zgodności tej podstawy z przesłankami, o których mowa w art. 189a § 2 pkt 2–3 k.p.a., albo z art. 189f, art. 189g k.p.a., a także z przesłankami z art. 189c i 189e k.p.a. Definiując pojęcie administracyjnej kary pieniężnej w art. 189b k.p.a., ustawodawca stwierdza, że jest ona sankcją określoną w ustawie i nakładaną przez organ. Proces nakładania administracyjnej kary pieniężnej powinien być więc rozumiany jako rekonstrukcja w toku postępowania administracyjnego

normy prawnej określającej administracyjną karę pieniężną. Rekonstrukcja owej normy polega na wskazaniu przepisów ustawy określających administracyjną karę pieniężną za naruszenie prawa zagrożone ową karą. W procesie rekonstrukcji normy, w przypadku zmiany regulacji prawnej należy zastosować *lex mitior*, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 189c k.p.a. Niezależnie od tego organ musi ustalić, czy w sprawie nie zaistniały przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, jeżeli zostały one określone w przepisach odrębnych (art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a.). W razie braku takich przesłanek w przepisach odrębnych należy ustalić, czy nie zachodzą w sprawie przesłanki odstąpienia od nałożenia kary określone w art. 189f k.p.a. Ponadto organ powinien ustalić, czy nie nastąpiło przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, jeżeli termin przedawnienia został określony w przepisach odrębnych (art. 189a § 2 pkt 3 k.p.a.), a w razie braku regulacji terminu przedawnienia w przepisach odrębnych – zastosować normę przedawnienia określoną w art. 189g § 1 k.p.a. Ustalenia wymaga również, czy naruszenie prawa zagrożone administracyjną karą pieniężną nie miało miejsca wskutek działania siły wyższej (art. 189e k.p.a.). Owe okoliczności związane z dopuszczalnością nałożenia administracyjnej kary pieniężnej można określić mianem negatywnych przesłanek nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (Wincenciak, 2025).

Z kolei zasady wymiaru kary odnoszą się do tych konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych, które pozostawiają organowi margines swobody w zakresie ustalenia wysokości kary. Wymiar kary stanowi jeden z elementów procesu nakładania administracyjnej kary pieniężnej w odniesieniu do kar pieniężnych względnie oznaczonych. Przejście do etapu wymierzania administracyjnej kary pieniężnej powinno być następstwem poczynionych przez organ ustaleń, według których istnieje podstawa prawna do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, bowiem nie zachodzą przesłanki negatywne do jej nałożenia. Przystąpienie do miarkowania administracyjnej kary pieniężnej jest więc konsekwencją uprzedniego ustalenia, że nie wystąpiła żadna z przesłanek negatywnych do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Terminologia przedstawiona w dziale IVA k.p.a. uzasadnia przyjęcie stanowiska, że w procesie zastosowania administracyjnej kary pieniężnej można wyróżnić dwa etapy: nakładanie i wymierzanie. Jak wspomniałem, organ wymierza administracyjną karę pieniężną, jeżeli kara podlega miarkowaniu. Uprzednio jednak musi określić podstawę prawną do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i ustalić, czy nie zachodzą negatywne przesłanki nałożenia kary. Wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej ma zatem charakter wtórny względem operacji intelektualnej związanej z nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Zaistnienie bowiem choćby jednej z przesłanek negatywnych nałożenia administracyjnej kary pieniężnej czyni procedowanie w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej zbędnym. Należy też zwrócić uwagę na sformułowania zawarte w k.p.a., dotyczące zaistnienia przesłanek negatywnych nałożenia administracyjnej kary pieniężnej:

w przypadku siły wyższej art. 189e k.p.a. stanowi, że: „stro- na nie podlega ukaraniu”, z kolei w odniesieniu do przesłanek określonych w art. 189f k.p.a., organ: „odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu”, natomiast w przypadku przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, zgodnie z art. 189e § 1 k.p.a. „Administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona [...]”. Przedstawione sformułowania w przepisach k.p.a. implikują pytanie o sposób zakończenia postępowania administracyjnego w przypadku zaistnienia którejś z wymienionych przesłanek negatywnych nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Niewątpliwie postępowanie administracyjne w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej musi być zakończone wydaniem decyzji administracyjnej. Przedmiot artykułu i jego ramy objętościowe zwalniają autora z obowiązku przeprowadzania analiz i rozważań dotyczących sformułowania rozstrzygnięcia w decyzji administracyjnej kończącej postępowanie wskutek zaistnienia przesłanki negatywnej nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Przedstawione krótkie omówienie istoty administracyjnej kary pieniężnej oraz zasad jej nakładania i wymierzania należy uzupełnić o rozważania dotyczące funkcji tej kary rozumianej jako: powtarzalne oddziaływanie na stosunki prawne za pomocą tego rodzaju instrumentu prawnego. W nauce prawa terminy „cel”, „zadanie”, „rola” i „funkcja prawa” są pojmowane z pewnymi odrębnościami, a często też są stosowane przemiennie. Posługiwanie się tymi terminami wymaga odwołania się do określonych założeń aksjologicznych, socjotechnicznych czy też prakseologicznych. W teorii prawa zwraca się uwagę na potrzebę rozróżniania wypowiedzi, w których wyznacza się cele, zadania, role, od wypowiedzi, w których wyjaśnia się teoretycznie fakt ustanowienia jakichś instytucji prawnych przez hipotezę, że takie zadania, cele czy role tych instytucji przyjmowane były przez legislatorów (Ziemiński, 1987, s. 16–17)⁹. W potocznym rozumieniu słowo „cel” jest odnoszone do stanu rzeczy, który jest przedmiotem dążenia określonego podmiotu. Z kolei pojęciu „zadanie” jest przyporządkowane pojęcie „cel”. Natomiast „rola” to społeczne oczekiwanie, że pewien stan rzeczy będzie osiągnięty za sprawą kogoś lub czegoś. Innymi słowy „rola” to wyznaczenie komuś określonego typu działań do spełnienia. W potocznym znaczeniu termin „przypisanie komuś lub czemuś funkcji” oznacza przypisanie oddziaływania określonych skutków, i to nie jednorazowych, przypadkowych, lecz określonych – stałych skutków. Stałość skutków oddziaływania pozwala mówić o funkcjonowaniu kogoś lub czegoś w określonym systemie (Ziemiński, 1987, s. 20–21). Stwierdzenie, że dana instytucja prawa lub konstrukcja prawna pełni określoną funkcję w systemie prawa, jest operacją intelektualną, w której powołujemy się na związek przyczynowy między daną konstrukcją prawną a jej następstwami (Ziemiński, 1987, s. 26).

Funkcje sankcji administracyjnych, w tym administracyjnych kar pieniężnych, były przedmiotem wielu wypowiedzi przedstawicieli doktryny. Dzieli się je na przykład na funkcje podstawowe i funkcje uboczne, co wynika

z wielokierunkowego oddziaływania poszczególnych kategorii sankcji administracyjnych (Wincenciak, 2008, s. 246 i n.). Według P. Przybysza (2011, s. 170–171) można wyróżnić następujące typy funkcji sankcji administracyjnych: represyjną, restytucyjną, motywacyjną, ochronną, redystrybucyjną oraz funkcję pomiaru wagi chronionego dobra¹⁰. Według wspomnianego autora funkcja represyjna oznacza, że sankcja ma stanowić dolegliwość dla podmiotu, wobec którego jest stosowana. Funkcja represyjna jest funkcją podstawową, jeżeli zasadniczym celem sankcji jest wyrządzenie dolegliwości (Przybysz, 2011, s. 170). W doktrynie wskazano również, że funkcja represyjna administracyjnej kary pieniężnej stanowi *sui generis* odwet moralny za popełnione naruszenie prawa (tak: Kisilowska & Zieliński, 2020, s. 160). Z kolei funkcja restytucyjna odnosi się do sankcji, która ma przywrócić stan zgodności z prawem (Przybysz, 2011, s. 170). Natomiast istotą funkcji motywacyjnej jest motywowanie do działań zgodnych z prawem na przyszłość i oddziaływanie na kształtowanie odpowiednich zachowań podmiotów administrowanych (Przybysz, 2011, s. 170). W odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych ową funkcję określa się także mianem prewencji ogólnej, czyli instrumentu służącego powstrzymywaniu od popełnienia podobnych naruszeń prawa w przyszłości (Kisilowska & Zieliński, 2020, s. 160). Z kolei istotą funkcji ochronnej jest ochrona wartości realizowanych przez normy prawa administracyjnego poprzez stosowanie sankcji. Z kolei funkcję redystrybucyjną należy odnosić przede wszystkim do sankcji pieniężnych i transferu środków finansowych (Kisilowska & Zieliński, 2020, s. 165).

Istota kary biegnącej oraz procedura wydawania decyzji w sprawie tej kary

Podstawowe elementy konstrukcyjne kary biegnącej zostały unormowane w art. 300 p.o.ś. Według owej regulacji organ, stwierdziwszy przekroczenia lub naruszenia norm ochrony środowiska na podstawie kontroli, wydaje decyzję administracyjną o wymierzeniu kary biegnącej. Owa decyzja określa: wielkość stwierdzonego przekroczenia lub naruszenia odpowiednio w skali doby albo godziny; wymiar kary biegnącej; termin, od którego kara biegnąca będzie naliczana. Wydanie decyzji o wymierzeniu kary biegnącej jest więc poprzedzone przeprowadzeniem kontroli w sferze przestrzegania norm ochrony środowiska. Jednocześnie wydanie tej decyzji nie jest nałożeniem kary pieniężnej w rozumieniu przepisów działu IVa k.p.a., ustawa przewiduje bowiem wydanie jeszcze jednej decyzji, na podstawie art. 302 p.o.ś., o wymierzeniu kary za okres, w którym trwało przekroczenie norm ochrony środowiska. Ponadto okres od wydania decyzji o wymiarze kary biegnącej do wydania decyzji o wymiarze kary na podstawie art. 302 p.o.ś. może obfitować w procedury administracyjne związane ze zmianą decyzji o wymierzeniu kary biegnącej.

Według art. 298 p.o.ś. administracyjne kary pieniężne są wymierzane, w drodze decyzji, przez wojewódzkiego

inspektora ochrony środowiska za: przekroczenie określonych w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2, ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza; naruszenie warunków decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów albo decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów, wymaganych przepisami ustawy o odpadach, co do rodzaju i sposobów składowania lub magazynowania odpadów; przekroczenie, określonych w decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu lub pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1, poziomów hałasu. Podstawą do stwierdzenia naruszenia lub przekroczenia norm ochrony środowiska są: kontrole, a zwłaszcza dokonane w ich trakcie pomiary lub inne środki dowodowe; pomiary prowadzone przez podmiot korzystający ze środowiska, obowiązany do dokonania takich pomiarów (art. 299 p.o.ś.). W przypadku dokonania kontroli przepis art. 299 ust. 2 p.o.ś. zobowiązuje organ do zawiadomienia i przekazania wyników pomiarów podmiotowi korzystającemu ze środowiska, w terminie 21 dni od wykonania pomiarów. Obowiązek zawiadomienia dotyczy przypadków, w których przekroczenie lub naruszenie norm ochrony środowiska zostało ustalone na podstawie pomiarów dokonanych w trakcie kontroli. Skoro bowiem w przepisie jest mowa o dokonaniu pomiarów, to dotyczy on informowania strony o wynikach tylko takiej kontroli, podczas której dokonano pomiarów. W doktrynie wyrażono pogląd, że przekroczenie terminu ustalonego w art. 299 ust. 2 p.o.ś. stanowi negatywną przesłankę wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie tych ustaleń (Gruszecki, 2022, art. 299). Z kolei według judykatury termin ten ma charakter instrukcyjny¹¹. Podzielałam stanowisko wyrażone w doktrynie, że wspomniany termin ma w istocie charakter materialny. Ocena charakteru terminu musi uwzględniać skutki, jakie ustawodawca powiązał z jego niezachowaniem. Terminy procesowe to terminy zastrzeżone dla uczestników postępowania na dokonanie czynności przewidzianych prawem oraz terminy dla organu na dokonanie czynności. Terminy procesowe podlegają przedłużeniu (urzędowe) oraz przywróceniu (urzędowe i ustawowe). Z kolei terminy materialne to terminy, w związku z upływem których powstają skutki w sferze uprawnień lub obowiązków podmiotów administrowanych, a także terminy do podjęcia wiążących działań przez aparat administracyjny. Za termin materialny uznaje się okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego (Adamiak, 2000, s. 451). Terminy materialne służą dokonaniu czynności wywołujących bezpośrednie skutki materialnoprawne niezależnie od tego, czy dokonywane są w ramach postępowania, czy poza nim, oraz bez względu na to, czy wywołują także skutki procesowe, czy też nie (Kmieciak, 2008, s. 268).

Określając termin w obszarze prawa administracyjnego, prawodawca bardzo często nie eksplikuje wprost konsekwencji prawnych jego niedochowania. Ocena tak określonego przez prawodawcę terminu wymaga analizy systemowej i funkcjonalnej regulacji prawnej. Powołany w art. 299

ust. 2 p.o.ś. termin ma charakter ochronny względem podmiotu, który narusza prawo, a jednocześnie dyscyplinuje organ do podjęcia działań w prawem określonej jednostce czasu. Jak wynika z art. 300 ust. 1 p.o.ś., po stwierdzeniu przekroczenia lub naruszenia, na podstawie kontroli, o której mowa w art. 299 ust. 1 pkt 1, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję ustalającą wymiar kary biegnącej. Skoro zatem stwierdzenie przekroczenia lub naruszenia norm ochrony środowiska jest warunkiem wydania decyzji ustalającej karę biegnącą, to określony w ustawie termin do przekazania wyników kontroli należy uznać za materialny. Niedochowanie tego terminu niweczy kompetencję organu do wydania decyzji ustalającej karę biegnącą, co jest korzystne dla podmiotu karanego, odsuwa bowiem w czasie wydanie decyzji o karze biegnącej, a tym samym powoduje, że wielkość nałożonej kary pieniężnej będzie niższa.

Przepisy p.o.ś. przewidują konstrukcję zmiany wymiaru kary biegnącej. Według art. 301 ust. 2 p.o.ś. wymiar kary biegnącej może ulec zmianie na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska, zawierający: 1) wyniki pomiarów lub sprawozdanie z własnych ustaleń; 2) termin przeprowadzenia pomiarów lub dokonania własnych ustaleń; 3) informacje o sposobie ograniczenia przekroczenia lub naruszenia. Oczywiście jest również, że wniosek o zmianę decyzji musi spełniać wymogi wynikające z art. 63 § 2 k.p.a., a więc wskazanie podmiotu, od którego on pochodzi, jego adres i żądanie. W sytuacji, gdy wniosek nie spełnia wymogów określonych w art. 301 ust. 2 p.o.ś., organ w trybie art. 64 § 2 k.p.a. wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Ponadto według art. 301 ust. 3 p.o.ś. wniosek o zmianę decyzji wymierzającej karę biegnącą powinien być przedłożony wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie 30 dni od dokonania własnych pomiarów lub ustaleń. W doktrynie i orzecnictwie trafnie przyjmuje się, termin ten ma charakter materialny (Gruszecki, 2025, art. 301, teza 5)¹². Przyjmuje się, że dniem, od którego zaczyna bieg terminu do złożenia wniosku, nie jest dzień faktycznego i rzeczywistego przeprowadzenia pomiarów przez profesjonalny podmiot posiadający akredytację laboratorium badawczego, lecz sporządzenie sprawozdania z tych pomiarów. Zgodnie z art. 3 pkt 21 p.o.ś. przez pomiar ustawa rozumie również obserwacje oraz analizy. Oznacza to nie tylko techniczne nastawienie i odczytanie wyników zarejestrowanych przez urządzenia pomiarowe, lecz także w niektórych sytuacjach przeprowadzenie koniecznych analiz. Skoro ustawodawca przewiduje szersze rozumienie pojęcia pomiarów, oznacza to, że zezwala na interpretację tego pojęcia w szerszym kontekście normatywnym¹³.

Zgodnie z art. 301 ust. 5 p.o.ś. prawidłowo złożony wniosek zawierający uzasadnione żądanie zmiany wymiaru kary biegnącej jest wiążący dla wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, tzn. organ jest wówczas zobowiązany do wydania nowej decyzji w zakresie ustalenia nowego wymiaru kary biegnącej. Powołany przepis ogranicza postępowanie dowodowe organu do zbadania, czy treść wniosku

oraz zawarte w nim ustalenia są zasadne i pozwalają na jego podstawie na wydanie decyzji zmieniającej wcześniejszą decyzję o wymiarze kary biegnącej. Zgodnie z art. 305 ust. 2 p.o.ś. wojewódzki inspektor ochrony środowiska może nie uznać przedkładanych mu wyników wymaganych pomiarów wielkości emisji, jeżeli pomiary te nasuwają zastrzeżenia, a przypadki takich zastrzeżeń przykładowo wymienia art. 305 ust. 3 p.o.ś. Obejmują one m.in. sytuację, gdy nie były przestrzegane zasady pobierania próbek, przez co wyniki analiz nie są miarodajne dla ustalenia wielkości emisji (art. 305 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy).

Ustawa przewiduje także przepis sankcyjny wobec podmiotu, który składa nierzetelny wniosek w zakresie zmiany wysokości kary. Przepis art. 303 p.o.ś. stanowi, że jeżeli wojewódzki inspektor ochrony środowiska w ciągu 30 dni od dnia wpływu wniosku, o którym mowa w art. 301 ust. 2 lub art. 302 ust. 1 pkt 1, stwierdzi, że przekroczenie lub naruszenie jest wyższe, niż podano we wniosku, lub nie ustało, wymierza nową wysokość kary biegnącej, poczynając odpowiednio od doby albo godziny, w której stwierdzono bezzasadność wniosku, jednocześnie podwyższając jej wysokość dwukrotnie na okres 60 dni. Ustawodawca zobowiązuje organ do ustalenia stawki kary biegnącej w podwójnej wysokości w stosunku do tej, która zostałaby ustalona na podstawie ostatnich przeprowadzonych pomiarów. Tęgo rodzaju rozwiązanie jest uzasadnione nadużywaniem przez podmioty korzystające ze środowiska wniosków o zmianę decyzji o wymiarze kary biegnącej.

Niezależnie od przytoczonych powyżej konstrukcji zmiany kary biegnącej, z uwagi na zmiany dotyczące okoliczności związanych z korzystaniem ze środowiska, ustawa przewiduje podstawę prawną do zmiany decyzji o ustaleniu kary biegnącej z powodu zmiany stawek kar (Gruszecki, 2022, kom. do art. 302 teza 2)¹⁴.

W podsumowaniu rozważań dotyczących istoty kary biegnącej należy zauważyć, że proces zastosowania administracyjnej kary pieniężnej w sprawach naruszeń prawa określonych w art. 298 p.o.ś. wymaga przeprowadzenia dwóch postępowań administracyjnych, zakończonych wydaniem odrębnych decyzji. W pierwszym postępowaniu, według terminologii użytej w p.o.ś., organ ustala wymiar kary biegnącej, a w kolejnym – zgodnie z tą ustawą – wydaje decyzję administracyjną o wymierzeniu kary. Kolejność podjęcia owych decyzji nie jest dowolna, ponieważ pierwsza decyzja określa wymiar kary i termin, od którego kara biegnąca będzie naliczana, a w następnej jest wymierzana administracyjna kara pieniężna. Pomiędzy wspomnianymi decyzjami istnieje zatem związek prawny. Wymiar kary biegnącej według art. 300 p.o.ś. sprowadza się do określenia stawki, która będzie naliczana za jednostkowy czas trwania naruszenia (dobę lub godzinę – w zależności od rodzaju naruszenia). W myśl art. 302 ust. 1 pkt 2 p.o.ś. wojewódzki inspektor ochrony środowiska podejmuje, na podstawie ostatecznej decyzji określającej wymiar kary biegnącej, decyzję o wymierzeniu kary za okres do dnia 31 grudnia każdego roku, jeżeli do tego dnia przekroczenie lub naruszenie nie zostało usunięte. Kara zostanie wymierzona za okres od dnia wykazania naruszenia do

momentu jego ustania lub, jeżeli ono nie nastąpiło, za okres do 31 grudnia każdego roku tak długo, aż naruszenie nie ustanie. W literaturze przedmiotu zasadnie przyjmuje się, że decyzja określająca wymiar kary biegnącej wiąże organ rozstrzygający w przedmiocie wymierzenia kary. Związanie to wyraża się w tym, że organ rozpoznający i rozstrzygający sprawę w przedmiocie wymierzenia kary związany jest nie tylko stawką kary biegnącej, ale i terminem stwierdzonego naruszenia. W ramach tego postępowania nie jest dopuszczalne kwestionowanie prawidłowości dokonanych obliczeń arytmetycznych czy też przyjęcie takiego, a nie innego okresu rozliczeniowego (Gruszecki, 2022, art. 302). Zaprezentowany pogląd należy zaaprobować. Skoro bowiem ostateczna decyzja administracyjna określająca stawkę kary jest w obrocie prawnym, to korzysta ona z przymiotu legalności. Na podstawie tej decyzji podejmowana jest kolejna: o wymierzeniu kary za okres do ustania przekroczenia lub naruszenia (po stwierdzeniu, że przekroczenie lub naruszenie ustało) lub za okres do dnia 31 grudnia każdego roku, jeżeli do tego dnia przekroczenie lub naruszenie nie zostało usunięte.

Decyzja wydawana na podstawie art. 300 p.o.ś. nie stanowi podstawy prawnej do uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej, ponieważ, jak już wspomniałem, określa jedynie datę początkową naruszenia prawa i stawkę. Nie konkretyzuje zatem administracyjnej kary pieniężnej. W konsekwencji owa decyzja nie może też stanowić podstawy do egzekucji administracyjnej na bazie tej decyzji. Ustalenie na podstawie art. 300 ust. 1 p.o.ś. kary biegnącej jest swoistym prejudykatem do wydania decyzji w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej. Stawka kary biegnącej określona w decyzji administracyjnej stanowi podstawę do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, ponieważ wielkość tej kary stanowi iloczyn stawki kary biegnącej oraz okresu naruszenia norm ochrony środowiska. Decyzja o wymierzeniu kary biegnącej jest więc jednym z elementów procedury nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 302 p.o.ś.

Odnosząc się do funkcji kary biegnącej, należy przypomnieć, że procedura administracyjna spełnia trzy podstawowe funkcje: ochronną, porządkującą i instrumentalną. Funkcja ochronna interesu publicznego przejawia się w nałożeniu na organy administracji wielu instytucji procesowych, takich jak: obowiązek uwzględniania interesu społecznego, zagwarantowania udziału organizacji społecznych w postępowaniu na prawach strony na ich żądanie, ograniczeniu praw jednostki ze względu na interes społeczny (Adamiak & Borkowski, 1997, s. 33). Z kolei funkcja porządkująca polega na uregulowaniu ciągu czynności procesowych i ich kolejności w toku postępowania administracyjnego (Adamiak & Borkowski, 1997, s. 33). Funkcję instrumentalną definiuje się jako kształtowanie procedur tak, aby stały się one sprawnym narzędziem osiągnięcia celów prowadzonego postępowania (Adamiak & Borkowski, 1997, s. 33). Karze biegnącej należy więc przypisać funkcję ochronną, przejawiającą się w obowiązku wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w przypadku ustalenia przez aparat administracyjny, że

zaistniały uzasadnione podstawy do określenia kary biegnącej. Ponadto należy jej przypisać funkcję porządkującą, gdyż decyzja określająca stawkę kary jest etapem procedury administracyjnej, w którym precyzuje się naruszenie prawa zagrożone karą oraz określa stawkę tej kary.

Przykłady konstrukcji podobnych do kary biegnącej i związanej z nią regulacji

Jak już wspomniałem, o wielkości kary za naruszenie norm ochrony środowiska stanowi jej wymiar ustalony na podstawie stwierdzonego przekroczenia lub naruszenia odpowiednio w skali doby albo godziny, będący iloczynem okresu stanu naruszenia prawa. Pierwsza z wydanych decyzji określa stawkę kary, natomiast w drugiej proces wymierzenia kary polega na zastosowaniu iloczynu stawki kary i liczby dni lub godzin naruszenia prawa.

W systemie prawa można odnaleźć wiele regulacji administracyjnych kar pieniężnych, w których konstrukcjach wielkość kary jest uzależniona od iloczynu określonej przepisami prawa stawki i długości stanu bezprawnego działania lub zaniechania. Procedury ich zastosowania są prostsze niż opisana powyżej, załatwienie sprawy polega bowiem na wydaniu jednej decyzji, w której określa się: stawkę kary, okres stanu naruszenia prawa i wielkość kary. Przykładem może być ustawa o drogach publicznych. Zgodnie z art. 40 ust. 2 tej ustawy zajęcie pasa drogowego na cele związane z: prowadzeniem robót w pasie drogowym; umieszczaniem w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych; umieszczaniem w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam, wymaga uzyskania zezwolenia. Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę (art. 40 ust. 3 u.d.p.), która stanowi iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego. Zgodnie z art. 40 ust. 11 u.d.p. opłatę ustala, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Stosownie natomiast do treści art. 40 ust. 12 u.d.p. za zajęcie pasa drogowego: 1) bez zezwolenia zarządcy drogi lub bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c; 2) z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi lub w umowie, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c; 3) o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi lub w umowie, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c – zarządca drogi wymierza w drodze decyzji administracyjnej karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z ust. 4-6. Administracyjna kara pieniężna uregulowana w art. 40 ust. 12 u.d.p. jest sankcją za stan bezprawia polegający na zajmowaniu pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia albo niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu. Decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej jest decyzją związaną. Nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia powinno być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym, polegającym

w pierwszej kolejności na ustaleniu, czy doszło do zajęcia pasa drogowego, a następnie precyzyjnym określeniu faktycznie zajętej powierzchni i ustaleniu okresu zajmowania pasa drogowego bez zezwolenia¹⁵.

Podobną konstrukcję można odnaleźć w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Według art. 9x ust. 1 pkt 5 tej ustawy przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n, podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni. Zgodnie z art. 9n ust. 2 u.c.p.g. sprawozdanie takie należy przekazać wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy. W razie wykonania tego obowiązku po tym terminie ustawodawca w art. 9x ust. 1 pkt 5 przewidział karę pieniężną w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni. Organem uprawnionym do nałożenia tej sankcji w drodze decyzji jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 9zb ust. 1 u.c.p.g.). Ponadto przepis art. 9 zc ustawy stanowi, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2–4, art. 9xa pkt 2, art. 9xaa pkt 1, 9xb ust. 1 pkt 1, art. 9y ust. 1 pkt 2–4 i art. 9z ust. 1 pkt 2 i ust. 4, właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. Zatem z woli ustawodawcy kara nakładana na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 5 ustawy nie podlega miarkowaniu.

Podsumowanie

Zestawienie obu regulacji (k.p.a. i p.o.ś.) dowodzi nieśpójności terminologicznej użytych w tych ustawach pojęć dotyczących procesu stosowania administracyjnych kar pieniężnych. Wymierzeniem kary biegnącej w rozumieniu art. 300 p.o.ś. jest – w odróżnieniu od definicji wymiaru kary wynikającej z art. 189 d k.p.a. – określenie stawki kary za jednostkę czasu wskazaną w ustawie (dobę lub godzinę), które jednak miarkowaniem administracyjnej kary pieniężnej nie jest (Kaczocha, 2014). Również w odniesieniu do drugiej decyzji składającej się na proces zastosowania administracyjnej kary pieniężnej, wydawanej na podstawie art. 302 p.o.ś., ustawodawca posługuje się pojęciem decyzji o wymierzeniu kary. Jeśli odwołamy się do terminologii wynikającej z k.p.a., decyzja wydawana na podstawie art. 302 p.o.ś. jest decyzją nakładającą administracyjną karę pieniężną, spełnia ona bowiem wszystkie elementy definicji z art. 189b k.p.a. Pomimo że w powołanym przepisie art. 302 p.o.ś. użyto zwrotu „podejmuje decyzję o wymierzeniu”, to pojęcie wymierzenia na gruncie p.o.ś. należy rozumieć swoiście. Owo wymierzenie jest nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej w rozumieniu przepisów działu IVA k.p.a. Z kolei wymierzenie kary w rozumieniu k.p.a. w tym postępowaniu nie występuje, ponieważ określona stawka kary biegnącej jest sztywna i nie podlega miarkowaniu.

Charakter i funkcje kary biegnącej uzasadniają sformułowanie tezy, że w procesie wydawania decyzji w przedmiocie tej kary nie mają zastosowania przepisy działu IVA k.p.a. dotyczące nałożenia i wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Jak zostało wykazane, „wymierzenie kary biegnącej” według przepisów p.o.ś. jest określeniem stawki kary pieniężnej oraz terminu, od którego stawka tej kary jest naliczana.

Odnosząc się do efektywności procedury nakładania administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 302 p.o.ś., należy przypomnieć, że prawo jest skuteczne o tyle, o ile jest ono efektywne, sprawne, produktywnie i funkcjonalne. Spójność prakseologiczna pomiędzy środkami a wyznaczonymi celami wymaga dokonywania na etapie stanowienia prawa oceny wybranego instrumentarium prawnego w kontekście zamierzonych celów (Kmieciak, 1994, s. 15). W doktrynie wskazuje się, że postępowanie administracyjne ma być pragmatyczne – to znaczy powinno ono toczyć się sprawnie, szybko, oszczędnie, przy ograniczeniu czynności do niezbędnego minimum, z jednoznacznym ukierunkowaniem w celu uzyskania określonego efektu (Wegner-Kowalska, 2017, s. 965 i n.). Zastanowienia wymaga adekwatność konstrukcji zastosowania administracyjnej kary pieniężnej, na którą składają dwa postępowania administracyjne, a każde z nich jest zwięzłe wydaniem decyzji administracyjnej. Tego rodzaju konstrukcja prawna niewątpliwie czyni proces administracyjny bardziej złożonym. Do zwięzienia tego procesu dochodzi bowiem dopiero po wydaniu dwóch decyzji administracyjnych. Wskazane w niniejszym artykule przykłady regulacji prawnych dowodzą, że w systemie prawa istnieją regulacje, według których proces zastosowania administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie prawa, na którego istotę składa się m.in. trwanie stanu bezprawia w określonej jednostce czasu, są załatwiane poprzez wydanie jednej decyzji administracyjnej i w jednym postępowaniu administracyjnym. Owe regulacje prawne wydają się klarowne, a zarówno doktryna, jak i orzecznictwo nie wskazują na ich dysfunkcyjność z tego powodu. W systemie prawa odnajdujemy wiele rozwiązań prawnych, według których załatwienie sprawy w rozumieniu potocznym wymaga wydania kilku decyzji przez różne organy, opartych na przedmiotowo różnych regulacjach prawnych. Na przykład w procesie inwestycyjnym dotyczącym budowy nowego obiektu budowlanego inwestor musi uzyskać decyzję o warunkach zabudowy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którą wydaje wójt, burmistrz, prezydent, a następnie musi dokonać zgłoszenia robót budowlanych albo uzyskać pozwolenie na budowę, w których to sprawach organem właściwym jest starosta. Taka wieloetapowość postępowań administracyjnych ma jednak uzasadnienie systemowe: dotyczy różnej materii prawnej, w której właściwe są różne organy. Natomiast w sprawach kar z zakresu ochrony środowiska ustawodawca rozczłonkował proces zastosowania administracyjnej kary pieniężnej na dwa postępowania administracyjne, które z perspektywy systemowej, w znaczeniu materialnym, należałoby uznać za jedną sprawę w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym. Jeśli chodzi

bowiem o przedmiot sprawy, to dotyczy ona naruszenia prawa, które ma charakter ciągły (rozszerzonego w czasie). Z kolei od strony podmiotowej w obu tych postępowaniach właściwy jest ten sam organ, a stroną jest ten sam podmiot.

Istota postępowania w przedmiocie ustalenia kary biegnącej sprowadza się do ustalenia stawki kary biegnącej na podstawie danych i pomiarów. Pomiary i ich weryfikacja odbywają się według ściśle określonej procedury. W orzecznictwie przyjmuje się, że dokonanie pomiarów bez wymaganych prawem akredytacji i certyfikatów nie może być uznane za prawidłowe dokonanie pomiarów. Szczegółowość postępowania w sprawie kary biegnącej polega więc na tym, że ustalenia dotyczące stawki kary biegnącej wymagają autoryzowanej wiedzy specjalistycznej. Ponadto kara za naruszenie norm ochrony środowiska często jest naliczana wobec tego samego podmiotu nawet przez kilka lat. Owa specyfika nie uzasadnia jednak rozczłonkowania procesu zastosowania administracyjnej kary pieniężnej na dwa postępowania administracyjne.

Za skróceniem procesu stosowania administracyjnej kary pieniężnej do jednego postępowania administra-

cyjnego przemawia również postulat pewności obrotu. Obecny stan prawny generuje większą liczbę sporów sądowoadministracyjnych, ponieważ przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być zarówno decyzja wydana na podstawie art. 300 p.o.ś., jak i decyzja wydana na podstawie 302 p.o.ś., co w sposób oczywisty odwleka w czasie przesądzenie o legalności procesu zastosowania administracyjnej kary pieniężnej przez sąd administracyjny.

De lege ferenda uzasadnione jest „spłaszczenie” procesu zastosowania administracyjnej kary pieniężnej do jednego postępowania administracyjnego. Konstrukcja decyzji administracyjnej o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej powinna określać: stawkę kary, datę rozpoczęcia okresu naliczania oraz nakładać karę w wielkości według dnia wydania decyzji administracyjnej. W przypadku trwania stanu naruszenia prawa kolejne decyzje administracyjne powinny nakładać administracyjną karę pieniężną za dalszy okres, przy uwzględnieniu stawki kary ustalonej w decyzji pierwszej, chyba że doszło do zmiany tej stawki zgodnie z przewidzianą procedurą.

Przypisy/Notes

¹ Art. 300 ust. 1 i 2 i art. 301 ust. 1 i 2 p.o.ś.

² Dział ten dzieli się na rozdziały: I „Postępowanie w sprawie wymierzenia kary”, II „Wysokość kar”, III „Przepisy szczególne dotyczące kar za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz emisję hałasu”, IV „Kary pieniężne za uchybienia w zakresie przygotowania i realizacji programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych”, V „Przepisy szczególne dotyczące kar za niespełnianie warunków uznawania za dotrzymane maksymalnych emisji substancji ze źródeł spalania paliw, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 146h”, VI „Kary pieniężne za uchybienia w zakresie sporządzania strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem”

³ Art. 189a § 1 k.p.a. stanowi: „W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu”. Natomiast według § 2 „W przypadku uregulowania w przepisach odrębnych: 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, 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej – przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się”.

⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

⁵ Na temat istoty administracyjnej kary pieniężnej w innych krajach UE por. np.: Gronkiewicz & Ziółkowska, 2022, s. 95–111; Radecki, 2017, s. 18–44; Kisilowska & Zieliński, 2020, s. 166–168; Burgués Pascual & García Cruz (red.), 2022.

⁶ Wyrok TK z 17.03.2015 r. K31/13, OTK-A 2015/3, poz. 31, podobnie: Krawczyk, 2019, s. 984–985.

⁷ Wyrok TK z 27.04.1999 r., P 7/98.

⁸ Przepis ten stanowi, że wymierzając karę, organ administracji publicznej bierze pod uwagę następujące przesłanki: wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia (1); częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara (2); uprzednie ukarania za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe (3); stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa (4); działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa (5); wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła (6); w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana (7).

⁹ O rozumieniu pojęcia funkcji por. też Bogucka, 2000, s. 9.

¹⁰ Z kolei M. Lewicki (2009, s. 58) wyróżnia następujące funkcje sankcji prawnych: prewencyjną, represyjną, przymuszającą, restytucyjną, redystrybucyjną.

¹¹ Wyrok NSA z 10.12.2024 r., sygn. akt III OSK 2104/22.

¹² Zob. też wyrok NSA z 9.02.2021 r., sygn. akt III OSK 1472/21, LEX nr 3314261.

¹³ Tamże.

¹⁴ Por. też wyroki NSA z 3.12.2014 r., II OSK 1216/13, LEX nr 1643770, z 10.12.2024 r., III OSK 2104/22.

¹⁵ Por. wyrok WSA w Warszawie z 14.07.2011 r., VI SA/Wa 872/11; wyroki NSA z 16.09.2009 r., II GSK 40/09; z 30.01.2013 r., II GSK 2001/11.

Bibliografia/References

- Adamiak, B., & Borkowski, J. (1997). *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad*. W: B. Kudrycka, & J. Mieszkowski (red.), *Prawo – administracja – obywatele*. Uniwersytet w Białymstoku.
- Adamiak, B. (2000). Glosa do wyroku NSA z 26 sierpnia 1999 r., V SA 708/99. *Orzecznictwo Sądów Polskich*, (9), poz. 134.
- Bogucka, I. (2000). *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*. Zakamycze.
- Burgués Pascual, A. M., & García Cruz, P. (red.). (2022). *Derecho administrativo sancionador*. Atelier.
- Cebero, A., & Firlus, J. G. (2023). W: H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (wyd. III), Wolters Kluwer.

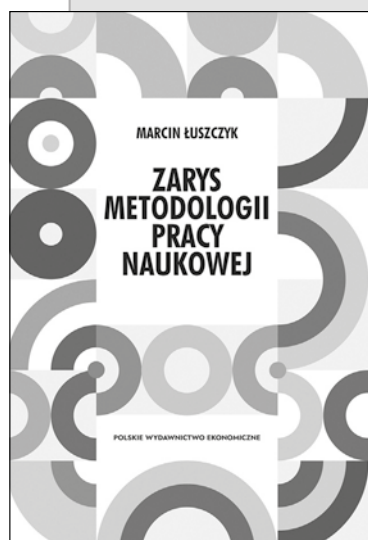
- Gronkiewicz, A., & Ziółkowska, A. (2022). Czeskie rozwiązania prawne dotyczące kar administracyjnych w kontekście potrzeby reformy w Polsce. *Samorząd Terytorialny*, (3), 95–111.
- Gruszecki, K. (2022). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz* (wyd. VI). Wolters Kluwer.
- Gruszecki, K. (2025). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz* (wyd. VII). <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/prawo-ochrony-srodowiska-komentarz-wyd-vii-587291789><https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/prawo-ochrony-srodowiska-komentarz-wyd-vii-587291789>
- Kaczocha, M. (2014). Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych. *Przegląd Legislacyjny*, (2).
- Kisilowska, H., & Zieliński, G. (2020). Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna. *Prawo w Działaniu*, (43), 166–168.
- Kmiecik, Z. (1994). *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kmiecik, Z. R. (2008). *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*. Oficyna. A Wolter Kluwer business.
- Krawczyk, A. (2019). W: Z. Kmiecik, & W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Majczak, P. (2017). Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, (3798). <https://doi.org/10.19195/0524-4544.323.8>
- Przybysz, P. (2011). *Funkcje sankcji administracyjnych*. W: M. Stahl, R. Lewicka, & M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*. LEX. A Wolters Kluwer business.
- Radecki, W. (2017). Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim. *Prokuratura i Prawo* (10), 18–44.
- Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024., poz. 572 ze zm.).
- Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647).
- Ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 889 ze zm.).
- Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 733).
- Wegner-Kowalska, J. (2017). Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym. W: J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom 1. Wolters Kluwer.
- Wincenciak, M. (2025). Decyzja ustalająca wymiar kary biegnącej jako element procedury nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Głos do wyroku NSA z dnia 19 października 2021 r., sygn. akt III OSK 4119/21. *Prawo i Więź*, (5/58). 748–758.
- Ziemiński, Z. (1987). O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa. *Państwo i Prawo*, (12).

Dr hab. Mirosław Wincenciak, prof. UwB

Doktor habilitowany nauk prawnych. Profesor w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Autor ponad 60 publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego publicznego, w tym monografii i artykułów w czasopismach punktowanych. Uczestnik krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych. Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dr hab. Mirosław Wincenciak, prof. UwB

PhD in law at the Administrative Law Department of the Law Faculty of the University of Białystok. Author of more than 60 publications in the field of public commercial and administrative law, including monographs and articles in ranked journals. Participant of national and international scientific conferences. Judge of the Supreme Administrative Court.



Marcin Łuszczyk

ZARYS METODOLOGII PRACY NAUKOWEJ

ZAPOWIEDŹ

Dokonujący się postęp nauki wzmacnia zainteresowanie metodologią pracy naukowej. W nauce nie wystarczy już dość tradycyjne podejście oparte na „wiedzy, że...”, narasta poczucie niedostatku „wiedzy, jak...”. Aktywna rola nauki w przemianach otaczającego świata spowodowała zapotrzebowanie na pewną i dającą się zweryfikować informację. Współczesna nauka staje się coraz bardziej sprofesjonalizowana i wyspecjalizowana. De facto kończy się czas geniuszy pokroju Leonarda da Vinci, którzy z powodzeniem stosowali niepowtarzalne metody improwizacji w nauce. Współcześnie rolę geniuszy przejęli zawodowi akademicy proponujący, zamiast improwizacji, możliwe do naśladowania i przekazania przyszłym pokoleniom metody. Celem monografii jest dokonanie aktualizacji stanu dotychczasowej wiedzy i przedstawienie zarysu współczesnej metodologii pracy naukowej, a wraz z nim również praktycznych wskazówek dotyczących sposobów przygotowania wartościowych sprawozdań z badań.

Więcej informacji na stronie www.pwe.com.pl