

Odstąpienie od nakładania opłat podwyższonych i dodatkowych na osoby w inny sposób ukarane za popełnienie tego samego czynu zabronionego, a cele stosowania kar

Jacek Murzydło¹



Waiver of imposing increased and additional fees on persons otherwise punished for the same offence, and the purposes of applying penalties. Prz. Geol., 73: 463–468; doi: 10.7306/2025.53

Abstract. The article analyses the possibility of refraining from imposing an additional fee and an increased fee by public administration bodies, as provided for in the Geological and Mining Law. These fees are charged, among others, in the case of mining minerals without a concession or in breach of a concession. The provisions specifying the possibility of refraining from imposing an additional fee and an increased fee are contained in Article 189f of the Code of Administrative Procedure. However, some of the premises specified in this article do not apply to increased and additional fees. This applies in cases where the person threatened with the fee has already been punished for a crime or petty offence.

Keywords: administrative fine, additional and increased fees, waiver of penalty, purposes of additional and increased fees

Odmienność funkcji, celów oraz wartości prawa karnego i administracyjnego nie budzi wątpliwości ani w orzecznictwie, ani w doktrynie prawa (tak m.in. Wyrok NSA z 17.03.2022 r.). Odstąpienie od nałożenia przez organ administracji publicznej administracyjnej kary pieniężnej z uwagi na to, że strona została już wcześniej prawomocnie ukarana za to samo zachowanie, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, tj. na podstawie art. 189f § 1 pkt 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego* (Ustawa, 1960, dalej jako k.p.a.), wymaga przeprowadzenia szczegółowej analizy. W jej ramach organ administracji publicznej musi ustalić, jakie cele ma realizować grożąca stronie kara administracyjna i jakie cele ma realizować nałożona już prawomocnie na stronę kara wynikająca z popełnienia wykroczenia lub przestępstwa.

ODSTĄPIENIE OD NAŁOŻENIA ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ

W dniu 1.06.2017 r. ustawodawca dodał do k.p.a. artykuł 189f § 1 (Ustawa, 2017a), który pomimo długiego czasu obowiązywania wciąż budzi poważne wątpliwości urzędników rozpatrujących możliwość jego zastosowania, podyktowane w szczególności nieprecyzyjnie określonymi przesłankami warunkującymi odstąpienie od nałożenia kary administracyjnej. Należy przypomnieć, że zgodnie z cytowanym przepisem organ administracji publicznej w drodze decyzji odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli:

1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub

2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za

przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Taki zapis determinuje wiele pytań, które wymagają odrębnego opracowania, a w szczególności odnoszą się do:

□ oceny wagi naruszenia prawa, w kontekście jej znikomości, w tym możliwości ustalenia wartości naruszonych dóbr i jej gradacji, a także ewentualnego odniesienia do kryteriów spoza systemu prawa administracyjnego, w tym winy sprawcy – przy czym kwestia możliwości ustalenia winy sprawcy czynu niedozwolonego w celu określenia kary administracyjnej wykracza poza zakres niniejszego opracowania. Należy jednak wspomnieć, że choć odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, co oznacza, że organ administracji publicznej w ramach postępowania nie jest zobowiązany wykazać winy sprawcy, sama wina niejednokrotnie jest wskazywana przez prawodawcę jako przesłanka zaistnienia tejże odpowiedzialności [np. art. 15 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Ustawa, 1995), w tym poprzez odniesienie się do kryterium umyślności w art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Ustawa, 2007)];

□ możliwości odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podmiot, co do którego nie ustalono, że naruszał prawo, a jego odpowiedzialność wynika jedynie z ustawowego domniemania wskazującego na podmiot, który w przypadku zaistnienia określonych przesłanek ponosi odpowiedzialność administracyjną. Jako przykład można wskazać m.in. domniemanie, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości [art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach (Ustawa, 2012), a także art. 143 ust. 3 *Prawa geologicznego i górniczego* (Ustawa, 2011, dalej pr.g.g.), zgodnie z którym w przypadku braku podmiotu, który prowadzi działalność bez wymaganej koncesji, stroną postępowania jest właściciel nieruchomości albo inna osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości];

¹ Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu, ul. Małachowskiego 10D, 61–129 Poznań; j.murzydlo@wug.gov.pl; ORCID ID: 0000-0002-2804-8319

□ analizy przesłanek umożliwiających stwierdzenie, czy zachodzi tożsamość zachowania, za które dany podmiot został już uprzednio ukarany, z zachowaniem, za które ma zostać nałożona administracyjna kara pieniężna. Taka analiza tożsamości czynów zabronionych, tj. zachowań o znamionach określonych w art. 115 § 1 *Kodeksu karnego* (Ustawa, 1997a), była już przedmiotem wielu opracowań (np. Stachurski, 2015).

CELE KARY KRYMINALNEJ

Należy zadać pytanie o relację celów kary kryminalnej i kary administracyjnej, a w konsekwencji o możliwość uznania, że cel zamierzony przez karę kryminalną osiągnęłaby także grożąca stronie kara administracyjna. Nie można przy tym ustalić zamkniętego katalogu celów kary kryminalnej, który umożliwiłby jednoznaczne i proste stosowanie przez organ administracji publicznej dyspozycji art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. W obowiązujących przepisach nie sposób doszukać się takiego katalogu, choć niektóre z celów zostały w nich zawarte. W tym kontekście można przywołać np. przepisy *Kodeksu karnego wykonawczego* (Ustawa, 1997b), wskazujące, że:

- *wykonanie kary ograniczenia wolności ma na celu wzbudzenie w skazanym woli kształtowania jego społecznie pożądanых postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego* (art. 53 k.k.),
- *a wykonywanie kary pozbawienia wolności ma na celu wzbudzenie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanых postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa* (art. 67 k.k.).

Zatem w *Kodeksie karnym* skoncentrowano się na wychowawczych oraz zapobiegawczych celach kar za najpoważniejsze wykroczenia, wyznaczając za nie kary ograniczenia i pozbawienia wolności. Takie samo rozwiązanie ustawodawca zastosował także w dyspozycji art. 53 k.k., wskazując przy tym, że kara poza celem zapobiegawczym ma spełniać także cele w zakresie oddziaływania społecznego.

Nieokreślenie przez ustawodawcę zamkniętego katalogu celów kary w oczywisty sposób skutkuje tym, że cele te, a także ich relacja do funkcji kary, są w różnoraki sposób wyjaśniane w doktrynie prawa. O ile bowiem cele kary w założeniu powinny określać, co zamierza się osiągnąć poprzez jej zastosowanie, o tyle funkcje powinny się odnosić do rzeczywistych skutków tejże kary. Oczywiście nie zawsze przyjęte założenia muszą być zbieżne z osiągniętymi wynikami, co z jednej strony potwierdza, że w sprawach jednostkowych cele kary mogą znacząco odbiegać od jej funkcji, a z drugiej wpływa na to, że w założeniach co do zasady powinny być one zbieżne, w związku z tym cele kary są weryfikowane w trakcie jej wykonywania (m.in. Grześkowiak, 2015). Ta zakładana zbieżność skutkuje tym, że w praktyce niejednokrotnie obydwie te terminy stosuje się zamiennie jako tożsame (m.in. Wincenciak, 2007; Piszcz, 2013). Przy czym pod pojęciem funkcji kary można rozumieć zarówno funkcje zamierzone, czyli cele, jak i funkcje rzeczywiste, czyli faktyczne następstwa kary (Marek, 2000). Spośród definiowanych w literaturze i orzecznic-

twie celów sankcji karnych należy wskazać w szczególności:

- 1) prewencję ogólną – zapobiegawcze oddziaływanie na społeczeństwo;
- 2) prewencję indywidualną – zapobiegawcze oddziaływanie na jednostkę, w tym, zapisany w art. 54 § 1 k.k., cel wychowawczy wymierzania kary nieletniemu albo młodocianemu oraz cel resocjalizacyjny, zmierzający do wykształcenia u skazanego postawy zapobiegającej powrotowi do przestępstwa (Marek, 2000; Baj, Bober, 2012; Maraszek, 2014; Szczepaniec, 2014; Kulig, 2017);
- 3) cel sprawiedliwościowy – odpłatę za popełnione przestępstwo, współmierną do jego ciężkości, przy czym wskazuje się niekiedy także na konieczność uwzględnienia społecznego poczucia sprawiedliwości i danie satysfakcji pokrzywdzonemu;
- 4) cel kompensacyjny – naprawienie szkody powstałej na skutek przestępstwa lub zadośćuczynienie w innej postaci.

Poszczególne cele, a także ich znaczenie zmieniają się z upływem lat i są uzależnione od przyjętego kierunku teorii kary (więcej m.in. Dadak, 2016; Krzeczek, Molis, 2017; Strzeliński, 2022).

CELE KARY ADMINISTRACYJNEJ

W polskim prawie nie ma przepisów określających katalog celów kar administracyjnych (podobnie jak w przypadku sankcji karnych). Mimo to katalog taki można stosunkowo precyzyjnie sformułować na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, a także doktryny prawa. Należy też zwrócić uwagę, że art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. nakazuje oceniać, czy kara wymierzona za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe albo prawomocne skazanie za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe spełniła cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Wynika z tego wniosek, że organ, oceniając możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, w pierwszej kolejności jest zobowiązany do ustalenia celów kary nałożonej ww. trybie (a nie jej funkcji, co w wielu przypadkach mogłoby być niemożliwe na etapie postępowania administracyjnego), a następnie określenia, czy te cele są takie same jak cele administracyjnej kary pieniężnej. Niestety, proces ten nie zawsze skutkuje uzyskaniem informacji o możliwości odstąpienia od nałożenia kary, co jest spowodowane w szczególności odmiennością celów kary dla osób popełniających przestępstwo lub wykroczenie, od celów administracyjnej kary pieniężnej, które można określić jako:

- 1) cel prewencyjny, zarówno o oddziaływaniu ogólnym, jak i indywidualnym, ukierunkowany na zapobieżenie naruszaniu prawa zarówno przez stronę postępowania, jak i inne podmioty, poprzez wywołanie u nich lęku przed grożącą karą;
- 2) cel przymuszający, ukierunkowany na zachęcenie do odstąpienia od naruszania prawa i przywrócenie stanu wymaganego przepisami prawa;
- 3) cel kompensacyjny, wynikający z dążenia organu do odzyskania należności, do których uiszczenia był zobowiązany dany podmiot (Karpus, 2015);
- 4) cel represyjny (sprawiedliwościowy), prowadzący do tego, aby kara nie była obojętna dla podmiotu, ale stanowiła

dla niego uciążliwość adekwatną do wagi popełnionego naruszenia.

W tym kontekście można się zastanowić także nad wskazaniem celu redystrybucyjnego (m.in. Kosikowski, 2006; Wyrok NSA z 8.09.2015 r.; Wyrok WSA w Warszawie z 30.11.2017 r.), odnosząc go w szczególności do działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w przypadku których wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych zapewniają podstawowe źródło finansowania – art. 401 ust. 1 i ust. 7 pkt 2 *Prawa ochrony środowiska* (Ustawa, 2001) – i są przeznaczone na realizację wielu zadań z zakresu ochrony środowiska (art. 401c cyt. ustawy). W tym zakresie za słuszne można uznać, że tak ujęta redystrybucja stanowi bardziej funkcję niż cel opłat podwyższonych i dodatkowych. Oczywiście jest, że cele te niejednokrotnie są współzależne, czego przykładem jest chociażby relacja skuteczności prewencji do wymiaru i nieuchronności represji, a ich gradacja jest uwarunkowana okolicznościami danej sprawy oraz praktyką danego organu administracji publicznej, przypisującą różne znaczenie poszczególnym celom kary.

W doktrynie jest obecne różne podejście do opisanej kwestii, co niejednokrotnie jest związane z tym, jaki zamierzony cel przypisuje się karze administracyjnej w konkretnym postępowaniu administracyjnym [np. można wskazać kary porządkowe określone w *Ordynacji podatkowej* (Ustawa, 1997c), co do których nie da się zaprzeczyć, że mają spełniać przede wszystkim cel przymuszający, a w dalszej kolejności represyjny]. Nie sposób jednak zaprzeczyć, że na pierwszym miejscu są stawiane cele prewencyjne, a w dalszej kolejności inne cele, w szczególności kompensacyjne, w tym restytucyjne (tak m.in. Bożek, 2022; Fleszer, 2022; Wegner, 2023), przy czym za bardzo istotny cel kar administracyjnych są uznawane cele represyjne (tak m.in. Wincenciak, 2008; Pahl, 2024; Rudowski, 2024). Także w orzecnictwie podkreśla się w szczególności prewencyjny, kompensacyjny i restytucyjny cel kar administracyjnych, a jako nie mniej istotny określa się także cel przymuszający. Wskazują na to następujące orzeczenia:

□ Wyrok TK z 21.10.2015 r., zgodnie z którym: *celem kary nie jest więc odpłata za popełniony czyn, co charakteryzuje sankcje karne, ale przede wszystkim restytucja niepobranego należności i podatku od gier, a także prewencja* (podobnie m.in.: Wyrok NSA z 13.07.2016 r.; Wyrok NSA z 18.10.2016 r.; Wyrok NSA z 11.06.2019 r.; Wyrok NSA z 13.11.2019 r.; Wyrok NSA z 11.03.2021 r.);

□ Wyrok NSA z 25.05.2022 r., zgodnie z którym: *celem przepisu art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, w którym ustanawia się karę administracyjną za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 p.b., jest wymuszenie wywiązywania się przez inwestorów z nałożonych na nich w tych przepisach obowiązków* (podobnie m.in. Wyrok NSA z 21.11.2017 r.);

□ Wyrok NSA z 15.02.2011 r., wskazujący, że: *celem kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie jest odstraszenie od dalszych naruszeń oraz pozbawienie wszelkich korzyści z naruszeń;*

□ Wyrok NSA z 12.04.2007 r., w którym sąd wskazał, że: *cel kary za przejazd pojazdem nienormatywnym to zapewnienie poruszania się po drogach publicznych wyłącznie pojazdów o dopuszczalnych parametrach, zapewniających bezpieczeństwo użytkownikom dróg i gwarantujących utrzymanie odpowiedniej jakości jezdni.*

CELE OPŁAT DODATKOWYCH I PODWYŻSZONYCH

Cele nakładania opłat dodatkowych i podwyższonych ujawniają przede wszystkim przepisy dotyczące sposobu ich ustalania oraz wskazujące ich wierzyciela. Zgodnie z art. 139 pr.g.g. opłata dodatkowa jest nakładana w przypadku wykonywania działalności z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym lub w podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych. Wielkość opłaty dodatkowej ustala organ koncesyjny lub organ administracji geologicznej, który zatwierdził projekt robót geologicznych lub któremu zgłoszono projekt robót geologicznych (art. 139 ust. 2 pr.g.g.). Opłata podwyższona jest nakładana za wykonywanie działalności bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego lub podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych (art. 140 pr.g.g.). Wielkość opłaty podwyższonej ustala minister właściwy do spraw środowiska, a także właściwy organ nadzoru górniczego (art. 140 ust. 2 pr.g.g.). Stawki opłat zostały uzależnione przez ustawodawcę przede wszystkim od rodzaju wykonywanej działalności oraz od: stawki opłaty eksploatacyjnej danej kopaliny, powierzchni terenu objętego działalnością wydobywczą, a także stawek opłaty za składowanie danego rodzaju odpadów, magazynowanie substancji lub składowanie dwutlenku węgla. Jako wierzyciele zostali wskazani (odpowiednio): gmina, powiat, województwo i NFOŚiGW (art. 142 ust. 2 pr.g.g.) w proporcjach określonych w art. 141 pr.g.g. Na tej podstawie można sformułować następujące cele opłat dodatkowych i podwyższonych:

1) cel kompensacyjny – wskazanie przez ustawodawcę, że wierzycielami są podmioty, na rzecz których są uiszczane opłaty za działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania albo poszukiwania i rozpoznawania złóż kopaliny (art. 133 pr.g.g.), opłaty eksploatacyjne (art. 134 pr.g.g.), a także opłaty za podziemne magazynowanie substancji i składowanie odpadów i dwutlenku węgla (art. 135 pr.g.g.), pozwala uznać, że elementarnym celem tych kar administracyjnych jest restytucja ww. opłat;

2) cel prewencyjny – na ten cel wskazuje w szczególności duża wysokość opłat dodatkowych i podwyższonych, czego najbardziej wyrazistym przykładem są opłaty naliczane za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji, które ustala się w wysokości czterdziestokrotnej stawki opłaty za eksploatację danej kopaliny, pomnożonej przez ilość tej kopaliny wydobytej bez koncesji. Obowiązujące przepisy są i tak nieco łagodniejsze niż we wcześniejszej ustawie *Prawo geologiczne i górnicze* (Ustawa, 1994), wedle której za taką działalność pobierano opłaty w wysokości osiemdziesięciokrotnej stawki opłaty za eksploatację danej kopaliny. Ustawodawca nie umożliwił obniżenia wymienionych opłat dodatkowych i podwyższonych, co dodatkowo potwierdza, że ich celem jest spowodowanie lęku przed karą. Także Schwarz (2016) uznał, że najważniejszym celem opłat podwyższonych i podstawowych jest prewencja;

3) cel represyjny – z uwagi na dużą wysokość opłat dodatkowych i podwyższonych oraz wspomniany już brak możliwości ich miarkowania należy uznać, że ustawodawca przewidział dla nich także cel represyjny. Na represyjność opłat podwyższonych zwracają uwagę m.in.: Mikosz (2000), Lipiński i Mikosz (2003), Górski (2009), Jaworowicz-Rudolf (2014), Szalewska (2016), a także WSA w Warszawie w wyroku z 27.09.2010 r.

W orzecznictwie podkreśla się w szczególności cel represyjny (sankcyjny) opłat podwyższonych i dodatkowych (tak m.in. Wyrok NSA z 30.11.2016 r., Wyrok WSA w Gliwicach z 20.02.2019 r., Wyrok WSA w Gliwicach z 4.03.2020 r.), rzadziej prewencyjny (m.in. Wyrok WSA w Poznaniu z 9.12.2015 r. oraz Wyrok WSA w Gliwicach z 10.05.2017 r.) i restytucyjny (Wyrok WSA w Gliwicach z 26.01.2023 r.). Niejednokrotnie podkreśla się ponadto, że celem opłat podwyższonych jest obciążenie sprawcy kosztami usunięcia efektów naruszenia stanu środowiska (Wyrok NSA z 26.06.2024 r. i Wyrok NSA z 11.10.2024 r.), zgodnie z zasadą *zanieczyszczający płaci*, wyrażoną w art. 7 *Prawa ochrony środowiska* (Ustawa, 2001). Nadmienić należy, że uznanie represyjnego celu opłat podwyższonych i dodatkowych nie wyklucza możliwości obciążenia takimi opłatami osoby, która została już uprzednio ukarana z tego tytułu za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia. Nie narusza to bowiem zasady *ne bis in idem* (nie dwa razy w tej samej sprawie). Stanowisko takie znajduje poparcie zarówno w orzecznictwie (tak m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 22.01.2009 r.), jak i doktrynie (np. Lipiński, 2010). Także Wincenciak (2008) jest zdania, że o możliwości karania za ten sam czyn w innej procedurze stanowi ustalenie odmiennego przedmiotu ochrony oraz odmiennie stypizowanych znamion przedmiotowych czynu, a także inne funkcje sankcji wymierzanych w odrębnych procedurach.

UPRZEDNIA KARA A CELE OPŁAT DODATKOWYCH I PODWYŻSZONYCH

Oceniając, które zachowania penalizowane przepisami innych ustaw niż pr.g.g. mogą być rozpatrywane w kontekście zachowań skutkujących ustaleniem opłat dodatkowych i podwyższonych, należy wskazać w szczególności przepisy k.k., regulujące kwestię odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko środowisku, w tym:

1) art. 181 k.k. penalizujący niszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach oraz niszczenie albo uszkodzenie wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną roślin lub zwierząt powodujące istotną szkodę;

2) art. 183 k.k. penalizujący składowanie, usuwanie, przetwarzanie, dokonywanie odzysku, unieszkodliwianie albo transportowanie odpadów lub substancji wbrew przepisom i w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrazić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach;

3) art. 187 k.k. penalizujący niszczenie, poważne uszkodzenie lub istotne zmniejszenie wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu, powodujące istotną szkodę;

4) art. 188 k.k. penalizujący wznoszenie nowego lub powiększanie istniejącego obiektu budowlanego albo prowadzenie działalności gospodarczej zagrażającej środowisku, wbrew przepisom, na terenie objętym ochroną ze

względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu.

Wymienione przestępstwa mogą pozostawać w zbiegu z przestępstwami i wykroczeniami opisanymi w innych ustawach, w tym w pr.g.g. Każdy z tych czynów może zostać popełniony w trakcie lub w celu wykonywania działalności określonej przepisami pr.g.g., np. wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji lub bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nich warunków, a tym samym może stanowić jednocześnie przestępstwo stypizowane w art. 176 pr.g.g. albo wykroczenie z mocy art. 177 pr.g.g. (wykroczeniami są także pozostałe czyny określone w art. 178–188a pr.g.g.). Potwierdza to jednoznacznie, że działalność stanowiąca podstawę nałożenia opłaty dodatkowej lub podwyższonej może jednocześnie rodzic odpowiedzialność karną lub wykroczeniową sprawcy czynu na podstawie innych przepisów niż pr.g.g. Przykładem ustaw zawierających przepisy karne mające zastosowanie w przedmiotowym zakresie są: *Kodeks wykroczeń* (Ustawa, 1971), a w szczególności art. 154 § 1 pkt 1 k.w., sankcjonujący wydobywanie piasku, marglu, żwiru, gliny lub torfu na gruncie leśnym lub rolnym nienależącym do sprawcy, *Prawo ochrony środowiska* (Ustawa, 2001) czy też *Prawo wodne* (Ustawa, 2017b). Pamiętać też należy, o czym już wspomniano, nie tylko o konieczności ustalenia tożsamości czynu stanowiącego przestępstwo lub wykroczenie z czynem skutkującym ustaleniem opłaty podwyższonej lub dodatkowej, lecz także o celach kar przewidzianych w wymienionych ustawach, które jedynie częściowo lub w żadnym zakresie mogą się pokrywać z celami nakładania opłat podwyższonych i dodatkowych.

Katalog kar określony w art. 32 k.k. (Ustawa, 1997a) umożliwi wymierzenie przez sąd kary: grzywny, ograniczenia wolności, pozbawienia wolności, a także dożywotniego pozbawienia wolności. Kary te można rozpatrywać w szczególności w kontekście celu represyjnego kar administracyjnych, przy czym nie bez znaczenia pozostaje także cel prewencyjny. Do oceny organu ustalającego opłatę należy pozostawić kwestię, czy kara ta spełnia cele, z powodu których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Proces porównania wysokości nałożonej grzywny i wysokości opłaty grożącej stronie z tytułu naruszenia przepisów pr.g.g. należy uznać za stosunkowo prosty. Natomiast w procesie nakładania przez sąd kary ograniczenia lub pozbawienia wolności stopień uznaniowości jest zdecydowanie wyższy. Podobnie przedstawia się kwestia ukarania sprawcy wykroczenia jedną z kar wymienionych w art. 18 *Kodeksu wykroczeń*, do których należą: areszt, ograniczenie wolności, grzywna lub nagana. Kary te niewątpliwie nie spełniają celów kompensacyjnych, a także redystrybucyjnych opłat podwyższonych i dodatkowych, mimo że część z nich jest finansowa (tak jak administracyjne kary pieniężne). Celów tych przeważnie nie spełniają także pieniężne środki karne, przy czym w pewnym zakresie każdy z celów może spełniać nawiązka orzekana na podstawie art. 129 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody (Ustawa, 2004) na rzecz wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz nawiązka orzekana na podstawie art. 47 § 2 k.k. na rzecz NFOŚiGW. Oczywiście jest ona ustalana jedynie na rzecz jednego z wierzycieli określonych w art. 142 pr.g.g., co znacząco ogranicza (choć nie wyklucza) możliwość jej uwzględnienia przy odstąpieniu od nałożenia opłaty dodatkowej lub podwyższonej.

W k.k. nawiązka została co prawda wyłączona z katalogu kar i środków karnych, niemniej jednak wydaje się, że także ona powinna być rozpatrywana w kontekście możliwości zastosowania przepisu art. 189f k.p.a. Należy się bowiem zgodzić z poglądami doktryny, że opłata ta jest sankcją spełniającą zarówno kompensacyjne, jak i represyjne cele nałożenia kary (tak m.in. Górski, 2016; Gruszecka, 2021; Oczkowski, 2023). Celów tych nie spełnia natomiast zobowiązanie sprawcy do przywrócenia stanu poprzedniego, gdyż ten cel, określony w art. 39 § 4 k.w., tj. przywrócenie naruszonego porządku prawnego lub naprawienie wyrządzonej krzywdy, nie jest zbieżny z celami opłat dodatkowych i podwyższonych (mimo że spełnia pośrednio funkcję kompensacyjną).

PODSUMOWANIE

Analiza celów nakładania opłat dodatkowych i podwyższonych prowadzi do wniosku, że jedynie w ograniczonym stopniu mogą być one realizowane wskutek uprzedniego ukarania strony za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub jej prawomocnego skazania za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. O ile bowiem ukaranie sprawcy za przestępstwo lub wykroczenie, stanowiące czyn tożsamy z wykonywaniem działalności, za którą ustala się opłaty podwyższone i dodatkowe, może niewątpliwie niekiedy wypełniać cele represyjne i prewencyjne tychże opłat, o tyle wątpliwości budzi wypełnianie przez nie celów kompensacyjnych (dotyczy to także przypadków uprzedniego ukarania na mocy art. 176 i 177 pr.g.g.). Brak tożsamości lub jedynie częściowa tożsamość celów oznacza zaś, że co do zasady w omawianym zakresie przepis art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. nie znajdzie w wielu przypadkach zastosowania do odstąpienia od ustalenia opłaty podwyższonej lub dodatkowej na mocy pr.g.g. Wątpliwości może budzić także zagadnienie, czy uprzednia kara musi spełniać wszystkie cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, czy też co najmniej dwa z nich. Rozstrzygnięcie tej kwestii, z uwagi na opisane już rozbieżności w definiowaniu celów opłat podstawowych i podwyższonych, należy pozostawić każdorazowo pod rozważenie organowi rozpatrującemu możliwość zastosowania omawianego przepisu. Zobowiązany jest on bowiem, jak słusznie wskazuje Wróbel (2024), *po pierwsze, ocenić, jakie cele spełniają uprzednia kara i aktualna administracyjna kara pieniężna; po drugie, ustalić, które z wchodzących w rachubę celów kary uprzedniej i administracyjnej kary pieniężnej są tożsame; po trzecie, ocenić, czy i w jakim stopniu uprzednio nałożona kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna [...] Chodzi zatem o tożsamość celów, nie zaś o tożsamość interesu prawnego lub tożsamość chronionego dobra.*

Składam serdeczne podziękowania Pani Mecenas Ewelinie Annie Kostce za wnikliwą analizę tekstu i cenne uwagi.

LITERATURA

BAJ D., BOBER D. 2012 – Kary i środki karne na gruncie Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń. Centrum Szkolenia Policji, Legionowo: 6.
BOŻEK W. 2022 – Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa. C.H.Beck, Warszawa.
DADAK W. 2016 – Od klasycyzmu do populizmu, czyli o funkcjach kary kryminalnej w społeczeństwie. [W:] Widacki J. (red.), Od szkoły klasycznej do neoklasycznej w prawie karnym. Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków: 165–181.

FLESZER D. 2022 – Administracyjne kary pieniężne. Roczniki Administracji i Prawa: 1: 89–100.
GÓRSKI M. 2009 – Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi. Geologia, 35 (1): 5–28.
GÓROWSKI W. 2016 – Art. 47. [W:] Wróbel W., Zoll A. (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I, Komentarz do art. 1–52, wyd. 5. Wolters Kluwer, Warszawa.
GRUSZECKA D. 2021 – Art. 47. [W:] Giezek J. (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Wolters Kluwer, Warszawa.
GRZEŚKOWIAK A. 2015 – Kara mieszana w polskim prawie karnym. Studia Prawnicze KUL, 3/2015: 17.
JAWOROWICZ-RUDOLF A. 2014 – Pojęcia, instytucje, zasady. [W:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Stahl M. (red.), Prawo administracyjne materialne. Wolters Kluwer, Warszawa.
KARPUS K. 2015 – Art. 141. [W:] Rakoczy B. (red.), Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Wolters Kluwer, Warszawa.
KOSIKOWSKI C. 2006 – Fundusze systemu pozabudżetowego (o przychodach nie pochodzących ze środków budżetowych). [W:] Sektor finansów publicznych w Polsce. Dom Wyd. ABC, Warszawa.
KRZECZEK M., MOLIS K. 2017 – Kilka słów o karze – ujęcie ogólne. Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały, 1 (20): 133–134.
KULIG K. 2017 – Teoria pracowniczej odpowiedzialności porządkowej. C.H.Beck, Warszawa.
LIPIŃSKI A. 2010 – Prawne podstawy ochrony środowiska. Wolters Kluwer, Warszawa: 431.
LIPIŃSKI A., MIKOSZ R. 2003 – Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Dom Wyd. ABC, Warszawa: 411–412.
MARASZEK M. 2014 – Głosa do wyroku s. apel. z dnia 5.06.2013 r., II AKa 54/13, LEX/el.
MAREK A. 2000 – Prawo karne. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
MIKOSZ R. 2000 – Niektóre prawnofinansowe instrumenty ochrony środowiska w związku z wykorzystaniem skorupy ziemskiej [W:] Agoszowicz A., Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Walczak-Zaremba H., Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze: 158–161.
OCZKOWSKI T. 2023 – Art. 47. [W:] Konarska-Wrzošek V. (red.), Kodeks karny. Komentarz, wyd. 4. Wolters Kluwer, Warszawa.
PAHL B. 2024 – Art. 86(m). [W:] Etel L. (red.), Ordynacja podatkowa, t. 1, Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119 zsk. Komentarz aktualizowany. Wolters Kluwer.
PISZCZ A. 2013 – Sankcje w polskim prawie antymonopolowym. Temida 2, Białystok: 56.
RUDOWSKI J. 2024 – Art. 86(m). [W:] Babiarz S., Dauter B., Gurba W., Hauser R., Kabat A., Niezgódka-Medek M., Olesińska A., Rudowski J., Ordynacja podatkowa. Komentarz, wyd. XII. Wolters Kluwer, Warszawa.
SCHWARZ H. 2016 – Komentarz do Prawa geologicznego i górniczego, t. 2, Amadeus.
STACHURSKI D. 2015 – Kryteria tożsamości czynu. Prokuratura i Prawo, 4: 20–39.
STRZELIŃSKI E. 2022 – Retributywizm, utylitaryzm, abolicjonizm. O modelach polityki kryminalnej słów kilka. Refleksje, 24: 51–63.
SZALEWSKA M. 2016 – Administracyjne środki finansowo-prawne w prawie geologicznym i górniczym. [W:] Rakoczy B. (red.), Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego. Wolters Kluwer, Warszawa: 112.
SZCZEPANIEC M. 2014 – Wybór optymalnej kary w świetle sądowych dyrektyw wymiaru kary. Prokuratura i Prawo, 3, 34.
USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. z 2024 r. poz. 572.
USTAWA z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119.
USTAWA z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz.U. z 2024 r. poz. 82.
USTAWA 1997a – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Dz.U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.
USTAWA 1997b – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy. Dz.U. z 2024 r. poz. 706.
USTAWA 1997c – Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.
USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.
USTAWA z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 z późn. zm.
USTAWA z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Dz.U. z 2024 r. poz. 594 z późn. zm.
USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2024 r. poz. 1290.
USTAWA z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.

USTAWA 2017a – Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. poz. 935.

USTAWA 2017b – Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.

WEGNER J. 2023 – Art. 189(d). [W:] Kmieciak Z., Wojtuń M., Wegner J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wolters Kluwer, Warszawa.

WINCENCIAK M. 2007 – Funkcje sankcji we wspólnotowym prawie ochrony konkurencji, Dni Prawa Publicznego. Masarykova Univerzita: 1368.

WINCENCIAK M. 2008 – Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania. Wolters Kluwer: 27, 138.

WRÓBEL A. 2024 – Art. 189(f) [Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej]. [W:] Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany. Wolters Kluwer.

WYROK NSA z 12.04.2007 r., I OSK 718/06.

WYROK NSA z 15.02.2011 r., II GSK 1101/10.

WYROK NSA z 8.09.2015 r., II GSK 1714/14.

WYROK NSA z 13.07.2016 r., II GSK 1101/14.

WYROK NSA z 18.10.2016 r., II GSK 547/16.

WYROK NSA z 21.11.2017 r., II OSK 156/17.

WYROK NSA z 11.06.2019 r., II GSK 1075/17.

WYROK NSA z 13.11.2019 r., II GSK 1352/17.

WYROK NSA z 11.03.2021 r., II GSK 1351/18.

WYROK NSA z 17.03.2022 r., I OSK 1110/21.

WYROK NSA z 25.05.2022 r., II OSK 1667/19.

WYROK NSA z 26.06.2024 r., III OSK 3992/21.

WYROK NSA z 11.10.2024 r., III OSK 5323/21.

WYROK TK z 21.10.2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

WYROK WSA w Gdańsku z 22.01.2009 r., III SA/Gd 91/08.

WYROK WSA w Gliwicach z 10.05.2017 r., III SA/Gl 210/17.

WYROK WSA w Gliwicach z 20.02.2019 r., III SA/Gl 983/18.

WYROK WSA w Gliwicach z 4.03.2020 r., III SA/Gl 950/19.

WYROK WSA w Gliwicach z 26.01.2023 r., III SA/Gl 625/22.

WYROK WSA w Poznaniu z 9.12.2015 r., IV SA/Po 809/15.

WYROK WSA w Warszawie z 27.09.2010 r., VI SA/Wa 2219/09.

WYROK WSA w Warszawie z 30.11.2017 r., IV SA/Wa 2663/17.

Praca wpłynęła do redakcji 15.01.2025 r.

Akceptowano do druku 21.03.2025 r.