

Monika Łątka¹

Kara pieniężna za naruszenie zakazu przemieszczania się przez osobę niepełnoletnią w stanie epidemii COVID-19

The Administrative Penalty for Violation of the Restriction on Movement by Minors During the State of COVID-19 Epidemic

1. Wstęp

Dnia 20 marca 2020 r. Minister Zdrowia rozporządzeniem² wprowadził w Polsce stan epidemii z powodu rozprzestrzeniania się koronawirusa. Z kolei rozporządzeniem³ z dnia 24 marca 2020 r. § 1 pkt 2 wprowadzono do poprzedniego rozporządzenia § 3a, statuujący zakaz przemieszczania się za wyjątkami określonymi w ust. 1 pkt 1–4, w tym w celu zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego. Kolejną zmianę przyniosło rozporządzenie⁴ z dnia 31 marca 2020 r., ustanawiające poprzez § 18 pkt 2 nakaz (obowiązujący w okresie 1–11 kwietnia 2020 r.)⁵ przemieszczania się osoby do ukończenia 18 roku życia wyłącznie pod opieką osoby dorosłej, niezależnie od sprawowania

¹ Monika Łątka – studentka, Uniwersytet Jagielloński / student, Jagiellonian University; ✉ monika.latka@student.uj.edu.pl.

² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 491.

³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 522.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 566.

⁵ Przedłużone następnie kolejnym rozporządzeniem. Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 658.

przez nią władzy rodzicielskiej (równoznaczny z zakazem samodzielniego przemieszczania się, toteż w taki sposób będzie on ujmowany dalej).

Zakaz ten nie pozostał bezsankcyjny. Artykuł 8 pkt 22 ustawy z dnia 31 marca 2020 r.⁶ dodał rozdział 8a do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁷, statuujący szereg kar pieniężnych za naruszanie nakazów, zakazów oraz ograniczeń w stanie epidemii, ustanowionych na podstawie art. 46b u.z.z.z.c.z.l. Zgodnie z pkt 12 tego artykułu można w rozporządzeniu ustanowić nakaz określonego sposobu przemieszczania się, co odpowiada opisywanemu problemowi. Za naruszenie tego typu normy zgodnie z art. 48a ust. pkt 1 u.z.z.z.c.z.l. grozi kara pieniężna w wysokości od 5 do 30 tys. zł. Kary te, według pkt. 2 tego artykułu, wymierza⁸ w drodze decyzji administracyjnej państwowy powiatowy inspektor sanitarny i⁹ państwowy graniczny inspektor sanitarny. Nie ma żadnego odesłania do stosowania do postępowania w sprawach tychże kar przepisów postępowania w sprawach o wykroczenia, toteż postępowanie toczyć się winno na zasadach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, uregulowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰. Nie ma wątpliwości, że kary pieniężne z art. 48a u.z.z.z.c.z.l. wchodzą w zakres definicji administracyjnej kary pieniężnej, zawartej w art. 189b k.p.a., nie obejmuje ich też wyłączenie z art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. Zdecydowanie bowiem trzeba podkreślić, że do omawianych kar pieniężnych nie znajdują zastosowania przepisy procesowe ordynacji podatkowej¹¹, ponieważ odesłanie z art. 48a ust. 8 ogranicza zakres zastosowania o.p. jedynie do jej działu III, mającego charakter

⁶ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, Dz.U. 2020, poz. 567, tekst jedn.

⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2008, nr 234, poz. 1570, tekst jedn., dalej: u.z.z.z.c.z.l.

⁸ Wymierza, ponieważ nie są wprost oznaczone, gdyż ustawodawca pozostawił organowi pewne pole, w zakresie jakiego może on taką karę wyznaczyć. Różni się to od nakładania kary, gdyż w tym wypadku kara taka jest z góry oznaczona, a organ nie może w granicach swego uznania zmienić jej wysokości (pomijając przepisy szczególne).

⁹ Pomimo użycia przez ustawodawcę spójnika oznaczającego koniunkcję słusznym wydaje się pogląd, że interpretować ten spójnik należy jako alternatywę. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, aby oba te organy miały wspólnie wydać decyzję wymierzającą karę pieniężną.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168, tekst jedn., dalej: k.p.a.

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997, nr 137, poz. 926, tekst jedn., dalej: o.p.

materialny i stanowiącego m.in. o zasadach kształtowania się zobowiązania podatkowego (czyli poprzez odesłanie – kary pieniężnej), przedawnieniu, odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego. W zakresie natomiast nieuregulowanym ani w o.p., ani w u.z.z.z.c.z.l. stosuje się przepisy działu IVa k.p.a., zgodnie z art. 189a w zakresie przepisów materialnoprawnych oraz k.p.a. do postępowania. Mamy więc do czynienia z hybrydą przepisów o.p. z przepisami dotyczącymi stanu epidemii oraz k.p.a.

Na moment pisania tegoż artykułu obowiązuje bardzo podobny do powyżej opisanego zakaz obwarowany taką samą sankcją. Obecnie rozporządzeniem z dnia 23 października 2020 r.¹² § 1 pkt 14 dodano do art. 26 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r.¹³ ust. 2b, statuujący zakaz przemieszczania się w dni robocze przez małoletnich do ukończenia 16 roku życia w godzinach 8:00–16:00 bez opieki osoby sprawującej władzę rodzicielską, będącej opiekunem prawnym albo inną osobą dorosłą, za wyjątkiem dotarcia na zajęcia szkolne i powrotu do domu po ich zakończeniu. Zakaz ten utrzymany został przez następne rozporządzenia, tj. § 9 rozporządzenia z dnia 26 listopada 2020 r.¹⁴ oraz § 9 rozporządzenia z dnia 1 grudnia 2020 r.¹⁵

Aby zanalizować zasady, jakie obowiązują w zakresie wymierzania kar pieniężnych, sięgnąć trzeba do rozdziału IVa k.p.a., ale nie można zapomnieć o dziale III o.p. oraz art. 48a u.z.z.z.c.z.l. w miejscach, gdzie obie ustawy się zezębiają.

2. Odesłanie do Ordynacji podatkowej

Kodeks postępowania administracyjnego posługuje się pojęciem strony zarówno w zakresie przepisów procesowych w postępowaniu jurysdykcyjnym, jak i materialnych dotyczących administracyjnych kar

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1871.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1758.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2091.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2132.

pieniężnych. W żadnych przepisach dotyczących stanu epidemii nie unormowano zakresu podmiotowego odpowiedzialności w sposób odmienny. „Strona” zaś według przepisów k.p.a. oznacza każdego, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28). Dodatkowo art. 29 § 1 k.p.a. dookreśla, że zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią (jak w tym przypadku) inaczej. Zgodnie z Kodeksem cywilnym¹⁶ pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności (art. 11), pełnoletność zaś uzyskuje się z ukończeniem 18 roku życia (art. 10 § 1), z wyjątkiem w postaci małoletniego, który uzyskuje pełnoletność przez zawarcie małżeństwa (art. 10 § 2). Ponieważ art. 30 § 2 k.p.a. statuuje, że osoba fizyczna nieposiadająca zdolności do czynności prawnych działa przez swych ustawowych przedstawicieli, wniossek wysnuwa się sam: stroną w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym może być osoba niepełnoletnia¹⁷.

Przytaczane wyżej przepisy ustanawiające zakazy w czasie stanu epidemii nie statuuje wyjątków w zakresie możliwości przemieszczania się osoby niepełnoletniej bez towarzystwa osoby dorosłej. Oznacza to, że również w sytuacji, gdy dziecko jest jedyną osobą, która może zrobić sprawunki (np. mieszka z jednym rodzicem, które z powodów zdrowotnych nie może się poruszać), nie jest ono zwolnione z nakazu przemieszczania się pod opieką. Tu w grę mogłyby wejść dyrektywy wymiaru kary pieniężnej oraz inne brane pod uwagę okoliczności, o czym niżej. Problematiczny jest również fakt, że osobie niepełnoletniej, niezależnie od tego, czy ma lat 17, 13 czy 8, grozi kara w wymiarze aż do 30 tys. zł, co jest dolegliwością zdecydowanie niebagatelną. Pojawia się w tym miejscu także problem z zapłatą takiej kary, ponieważ już jej najniższy wymiar, 5 tys. zł., co do zasady stanowi dla małoletniego kwotę, jakiej nie jest w stanie uiścić. W dziale III o.p. pojawia się pojęcie odpowiedzialności

¹⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93, tekst jedn., dalej: k.c.

¹⁷ Por. M. Romańska, w: *Kodeks...*, art. 30, teza 2; por. P.M. Przybysz, *Kodeks...*, art. 30, teza 2; por. A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*, art. 30, III. Zdolność do czynności prawnych, IV. Przedstawicielstwo, teza 3.

osób trzecich za zaległości podatkowe¹⁸. Ponieważ odesłanie ma charakter odpowiedniego, nie zaś wprost, rozważyć należy, czy owa odpowiedzialność znajdzie tu zastosowanie, a jeżeli tak, to przy jakiej modyfikacji przepisów o.p.

Pierwszą uwagą, jaką trzeba poczynić, jest stwierdzenie, że odpowiedzialność ta ma charakter solidarny i subsydiarny¹⁹. Osoba trzecia ponosi odpowiedzialność całym swoim majątkiem, podobnie zresztą jak sam podmiot zobowiązany. Drugą istotną uwagą jest ograniczenie kręgu osób trzecich omawianą odpowiedzialnością obarczonych do wymienionych wprost w o.p.²⁰ Interesującym wobec przedmiotu tego opracowania jest art. 111 § 1 w zw. z § 3 o.p., określający odpowiedzialność członka rodziny podatnika prowadzącego działalność gospodarczą za okres, w którym stale z nim współdziałał, osiągając z prowadzonej działalności korzyści. Nie wydaje mi się odpowiednim zastąpienie całego wyrażenia dotyczącego działalności gospodarczej karą pieniężną tak, by członek rodziny był solidarnie i subsydiarnie zobowiązany do zapłacenia tej kary w razie nieuiszczenia jej przez ukaranego. Po pierwsze, nieracjonalnym jest obciążanie osoby trzeciej obowiązkiem zapłacenia kary, a tym bardziej tak wysokiej kary, skoro to nie ona dopuściła się naruszenia przepisów oraz nie przyczyniła się do naruszenia ich przez ukaranego. Po wtóre zaś, istotą regulacji z art. 111 jest swego rodzaju udział członka rodziny w powstaniu zobowiązania podatkowego i czerpanie ze wspólnej działalności korzyści, stąd też rodzi się jego odpowiedzialność za zaległości podatkowe. Nie da się tej istoty przeszczepić na relację małoletniego z członkiem rodziny lub opiekunem prawnym w przypadku kary pieniężnej właśnie z uwagi na brak udziału osoby trzeciej w naruszeniu przepisów przez małoletniego oraz komponentu korzyści z związku ze współdziałaniem z małoletnim. Rozwiązaniem mogłoby być zmodyfikowanie na zasadach odpowiedniego stosowania tych przepisów samej istoty, to jest założenia omawianego artykułu. Wówczas za wystarczające należałoby uznać przyczynienie się np. rodzica do naruszenia zakazu

¹⁸ Oznacza to, że ta odpowiedzialność aktualizuje się dopiero w momencie przerodzenia się zobowiązania podatkowego w zaległość podatkową. Przeszczepienie tej istoty na grunt kar pieniężnych oznaczałoby odpowiedzialność tego typu zaktualizowaną dopiero po upływie terminu na uiszczenie kary pieniężnej.

¹⁹ Por. S. Babiarz, w: B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, J. Rudowski, S. Babiarz, *Ordynacja...*, art. 107, teza 2.

²⁰ Por. R. Dowgier, w: *Ordynacja...*, art. 107, teza 2.

samodzielnego przemieszczania się przez małoletniego poprzez choćby niedopilnowanie małoletniego. Rekompensowałoby to poniekąd brak w przepisach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych karnistycznych konstrukcji współdziałania. Pytanie, czy odpowiedzialność osoby trzeciej jest potrzebna w zakresie kar pieniężnych. Skoro karze administracyjnej co do zasady nie podlega współdziałający, który np. nakłania stronę do naruszenia zakazu obwarowanego administracyjną karą pieniężną, to dlaczego wyjątek miałyby stanowić odpowiedzialność za naruszenie zakazu samodzielnego przemieszczania się przez małoletniego? Tym bardziej, że odpowiedzialność osoby trzeciej w tym wypadku miałyby zapewne wpływ na znaczne ograniczenie zastosowania instytucji umorzenia administracyjnej kary pieniężnej, o czym dalej.

Argumentację powyższą w wątpliwość poddaje odesłanie do o.p., obejmujące również jej rozdział 14. Rozważyć zatem należy, czy administracyjna kara pieniężna może i przechodzi na następców prawnych ukaranego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu postanowieniem z dnia 16 lutego 2017 r., VIII SA/WA 340/16, w uzasadnieniu prawnym stwierdził, co następuje:

Kara pieniężna jako instrument władztwa administracyjnego jest skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Tego rodzaju odpowiedzialność administracyjna konkretyzuje się w przypadku naruszenia prawa lub obowiązków nałożonych na określony podmiot. Kara administracyjna stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06). Obowiązek uiszczenia kary pieniężnej w związku z naruszeniem przepisów ustawy o grach hazardowych ma więc bez wątpienia charakter publicznoprawny. Powstanie tego obowiązku jest konsekwencją stwierdzenia naruszenia prawa. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez dany podmiot, organ jest zobligowany nałożyć przewidzianą przepisami prawa karę pieniężną. W takiej sytuacji między organami administracji publicznej a podmiotem, wobec którego stwierdzono naruszenie przepisów prawa, nawiązuje się stosunek administracyjnoprawny. Treść tego obowiązku ściśle regulują przepisy prawa materialnego administracyjnego. W prawie administracyjnym nie występuje generalna zasada następstwa prawnego w odniesieniu do praw i obowiązków regulowanych normami tego prawa. Innymi słowy, prawa i obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym nie podlegają dziedziczeniu na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Przejście tych praw i obowiązków na następców prawnych, którzy są jednocześnie spadkobiercami w rozumieniu prawa cywilnego mogą przewidywać wyłącznie przepisy szczególne z zakresu szeroko rozumianego prawa administracyjnego (np. art. 97 Op),

co nie oznacza jednak, że te prawa i obowiązki wchodzi w skład spadku (por. wyrok NSA z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 524/10, CBOSA). Niemniej mogą również występować takie sytuacje faktyczne, kiedy określone prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnej mogą dotyczyć sfery prawnej innego podmiotu. W odniesieniu do takich sytuacji Sąd musi ocenić, czy w przypadku śmierci skarżącego, będącego adresatem zaskarżonego aktu lub czynności, wynik toczącego się postępowania dotyczy interesu prawnego osób zgłaszających swój udział w miejsce spadkodawcy²¹.

W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w postanowieniu z dnia 13 listopada 2018 r., III SA/Gd 840/17²², a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 22 stycznia 2019 r., I SA/Bk 668/18²³. Wnioskiem z tego płynącym jest stwierdzenie, że kara pieniężna za naruszenie zakazów w stanie epidemii co prawda nie wchodzi do spadku, nie ma bowiem charakteru cywilnoprawnego, jednakże przechodzi na następców prawnych na mocy obowiązującego, poprzez odesłanie w zakresie wspomnianych kar, art. 97 o.p. Skoro więc kara pieniężna za naruszenie zakazu samodzielnego przemieszczania się przez osobę małoletnią przeszłaby na jego spadkobierców, gdyby zmarł, to nie można wykluczyć, że również przepisy o odpowiedzialności solidarnej i subsydiarnej osób trzecich mogłyby znaleźć do niej zastosowanie.

3. Odpowiedzialność małoletniego

W takim wypadku najwłaściwsze wydaje się, że „odpowiednie stosowanie” przepisów o.p. oznacza po prostu brak ich zastosowania. Trudno wyjaśnić aksjologicznie, ażeby pięciolatek otrzymał karę administracyjną, która w przypadku np. jego przedwczesnej śmierci miałaby przejść na jego spadkobierców. Ponieważ jednak kary administracyjne za naruszenie obowiązku pozostania w domu przez małoletniego mają raczej wymiar represyjny niż egzekucyjny, a przy tym kary administracyjne nie mają spełniać funkcji wychowawczej, to zasadnym wydaje się pytanie,

²¹ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lutego 2017 r., VIII SA/Wa 340/16.

²² Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 listopada 2018 r., III SA/Gd 840/17.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 stycznia 2019 r., I SA/Bk 668/18.

czy ich wymierzenie małoletniemu jest w ogóle możliwe. Wysunięcie się funkcji represyjnej na czoło celu tych kar powoduje, że są one mocno zbliżone do kar kryminalnych. Małoletni poniżej 17 roku życia (poza wyjątkami, gdy odpowiedzialność ponosi piętnastolatek zgodnie z art. 10 § 2 k.k.²⁴) według prawa karnego nie może odpowiadać przed sądem za przestępstwo, bo nie jest zdolny do ponoszenia winy. Wobec małoletnich stosuje się ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich²⁵. Warunkiem jednak do jej zastosowania jest zdemoralizowanie nieletniego. Podobnie art. 105 Kodeksu wykroczeń²⁶ pozwala pociągnąć do odpowiedzialności rodziców dziecka, ale jeżeli jego zachowanie można uznać za wykazujące demoralizację, o czym świadczy użycie spójnika „i”. Wskazuje to na odcięcie nieletnich od ponoszenia odpowiedzialności za zachowania penalizowane jako zabronione przez ustawy karne *sensu largo*. Konstrukcja art. 105 k.w. przypomina konstrukcję przyczynienia się do podjęcia przez podmiot zachowania bezprawnego, przy czym wskazuje karalność takiego przyczynienia się, jeżeli czyn nieletniego wiązał się z jego zdemoralizowaniem. Tej konstrukcji jednak nie zastosowano w odniesieniu do naruszenia przez małoletniego zakazu opuszczania mieszkania, wygląda więc na to, że przede wszystkim prawodawcy zależało na obciążeniu karą konkretnej jednostki, która naruszenia się dopuściła. To oznacza, że przytoczone wyżej pomysły na próbę przeszczepienia na grunt prawa administracyjnego karnistycznego współdziałania są nietrafione.

Jeżeli zatem kary administracyjne w omawianym w tekście wypadku mają charakter głównie represyjny na wzór kar kryminalnych, to nie można czynić rozróżnienia odpowiedzialności małoletniego na podstawie gałęzi prawa, do jakiej dana kara została przypisana. W ten bowiem sposób łatwo „uciec” od prawa karnego w reżim prawa administracyjnego. Gdyby wyrugować cały Kodeks wykroczeń, a może i Kodeks karny, zaś czyny przez nie penalizowane uznać za delikty administracyjne, to okazałoby się, że nieletni może ponieść odpowiedzialność za zachowanie, za które według prawa karnego nie jest zdolny do ponoszenia

²⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 2020, poz. 1444, tekst jedn. ze zm., dalej: Kodeks karny, k.k.

²⁵ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz.U. 2018, poz. 969, tekst jedn.

²⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2019, poz. 821, tekst jedn. ze zm., dalej: k.w.

winy. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że wina w prawie karnym rozumiana jest odmiennie niż w prawie administracyjnym, gdzie jest dużo mniej zmięczona subiektywnymi okolicznościami, jest raczej przypisywana, jeżeli obiektywne okoliczności wskazują na bezprawność zachowania.

Znamienny jest również ustęp 5 artykułu 48a u.z.z.c.z.l., stanowiący, że w przypadku ponownego popełnienia przez podmiot takiego samego czynu (w tym zachowania opisane w ust. 1, a zatem również sposób przemieszczania się przez małoletniego) kara pieniężna nie może być niższa niż kara, jaką wymierzono za takie naruszenie poprzednio, a nadto musi być ona zwiększona o 25% swej wysokości. Te przepisy ograniczają dodatkowo zakres uznania organu administracyjnego, który karę będzie wymierzał.

4. Stosowanie ustawy względniejszej

Przepis przewidujący stosowanie ustawy względniejszej dla strony (art. 189c k.p.a.) nie został objęty wyłączeniem z art. 189a k.p.a. Jego zastosowanie jest zatem szersze, aniżeli np. przepisów dotyczących przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej. Organy administracji publicznej mają działać zgodnie z zasadą aktualności, oznaczającą, że organ jest obowiązany wydać decyzję na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydawania tejże decyzji. W żadnym razie nie wyklucza to wniesienia odwołania od decyzji, pojawia się natomiast wątpliwość, jak winien organ orzekać, jeżeli w czasie pomiędzy wydaniem decyzji w pierwszej, a potem w drugiej instancji doszło do zmiany przepisów w taki sposób, że wyrugowana została karalność pewnej klasy zachowań. Jest to o tyle istotne, że od 20 kwietnia 2020 r. małoletni powyżej 13 roku życia na mocy § 17 ust. 2 pkt 1 w zw. z pkt. 2 rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r.²⁷ mogą przemieszczać się samodzielnie, bez towarzystwa osoby dorosłej. Oznacza to rezygnację z karalności przemieszczania się przez tę grupę małoletnich samodzielnie. Wymierzanie kary pieniężnej wiąże się z oceną zachowania w danym, konkretnym momencie na *continuum* czasowym. Nie wchodzi tu w grę zmiany

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 697.

stanu faktycznego, zamiast więc pytania o zasadę aktualności pojawia się pytanie o zasadę *lex mitior*. Jest to już jasne odejście od typowo administracyjnego myślenia na rzecz myślenia karnistycznego. Nie sposób ukryć, że art. 189c k.p.a. został odwzorowany na podstawie art. 4 k.k.²⁸

Jeżeli sprawa ukarania małoletniego za naruszenie nakazu przemieszczania się w towarzystwie osoby dorosłej przeniosła się do organu II instancji w ramach odwołania od decyzji karę pieniężną wymierzającą, to organ II instancji nie może decyzji organu I instancji w mocy utrzymać, winien natomiast uchylić ją i postępowanie I instancji umorzyć w całości. Takie postępowanie przecież ma charakter bezprzedmiotowy z uwagi na brak podstawy prawnej, na jakiej decyzję wymierzającą administracyjną karę pieniężną można wymierzyć²⁹. Co innego może wynikać z przepisów przejściowych, które mogą wyznaczać organowi administracji wobec danego rodzaju spraw zasady, jakimi winien się kierować. W omawianym przypadku jednak przepisów przejściowych w tym zakresie nie przewidziano, stosuje się zatem zasady ogólne. Przy przepisach dotyczących kar pieniężnych, które właściwie mają charakter represyjny, naturalnym wydaje się przyjęcie gwarancji na wzór tych z k.k., ale muszą być one wyrażone w prawie administracyjnym. Zasada ustawy względniejszej (art. 189c k.p.a.) normuje zatem, że co prawda stosować należy ustawę nową, ale jeżeli ustawa poprzednia jest względniejsza dla strony, to należy stosować ustawę względniejszą. Zabieg taki jednak możliwy jest tylko przy ponownym badaniu sprawy przez organ np. w wyniku uchylecia decyzji, bo będzie to zgodne z zasadą aktualności, zasada ta nie oznacza automatycznie unieważnienia decyzji administracyjnych, jeżeli zmienił się stan prawny³⁰. Zasada *lex mitior* jest wyjątkiem od stosowania zasady aktualności³¹. Jednocześnie należy podkreślić, że interpretacja tej zasady odbywa się na wzór karnistyczny, tak więc „ustawa względniejsza” nie oznacza wprost ustawy, ale cały dorobek normatywny.

Naliczanie odsetek za zwłokę od zaległej administracyjnej kary pieniężnej nie jest mechanizmem odróżniającym kary pieniężne za

²⁸ A. Cebera, J.G. Firlus, w: *Kodeks...*, art. 189(c), teza 1.

²⁹ Por. A. Gołęba, w: *Kodeks...*, art. 138, teza 5; M. Romańska, w: *Kodeks...*, art. 105, teza 2, teza 4.

³⁰ Zob. szerzej słusznie M. Tyralik, *Administracyjne...*

³¹ Zob. M. Kotulski, *Część...*; por. A. Cebera, J.G. Firlus, w: *Kodeks...*, art. 189(c), teza 6.

naruszenie zakazów w czasie epidemii. Artykuł 189i § 2 k.p.a. nie dość, że akcentuje istnienie takiego mechanizmu wśród przepisów o charakterze ogólnym dla administracyjnych kar pieniężnych, to na dodatek odsyła do przepisów określających odsetki za zwłokę naliczanych dla zaległości podatkowych. Bliźniaczo uregulowane, pomimo odesłania do o.p. w tym zakresie, jest przedawnienie uiszczenia kary pieniężnej. Artykuł 70 o.p. normuje, że kara taka przedawnia się z upływem lat 5 od upływu terminu do zapłacenia kary³². Natomiast art. 189g § 3 k.p.a. stanowi, że nie podlega egzekucji kara pieniężna, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym powinna być wykonana.

5. Oportunizm w prawie administracyjnym

W prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada oportunizmu. Organ jest zobowiązany prowadzić postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w przypadku zaistnienia naruszenia, chyba że upłynął termin przedawnienia wymierzenia (nie wykonania) kary. Jakie są więc możliwości zminimalizowania lub wyrugowania dolegliwości w przypadku czynów bagatelnych? Rozdział 7a o.p. traktuje o możliwościach odroczenia terminu spłaty czy rozłożenia na raty, a ponadto o możliwości umorzenia w całości lub części zaległości podatkowych. I tutaj należy rozróżnić zobowiązanie podatkowe od zaległości podatkowej. Wydaje się zatem, że o.p. reguluje możliwość umorzenia kary pieniężnej, jeżeli upłynął termin jej uiszczenia. Natomiast w okresie pomiędzy wymierzeniem kary a upływem jej terminu uiszczenia zastosowanie znajdowałyby przepisy k.p.a.³³ Artykuł 189k § 1 pkt 3 traktuje właśnie o umorzeniu administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części. Problem w tym, że przesłanki skorzystania z umorzenia, o którym stanowi o.p., normuje art. 67d. Odpowiednie stosowanie tych przepisów nastręczać może trudności, a nadto jest to mechanizm nieuwzględniający uwarunkowań osobistych ukaranego. Kodeks postępowania karnego również stawia bardzo trudne do spełnienia warunki udzielenia ww. ulgi. Jej udzielenie musi być uzasadnione ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony. Nie ma natomiast w mojej ocenie powodu do odstąpienia od

³² Przepis przytaczany odpowiednio, nie wprost.

³³ Przy czym podkreślić trzeba, że z uwagi na krótkie terminy raczej trudno mówić o wystąpieniu takiej sytuacji.

stosowania do omawianych kar pieniężnych art. 189e k.p.a., normującego przesłanki siły wyższej. Obejmuje ona kompleks trzech elementów: jednego subiektywnego (zachowanie przez podmiot należytej staranności) oraz dwa obiektywne:

- 1) charakter zewnętrzny objawiający się w niemożności kontroli nad zdarzeniem przez podmiot oraz braku wpływu na takiego stanu wystąpienie oraz jego skutki,
- 2) ekstraordynaryjny charakter zdarzenia, związany z niemożliwością jego przewidzenia oraz zapobieżenia jego zaistnieniu³⁴.

W przytoczonym powyżej przykładzie małoletniego robiącego sprawunki w czasie obowiązywania zakazu przemieszczania się przez niego bez opieki trudno mówić o sile wyższej w tak restrykcyjnym, acz aprobowanym znaczeniu. Wyjściem z tego impasu może być art. 189f k.p.a., na podstawie którego organ administracji publicznej może w drodze decyzji odstąpić od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestać na pouczeniu. Jednym z dodatkowych warunków jest znikomość naruszenia prawa przy zaprzestaniu dalszego naruszania prawa przez stronę. Kolejnym ogranicznikiem mogłyby być dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej z art. 189d k.p.a., zwłaszcza pkt 1 oraz pkt 7.

6. Podsumowanie

Powyższa analiza w żadnym razie nie wyczerpuje tematu nawet w tym wąskim zakresie, jaki stał się bazą dla omawianych zagadnień. Pokazuje to rozległość regulacji wprowadzanych w ramach stanu epidemii oraz ich skomplikowanie. Materia ta jest niejasna dla obywatela, zaś same kary pieniężne, a także ich wysokość powinny iść w parze z zasadami gwarancyjnymi. Trudno o nich mówić przy takim stopniu zagęszczenia przepisów. Zasady gwarancyjne wydają się również nie dopuszczać do nakładania na małoletnich kar administracyjnych przynajmniej w wyniku naruszenia, o jakim mowa w tekście, pomimo że małoletni może być stroną postępowania administracyjnego. Przepisy przewidujące odpowiedzialność małoletnich za naruszenie zakazu opuszczania mieszkania, które nie przewidują wyjątków, zwłaszcza uwzględniających trudną

³⁴ Por. A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*, art. 189(e), teza 3; por. A. Cebera, J.G. Firlus, w: *Kodeks...*, art. 189(e), teza 3.

sytuację z powodu panującej epidemii, dla wielu małoletnich oznaczać mogą wręcz konieczność naruszenia prawa. Kryteria różnicujące odpowiedzialność administracyjną, znajdujące się w k.p.a., nie zawsze będą adekwatne, natomiast w obecnej sytuacji wielokrotnie mogą okazać się niewystarczające. Ponadto wątpliwe jest, czy osoby małoletnie w ogóle zdolne są do ponoszenia odpowiedzialności tego typu, skoro – rozważając ten problem systemowo – dojść należy do wniosku, że nie są zdolne do ponoszenia winy na gruncie prawa karnego *sensu largo*, jeżeli nie ukończą siedemnastego roku życia (wyjątkowo piętnastego). Z pewnością zastosowania znaleźć nie mogą tutaj przepisy ordynacji podatkowej, które kształtują odpowiedzialność spadkobierców ukaranego karą administracyjną pieniężną.

Summary

The paper concerns the possibility to impose a financial administrative penalty on a minor for a violation of the restriction on movement without the adult, which was introduced by the ministerial regulations. These provisions referred to the Tax Ordinance Act and did not include any exceptions related to, for example, the difficult situation of the minor's family due to the epidemic outbreak. There was also a question of whether a minor can be held responsible for violation of such restriction. Equally important is the problem of applying *lex mitior* principle in administrative law and the issue of opportunism.

Keywords

financial administrative penalty, the responsibility of minors, restriction on leaving a place of stay

Bibliography

- Babiarz S., w: B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, S. Babiarz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Cebera A., Firlus J.G., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Dowgier R., w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX/el. 2021.
- Goleba A., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Kotulski M., *Część czwarta w kierunku prawa karnego*, w: *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019.

Monika Łątka

- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.
- Romańska M., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Tyralik M., *Administracyjne kary pieniężne a zasada lex mitior retro agit w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Palestra” 2021, nr 3.
- Wróbel A., w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021.