

Wstęp

Problematyka administracyjnych kar pieniężnych była przedmiotem żywego zainteresowania doktryny prawa administracyjnego już w dwudziestoleciu międzywojennym, za sprawą badań M. Zimmermanna¹, a następnie w okresie po II wojnie światowej dzięki obszernym analizom sankcji finansowych w prawie administracyjnym, czynionym przez W. F. Dąbrowskiego². Jednakże przekazanie orzekania w sprawach o wykroczenia sądom powszechnym³ spowodowało pomijanie w podręcznikach i monografiach z zakresu prawa administracyjnego problematyki kar pieniężnych wymierzanych przez administrację z powodu traktowania tej instytucji jako reliktu przeszłości. Historia rozwoju regulacji stosowania kar przez administrację ukazuje, że na przestrzeni dziejów miała ona kształt sinusoidy. Obecnie widoczna jest tendencja ustawodawcy do zwiększania zakresu stosowania administracyjnych kar finansowych oraz zwiększania ich wysokości. Spowodowało to ponowny wzrost zainteresowania naukowców tą instytucją prawną. Doktryna prawa administracyjnego zajmowała stanowisko krytyczne w zakresie braków legislacyjnych⁴ zasad stosowania tych instrumentów prawnych, mających miejsce przez wiele lat, do czasu wejścia w życie *Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*⁵. Słusznie Z. Leoński zasygnalizował

¹ M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji RP a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930.

² W. F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego*, Poznań 1970.

³ *Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2016, poz. 1713), na mocy której orzekanie w sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji, począwszy od 17 października 2001 r., włączono do kognicji sądów rejonowych.

⁴ W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985, s. 114.

⁵ Dz. U. z 2017, poz. 935.

potrzebę prowadzenia przez administratywistów⁶ gruntownych badań nad instytucją tzw. kar administracyjnych z uwagi na doniosłość tego tematu, która jest wciąż aktualna. Problematyka administracyjnych kar pieniężnych została podjęta na konferencji naukowej pt. *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*⁷, zorganizowanej pod patronatem ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich I. Lipowicz, której przedmiotem było systematyczne zwiększanie się liczby finansowych sankcji administracyjnych.

Pomimo tego, że wprowadzony został do *k.p.a.* dział IV A, definiujący administracyjne kary pieniężne, a także stanowiący o ogólnych zasadach stosowania tych instrumentów prawnych, regulacje w nim zawarte nie są pozbawione mankamentów. Powoduje to konieczność podejmowania problematyki administracyjnych kar pieniężnych także w ujęciu ogólnym na tle innych sankcji administracyjnych. Aspekty prawne i ekonomiczne stanowienia i stosowania administracyjnych kar pieniężnych skłaniają do podjęcia wskazanego zagadnienia w sposób uporządkowany i kompleksowy.

Prekursorem badań nad karami pieniężnymi jest D. Szumiło-Kulczycka, wybitna karnistka⁸. Obecnie pojawiają się zarówno węższe zakresowo opracowania⁹, jak i bardziej ogólne monografie dotyczące sankcji w prawie administracyjnym¹⁰, w tym opracowania zbiorowe¹¹. Brakuje jednakże kompleksowego ujęcia tej instytucji prawnej w nauce prawa administracyjnego. Potrzeba podejmowania szeroko zakrojonych studiów nad istotą administracyjnych kar pieniężnych *in genere* w nauce prawa administracyjnego wynika z konieczności poszukiwania takich rozwiązań legislacyjnych, które pozwalałyby na zachowanie administracyjnego charakteru tych sankcji finansowych, zwłaszcza obiektywizmu w ich nakładaniu, a także wyważenia gwarancji materialnych i proceduralnych dla stron postępowania.

⁶ Z. Leoński, *O istocie tzw. kar administracyjnych*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 362.

⁷ Konferencja z dnia 15 czerwca 2015 r. pt. *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, zorganizowana przez Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, <<http://www.inp.pan.pl/konf/281.pdf>> [dostęp: 17.04.2017].

⁸ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004.

⁹ M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym – w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2001.; P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016.

¹⁰ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008; E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.

¹¹ *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. R. Lewicka, M. Lewicki, M. Stahl, Warszawa 2011; *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015.

Myśli przewodnie niniejszej monografii wysnute zostały po przeprowadzeniu dokładnych studiów historycznych nad instytucją administracyjnej kary pieniężnej jak i nad obowiązującymi współcześnie deliktami administracyjnymi zagrożonymi administracyjnymi karami pieniężnymi. Widoczna jest obecnie bardzo negatywna, wręcz szkodliwa, praktyka ustawodawcy polskiego polegająca na zmianie reżimu odpowiedzialności za niektóre zachowania bezprawne z odpowiedzialności karnej czy wykroczeniowej na administracyjną jak i zwiększanie wysokości sankcji pieniężnych za nowe delikty administracyjne. Taka praktyka ustawodawcza zamazuje różnice pomiędzy karą administracyjną a kryminalną. Tymczasem odpowiedzialność za delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną powinna być zarezerwowana wyłącznie dla zachowań bezprawnych za naruszenie zakazów bądź nakazów o charakterze publicznoprawnym, włączając w to nakazy bądź zakazy zawarte w aktach administracyjnych wydawanych przez administrację publiczną na podstawie ustawy. Celem odpowiedzialności administracyjnej powinna być realizacja obowiązków administracyjnoprawnych, nie zaś odwet za naruszenie prawa. Mając to na uwadze, ustawodawca polski powinien rozszerzyć zakres odpowiedzialności karnej osób prawnych, aby odpowiedzialność za delikt administracyjny nie była traktowana jako łatwy sposób wymierzenia sprawiedliwości podmiotom zorganizowanym, z uwagi na mankamenty obowiązujących regulacji karnych. Rozsądne decydowanie przez ustawodawcę o objęciu danego naruszenia odpowiedzialnością administracyjną zapobiegałoby konieczności rozszerzania licznych gwarancji materialnych i proceduralnych właściwych w sprawach karnych do spraw administracyjnych. Tymczasem ustawodawca chętnie wybiera sankcje administracyjne ze względu na aspekty finansowe oraz szybszą egzekucję kary. Wydłużenie trwania procedury wymierzania i nakładania administracyjnych kar pieniężnych, ze względu na liczne obowiązki organów uregulowane w dziale IV A *k.p.a.*, może zniechęcić ustawodawcę do stanowienia tych instrumentów prawnych.

W niniejszej monografii przedstawione zostaną najnowsze zmiany prawodawcze w obrębie tej instytucji, a także dokonana zostanie ich ocena pod względem jakości i możliwego wpływu na rozwój instytucji administracyjnych kar pieniężnych w perspektywie przyszłych kilku lat. Administracyjne kary pieniężne nie są instytucją jednorodną z racji ich stanowienia w ustawach chroniących różne dobra prawne, mających różne cele. A zatem regulacja ogólna tych instrumentów nie może uspić czujności ustawodawcy stanowiącego poszczególne administracyjne kary pieniężne, tak aby gwarancje, zwłaszcza materialne, były dostosowane do celów i funkcji danej kary i skorelowane z wagą deliktu administracyjnego, za popełnienie którego grozi ta sankcja. Każde zebranie w jednej ustawie przepisów o karach pieniężnych

powoduje problemy. Po pierwsze bogactwo norm administracyjnych, których przestrzeganie jest zabezpieczone administracyjnymi karami pieniężnymi, prowadzi do ich nieuchronnej niejednorodności, a w konsekwencji powoduje, że takie przepisy ogólne powinny być stosowane praktycznie jedynie w przypadkach luk ustawodawczych. Jednakże ustawodawca powinien systematycznie luki takie usuwać. Chociażby w zakresie czasokresu przedawnienia wymierzenia bądź nałożenia kary pieniężnej wskazać należy, że powinien być on uzależniony od charakteru deliktu, jego wagi, a nadto funkcji, jaką kara pieniężna za dany delikt ma pełnić. Nie sposób przyjąć jednego właściwego czasokresu przedawnienia nałożenia dla każdej administracyjnej kary pieniężnej. Po drugie bardzo istotną kwestią jest interpretacja, w jakim zakresie stosować należy dział IV A do kar określonych w sposób sztywny oraz do kar z pozostawieniem luzów decyzyjnych organom administracji.

Wprowadzenie nieprzemyślanych regulacji prawnych może jedynie pozornie polepszyć sytuację prawną podmiotów, wobec których kary pieniężne są stosowane. Cała trudność w stanowieniu administracyjnych kar pieniężnych wyraża się w wyważeniu dwóch równie istotnych interesów, tj. obywateli i organów administracji publicznej. Z jednej strony administracyjne kary finansowe i niefinansowe muszą być na tyle dolegliwe, aby dyscyplinowały uczestników stosunków administracyjnych. Z drugiej strony nie powinny nieproporcjonalnie godzić w interesy stron podlegających tym karom, a nadto procedura ich wymierzania bądź nakładania musi być sprawiedliwa i efektywna. Wyważenie tych wartości jest niezmiernie trudne, ponieważ zapewnienie szerokich gwarancji proceduralnych przekreśla szybkość, automatyzm i sprawność procedowania w ich przedmiocie. Te aspekty związane ze stosowaniem kary pieniężnej, które dla administracji publicznej są wygodne, dla podmiotu będącego adresatem kary są istotnym zagrożeniem, ponieważ pogłębiają nierównowagę stron, naturalną dla prawa administracyjnego. Jedynie wyważone ustawodawstwo w kwalifikowaniu zachowań bezprawnych jako deliktów administracyjnych pozwala na realizację celów administracyjnych kar pieniężnych, nakreślonych już w latach trzydziestych XX wieku. Zakończyć się musi proces swoistej „ucieczki” od prawa wykroczeń i stanowienia w ich miejsce deliktów administracyjnych w sposób nieprzemyślany i przypadkowy, albowiem prowadzi on do naruszenia gwarancji materialnych i proceduralnych dla ukaranych.

Niezmiernie ważne jest badanie wszystkich tych obszarów prawa, w których przewidziane jest stosowanie w szerokim zakresie sankcji administracyjnych. Stosowanie instrumentów sankcyjnych przez władzę publiczną wymaga zawsze szczególnej uwagi, a także badania legalności stosunków prawnych powstających w związku z działaniami administracji.

Ustawodawca polski, wybierając regulację administracyjnoprawną bez głębszego zastanowienia się nad trafnością wykorzystania tej metody, zapomina, że w ten sposób zrównuje kary administracyjne z karami kryminalnymi, co prowadzić może do naruszenia wolności i praw człowieka, z kolei zbliżanie procedury administracyjnej do karnej jest zjawiskiem niecelowym, a także w niebezpieczny sposób upodabnia administrowanie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nie można zapominać wciąż aktualnych słów M. Zdyba, zwracającego uwagę na niebezpieczeństwo, jakim jest ubieranie w formalnoprawny garnitur najbardziej nierozsądnych rozwiązań legislacyjnych¹². Myśl tę trafnie uzupełnił M. Kasiński, wskazując, że stanowienie bądź utrzymywanie w porządku prawnym norm o treści oczywiście niesprawiedliwej, naruszającej prawa jednostek i odbiegającej od standardów demokratycznego państwa prawnego, oznaczać może legitymizację ustawowego bezprawia¹³. Ta znamienna wypowiedź odnosiła się do wyposażania w coraz szerszym zakresie organów administracji publicznej w kompetencje do stosowania sankcji administracyjnych, a w szczególności wymierzania i egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych. Administracyjne kary pieniężne są stanowione w coraz liczniejszych regulacjach prawnych, przynależnych do szeroko rozumianego prawa publicznego, takich jak: ochrona środowiska, prawo żywnościowe, energetyka, telekomunikacja, ochrona konkurencji i konsumentów, ochrona zdrowia, które mają dla obywateli istotne znaczenie. Należy zatem spojrzeć na zagadnienie administracyjnych kar pieniężnych w kontekście procesu inflacji i psucia prawa. Zjawisku temu towarzyszy stanowienie coraz szerzej sankcji prawnych, które służyć mają zapewnieniu przestrzegania prawa, często jednak są to regulacje charakteryzujące się niską jakością i wywołują wręcz odwrotne skutki, aniżeli ustawodawca zakładał. Materialnoprawne zasady stosowania administracyjnych kar pieniężnych powinny być regulowane kompleksowo w ustawach je stanowiących. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach znajdować powinny zastosowanie normy z działu IV A *k.p.a.*, niejako wspólne dla wszystkich administracyjnych kar pieniężnych.

Analiza administracyjnych kar pieniężnych pozwala na przyjęcie określonych tez badawczych.

Pierwszą z nich jest stwierdzenie, że stanowienie administracyjne kar pieniężnych nie narusza porządku prawnego, o ile są one proporcjonalne do wagi i okoliczności naruszenia oraz realizują w przeważającej mierze funkcję prewencyjną i kompensacyjną. Wpływ na to ma nie tylko rzetelna legis-

¹² M. Zdyb, *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian*, w: *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999, s. 28.

¹³ M. Kasiński, *Ekspansja represyjnej funkcji administracji publicznej jako zagrożenie demokratycznego państwa prawnego*, „Rocznik Nauk Prawnych”, t. XXI, nr 1, 2011, s. 278.

lacja, ale także prawidłowo ukształtowana praktyka orzecznicza organów administracji publicznej, korygowana przez sądownictwo administracyjne.

Drugą tezą jest to, iż pomimo tego, że administracyjne kary pieniężne w ustawodawstwie polskim przynależą do gałęzi prawa administracyjnego, można zauważyć ich przepołowienie na dwie grupy, a mianowicie: administracyjne kary pieniężne zbliżone do kary grzywny o charakterze wyłącznie represyjnym oraz takie administracyjne kary pieniężne, które pełnią funkcję prewencyjną bądź kompensują szkody w dobrach publicznych.

Powiązana jest z tym teza trzecia, iż polskie rozwiązania materialno-prawne i proceduralne po wprowadzeniu działu IV A do *k.p.a.* spełniają podstawowe wymogi stawiane administracyjnym karom pieniężnym jako instrumentom prewencyjno-represyjnym. Jednakże nie oznacza to, że poszczególne regulacje zawarte w ustawach stanowiących dane kary nie wymagają zmian legislacyjnych. Ponadto rozbudowa regulacji ogólnych musi zostać skorelowana z prawidłowym stosowaniem prawa przez organy administracji publicznej wymierzające bądź nakładające administracyjne kary pieniężne.

Czwarta teza głosi, że konieczne jest przywrócenie administracyjnym karom pieniężnym funkcji zmierzającej do zabezpieczenia realizacji obowiązków administracyjnoprawnych jak i funkcji prewencyjnej oraz kompensacyjnej, albowiem są to instrumenty ważne dla skuteczności norm prawa administracyjnego i dyrektyw administracyjnych, zwłaszcza w dziedzinach objętych deregulacją.

W niniejszej monografii podjęta została próba odpowiedzi na pytania: a) czy po wejściu w życie działu IV A *k.p.a.* ochrona praw podmiotów podlegających administracyjnym karom pieniężnym będzie zgodna z zasadami konstytucyjnymi i prawnomiędzynarodowymi, właściwymi dla środków pełniących funkcję represyjną? b) czy uzasadniony i słuszny jest obecnie zachodzący proces rozszerzania sankcjonowania za pomocą administracyjnych kar pieniężnych, pomimo braku jasno określonych i przejrzystych reguł stanowiących wskazówki dla ustawodawcy w zakresie wyboru metody regulacji administracyjnej bądź karnej, dla poszczególnych zachowań bezprawnych? c) czy ustawodawca stawia wyraźną granicę pomiędzy administracyjnymi karami pieniężnymi a pozostałymi finansowymi instrumentami karnoprawnymi? d) czy administracyjne kary pieniężne są spójne, czy też wyróżnić można spośród tych kar takie, które są bardziej zbliżone do kar kryminalnych, oraz takie, które mają charakter czysto administracyjny? e) czy właściwy jest model administracyjny dla kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracyjne?

W monografii zastosowane zostały trzy metody badawcze, tj. dogmatyczno-prawna, teoretyczno-prawna oraz w ograniczonym zakresie historyczno-prawna. Zasadnicza metoda dogmatyczno-prawna ukierunkowana została na analizę regulacji prawnych stanowiących administracyjne kary pieniężne oraz orzecznictwa sądów i trybunałów. Metoda teoretyczno-prawna została ograniczona do spojrzenia na poszczególne, wyróżnione w teorii prawa wypowiedzi na temat sankcji prawnych, a także sankcji administracyjnych, w tym administracyjnych kar pieniężnych oraz odpowiedzialności administracyjnej i jej miejsca w systemie prawnym. W celu prawidłowego odczytania zasad stosowania administracyjnych kar pieniężnych niezbędne okazało się wykorzystanie bogatego dorobku prawa karnego przy jednoczesnej konieczności weryfikacji tego, do jakiego stopnia w prawie administracyjnym możliwe jest posłużenie się ustaleniami nauki prawa karnego. Dodatkowo przeanalizowano poglądy ujęte w piśmiennictwie doktryny prawa publicznego gospodarczego, finansowego, a także procedury administracyjnej. Z uwagi na interdyscyplinarność problematyki administracyjnych kar pieniężnych należało w ramach analizy teoretyczno-prawnej sięgnąć także do dorobku ogólnej teorii prawa, wyróżniając normy sankcjonowane i sankcjonujące oraz zasady dobrej legislacji w formułowaniu tychże norm. W drugim rozdziale użyto także metody historycznej, dla przedstawienia procesu ewolucji stosowania kar finansowych przez administrację na przestrzeni dziejów naszego kraju. Opracowanie historyczne nie stanowi ujęcia wyczerpującego, albowiem tematyka ta mogłaby stanowić odrębną monografię, jednakże jej zarys służy ukazaniu rozwoju instytucji kary pieniężnej i stopniowego zwiększenia się jej represyjności, a także wzrostu państwa administracyjnego – coraz szerzej ingerującego w prawa i wolności jednostki.

Rozważania ujęte zostały w sześciu rozdziałach. W pierwszym z nich przedstawiono liczne rozbieżności terminologiczne w zakresie pojęć prawnych związanych ze stosowaniem kar przez administrację na tle wybranych ustaw stanowiących administracyjne kary pieniężne. Ukazano definicję sankcji administracyjnych, do których między innymi należą administracyjne kary pieniężne. Ustawodawca wprowadził do *k.p.a.* wyłącznie definicję legalną administracyjnej kary pieniężnej, pomijając szerszą problematykę sankcji administracyjnych.

W rozdziale tym poruszono kwestię podmiotów ponoszących administracyjne kary pieniężne i ich sukcesji, a także organów administracji publicznej posiadających kompetencje do nakładania bądź wymierzania administracyjnych kar pieniężnych.

W rozdziale drugim omówiona została historia kształtowania się prawnych regulacji stosowania kar przez administrację, rozwój deliktów administracyjnych, a także coraz częstsza depenalizacja wykroczeń i zastępowanie

ich regulacją deliktów zagrożonych administracyjnymi karami finansowymi. Już w dwudziestoleciu międzywojennym stanowiono sankcje o charakterze administracyjnym, przewidujące obowiązek uiszczenia określonej kwotowo kary pieniężnej. Następnie w latach sześćdziesiątych XX wieku w systemie gospodarki uspołecznionej ustawodawca również chętnie sięgał po te instrumenty, zwłaszcza w prawie ochrony środowiska, prawie energetycznym. Trend ten zmienił się na początku przemian ustrojowych, wówczas ustawodawca niechętnie stanowił administracyjne sankcje, bowiem kojarzyły się one z fiskalizmem, silną władzą państwa. W okresie dostosowywania krajowego porządku prawnego do systemu prawa wspólnotowego, spowodowanego akcesją Polski do Unii Europejskiej, widoczne stało się coraz częstsze sięganie do konstrukcji sankcji administracyjnych za naruszenie obowiązku administracyjnoprawnego, zwłaszcza w administracji porządkowo-reglamentacyjnej.

W rozdziale tym podjęty został także problem braku jasnego rozgraniczenia pomiędzy odpowiedzialnością za wykroczenia a odpowiedzialnością za delikt administracyjny. Dla ustawodawcy szczególny problem jawi się w podjęciu decyzji, jakie czyny powinny być kwalifikowane jako delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi. W tym zakresie należy pochylić się zwłaszcza nad problematyką aksjologii sankcji administracyjnych. Odpowiedzi na pytanie o różnice pomiędzy karą grzywny za przestępstwo bądź wykroczenie a administracyjną karą pieniężną można uzyskać, analizując wartości, jakie poszczególne kary realizują. Istotą sankcji administracyjnych, w tym o charakterze finansowym, jest ochrona wartości porządku administracyjnoprawnego, czyli prawidłowego wykonywania służby publicznej, a pozostałe funkcje administracyjnej kary pieniężnej, które są zbliżone do funkcji kary grzywny (takie jak represja, prewencja), towarzyszą jej, lecz nie pozostają celem głównym¹⁴.

Rozdział trzeci poświęcony został ważnemu zagadnieniu funkcji i celu administracyjnych kar pieniężnych, przez pryzmat których należy charakteryzować tę instytucję prawną. Stosowanie kar pieniężnych pełni wiele funkcji skorelowanych z zadaniami administracji. Po pierwsze służy ochronie porządku publicznego, pewności obrotu, ale i samym administrowanym. Po drugie ma na celu protekcję administrowanych przez organy administracji publicznej przed nieuczciwością innych administrowanych. Główną funkcją kar pieniężnych jest przy tym ochrona interesu społecznego. Realizację tych funkcji w dużym stopniu determinują także prawidłowe gwarancje proceduralne w postępowaniu zmierzającym do nałożenia bądź wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. W rozdziale tym poruszono także proble-

¹⁴ Szerzej: P. Wszolek, *Aksjologia prawa administracyjnego a jego differentia specifica*, w: *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 114-115.

matykę budowy norm sankcjonowanych, sankcjonujących oraz sposobów określenia wysokości administracyjnych kar pieniężnych. Podjęto także problematykę sposobu regulacji kar pieniężnych z punktu widzenia zasad rzetelnej legislacji.

Rozdział czwarty poświęcony został zagadnieniom zasad odpowiedzialności administracyjnej oraz okolicznościom łagodzącym i zaostrzającym wymiar administracyjnych kar pieniężnych. Do czasu wprowadzenia regulacji administracyjnych kar pieniężnych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego przy ich wymierzaniu, o ile przepisy o tym nie stanowiły, nie uwzględniano szczególnych okoliczności związanych z przyczyną naruszenia przepisów czy sytuacją sprawcy naruszenia. Nowelizacja złagodziła ten trend, zbliżając odpowiedzialność administracyjną do odpowiedzialności karnej. W rozdziale tym omówiono także gwarancje materialnoprawne, zawarte zarówno w przepisach *k.p.a.*, jak i w wybranych regulacjach ustaw stanowiących poszczególne administracyjne kary pieniężne.

Problematykę skuteczności kar pieniężnych ujęto w rozdziale piątym. Kary pieniężne mają na celu zapewnienie przestrzegania prawa administracyjnego zawartego w ustawach oraz aktach wykonawczych, ale także prawidłową realizację postanowień aktu administracyjnego indywidualnego i konkretnego. Wskazać należy, że dla podmiotów zdolnych do ponoszenia odpowiedzialności za delikt administracyjny już sama informacja o możliwości użycia przymusu przejawiającego się w zastosowaniu administracyjnej kary pieniężnej spełnia ważną rolę stymulacyjną oraz wpływa na procesy motywacyjne adresatów normy. W rozdziale tym zwrócono szczególną uwagę na to, że skuteczność kar pieniężnych zależy także od wielu czynników proceduralnych, takich jak: szybkość postępowania zmierzającego do nałożenia lub wymierzenia kary oraz realność jej egzekucji, regulacja terminów przedawnienia w nakładaniu/wymierzaniu, a także egzekucji tychże kar. W rozdziale tym omówiono także problematykę przesłanek umorzenia administracyjnej kary pieniężnej, jej rozłożenia na raty i odroczenia płatności, a także ulg w spłacie odsetek. Praktyka orzecznicza pokaże, czy regulacja takich dobrodziejstw w *k.p.a.* negatywnie wpłynie na skuteczność tych środków prawnych.

W rozdziale szóstym podjęta została tematyka zagadnień proceduralnych związanych z konstytucyjnością kar pieniężnych oraz ich sprawiedliwością, a także problematyka zgodności procedury zmierzającej do ich nałożenia lub wymierzenia z zasadami rzetelnego i sprawiedliwego postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji przepisów wprowadzających dział IV A do *Kodeksu postępowania administracyjnego* ustawodawca wskazał, że celem wprowadzenia nowych przepisów jest zapewnienie jednolitych standardów traktowania jednostek karanych admi-

nistracyjną karą pieniężną¹⁵. W tym rozdziale przeanalizowane zostały nowe rozwiązania prawne pod kątem zwiększenia gwarancyjności postępowania administracyjnego zmierzającego do zastosowania administracyjnej kary pieniężnej.

Niniejsza monografia stanowi zmodyfikowaną i zaktualizowaną wersję rozprawy doktorskiej obronionej 11 kwietnia 2017 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Szczególne podziękowania kieruję pod adresem mojej promotor, Pani Prof. UAM dr hab. Krystynie Wojtczak, za wszelkie wsparcie w trakcie przygotowywania rozprawy. Pragnę podziękować Pani Prof. zw. dr hab. Zofii Duniewskiej oraz Panu Prof. UKSW dr. hab. Zbigniewowi Cieślakowi – recenzentom mojej pracy – za cenne uwagi i wskazówki. Praca obejmuje stan prawny na 1 sierpnia 2017 roku.

¹⁵ Uzasadnienie do rządowego Projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183, s. 70, <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183>> [dostęp: 12 sierpnia 2017].