

Bartosz Majchrzak

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie,
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

Indywidualizacja odpowiedzialności administracyjnej – nowe zjawisko w orzecznictwie TK

Streszczenie: W artykule przedstawiono ewolucję poglądów Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do istoty odpowiedzialności administracyjnej. W ujęciu tradycyjnym Trybunał określał ją jako odpowiedzialność obiektywną, oderwaną od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy (wystarczyło ustalenie samego naruszenia prawa), pełniącą funkcje profilaktyczne i prewencyjne. W ostatnich kilku latach Trybunał zwraca uwagę na konieczność indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej (uzależniania jej od stwierdzenia winy lub innych okoliczności sprawy) oraz na jej represyjny charakter. Tym samym akceptuje sytuację, w której organy administracji publicznej orzekają o winie i karze, która ma być odpłatą za dokonany czyn.

Słowa kluczowe: Odpowiedzialność administracyjna, odpowiedzialność obiektywna, indywidualizacja odpowiedzialności, represyjność kary

1. Uwagi wprowadzające

Na potrzeby niniejszej analizy przez odpowiedzialność administracyjną rozumiem – za E. Bojanowskim – ponoszenie przed organami administracji publicznej określonych prawem ujemnych konsekwencji naruszenia norm administracyjnoprawnych (Bojanowski 2009; 203). Doprecyzowując, ograniczam wspomniane pojęcie do odpowiedzialności adresatów działań organów administracyjnych, a więc do odpowiedzialności tzw. podmiotów administrowanych (osób fizycznych, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych usytuowanych „na zewnątrz” aparatu admini-

stracyjnego) za naruszenie norm administracyjnego prawa materialnego. Co więcej, sygnalizowane w tytule opracowania zjawisko indywidualizacji sprowadza się w ramach wyznaczonego pola badawczego zasadniczo do nakładania tzw. kar administracyjnych w trybie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego lub podatkowego, w formie decyzji administracyjnej (Cieślak 2011; 67-68). Przy czym indywidualizacja ta oznacza tendencję do uzależniania odpowiedzialności administracyjnej w przyjętym powyżej ujęciu od czynników związanych z konkretnym podmiotem i jego konkretną sytuacją stanowiącą podstawę ustalenia odpowiedzialności. Innymi słowy, zjawisko indywidualizacji polega na podkreślaniu konieczności stwierdzenia winy podmiotu (i jej stopnia) oraz ustalenia innych okoliczności sprawy, jako warunków poniesienia, i to w określonym wymiarze, negatywnych konsekwencji naruszenia normy prawa administracyjnego.

Dodatkowo należy zauważyć, że odniesienie się do kwestii nowego zjawiska występującego w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego sygnalizuje ujawnianie się zmian w działalności orzeczniczej jednego z organów władzy publicznej, a nadto zmian zachodzących w sferze normatywnej. Wynika to z określonego ustrojowo zakresu kognicji polskiego sądu konstytucyjnego, który obejmuje kontrolę wzajemnej (pionowej, hierarchicznej) zgodności norm prawnych różnej rangi; ocenę tego czy norma niższego rzędu (przedmiot kontroli) jest zgodna z normą wyższego rzędu (podstawą kontroli, wzorcem kontroli) (Garlicki 2007; 6-7). Jednocześnie „nowość zjawiska” zakłada istnienie określonego stanu początkowego („punktu wyjścia”), który następnie podlega przekształceniom. To z kolei w sposób bezpośredni determinuje strukturę poniższego wywodu, obejmującego zarysowanie „tradycyjnego” podejścia Trybunału Konstytucyjnego do istoty odpowiedzialności administracyjnej, a następnie wskazanie na modyfikacje tego utrwalonego poglądu.

2. Odpowiedzialność administracyjna w ujęciu tradycyjnym

Trybunał Konstytucyjny charakteryzuje odpowiedzialność administracyjną zazwyczaj jako taką, która opiera się na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej (wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr

2/A/2008, poz. 30; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134) – jej orzekanie „jest oderwane od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy [w]ystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej” (sygn. P 64/07). W ocenie Trybunału, istotą kar administracyjnych jest profilaktyka i prewencja, a nie odpłata za popełniony czyn (jak w przypadku sankcji karnej). Stanowią one bowiem środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Skoro zatem istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów, proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać jako stosowanie instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie musi być konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności administracyjnej (obiektywnej) (sygn. Kp 4/09). Konsekwencją przyjęcia tezy, w której świetle kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, jest niedopuszczalność ich obejmowania konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej wyrażonymi w art. 42 Konstytucji RP (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.). Tylko stwierdzenie, iż konkretna sankcja ma wyłącznie charakter karnoprawny (represyjny), obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w tym przepisie ustawy zasadniczej, co oznacza nieadekwatność tego wzorca kontroli w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej (wyroki TK: sygn. SK 52/04; sygn. SK 75/06; z 22 września 2009 r., sygn. SK 3/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 125; postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184).

Dodatkowo Trybunał podkreśla, że w prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, ponieważ przez zapowiedź negatywnych konsekwencji następujących w przypadku naruszenia obowiązków administracyjnych, zapewnia się poszanowanie i urzeczywistnianie norm tego prawa. Organ administrujący musi posiadać środki do realizacji swej woli w postaci przymusu administracyjnego, w przeciwnym bowiem razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe (sygn. P 19/06). Jednocześnie jednak, jak stwierdza sędzia M. Zubik w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68), zapewnienie indywidualizacji wysokości sankcji administracyjnej mogłoby stwarzać ryzyko arbitralności w ocenie okoliczności faktycznych przez organ, a przez to prowadzić do nadużyć. W obecnym modelu zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych na drodze sądowej, gdzie możliwe

jest tylko kwestionowanie legalności decyzji administracyjnej, przyznanie organowi prawa do miarkowania wysokości sankcji nie byłoby powiązane z adekwatnym instrumentem jej weryfikacji w postępowaniu sądowym.

W kontekście powyższej diagnozy stanu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie odpowiedzialności administracyjnej istotne wydaje się uprawdopodobnienie, że w istocie mamy do czynienia z poglądami dominującymi w judykaturze tego organu, a nie tylko z arbitralnym wyborem dokonany przez autora niniejszego opracowania, nieodzwierciedlającym rzeczywistego stanu dorobku polskiego sądu konstytucyjnego. Jest to o tyle istotne, że w szczególności już w orzeczeniu z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93 (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5), Trybunał podkreślił: „[w] odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi (...) wystąpić subiektywny element zawinięcia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności”.

W związku z powyższym należy zauważyć, iż mimo pojawiania się w judykaturze poglądów odmiennych od tzw. ujęcia tradycyjnego, to jednak już chociażby w literaturze przedmiotu odnajdujemy potwierdzenie prawidłowego odcodowania wiodącej linii orzeczniczej polskiego sądu konstytucyjnego w omawianym zakresie. Przykładowo, w ocenie M. Wyrzykowskiego i M. Ziółkowskiego, jednym z kryteriów identyfikacji w orzecznictwie konstytucyjnym sankcji administracyjnych jest zasada odpowiedzialności obiektywnej (zasada bezprawności, zasada winy obiektywnej). Oznacza ona powiązanie powstania odpowiedzialności tylko i wyłącznie z zaistnieniem zdarzenia, które kwalifikowane jest przez ustawę jako naruszenie obowiązujących norm prawnych. Przypisanie odpowiedzialności sprowadza się zatem do ustalenia, czy określone zdarzenie wyczerpuje znamiona ustawowe i pozostaje w związku przyczynowym z zachowaniem konkretnego podmiotu. W przeciwieństwie do regulacji karnoprawnej, w przypadku odpowiedzialności administracyjnej jednostki winy nie stanowi konstytuującego elementu (oderwanie od osobistego stosunku sprawcy do zdarzenia pozwala na odróżnienie sankcji administracyjnych od sankcji karnych, których nie można nałożyć bez orzekania o winie). Dodatkowo autorzy wskazują na podstawie wyników analizy orzecznictwa Trybunału, że sankcja administracyjna: a) służy mobilizowaniu podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa; b) motywuje adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków; c) nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo zarządzających zadań administracji; d) jest

formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków naruszenia prawa (Wyrzykowski i Ziółkowski 2012; 371-372). Podobną ocenę stanu judykatury trybunalskiej w zakresie odpowiedzialności administracyjnej wyrażają inni autorzy (Fill 2009; 64-65; Stankiewicz 2012; 46-48; Wróbel 2014; 34-35).

3. W kierunku indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej

W ostatnich kilku latach funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego można zaobserwować tendencję do wskazywania na konieczność indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej. O ile wcześniej tego typu orzeczenia polskiego sądu konstytucyjnego pojawiały się sporadycznie (sygn. U 7/93; wyrok z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50), to aktualnie wydaje się kształtować nowa linia orzecznicza w tym zakresie.

Sędzia M. Mazurkiewicz w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału z 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, wydanym na tle przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.; dalej: p.b.) dotyczących kary pieniężnej z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, zaaprobował dopuszczalność i celowość „zagrożenia przez ustawodawcę sankcją karną – w tym przypadku pieniężną karą administracyjną” wyżej wskazanych czynów. Zaakceptował też możliwość określenia górnej granicy zagrożenia karnego (dziesięciokrotność kary podstawowej – por. art. 57 ust. 7 p.b.), z uwagi na możliwy bardzo wysoki, w konkretnych sytuacjach, stopień zagrożenia wartości wyróżnionych przez ustawę ze względu na interes publiczny. Jednocześnie sędzia zaznaczył, że „[n]ie może to być jednak kara jedyna, sztywna i automatycznie wymierzana, w drakońskiej wysokości, przez organ administracji oraz sąd, bez względu na rzeczywiste okoliczności sprawy, stopień zagrożenia interesu publicznego oraz bez wynikającego stąd prawa organu orzekającego do miarkowania kary”. W ocenie autora zdania odrębnego, przepis, który nie daje możliwości zastosowania zróżnicowanej sankcji za niewywiązanie się z ustawowego obowiązku o charakterze publicznym, nie może być uznany za spełniający wymogi poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), a także za zachowujący wymogi zasady proporcjonalności.

W sprawie zakończonej wyrokiem z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105), Trybunał odniósł się do charakteru praw-

nego kar pieniężnych przewidzianych w art. 63 ust. 1-3 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, ze zm.) stwierdzając, że są one karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego. Mimo to polski sąd konstytucyjny podkreślił niedopuszczalność przypisywania odpowiedzialności administracyjnej charakteru absolutnego. Podmiot naruszający przepisy o rybołówstwie może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić. Chociaż ujemne konsekwencje związane są z faktem obiektywnego naruszenia prawa, niezależnie od winy podmiotu naruszającego, to jednak brak winy tego podmiotu może mieć wpływ na samą odpowiedzialność i jej zakres.

Z kolei w wyroku z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, Trybunał rozstrzygnął problem konstytucyjności ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw i przewidzianego w niej mechanizmu ustalania konsekwencji prawnych z tytułu przekroczenia przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości (administracyjna kara pieniężna, wymierzana przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, połączona z naliczeniem punktów). Jedną z przyczyn uznania przez Trybunał niezgodności z Konstytucją RP zakwestionowanych unormowań był brak uregulowania w ich ramach konstrukcji stanu nadzwyczajnego (kontratypu) uchylającego odpowiedzialność administracyjną, co powoduje, że żadne okoliczności nie dają możliwości jej miarkowania („nawet samemu organowi administracyjnemu”). Innymi słowy, zdaniem Trybunału, „[p]owoływanie się na działanie w warunkach nadzwyczajnych, jako okoliczność uchylającą bezprawność działania, którym wyczerpano znamiona deliktu administracyjnego, zasługuje na aprobatę”.

Przedmiotem orzekania w sprawie o sygn. P 29/09 uczyniono m.in. kwestię charakteru prawnego „opłaty dodatkowej” ponoszonej w związku z niedopełnieniem przez płatnika obowiązku terminowego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i niektórych innych składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (przy tym zaskarżony przepis określał tylko maksymalną wysokość tej opłaty – 100% wysokości nieopłaconych składek). W uzasadnieniu wyroku z 18 listopada 2010 r. (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104) Trybunał uznał tę opłatę za przykład administracyjnej kary pieniężnej (sankcji karno-administracyjnej), jednocześnie wskazując, że jej celem nie jest z pewnością „automatyczne” karanie każdego płatnika, który nie wywiązał się w pełni z obowiązku opłacania składek, skoro wymierzanie opłaty dodatkowej jest fakultatywne. U

jej podstaw leży natomiast dążenie do zdyscyplinowania płatnika do prawidłowego wywiązywania się z obowiązku płacenia składek. Z uznania takiego *ratio legis* przepisów wynika, że decyzja w sprawie wymierzania opłaty dodatkowej powinna być uzależniona od ustalenia przyczyn niewywiązywania się przez płatnika z obowiązku opłacania składek. Jeżeli składki nie zostały przez płatnika właściwie opłacone z przyczyn obiektywnych (niezależnych od niego), to wymierzenie opłaty dodatkowej byłoby nieracjonalne. Nie ma bowiem w takiej sytuacji potrzeby jego dyscyplinowania, a dodatkowe zobowiązanie utrudniłoby mu tylko wywiązanie się z ustawowego obowiązku. W rezultacie Trybunał uznał, że „dodatkowa opłata z tytułu nieopłacenia lub opłacenia w zaniżonej wysokości składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne bądź innych składek pobieranych przez ZUS jest środkiem prawnym o charakterze represyjnym (karno-administracyjnym), którego stosowanie obok kar za przestępstwo lub za wykroczenie powinno być oceniane w świetle zasady *ne bis in idem*”.

Konieczność indywidualizowania odpowiedzialności administracyjnej została zasygnalizowana również w wyroku z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99). W tej sprawie Trybunał ocenił jako niekonstytucyjne rozwiązanie, w którym na przedsiębiorców gospodarujących odpadami nałożono karę pieniężną za nieterminowe przekazanie organom administracji samorządowej tzw. zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości posiadanych odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów. Przyczyną sformułowania takiej konkluzji było stwierdzenie zbytnej dolegliwości administracyjnej kary pieniężnej, co wynikało z kumulacji kilku elementów tej sankcji: bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu, automatyzmu jej wymierzania oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości.

Dodatkowo w powyższym wyroku polski sąd konstytucyjny stwierdził adekwatność art. 42 ust. 1-3 Konstytucji do kontroli norm statuujących administracyjne kary pieniężne. W ocenie Trybunału, wynika to stąd, że konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej użyte w powyższym przepisie Konstytucji musi być rozumiane autonomicznie. „Odpowiedzialność ta obejmuje także inne formy odpowiedzialności prawnej związane nie tylko z wymierzaniem kar jednostce (...), stosowaniem wszelkich środków o charakterze represyjnym (...), ale również wszelkie *sui generis* karne mechanizmy prawne (...). Art. 42 ust. 1-3 Konstytucji dotyczy więc także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną. Kary te nie muszą przy tym stanowić przejawu odpowiedzialności karnej

sensu stricto”. Jednocześnie jednak Trybunał zaznaczył, że karnoprawna zasada domniemania niewinności nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza, gdy od adresata normy prawnej wymaga się zawodowych zachowań w sferze ekonomicznej i prawnej. W dalszej części Trybunał wywiódł: „art. 42 ust. 3 Konstytucji może mieć jedynie odpowiednie i zmodyfikowane zastosowanie do postępowań administracyjnych, w których dochodzi do nakładania kar pieniężnych za obiektywne naruszenie prawa. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wyłącznie stwierdzenie, że konkretna sankcja ma w istocie wyłącznie charakter sankcji karnej, obliguje do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji, w tym zasady domniemania niewinności”. To z kolei doprowadziło Trybunał do następującej konkluzji (zaskakującej na dotychczasowym tle): „podstawą odpowiednich sankcji i ujemnych konsekwencji prawnych może być zaistnienie prawem przewidzianych okoliczności faktycznych bez względu na winę lub brak winy przedsiębiorcy lub osób upoważnionych do jego reprezentowania, wykonywanie obowiązków lub naganność zachowania bez względu na przyczyny naruszenia prawa i okoliczności, które do tego doprowadziły. W tym kontekście zasada domniemania niewinności nie może być stosowana do sankcji administracyjnych, ponieważ z punktu widzenia ładu gospodarczego podstawowe znaczenie ma przede wszystkim przestrzeganie lub nieprzestrzeganie prawa, bo to kształtuje standardy tego ładu”. Brak konsekwencji powyższego wyводу i jego wewnętrzna sprzeczność w istocie uniemożliwiają odkodowanie stanowiska Trybunału w zakresie konieczności indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej z punktu widzenia kryterium winy podmiotu. Nie zmienia to jednak faktu, że w wyroku o sygn. P 26/11 jest mowa o konieczności miarkowania tej odpowiedzialności, lecz bez wskazania konkretnych czynników wymagających uwzględnienia w tym mechanizmie.

Jako ostatni z cytowanych w niniejszym opracowaniu przykładów powyższego nurtu w judykaturze zostanie powołany wyrok Trybunału z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68). Orzeczeniem tym za niezgodne z Konstytucją RP uznano unormowanie przewidujące obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu. Wadą zakwestionowanego rozwiązania jest – zdaniem Trybunału – to, iż takie określenie kary nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie (w skrajnym przypadku może

nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu (a w niektórych przypadkach obowiązków zapłacenia kilkudziesięciu lub kilkuset tysięcy zł kary może doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej i odjęcia mu prawa własności). Przy tej okazji polski sąd konstytucyjny wyjaśnił ponadto, że w przypadku stwierdzenia represyjnego charakteru kary administracyjnej (charakteru „karnego” *sensu largo*), w postępowaniu prowadzącym do jej wymierzenia powinny być uwzględnione pewne gwarancje ochrony interesu osoby podlegającej ukaraniu, chociaż nie muszą one być równe tym, jakie ustanawia ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.). „W szczególności nakładanie tych kar nie może być oderwane od winy”.

4. Konkluzje

W ramach podsumowania dotychczasowych rozważań nasuwa się kilka szczegółowych konstatacji. Można zauważyć przede wszystkim, że Trybunał Konstytucyjny z narastającą intensywnością wskazuje na konieczność indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej w zależności od elementów podmiotowo-przedmiotowych konkretnego czynu naruszającego normy prawa administracyjnego. Przy tym dotyczy to uwzględniania czynników indywidualizujących (w tym winy podmiotu) nie tylko jako kryteriów decydujących o rozmiarze kary administracyjnej, lecz również jako przesłanek ponoszenia omawianego rodzaju odpowiedzialności. Podstawy prawne tej powinności Trybunał odnajduje w głównej mierze w konstytucyjnych zasadach: zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy (art. 2 Konstytucji RP) oraz proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Ponadto polski sąd konstytucyjny coraz częściej podkreśla aspekt represyjności odpowiedzialności administracyjnej, jako podstawową (wiodącą) cechę statuującą tego typu odpowiedzialność. To z kolei może stanowić – nieliczne jeszcze – przejawy dążenia do uczynienia wyłomu w regule nieodnoszenia wzorca wynikającego z art. 42 Konstytucji RP do odpowiedzialności administracyjnej (postanowienie TK z 29 lutego 2012 r., sygn. Ts 339/08). W tym kontekście, jak dotąd Trybunał wspominał jedynie o odpowiednim i zmodyfikowanym stosowaniu art. 42 ust. 3 Konstytucji RP do postępowań administracyjnych, jak również o stosowaniu tego przepisu

ustawy zasadniczej wprost, jeżeli konkretna sankcja ma w istocie wyłącznie charakter sankcji karnej (o czym przesądzać ma stopień jej represyjności).

Na gruncie analizowanych w niniejszym opracowaniu orzeczeń można zatem sformułować wniosek, że Trybunał aktualnie wyróżnia dwa typy odpowiedzialności administracyjnej: 1) odpowiedzialność administracyjną *sensu stricto* (obiektywną odpowiedzialność w tzw. ujęciu tradycyjnym); 2) penalną odpowiedzialność administracyjną (indywidualizowaną, stanowiącą tzw. nowe zjawisko) (Król-Bogomilska 2012; 58). Tym samym polski sąd konstytucyjny dopuszcza funkcjonowanie kar wymierzanych w trybie administracyjnym, spełniających funkcje przede wszystkim represyjne (penalne), o ile jednak mają one charakter zindywidualizowany, w szczególności przez konieczność przypisania winy podmiotowi odpowiedzialnemu. Podzielając wątpliwości sędziego M. Zubika podniesione w cytowanym zdaniu odrębnym do wyroku o sygn. SK 6/12 (dotyczące niezasadności indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej), można poszerzyć ich katalog o – w mojej ocenie uzasadnioną – obawę co do tego, czy przypadkiem scharakteryzowane „nowe zjawisko” w orzecznictwie Trybunału nie sugeruje wniosku, że organ ten w istocie akceptuje sytuację, w której organy administracji publicznej sprawują wymiar sprawiedliwości w rozumieniu konstytucyjnym. Zamiast bowiem zajmować się jedynie bezpośrednią realizacją prawnie określonych wartości agregowanych przez pojęcie dobra wspólnego, wypełniają również funkcję karania (ustalania odpowiedniej do stopnia zawinienia odpłaty za popełniony czyn), a więc dokonują weryfikacji tego, czy jednostka swoim działaniem godzi w dobro wspólne, co stanowi domenę sądów powszechnych (Cieślak 2011; 55-56).

Literatura

- Bojanowski E. (2009) Odpowiedzialność administracyjna. W: E. Bojanowski, K. Żukowski, red., *Leksykon prawa administracyjnego*, C. H. Beck, Warszawa.
- Cieślak Z. (2011) Istota i zakres prawa administracyjnego. W: Z. Niewiadomski, red., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa.
- Fill W. (2009) Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska). *Państwo i Prawo*, 6, 63-75.
- Garlicki L. (2007) Uwagi do art. 188. W: L. Garlicki, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

- Król-Bogomilska M. (2012) Z problematyki zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. *Studia Iuridica*, LV, 57-76.
- Stankiewicz R. (2012) Administracyjne kary pieniężne w prawie energetycznym (wybrane zagadnienia). *Studia Iuridica*, LV, 43-55.
- Wróbel A. (2014) Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych). *Europejski Przegląd Sądowy*, 9, 33-40.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M. (2012) Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, red., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. 2, C. H. Beck, Warszawa.

Abstract: The article presents the evolution of the views of the Constitutional Tribunal regarding the merits of the administrative responsibility. Traditionally, the Tribunal defined the merits as the objective responsibility, detached from the need for declaration of guilt and other circumstances of the case (it was sufficient to state the infringement of the law), acting as a prophylactic and preventive functions. In the last few years, the Tribunal indicates the need for individualization of administrative responsibility (dependence on the fault or other circumstances of the case) and its repressive character. Thus, the Tribunal accepts that public authorities are passing judgments about guilt and punishment, which is to be a retribution for the committed act.

