

# Wprowadzenie

## 1. Przedmiot i zakres badań oraz uzasadnienie wyboru tytułu

Za doniosłe zagadnienie z zakresu prawa finansów publicznych, stanowiące przedmiot naukowego poznania i niezakończoną dyskusji doktrynalnej, uznać należy sankcyjne świadczenia pieniężne będące źródłami dochodów budżetu państwa. Pozostają one w określonych relacjach z sankcjami prawnymi i mogą być traktowane *sensu largo*, tzn. w celu określenia tych następstw naruszenia prawa przez adresata, które powstają w związku z przymusowymi działaniami organów państwowych<sup>1</sup>. Sankcje prawne stanowią pojemną kategorię pojęciową, obejmującą swoim zakresem zarówno tytułowe kary pieniężne, jak i inne sankcje o charakterze pieniężnym, np. niektóre sankcje podatkowe. Na atrakcyjność badawczą wspomnianego zagadnienia wpływa przede wszystkim przedmiotowe zróżnicowanie owych sankcji, jak i wyjątkowo częste ich stosowanie w polskim porządku prawnym, a także dynamiczne zmiany legislacyjne temu towarzyszące, skutkujące możliwością wyodrębniania poszczególnych etapów ich ewolucji.

Wśród sankcji prawnych zwłaszcza problematyka kar pieniężnych *in genere* jest przedmiotem stałego i niesłabnącego zainteresowania przedstawicieli nauk prawnych i innych nauk społecznych, przy czym – co nieco zaskakujące – stosunkowo niewiele uwagi poświęca się im w literaturze *stricto* finansowoprawnej. Być może wynika to z lakoniczności, a w niektórych obszarach nawet i z braku odpowiednich uregulowań w ustawie z 27.8.2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>. Ustawodawca nie formułuje bowiem ani definicji legalnej pojęcia

---

<sup>1</sup> Sankcje te powinny skutkować powstaniem u sprawcy czynu bezprawnego sytuacji niekorzystnej w relacji do sytuacji zastanej oraz są traktowane przez niego jako kara za naruszenie prawa. J. Śmiałowski, Zagadnienie przymusu w prawie a struktura normy prawnej, Zeszyty Naukowe UJ. Prace Prawnicze 1961, Nr 8, s. 80.

<sup>2</sup> Ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.), dalej: FinPubU.

kar pieniężnych, ani nie określa precyzyjnie ich statusu prawnego czy funkcji, posługując się wyrażeniem „kary pieniężne” oraz „administracyjne kary pieniężne” w zaledwie kilku jednostkach redakcyjnych FinPubU.

Dostrzegając potrzebę prowadzenia dyskusji naukowej we wskazanym powyżej obszarze, publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym uczyniono przedmiotem głównego zainteresowania. Podział tych źródeł dochodów budżetu państwa uzasadniał zawężenie obszernej kategorii sankcji prawnych i skoncentrowanie się przede wszystkim na tytułowych karach pieniężnych, co znalazło bezpośrednie odzwierciedlenie w sformułowanym tytule monografii. Celowo ujęty on został w sposób *a priori* narzucający tu konieczność merytorycznego przedstawienia nie tylko zagadnień z punktu widzenia finansowoprawnego podstawowych, ale także zidentyfikowania znaczenia i roli tytułowych kar pieniężnych w systemie prawa finansowego. Dostrzegalny bowiem w tym obszarze stan nieuporządkowanej wiedzy (np. dotyczący warunków płatności tych kar), a niekiedy stan niewiedzy (np. brak precyzyjnego określenia statusu prawnego publicznoprawnych kar pieniężnych czy finansowoprawnej definicji tych kar), wpłynął na podejmowane i prowadzone rozważania. Niekiedy potrzebne było szersze (w ujęciu systemowym) omówienie niektórych zagadnień, np. rodzajów publicznoprawnych kar pieniężnych *in genere*, gdyż było to niezbędne dla ustalenia pozycji (miejsca) tych źródeł dochodów budżetu państwa w systemie finansów publicznych. Nie powiodło to nadmiernego rozbudowania treści monografii, a sprzyjało osiągnięciu założonych celów.

Publicznoprawne kary pieniężne można rozpatrywać w różnych ujęciach, tj. aksjologicznym, historycznym (ewolucyjnym), prawnym czy komparatystycznym, w każdym z nich dostrzegając wielogłęziowy ich charakter. Jednak wyznacznikiem kierunku prowadzonych badań jest każdorazowo finansowoprawne ujęcie omawianych zagadnień, wyrażone w tytule monografii, wskazujące na wymiar pieniężny kar i powiązany z tym ich dochodowy charakter w odniesieniu do budżetu państwa. Taka perspektywa prowadzenia badań nie znalazła dotychczas odzwierciedlenia w monograficznym opracowaniu, w związku z czym niniejsza monografia może wypełnić tę swoistą naukową lukę. Pojedyncze opracowania mające bądź to sygnałny, bądź wprowadzający charakter, ukierunkowane są na analizę konkretnych przepisów prawnych, nie traktując całościowo o publicznoprawnych karach pieniężnych z perspektywy

prawa finansów publicznych<sup>3</sup>. Zaznaczyć jednak wyraźnie trzeba, że ustalenie statusu prawnego i znaczenia fiskalnego publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym w żadnym aspekcie analizowanej problematyki nie może być oderwane od prawa finansowego i jego instytucji, stąd to prawo – mimo wielogłębiowego charakteru tytułowych kar – stanowi zasadniczy i wiodący obszar badań.

Brak kompleksowego opracowania dotyczącego publicznoprawnych kar pieniężnych wpływa zatem na atrakcyjność badawczą tytułowego zagadnienia, którą – łącząc z potrzebą przeanalizowania podstaw aksjologicznych stanowionego prawa – uznać można za naukowe wyzwanie. Słusznie bowiem zauważa się w piśmiennictwie, a myśl tę uznać trzeba za wiodącą, że prawo jest oparte na określonych wartościach i służy ich ochronie<sup>4</sup>. Wartości wywierają wpływ na aktywność społeczeństwa, oddziałując na jego postępowanie, stanowiąc podstawę uzasadniającą kierunki zachowania podmiotów, a zatem nie tylko motywują je do przyjmowania określonych postaw, ale także – na etapie stosowania prawa – wpływają na podejmowane przez organy działania interpretacyjne, tym samym legitymizując albo piętnując określone zachowania. W pewnym sensie można zatem uznać, że wartości determinują właściwości materialnych i niematerialnych następstw tych aktywności<sup>5</sup>, co łączy się bezpośrednio z tematyką publicznoprawnych kar pieniężnych *in genere*. Na organach administracji publicznej spoczywa bowiem obowiązek urzeczywistniania ładu aksjologicznego w warunkach demokratycznego państwa prawnego<sup>6</sup>. Już ta argumentacja *prima facie* wskazuje, dlaczego badanych kar pieniężnych nie można oderwać od wartości, które stoją za wprowadzeniem określonych rozwiązań ustawowych, nadając im pożądane, aksjologiczne uzasadnienie. Jeśli dodatkowo wziąć pod uwagę, że wzorce postępowania wyrażane są w normach prawnych, to pełne zrozumienie systemu prawa finansowego, który z założenia powinien być systemem spójnym i zupełnym, implikuje konieczność ba-

---

<sup>3</sup> Zob. m.in. M. Mazurkiewicz, Opłaty i kary pieniężne w systemie prawa ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje), AUWr – seria Prawo 1986, Nr CLV; M. Król-Bogomilska, Kary pieniężne – główne kierunki ewolucji w okresie 20 lat rozwoju polskiego prawa antymonopolowego, Europejski Przegląd Sądowy 2010, Nr 5; A. Nałęcz, Kary pieniężne w prawie energetycznym, Biuletyn URE 2005, Nr 2.

<sup>4</sup> T. Stawicki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2003, s. 25.

<sup>5</sup> A. Kociotek-Peksa, Aksjologia prawa, w: A. Kociotek-Peksa, M. Stępień, Leksykon socjologii prawa, Warszawa 2013, s. 4.

<sup>6</sup> K. Chochowska, Aksjologia w prawie administracyjnym, w: J. Zimmermann (red.), Aksjologia prawa administracyjnego, t. 1, Warszawa 2017, s. 60.

dania jego podstaw aksjologicznych<sup>7</sup>. Racjonalny ustawodawca powinien bowiem odzwierciedlać w sferze stanowionego prawa finansowego preferowane przez siebie wartości. Natomiast do zadań interpretatora należy odkodowanie tych wartości z konkretnej normy prawnej, co nie zawsze uznać można za łatwe zadanie. Dlatego analiza aksjologicznych podstaw tytułowych zagadnień z wiodącym uwzględnieniem ujęcia finansowoprawnego leży w sferze prowadzonych badań, przyczyniając się do rozwoju prawa finansów publicznych i zaopatrując monografię w swoiste *novum*, w zestawieniu z dotychczasowym stanem wiedzy i badań w tym zakresie.

Uzasadniając wybór tematu monografii należy wyjaśnić elementy ujęte w jego konstrukcji. Obszar prowadzonych badań obejmuje „kary pieniężne”, które są źródłem „dochodów budżetu państwa”, mające „publicznoprawny” i „prewencyjny” charakter.

Semantycznie w wyrażeniu „kary pieniężne” prezentowany jest fiskalny charakter tych sankcji. Ustawodawca nie wprowadza jednak uregulowań prawnych dotyczących publicznoprawnych kar pieniężnych wyłącznie w poczuciu nadrzędności ich celu fiskalnego. Gdyby jednak tak było, to z finansowoprawnego punktu widzenia oznaczałoby to, że prawodawca zamierza opierać prowadzoną gospodarkę finansową państwa, czy też niektórych jednostek sektora finansów publicznych, na środkach pochodzących z czynów bezprawnych, co jest wątpliwe etycznie i w efekcie zaburzałoby jednocześnie aksjologię tej gałęzi prawa. Intencje takie należałoby zatem uznać za aksjologicznie niepoprawne. Jeżeli główne znaczenie miałaby funkcja fiskalna tych kar, to wynikałoby to z wartości, które stanowiły podstawę wprowadzenia w życie danych rozwiązań. Tymczasem z analizy systemowej przepisów FinPubU wynika, że kara pieniężna jest instrumentem prawnym sprzyjającym poszanowaniu wartości innych aniżeli *stricte* „fiskalne”. Główne znaczenie dochodowe mają bowiem daniny publiczne, w przypadku których niezbędne jest wykazanie związku między ustanowieniem tej daniny a dążeniem ustawodawcy do uzyskiwania wpływów budżetowych, koniecznych dla prawidłowego funkcjonowania organów władzy publicznej. Dochody te umożliwiają realizację przez państwo celów publicznych. Tymczasem głównym celem publicznoprawnych kar pieniężnych nie jest dostarczanie państwu środków niezbędnych do realizacji za-

---

<sup>7</sup> J. Boć, P. Lisowski, Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym, w: J. Zimmermann (red.), Wartości w prawie administracyjnym, Warszawa 2015, s. 20.

dań publicznych<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 FinPubU do danin publicznych zaliczyć należy podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, j.s.t., państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. W wyliczeniu tym brakuje zatem publicznoprawnych kar pieniężnych. Nie wyłącza to automatycznie możliwości pełnienia przez nie funkcji fiskalnej, ale dopiero kompleksowo prowadzone analizy umożliwią ocenę jej istoty i wykażą, na ile możliwe będzie potwierdzenie ubocznego jej znaczenia.

W procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysonowrywaniem zaangażowanych jest wiele podmiotów sektora publicznego. Środkami publicznymi są przede wszystkim różnego rodzaju dochody publiczne, ale także przychody publiczne oraz środki pochodzące z budżetu UE, niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, jak i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi. Środki te mają zróżnicowany charakter prawny, ale ich cechą wspólną jest nade wszystko ich pieniężny wymiar. Przyjęty w art. 5 FinPubU podział środków publicznych nie jest w pełni logiczny i konsekwentny, jak również nie ma charakteru zamkniętego, gdyż w wyliczeniu tym użyto sformułowań niepozwalających na precyzyjne określenie, o jakie źródła środków publicznych chodzi. Dochody publiczne przyjmują różne formy prawne oraz pobierane są w oparciu o różne konstrukcje prawne, mające w swej istocie odmienny charakter. Ich wymiar pieniężny nie budzi wątpliwości, ale nie w każdym przypadku funkcja fiskalna dochodów publicznych powinna być traktowana jako priorytetowa. Z dochodami publicznymi wielokrotnie wiązać należy również funkcje pozafiskalne, wykorzystywane w różnych obszarach stosunków społecznych, gospodarczych, ale także politycznych i międzynarodowych. Z tego punktu widzenia ważny jest zakres podmiotowy, przedmiotowy, a także wymiar, warunki i procedura poboru tych dochodów.

Mając to na uwadze, kolejnym elementem konstrukcyjnym tytułu monografii uczyniono wyrażenie „źródła dochodów budżetu państwa”, które stanowią część szerszej kategorii dochodów publicznych, a więc świadczeń pieniężnych pobieranych i gromadzonych na właściwych rachunkach i w sposób określony w ustawie, ustanawianych przez organy władzy publicznej i rozdy-

---

<sup>8</sup> Z. Ofiarski, w: Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 5, s. 105.

spionowywanych przede wszystkim na wydatki publiczne. Publicznoprawnych kar pieniężnych *in genere* nie wymieniono wprost (w sposób jednoznaczny, konkretny, wyraźny) w art. 5 FinPubU. Systemowy charakter uregulowań tego artykułu pozwala jednak założyć, że w ujętej w nim systematyce środków publicznych racjonalny ustawodawca uwzględnił również dochody z tych kar. Temu zagadnieniu również zostanie poświęcona uwaga, aczkolwiek zawężenie prowadzonych badań wyłącznie do „źródeł dochodów budżetu państwa” implikuje potrzebę odniesienia się przede wszystkim do art. 60 FinPubU, stanowiącego o niepodatkowych należnościach budżetowych o charakterze publicznoprawnym oraz art. 111 FinPubU, w którym niewyczerpująco wyliczono podatkowe i niepodatkowe źródła dochodów budżetu państwa. Dochody te są głównym składnikiem środków, które przypadają budżetowi państwa i mają one charakter publicznoprawny. Kompleksowa analiza zagadnień związanych z omawianymi sankcjami sprowadzać się przy tym będzie m.in. do oceny, czy konstrukcja art. 111 FinPubU może budzić wątpliwości, powiązane z tytułowymi karami.

W tytule monografii wskazano jednocześnie, że publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym związane są z „budżetem państwa”, który jest podstawową i dominującą częścią ustawy budżetowej. Posiada status publicznego planu finansowego, obligatoryjnie uchwalanego w formie ustawy budżetowej. Obejmuje swym zakresem przedmiotowym przyszłe dochody i wydatki oraz przychody i rozchody. Podkreślić należy, że jest to budżet o charakterze planistycznym, finansowym, dwustronnym i szczegółowym, wewnątrznie skierowany do „struktur państwa, będących wykonawcami w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków, odpowiedzialnych za prawidłowe wykonanie kompetencji”<sup>9</sup>, a jako część ustawy budżetowej jest „stałym i powtarzalnym (corocznym) sposobem prowadzenia gospodarki finansowej państwa”<sup>10</sup>. W związku z powyższym szczególną uwagę poświęcono analizie publicznoprawnych kar pieniężnych, związanych z budżetem państwa, co uwzględniono w metodologii prowadzonych badań. Przedmiotem szczegółowej analizy nie są wpływy o charakterze sankcyjnym, będące źródłem dochodów budżetu j.s.t. czy też innych jednostek sektora finansów publicznych, a także niezaliczanych do tego sektora podmiotów prawa publicznego, pomimo tego, że kary przez nie nakładane wielokrotnie pełnią funkcję pre-

---

<sup>9</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 185–186.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 190–191.

wencyjną. W rozważaniach pominięto także kary pieniężne, które są uiszczane – co do zasady – na rzecz podmiotów prawa prywatnego czy też organizacji, której podmiot ukarany jest członkiem (np. PIBR). W ten sposób wyłączono z przedmiotu analiz m.in. liczne kary pieniężne dyscyplinarne.

Ważnym elementem składowym tytułu monografii jest także „publicznoprawny” charakter kar pieniężnych, tzn. kar dotyczących spraw regulowanych przez prawo publiczne. Kary te są rozważane z perspektywy prawa finansowego, w którym występują liczne właściwe temu prawu instytucje oraz instrumenty prawne, służące działalności finansowej państwa. Zaproponowany tytuł ukierunkowuje prowadzone rozważania w stronę kar pieniężnych, pełniących różne funkcje, przy czym charakter, zakres oraz hierarchia tych funkcji zależą od przepisów ustaw szczegółowych. Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa służą nade wszystko ochronie wartości, określonych przez normy prawa publicznego, zapobiegając naruszeniu tychże norm w przyszłości. Doprecyzować należy przy tym, że w rozdziale piątym monografii posłużono się sformułowaniem „kary pieniężne” bez odniesienia do publicznoprawnego ich charakteru, co związane jest ze specyfiką analizowanych zagranicznych porządków prawnych, ugruntowaną w tych państwach tradycją prawną i innymi czynnikami obiektywnymi (ustrojowymi, społecznymi, politycznymi itd.).

Ostatnie zawężenie prowadzonych badań wynikające z tytułu monografii wiąże się z użytym w nim wyrażeniem „prewencyjny charakter” kar pieniężnych. Wykazanie poszanowaniu jakich wartości one służą ukierunkowało dalsze badania wyłącznie na kary, dla których kryterium wyboru jest przede wszystkim ich prewencyjne oddziaływanie. Prewencja – co szczególnie ważne i wymagające eksplikacji już na wstępie – realizuje się poprzez motywowanie do zachowań pożądanых i powstrzymywanie od zachowań niepożądanych. W prewencyjnym charakterze analizowanych kar uwzględniono zatem elementy wychowawczo-motywacyjne, bowiem wpływ na postępowanie adresata normy prawnej ma nie tylko faktyczne stosowanie ww. sankcji, ale ważne jest także samo ich ustanowienie i wynikające z tego zagrożenie ich zastosowaniem. Nie chodzi zatem wyłącznie o odwetowe oddziaływanie na podmiot, który popełnił czyn bezprawny, ale o zapobieżenie powstawaniu zdarzeń lub stanów rzeczy, które podlegają negatywnej kwalifikacji w akcie prawnym. W tej supozycji entymematycznie skrywają się przywołane powyżej wartości, ale także zakodowane jest istotne kryterium różnicujące. Publicznoprawne kary pieniężne, będące źródłami wpływów budżetu państwa, stanowią obszerny katalog, w którym wyróżnić można administracyjne kary pieniężne,

karę pieniężną orzecaną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kary pieniężne porządkowe, kary pieniężne przymuszające, kary pieniężne dyscyplinarne itp. Kary te nie są sankcjami prawnymi kryminalnymi i nie wszystkie z nich koncentrują się wokół tych samych funkcji. W przypadku dwóch pierwszych można mówić, że realizują one przede wszystkim funkcję prewencyjną.

Zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w przypadku zaistnienia stanu niezgodnego z prawem wywołanego naruszeniem obowiązków określonych w ustawie, motywuje adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków, zapobiegając ich naruszeniu w przyszłości. Potrzeba prewencyjnego oddziaływania na adresatów norm prawnych administracyjnych kar pieniężnych powinna być szczególnie podkreślona. W przypadku kary pieniężnej orzecanej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustawodawca również nakazał uwzględnić cele tej kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego. Publicznoprawne kary pieniężne, pełniące przede wszystkim funkcję prewencyjną, są przy tym bardzo liczną kategorią kar, które stanowią źródło dochodów budżetu państwa.

Podkreślenie w tytule monografii prewencyjnego charakteru omawianych sankcji, które stanowią źródło dochodów budżetu państwa, prowadzi do wyeliminowania z dalszych analiz kar o wymiarze pieniężnym, dla których wiodącą jest funkcja represyjna, dyscyplinująca, przymuszająca (egzekucyjna), porządkowa, kompensacyjna itp., a więc inna aniżeli – uznana za główne kryterium wyboru – funkcja prewencyjna. Należy podkreślić, że odwet nie jest właściwy ani odpowiedzialności finansowoprawnej, ani administracyjnoprawnej, a wiąże się z odpowiedzialnością karną. Dlatego grzywny oraz mandaty karne, o których mowa w art. 111 pkt 12 FinPubU, pozostawiono poza zakresem analiz. W przypadku kar pieniężnych dyscyplinarnych szczególnie znaczenie ma funkcja dyscyplinująca i ochronna. Kary te wiązać należy z odpowiedzialnością zindywidualizowaną, nie zaś obiektywną. Natomiast egzekucja obowiązku sprzężona powinna być z funkcją przymuszającą właściwą środkiem egzekucyjnym. Stąd też poza obszarem badań pozostają również sankcje egzekucyjne (np. grzywna w celu przymuszenia), koncentrujące się na wymuszeniu wykonania obowiązku, niezrealizowanego w przeszłości. O wyłączeniu tych kar z zakresu rozważań zdecydowało również to, że późniejsze wykonanie obowiązku skutkuje nie tylko brakiem możliwości wymierzenia środka egzekucyjnego, ale także możliwością jego cofnięcia. Nie jest to cecha właściwa prawu finansowemu. Kary porządkowe z kolei pełnią przede wszystkim funkcję wymuszającą, ukierunkowaną na spełnienie obowiązku procesowego



i zapewnienie możliwości swobodnego prowadzenia czynności procesowych. Tymczasem przedmiotem prowadzonych badań uczyniono publicznoprawne kary pieniężne prawa materialnego mające charakter przede wszystkim prewencyjny i związane z budżetem państwa.

Reasumując, można wskazać wiele przykładów publicznoprawnych kar pieniężnych, które stanowią źródło dochodów budżetu państwa, ale nie wszystkie z nich realizują przede wszystkim cele prewencyjne. Kryterium to stanowi istotne kryterium wyboru, znajdując bezpośrednie przełożenie na zakres podejmowanych analiz.

Poza wyrażeniami ujętymi w tytule niniejszej monografii, które niejako *a priori* narzucają zakres rozważań, ze względu na ograniczenia objętościowe monografii zawężono także niektóre obszary badawcze, przyjmując poniższe założenia.

Po pierwsze, należy mieć na uwadze, że prawo finansowe ma charakter interdyscyplinarny<sup>11</sup> i wywodzi się z prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego<sup>12</sup>, stąd w poszczególnych rozdziałach monografii omawiane są zagadnienia właściwe wskazanym gałęziom prawa. Pozioma analiza merytorycznych zagadnień, oparta na licznych aktach prawnych, służyć ma wyznaczeniu zakresu zastosowania publicznoprawnych kar pieniężnych, pełniących w polskim porządku prawnym funkcję prewencyjną. Analiza pionowa zagadnień, odnoszona do stopnia szczegółowości uregulowań dotyczących publicznoprawnych kar pieniężnych w określonym akcie prawnym, wiąże się z kolei z potrzebą dogłębnego zbadania konkretnych instytucji i instrumentów prawnych. Wynika to z wewnętrznego rozbudowania aktów prawnych. Potrzeba racjonalnego ograniczenia pola badawczego do wybranych przykładów jest zatem nieunikniona, ale nie wpływa na realizację założonych celów badawczych, o których mowa poniżej. Ponadto większość zagadnień poruszanych w monografii dotyczy prawa finansów publicznych w ujęciu wąskim, tzn. ograniczonym do problematyki budżetowej. Stąd kara pieniężna jest każdorazowo analizowana przede wszystkim z punktu widzenia norm oraz konstrukcji prawa finansowego publicznego, a jedynie gdy jest to niezbędne, także prawa administracyjnego, ze względu na to, że ustawodawca jednoznacznie przesądził o określonym trybie nie tylko nakładania, ale także egzekwowania kar pienięż-

---

<sup>11</sup> E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 58.

<sup>12</sup> C. Kosikowski, J. Matuszewski, *Geneza i ewolucja oraz stan obecny i przewidywana przyszłość prawa finansowego*, w: C. Kosikowski (red.), *System prawa finansowego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 28–29.

nych. Publicznoprawne kary pieniężne wpisują się w tę część finansów publicznych, która obejmuje procesy związane z gromadzeniem środków publicznych i ich rozdysponowywaniem, przy czym chodzi tutaj o zasoby pieniężne gromadzone i przeznaczane na finansowanie zadań publicznych przy wykorzystaniu elementu władztwa publicznego.

Po drugie, przedmiotem ochrony publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym jest głównie interes publiczny, a nie prywatny. W związku z tym kolejną przesłanką rzutującą na zakres badań jest wyszczególniony w tytule monografii publicznoprawny charakter kar pieniężnych, który uzasadnia potrzebę pominięcia kar uregulowanych w prawie prywatnym, np. prawie cywilnym i części prawa pracy. Za J. Nowackim, który obszernie analizował różnice między prawem publicznym a prawem prywatnym, można przyjąć założenie, że również odróżnienie publicznoprawnych kar pieniężnych od prywatnoprawnych jest sprawą „uznania określonych wartości, określonej ideologii politycznej czy społeczopolitycznej”<sup>13</sup>. To zaś uzasadnia obrany zakres analiz, raz jeszcze akcentując rangę i znaczenie aksjologii dla osiągnięcia założonych celów badawczych.

Po trzecie, w pewnym ujęciu kryterium zawężające obszar badawczy wiązać należy z organem wymierzającym publicznoprawną karę pieniężną. Publicznoprawne kary pieniężne mogą bowiem być nakładane wyłącznie przez organy administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, łączone z władzą wykonawczą, co potwierdzało potrzebę pominięcia sankcji *stricto* kryminalnych, właściwych sądowemu (powszechnemu) wymiarowi sprawiedliwości. Istotny jest również rodzaj więzi łączącej organ wymierzający publicznoprawną karę pieniężną z podmiotem ukaranym. Publicznoprawne kary pieniężne muszą być oparte na relacji podrzędności, a nie równości. Niektóre kary pieniężne są co prawda nakładane przez organy administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, ale organ ten powiązany jest organizacyjnie z podmiotem ponoszącym odpowiedzialność (pozostającym we właściwym stosunku ustrojowo-prawnym), jak ma to często miejsce w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wpływ na zakres badań ma również to, że normy materialnego prawa finansowego publicznego chronią porządek publiczny, nie zaś prywatny, a także umożliwiają prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej przez poszczególne jednostki sektora finansów publicznych (względnie inne podmioty) dla dobra ogółu, a nie indywidualnego.

---

<sup>13</sup> J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 132.

Po czwarte, uzupełniając powyższy opis zakresu prowadzonych rozważań dodać trzeba, że w monografii skoncentrowano się nie tylko na zagadnieniach związanych ze stanowieniem, ale także ze stosowaniem prawa właściwego publicznoprawnym karom pieniężnym o charakterze prewencyjnym. Wykorzystano literaturę przedmiotu, przeanalizowano kilkaset tekstów aktów prawnych (w tym wszystkie ustawy budżetowe lub skarbowe od 1918 r.), liczne orzecznictwo, dokumenty urzędowe i wiele innych źródeł. Dzięki temu możliwe jest kompleksowe zaprezentowanie, a niekiedy skonfrontowanie ze sobą, poglądów wyrażonych w źródłach krajowych i zagranicznych.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że pomimo wytyczenia wyraźnych granic analizowanych zagadnień zaproponowano stosunkowo szeroki tytuł monografii, który w sposób zamierzony nie sprowadzi rozważań na grunt wyłącznie jednej gałęzi prawa. Ze względu na obowiązujące regulacje prawne byłoby to zabiegiem wadliwym i nieuprawnionym. Sama treść przepisów prawnych, dotyczących publicznoprawnych kar pieniężnych, wiąże się bowiem z koniecznością ustalenia znaczenia wielu pojęć, instytucji i instrumentów, właściwych m.in. prawu administracyjnemu oraz karnemu. Uregulowania prawa finansowego publicznego łączą te zagadnienia ze sobą, chociażby ze względu na zbiorcze ujmowanie sankcyjnych źródeł wpływów budżetu państwa, jak ma to miejsce np. w art. 111 pkt 12 FinPubU czy też w paragrafie 057 i paragrafie 058 Załącznika 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 2.3.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>14</sup>. Jednocześnie wyraźnie należy zaznaczyć, że ramy prowadzonych badań wyznacza prawo finansowe, którego regulacje determinują status publicznoprawnych kar pieniężnych, a w obszarze którego zakotwiczone prowadzone rozważania. Odniesieniom do pozostałych gałęzi prawa nadano natomiast subsydiarne znaczenie.

## 2. Cele badawcze i hipotezy badawcze

Mając na względzie powyższe założenia, głównym celem prowadzonych badań uczyniono ustalenie statusu finansowoprawnego publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym stanowiących źródło docho-

---

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 2.3.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 513).

dów budżetu państwa. Zadanie to jest nie tylko intelektualnie wymagające ze względu na podkreślany powyżej wielogłęziowy charakter opisywanych sankcji, ale determinuje także finansowoprawny kierunek prowadzonych badań. Ustalenie statusu tytułowych kar pieniężnych sprowadzi się do ukazania istoty publicznoprawnych kar pieniężnych *in genere*, ich cech charakterystycznych, tj. cech immanentnie związanych z tym rodzajem sankcji prawnej, a wyróżniających je od innych źródeł dochodów budżetu państwa. Racjonalny i świadomy podejmowanych działań prawotwórczych ustawodawca powinien mieć na względzie, że publicznoprawne kary pieniężne uznawane za źródło dochodów budżetu państwa muszą wpisywać się w stanowiący pewną logiczną całość system finansów publicznych, który jest wewnętrznie niesprzeczny. Przeprowadzone badania zmierzają do ustalenia, w jakim zakresie wskazany postulat jest realizowany.

Sformułowane poniżej cele szczegółowe konkretyzują cel główny, umożliwiając sukcesywną jego realizację. Osiągnięciu założonego głównego celu badawczego służy również potwierdzenie uniwersalnego charakteru publicznoprawnych kar pieniężnych w oparciu o wyznaczone kryteria zawężające (np. dotyczące elementów wyróżnionych w konstrukcji tych kar, m.in. zakresu podmiotowego, przedmiotowego) oraz ustalenie, jak należy postrzegać ten charakter. Przez wzgląd na nakreślony powyżej przedmiot rozważań za konieczne uznano wyznaczenie następujących celów szczegółowych prowadzonych badań, których realizacji dokonano w poszczególnych częściach monografii:

1. Uporządkowanie wieloaspektowych zagadnień dotyczących niezdefiniowanego w ustawie pojęcia sankcji i kary w różnych gałęziach prawa, w tym z perspektywy finansowoprawnej. Wyjaśnienie podłoża historycznego kształtowania się kar pieniężnych w prawie budżetowym (skarbowym) oraz innych zagadnień, które służą sformułowaniu definicji publicznoprawnej kary pieniężnej o charakterze prewencyjnym stanowiącej źródło dochodów budżetu państwa, uznano za istotne zadanie badawcze. Konieczność ustalenia, czy publicznoprawne kary pieniężne *in genere* są niepodatkowymi należnościami publicznoprawnymi opartymi na stosunkach publicznoprawnych czy też nie wynikają one z tego stosunku – z perspektywy statusu tychże kar – ma wiodące znaczenie. W tym kontekście zbadać trzeba, czy obowiązek ponoszenia należności wynikających ze stosunku publicznoprawnego stanowi realizację przepisów prawa czy też może być rezultatem zaistnienia stanu prawnego niezgodnego z prawem wskutek naruszenia tych przepisów.

2. Ustalenie i omówienie elementów struktury publicznoprawnej kary pieniężnej o charakterze prewencyjnym, jej rodzajów z uwzględnieniem różnych kryteriów podziału, a także funkcji, które mogą być realizowane z różnym natężeniem przez poszczególne kary pieniężne. Osiągnięcie założonego celu jest ważne nie tylko z punktu widzenia publicznoprawnych kar pieniężnych stanowiących źródło dochodów budżetu państwa, ponieważ wyniki badań mogą mieć znaczenie również z perspektywy innych – i wyszczególnionych w monografii – rodzajów kar pieniężnych. Potwierdzenie – bądź zanegowanie – ubocznego charakteru funkcji fiskalnej tych sankcji, poprzez analizę statystyczną wysokości wpływów do budżetu państwa z tytułu nałożonych publicznoprawnych kar pieniężnych, również ma istotne znaczenie. Wpisuje się ponadto w prowadzone badania statystyczne, przez co rozważania skoncentrowane są nie tylko na analizie podstaw aksjologicznych stanowionej prawa, ale także na efektach jego praktycznego stosowania.
3. Wykazanie złożoności rozwiązań prawnych dotyczących przesłanek wymiaru publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym i ustalenie, czy rozwiązania te korelują z podstawami aksjologicznymi aktów prawnych. Ważne jest również zidentyfikowanie możliwych problemów, dotyczących praktycznych aspektów stosowania prawa, wiążących się z procesem jego wykładni. Za celowe uznano uporządkowanie finansowoprawnych zagadnień, związanych z warunkami płatności nałożonych publicznoprawnych kar pieniężnych. Niezbędne jest zweryfikowanie poprawności stosowanych w tym zakresie rozwiązań ustawowych, np. dotyczących terminologii, a także ustalenie podstawowych zasad egzekucji omawianych kar pieniężnych.
4. Scharakteryzowanie przedmiotowych znamion czynów bezprawnych, z którymi wiąże się obowiązek albo możliwość wymierzenia publicznoprawnej kary pieniężnej, wyszczególnienie i scharakteryzowanie organów zaangażowanych w procesy dotyczące gromadzenia wpływów budżetu państwa z badanych kar, jak i szerokiego zakresu podmiotów ukaranych, od których te kary są pobierane. Omówienie – w oparciu o wybrane obszary uregulowań prawnych – rodzajów naruszeń, służące ustaleniu wartości zakodowanych w przepisach prawnych, które są przez te kary chronione, wpisuje się w ustalony zakres badań, dopełniając je aksjologiczną podbudowę.
5. Ustalenie międzynarodowego charakteru kar pieniężnych, tj. ich istnienia, specyfiki, funkcjonowania jako instrumentów normatywnych

w wybranych porządkach prawnych państw europejskich, a także ich wieloaspektowego zastosowania w różnych sferach aktywności publicznej w tych państwach. Za celowe uznano określenie zakresu (podmiotowego i przedmiotowego), funkcji i wymiaru fiskalnego kar pieniężnych w ujęciu komparatystycznym, aby wykazać różnice pomiędzy polskim a zagranicznym (niemieckim, francuskim, angielskim i duńskim) sposobem uregulowania analizowanych kar. Ogólne przedstawienie zagadnień systemowych umożliwi bowiem ustalenie, w jakich warunkach kształtowały się omawiane instrumenty prawne, przy czym w badaniach uwzględniono m.in. doświadczenia historyczne wskazanych państw, jak i właściwe im uwarunkowania ustrojowe, społeczne oraz gospodarcze. Dzięki takiemu ukierunkowaniu rozważań możliwe jest określenie różnych modeli rozwiązań systemowych dotyczących kar pieniężnych, co również wpisuje się w cel analiz.

Przystępując do badań sformułowano kilka hipotez<sup>15</sup> badawczych, dążąc do ich konfirmacji bądź falsyfikacji i do rozwiązania zakodowanych w nich problemów badawczych. Postawione hipotezy badawcze wsparto kilkoma pytaniami, służącymi ich potwierdzeniu lub zaprzeczeniu.

Ujęcie finansowoprawne analizowanych zagadnień wymusza skoncentrowanie głównych kierunków prowadzonych badań na pieniężnym wymiarze tytułowych kar. Czy zatem – co przyjmuje formę pierwszego pytania badawczego – uznanie różnego rodzaju publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym za niedaninowe źródło dochodów budżetu państwa przesądza czy też nie o możliwości ich zakwalifikowania do niepodatkowych należności budżetowych w rozumieniu art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej?<sup>16</sup> Z drugiej natomiast strony, w jakim zakresie – i czy w ogóle – wpisanie owych kar w kategorię źródeł niepodatkowych dochodów budżetu państwa, o których mowa w art. 111 pkt 12 FinPubU, jest sprzęgnięte z ich kwalifikacją jako niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 FinPubU? W ramach pierwszej hipotezy badawczej należy zatem rozważyć, czy wszystkie publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowić będą szczególnego rodzaju nie-

---

<sup>15</sup> Posługując się pojęciem hipotezy, za J. Apanowiczem przyjęto, że: „hipoteza jest przypuszczeniem lub prawdopodobieństwem istnienia (obecności) lub nie, danej rzeczy, zdarzenia, czy też zjawiska (procesu) w określonym miejscu lub czasie”. J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 48.

<sup>16</sup> Ustawa z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.), dalej: OrdPU.

podatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 FinPubU. Dla poszukiwania prawdziwości bądź negacji pierwszej hipotezy badawczej kluczowe jest oparcie się na założeniu, że skoro publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym są następstwem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem wskutek popełnionego czynu bezprawnego, to adresatowi norm sankcyjnych nie powinno zależeć na inicjowaniu jakiegokolwiek stosunku prawnego, który może wiązać się dla niego z negatywnymi konsekwencjami. Ustalić również należy, czy wszystkie publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym wpisują się w system finansów publicznych, który powinien stanowić pewną logiczną całość, wewnętrznie niesprzeczną, zupełną i opartą na określonych zasadach i konstrukcjach prawnych. Konstatacja ta wymaga jednak pogłębionych badań.

Druga z hipotez badawczych wiąże się z ważkim naukowo problemem, na ile (a jeśli tak, to w jakim zakresie) uniwersalizm publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym stanowiących źródło dochodów budżetu państwa jest pochodną ich wielogałęziowego zastosowania i czy jedynie ta właściwość jest istotna przy ustalaniu statusu prawnego (finansowoprawnego) tytułowych kar. Innymi słowy, na ile analizowane kary pieniężne w swej istocie wyłamują się normatywnym uwarunkowaniom jednej gałęzi prawa (w tym ujęciu prawa finansowego), mając *de iure* uniwersalny charakter i czy charakter ten determinuje ich status.

Trzecia sformułowana hipoteza badawcza zasadza się na przypuszczeniu, że wymóg transparentności aksjologicznej przepisów prawa każdorazowo odnosić należy do uregulowań dotyczących publicznoprawnych kar pieniężnych *in genere*. Uwzględnić bowiem trzeba, że ochrona wartości, którym służyć ma określony system prawny wyznacza nadrzędny kontekst i status tych kar, który powinien być na tyle ściśle sprecyzowany, aby nie dochodziło do sytuacji, w których państwo z czynu bezprawnego podmiotów prawa czerpie korzyści finansowe. Na ile zatem wymóg zapewnienia transparentności aksjologicznej znajdzie zastosowanie w omawianym obszarze wykażą dalsze badania, które muszą opierać się na konstatacji, że ustawodawcy nie wolno czynić z wpływów z kar pieniężnych, będących świadczeniem niemającym daninowego charakteru, podstawowego źródła dochodów jednostek sektora finansów publicznych. W związku z powyższym uzasadnione jest postawienie kolejnych pytań badawczych. Pierwszym z nich jest pytanie o to, czy tytułowe kary pieniężne są instrumentem prawnym służącym poszanowaniu wartości, które są prawnie chronione w normach określających pożądane (nakazane i zakazane) zachowania w całym systemie prawa, jak i zawężonym tylko do prawa finansowego