

# Kilka uwag prawno-legislacyjnych na temat fakultatywnych kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

Mateusz Kaczocho

Magister prawa, główny specjalista ds. legislacji w jednym z urzędów administracji rządowej, ukończył aplikację legislacyjną i niestacjonarne studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

## ***A Few Legal and Legislative Comments on the Optional Financial Penalties Regulated in the Health Care Services Financed from Public Funds Act***

---

*The subject of this publication is an analysis of the optional financial penalties regulated in the Health Care Services Financed from Public Funds Act. This paper starts with a general characteristics of the institution of financial penalty and elucidation of its nature. Next, it analyzes financial penalties regulated in the Act by reference to their structure and editing rules, administrative liability rules and the scope of Health Minister's discretion in imposing them. At the end, the article scrutinizes the limitation rules governing financial penalties regulated in the Act.*

---

### ***1. Pojęcie i charakter kar pieniężnych***

Instytucja kary pieniężnej nie została jak dotąd zdefiniowana w polskim systemie prawnym, pomimo że występuje w kilkudziesięciu ustawach, przynależących do różnych dziedzin prawa. W związku z tym pojęcie „kara pieniężna” zostało wyjaśnione w języku prawniczym. I tak przyjmuje się, że kary pieniężne stano-

wią pewien rodzaj represji, będącej reakcją organów nadzoru na nieprzestrzeganie obowiązków administracyjnoprawnych przez podmioty nadzorowane<sup>1</sup>. W trochę innym ujęciu kara pieniężna jest to sankcja, której istota wy-

---

<sup>1</sup> T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2007, s. 367.

raża się w obowiązku uiszczenia określonej w akcie stosowania prawa kwoty przez podmiot, który nie wykonał ciężącego na nim obowiązku administracyjnego lub wykonał go nienależycie<sup>2</sup>. Z kolei w orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że kara pieniężna jako instrument władztwa administracyjnego nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawy do czynu nie mieści się w reżimie tej odpowiedzialności<sup>3</sup>.

W doktrynie większe rozbieżności występują w zakresie ustalenia charakteru kar pieniężnych, co jest implikacją braku ogólnych regulacji dotyczących stosowania tej instytucji, a także następstwem wielości i różnorodności kar pieniężnych w polskim porządku prawnym. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że kary pieniężne należy zaliczyć do odpowiedzialności karnej jako trzeci (obok odpowiedzialności za przestępstwa i odpowiedzialności za wykroczenia) rodzaj tej odpowiedzialności<sup>4</sup>. W innym ujęciu kara pieniężna jest jednym z typów sankcji administracyjnej<sup>5</sup>, do której zasadniczo nie stosuje się zasad prawa karnego ani postępowania karnego. Niekiedy też karę pieniężną kwalifikuje się jako sankcję prawno-finansową, co uzasadnia się w szczególności (np. w prawie ochrony środowiska) odmiennym sposobem ustalania wysokości tych kar<sup>6</sup>.

Wreszcie można wskazać na umiarkowany pogląd, zgodnie z którym kara pieniężna jest administracyjną sankcją penalną<sup>7</sup>. Stanowisko to najlepiej oddaje istotę kar pieniężnych. Z jednej strony bezsporne jest, że kara pieniężna stanowi administracyjną sankcję. Przemawia za tym przede wszystkim to, iż kara pieniężna jest wymierzana za stany przeszłe – w drodze decyzji administracyjnej, względnie postanowienia, przez organy administracji publicznej (monokratyczne lub kolegialne) w związku z zaistnieniem deliktu administracyjnego<sup>8</sup>.

Nie bez znaczenia jest również to, że odpowiedzialność administracyjną zagrożoną karą pieniężną mogą ponosić zarówno osoby fizyczne czy osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a nawet organy administracji publicznej, podczas gdy odpowiedzialność karną ponoszą osoby fizyczne.

Z drugiej strony instytucja kary pieniężnej wykazuje pewne podobieństwa do kary grzywny w rozumieniu prawa karnego. Jedną z jej podstawowych funkcji, obok funkcji prewencyjnej, jest bowiem funkcja represyjna, to znaczy, że kara pieniężna ma stanowić dolegliwość dla podmiotu, wobec którego jest stosowana<sup>9</sup>. Warto też podkreślić, że kary pieniężne przewyższają niejednokrotnie wysokość grzywien orzekanych przez sądy za przestępstwa, a mogą także wywierać znaczący wpływ na dobre imię ukaranego poprzez publikowanie – również na stronach internetowych urzędów administracji je nakładających – informacji o karach nałożonych przez poszczególne organy<sup>10</sup>. Wreszcie zauważyć trzeba, że niektóre elementy kar pieniężnych – takie choćby jak widełkowy sposób określenia wysokości kar pieniężnych, szeroki

2 B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne*, Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Zolla, t. 1, WKP/Lex 2012.

3 Np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2014 r., II SA/OI 419/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC11C10921> (dostęp 8 kwietnia 2015).

4 W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79.

5 Tak np. M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego, Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 652 czy T. Kocowski, *Reglamentacja działalności...*, dz. cyt., s. 366.

6 Zob. M. Mazurkiewicz, *Oplaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986, s. 108 i n.

7 M. Król-Bogomilska, *Z problematyki zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica” 2012, t. 55, s. 58.

8 M. Kaczocha, *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2 (88), s. 58.

9 P. Przybyś, *Funkcje sankcji administracyjnych* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 170.

10 R. Stankiewicz, *Administracyjne kary pieniężne w prawie energetycznym (wybrane zagadnienia)*, „Studia Iuridica” 2012, t. 55, s. 44.

luz decyzyjny co do ich wymierzenia czy też możliwość odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej – zbliżają je do sankcji karnych.

## **2. Charakterystyka kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych**

Przykładem administracyjnych sankcji penalnych są kary pieniężne uregulowane w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>11</sup> (dalej: ustawa o świadczeniach). Kompetencję do wymierza-

egzekucyjnym w administracji<sup>13</sup>. Kontrola stosowania tych kar – pod kątem zgodności z prawem – należy do sądów administracyjnych. Kontrola ta polega na zbadaniu, czy organ nie przekroczył prawnie określonych granic uznania i nie dopuścił się ekscesu administracyjnego przez uruchomienie zbyt surowej sankcji, czy poprawnie zrekonstruował treść normy prawnej zawierającej sankcję (dokonał indywidualizacji przesłanek tworzących hipotezę normy prawnej) i czy nie naruszył obowiązującej procedury<sup>14</sup>.

Niemniej jednak – obok typowych cech prawa administracyjnego – w konstrukcji tych kar można dostrzec pewne elementy charakterystyczne dla



**W konstrukcji prawnej kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej można dostrzec pewne elementy charakterystyczne dla prawa penalnego, takie jak choćby: szeroki zakres luzu decyzyjnego co do wymierzenia kary pieniężnej, względnie oznaczona wysokość czy też występowanie zwrotów subiektywizujących odpowiedzialność administracyjną.**

nia tych kar, w drodze decyzji administracyjnej, ma bowiem minister właściwy do spraw zdrowia, a nie niezawisły sąd. Realizuje ją w ramach postępowania jurysdykcyjnego unormowanego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup> (dalej: k.p.a.), zaś same kary pieniężne podlegają egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu

prawa penalnego, takie jak choćby: szeroki zakres luzu decyzyjnego co do wymierzenia kary pieniężnej, względnie oznaczona wysokość kar pieniężnych czy też występowanie zwrotów subiektywizujących

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. nr 164, poz. 1027, z późn. zm.

12 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.

13 Zob. art. 181 ust. 1 i art. 183 ustawy o świadczeniach.

14 A. Skoczylas, *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne...*, dz. cyt., s. 634; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 127 i 128.

odpowiedzialność administracyjną – o czym będzie mowa poniżej.

Przesłanki wymierzenia kar pieniężnych i podmioty podlegające ukaraniu określone zostały w art. 167 i art. 170–171 ustawy o świadczeniach. Zgodnie z tymi regulacjami minister właściwy do spraw zdrowia może nałożyć karę pieniężną na:

mentów rażącego naruszenia przez nią prawa lub rażącego naruszenia interesu świadczeniobiorców.

Patrząc na wymienione przesłanki nałożenia kar, warto zwrócić uwagę, że ustawodawca używa w nich zwrotów niedookreślonych (np. „naruszenie interesów świadczeniobiorców”, „rażące naruszenie pra-



## Występowanie w strukturze deliktów administracyjnych zwrotów niedookreślonych oraz blankietowych nie pozwala na dowolność w ich interpretowaniu.

1. Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: NFZ) lub zastępcę Prezesa NFZ albo dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ, odpowiedzialnego za naruszenie prawa, statutu NFZ lub interesów świadczeniobiorców, a także za nieudzielanie wyjaśnień i informacji;
2. aptekę, w przypadku naruszenia przez nią prawa lub interesów świadczeniobiorców, a także w razie odmowy udzielenia wyjaśnień i informacji o sposobie usunięcia nieprawidłowości;
3. świadczeniodawcę lub podmiot, któremu NFZ powierzył wykonywanie niektórych czynności, w razie nieusunięcia przez niego stwierdzonych nieprawidłowości;
4. aptekę, w razie nieusunięcia przez nią w wyznaczonym terminie stwierdzonych nieprawidłowości;
5. świadczeniodawcę lub podmiot, któremu NFZ powierzył wykonywanie niektórych czynności, w przypadku stwierdzenia na podstawie uzyskanych informacji, wyjaśnień lub dokumentów<sup>15</sup> rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesów świadczeniobiorców;
6. aptekę, w razie stwierdzenia na podstawie uzyskanych informacji, wyjaśnień lub doku-

wa”) czy wręcz blankietowych („w przypadku naruszenia prawa”). W tym miejscu należy wskazać, że używanie takich zwrotów w przepisach ustanawiających kary pieniężne budzi pewne wątpliwości, gdyż przesłanki nałożenia kary pieniężnej powinny być określone w ustawie w sposób wyraźny i precyzyjny, tak aby sfera możliwych wątpliwości znaczeniowych przepisu sankcyjnego była jak najbardziej zminimalizowana. Jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 października 2012 r., P 27/11<sup>16</sup>, z gwarantowanej przez art. 42 ust. 1 konstytucji (w związku z art. 2 konstytucji) zasady określoności przepisów represyjnych (karnych – w rozumieniu konstytucji) wynika m.in. powinność określenia w ustawie materialnych elementów czynu zabronionego w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego). Warto tutaj podnieść, że TK rozumie przepisy represyjne szerzej niż tylko przepisy karne *sensu stricto*, gdyż do tych przepisów zalicza też m.in. delikty dyscyplinarne i administracyjne.

Występowanie w strukturze powyższych deliktów administracyjnych zwrotów niedookreślonych oraz blankietowych nie oznacza jednak dowolności w ich interpretowaniu. Co prawda, minister właści-

<sup>15</sup> Określonych w art. 165 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o świadczeniach.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 1124, OTK-A 2012/9/104.

wy do spraw zdrowia w procesie wykładni pojęcia nieostrego będzie się posługiwał zasadniczo subiektywną argumentacją aksjologiczną, niemniej powinien również uwzględniać takie czynniki, jak np. zasady ogólnosystemowe, normy etyczne, zasady sprawiedliwości, prawidłowości ekonomiczne czy normy zwyczajowe<sup>17</sup>. Innymi słowy – musi kierować się pewnymi zasadami postępowania o uzasadnieniu

zaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych”.

W przypadku przepisów zawierających zwroty blankietowe należy mieć na względzie, że nie rozstrzygają one samodzielnie pewnych kwestii, lecz wydawane rozstrzygnięcia uzależniają od norm ustanowionych w innych przepisach<sup>20</sup>. W związku z tym



## Ze względu na to, że ustawodawca posłużył się zwrotem „minister właściwy do spraw zdrowia może nałożyć”, nie ulega wątpliwości, że kary pieniężne są sankcjami o charakterze fakultatywnym.

aksjologicznym, nieokreślonymi wyraźnie w przepisach prawa lub kierować się ocenami indywidualnymi konkretnej sytuacji<sup>18</sup>.

Z kolei odnośnie do sposobu rozumienia pojęcia „rażące naruszenie prawa” trafnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 17 czerwca 2014 r., I SAB/Lu 3/14<sup>19</sup>, wskazał, że „rażące naruszenie prawa jest postacią kwalifikowaną naruszenia prawa i jako takie powinno być interpretowane ściśle. (...) Zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego sformułowania, za działanie »rażące« należałoby uznać działanie bezspornie ponad miarę, niewątpliwe, wyraźne oraz oczywiste. Nie każde więc naruszenie prawa wskutek prowadzenia postępowania w sposób przewlekły będzie naruszeniem rażącym. Ocena, czy mamy do czynienia z naruszeniem rażącym, powinna być przy tym dokonywana w powią-

zaniu minister właściwy do spraw zdrowia, wydając decyzję o wymierzeniu kary pieniężnej, nie może się oprzeć jedynie na przepisie blankietowym, gdyż przepis ten wymaga współzastosowania z innym przepisem ustawy o świadczeniach lub aktu wykonawczego do niej, który został naruszony przez aptekę albo organ NFZ.

W obydwu przypadkach niezbędne jest również wskazanie w uzasadnieniu decyzji administracyjnej sposobu interpretacji niedookreślonego pojęcia lub zwrotu blankietowego, tak aby strona mogła się zapoznać z przesłankami wymierzenia kary pieniężnej.

Ze względu na to, że w powyższych regulacjach ustawodawca posłużył się zwrotem „minister właściwy do spraw zdrowia może nałożyć”, nie ulega wątpliwości, że kary pieniężne są sankcjami o charakterze fakultatywnym. W konsekwencji oznacza to, że w razie popełnienia deliktu administracyjnego przez świadczeniodawcę lub inny podmiot minister właściwy do spraw zdrowia decyduje w ramach uznania administracyjnego o nałożeniu na niego (bądź też

17 M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4, s. 136 i 137.

18 M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 245.

19 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A56FEB8CDB> (dostęp 8 kwietnia 2015).

20 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia. 22 października 2014, II SA/Wr 608/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3C772898C8> (dostęp 8 kwietnia 2015).

nie) kary pieniężnej. Uznanie administracyjne charakteryzuje się bowiem tym, że organ nie jest związany ścisłymi kryteriami prawnymi, a więc ma pewną swobodę w kształtowaniu treści rozstrzygnięcia<sup>21</sup>.

Należy przy tym wskazać, że w doktrynie prawa administracyjnego kary pieniężne o charakterze fakultatywnym nie są jednolicie oceniane. Z jednej strony podkreśla się, że ze względów celowościowych zapewniają odpowiednią indywidualizację rozstrzygnięcia organu administracji publicznej<sup>22</sup>, a co za tym idzie, organ na podstawie kompetencji ustawowej ma możliwość wyboru właściwego w jego ocenie rozstrzygnięcia w danej sprawie. Z drugiej zaś strony wskazuje się (na przykładzie kar pieniężnych z zakresu rynku finansowego), że w konstrukcji tego typu kar organy władzy wykonawczej zostały wyposażone w atrybuty należne organom wymiaru sprawiedliwości, a nadto korzystac mogą z uznania administracyjnego, konkretyzować *casu ad casum* znaczenie pojęć ustawowo niedookreślonych, ustalać wysokość kary w sytuacji braku choćby najogólniejszych ustawowych dyrektyw wymiaru tej kary<sup>23</sup>. Ponadto rodzi się pytanie, jakie względy należy brać pod uwagę, dokonując wyboru między dwiema możliwościami: karać czy nie karać<sup>24</sup>.

Uwzględniając powyższe, można zaaprobować instytucję fakultatywnych kar pieniężnych, ale pod warunkiem, że w ich konstrukcji prawodawca nie będzie posługiwał się pojęciami niedookreślonymi czy też blankietowymi, a także zostanie utworzony katalog dyrektyw, które organ administracji publicznej uwzględni przy ustalaniu ich wysokości. W przeciwnym razie zakres dyskrejonalnej kompetencji do wymierzenia kar pieniężnych będzie bardzo duży, co koliduje w szczególności z zasadą pewności prawa (czy szerzej – z zasadą demokratycznego państwa prawnego), a ponadto zbliża proces wymierzania

tych kar do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. To zaś wywołuje wątpliwości w kontekście zasady podziału władzy.

Ustawodawca nie określił zasad korzystania z dyskrejonalnej kompetencji do nakładania kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach, co jest zresztą typowe dla fakultatywnych kar pieniężnych występujących w polskim systemie prawnym. W związku z tym kluczowe znaczenie ma tutaj zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli<sup>25</sup>. Znajduje ona zastosowanie przede wszystkim do decyzji podejmowanych w ramach uznania administracyjnego, gdyż w procesie podejmowania decyzji związanych brak jest możliwości kształtowania przez organ administracji publicznej treści rozstrzygnięcia, którego brzmienie jest determinowane bezwzględnie wiążącą normą prawa materialnego<sup>26</sup>. Przy korzystaniu z instytucji uznania administracyjnego nie bez znaczenia jest również zasada równości wobec prawa, zgodnie z którą wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W kontekście procedury wymierzania kar pieniężnych nakazuje ona równo traktować sprawców deliktów administracyjnych charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu.

Minister właściwy do spraw zdrowia ma zatem możliwość wyboru odpowiedniego rozstrzygnięcia (tj. wymierzenia kary pieniężnej albo nienakładania jej) z uwzględnieniem m.in. interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz zasady równości wobec prawa, a ponadto, zgodnie z zasadą przekonywania, powinien wskazać i wyjaśnić, w uzasadnieniu faktycznym i prawnym decyzji administracyjnej, przesłanki, jakimi się kierował, podejmując decyzję o wymierzeniu kary pieniężnej (albo o odstąpieniu od jej wymierzenia).

Kary pieniężne uregulowane w ustawie o świadczeniach są sankcjami względnie oznaczonymi, czyli

21 Zob. uzasadnienie do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2014 r., IV SA/GL 262/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/COFF11815A> (dostęp 8 kwietnia 2015).

22 A. Skoczylas, *Sankcje administracyjne...*, dz. cyt., s. 634.

23 Por. B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych...*, dz. cyt.

24 M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym na tle europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 45.

25 Zgodnie z tą zasadą organ administracji publicznej załatwia sprawę z uwzględnieniem interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli (por. art. 7 k.p.a.).

26 T. Woś (red.), A. Krawiec, H. Knysiak-Molczyk, T. Kiełkowski, M. Kamiński, *Postępowanie administracyjne*, Lexis Nexis 2013, s. 117.

takimi, które określają rodzaj kary i granice jej wymiaru<sup>27</sup>. Ustawodawca określił bowiem wysokość tych kar przez wyznaczenie ich górnego progu. Jakkolwiek takie rozwiązanie legislacyjne pozwala organowi stosującemu prawo dostosować wymiar kary do okoliczności naruszenia prawa, wywołuje ono jednak pewne wątpliwości z punktu widzenia wspomnianej już zasady określoności przepisów prawa. Wyznaczenie bowiem tylko górnej granicy wysokości kary pieniężnej powoduje, że organ dysponuje dużym luzem decyzyjnym co do ustalenia wysokości kary pieniężnej za mniejszej wagi naruszenia przepisów (wszak nie ma wyznaczonej dolnej granicy wysokości kary), a podmiot ukarany ma utrudnioną ocenę, czy wysokość kary jest współmierna do wagi naruszenia. To wszystko powoduje, że lepszym rozwiązaniem jest określanie wysokości kar pieniężnych względnie oznaczonych w sposób widełkowy, czyli od... do..., pomimo że jest on kojarzony z przepisami karnymi.

Tam gdzie ustawodawca posługuje się karami względnie oznaczonymi, pojawia się pytanie o kryteria, jakimi powinien kierować się organ uprawniony do ich stosowania<sup>28</sup>. Ze względu na brak ogólnej regulacji dotyczącej stosowania i wymierzania kar pieniężnych ustawodawca zazwyczaj katalogi z dyrektywami kar pieniężnych względnie oznaczonych zamieszcza w szczegółowych przepisach prawa administracyjnego materialnego. Na gruncie ustawy o świadczeniach zamknięty katalog z dyrektywami został zamieszczony w art. 183 ust. 2, zgodnie z którym przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej nakładanej na podstawie przepisów ustawy minister właściwy do spraw zdrowia jest obowiązany uwzględniać rodzaj i wagę stwierdzonych nieprawidłowości. Rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości to innymi słowy typ (typy) deliktu(-ów), o których mowa w art. 167 i 170–171 ustawy o świadczeniach. Z kolei w pojęciu „waga stwierdzonych nieprawidłowości” mieszczą się rozmaite czynniki, takie jak: rozmiar naruszenia prawa, czas jego trwania czy rozmiar szkody powstałej na skutek zaistnienia deliktu administracyjnego.

27 J. Nowacki (w:) J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997, s. 30.

28 D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 146.

### 3. Zasada odpowiedzialności administracyjnej zagrożonej karami pieniężnymi, o których mowa w ustawie o świadczeniach

Tytułem wstępu należy wskazać, że dosyć powszechnie przyjmuje się, iż odpowiedzialność administracyjna zagrożona karami pieniężnymi ma charakter obiektywny. Oznacza to, że przy nakładaniu tych kar z reguły nie bierze się pod uwagę winy, lecz skutek lub fakt naruszenia warunku, np. zezwolenia administracyjnego albo niepodjęcia nakazanego działania<sup>29</sup>.

To zresztą istotnie różni odpowiedzialność administracyjną od karnej. W prawie karnym odpowiedzialność jest oparta na zasadzie winy, także gdy chodzi o grzywny. Natomiast w przypadku deliktu administracyjnego, za popełnienie którego wymierzane są kary pieniężne, odpowiedzialność ta może być oparta na zasadzie winy, ale częściej jest odpowiedzialnością obiektywną, niezależną od stopnia zawinienia, odmienną więc od odpowiedzialności karnej<sup>30</sup>.

Co jeszcze istotne, odpowiedzialność administracyjna nie ma jednolitego charakteru – może być typu *absolute* albo typu *strict liability* (nie jest odpowiedzialnością absolutną)<sup>31</sup>. Za tym drugim typem odpowiedzialności opowiada się Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08<sup>32</sup>, stwierdził, że odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego i podmiot naruszający przepisy prawa może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić<sup>33</sup>.

29 J. Lang, *Postępowanie karne, porządkowe i dyscyplinarne w administracji* (w:) E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s.178.

30 M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, nr specjalny, s. 67.

31 Szerzej D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, dz. cyt., s. 178.

32 OTK-A 2009/8/125.

33 Zob. też wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 21/01, [http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/qfullhit.htm?CiWebHitsFile=/otk/teksty/otk/2002/p\\_12\\_01.doc&CiRestriction=@](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/qfullhit.htm?CiWebHitsFile=/otk/teksty/otk/2002/p_12_01.doc&CiRestriction=@)



Przechodząc na grunt kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach, należy stwierdzić, że odpowiedzialność administracyjna zagrożona tymi karami jest typu *strict liability*, co wynika nie tylko z powołanego orzecznictwa TK, lecz także z samej konstrukcji tych kar. Są one bowiem nakładane w ramach uznania administracyjnego, co w praktyce oznacza, że w pewnych przypadkach minister właściwy do spraw zdrowia może uznać za niecelowe ich nakładanie na określony podmiot. W szczególności kar nie powinno się nakładać w przypadku, gdy podmiot, któremu zarzuca się popełnienie deliktu administracyjnego, wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić, i nie miał przy tym wpływu na powstałe naruszenia prawa (spowodowane np. działaniem siły wyższej).

Co więcej, w konstrukcji kar pieniężnych unormowanych w ustawie o świadczeniach występują elementy subiektywizujące odpowiedzialność administracyjną, co różni je istotnie od innych kar pieniężnych występujących w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego<sup>34</sup>. Przykładem takiej subiektywizacji i zarazem indywidualizacji odpowiedzialności może być użyte w strukturze kary pieniężnej, o której mowa w art. 167 ust. 1 ustawy o świadczeniach, sformułowanie: „odpowiedzialnego za te naruszenia lub nieudzielenie wyjaśnień i informacji”. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 października 2006 r., II GSK 152/06<sup>35</sup>, dla zastosowania normy zawartej w art. 167 ustawy o świadczeniach wymagane jest nie tylko wykazanie naruszenia prawa, statutu lub interesów świadczeniobiorców, jak również odmowy udzielenia wyjaś-

Contents%20"4%20lipca%202002"%20&CiHiliteType=Full (dostęp 8 kwietnia 2015).

34 W literaturze prawa administracyjnego podkreśla się, że przypadki subiektywizacji odpowiedzialności administracyjnej, polegającej na odwołaniu się przez ustawodawcę do zjawisk psychicznych (jak świadomość, wola czy zamiar), które muszą towarzyszyć zewnętrznemu zachowaniu się adresata obowiązku i które wyrażają jego stosunek psychiczny do własnego czynu (umyślność, nieumyślność), należą do rzadkości, zob. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 126.

35 Lex nr 269437.

nień i informacji. Niezbędne jest także przypisanie danej osobie (Prezesowi NFZ, jego zastępcy lub dyrektorowi oddziału wojewódzkiego NFZ) odpowiedzialności za dane działanie lub zaniechanie. Organ właściwy do wymierzenia kary jest zobowiązany do dokładnego wykazania, dlaczego daną osobę uważa za odpowiedzialną i w czym ta odpowiedzialność się przejawia. Z kolei w wyroku z dnia 6 kwietnia 2006 r., II GSK 24/06<sup>36</sup>, NSA stwierdził, że w sytuacji niewykonywania przez NFZ obowiązków nałożonych na niego w ustawie o świadczeniach należy podejmować działania określone w art. 165 i 166 tej ustawy. Niezależnie od podejmowanych działań właściwy organ może stosować sankcję przewidzianą w art. 167 ustawy o świadczeniach, gdy powodem niewykonania przez NFZ obowiązków ustawowych są okoliczności, które można powiązać ze sferą zindywidualizowanych obowiązków określonych osób.

Innym przykładem subiektywizacji odpowiedzialności administracyjnej na gruncie ustawy o świadczeniach jest zwrot „w przypadku odmowy udzielenia wyjaśnień i informacji”, o którym mowa w art. 167 ust. 2. Wskazuje on bowiem na wolę (świadomość) popełnienia deliktu administracyjnego.

#### 4. Kwestia przedawnienia wymierzenia kar pieniężnych

Przedawnienie kar pieniężnych w pewnym uogólnieniu oznacza, że po upływie określonego w ustawie czasokresu od chwili popełnienia deliktu administracyjnego ustaje jego karalność. Ustawa o świadczeniach milczy w zakresie instytucji przedawnienia wymierzenia kar pieniężnych ani nie odsyła w tym zakresie do stosowania regulacji innej ustawy. Można zatem przyjąć, iż kary pieniężne uregulowane w ustawie o świadczeniach nie przedawniają się albo że należy do nich stosować odpowiednio regulacje innych ustaw dotyczących problematyki przedawnienia kar (należności). Pierwsze stanowisko, pomimo że znajduje wsparcie w literalnej wykładni ustawy o świadczeniach, budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Otóż przyjęcie, że kary te nie przedawniają się, jest trudne do pogodzenia z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, opiera-

36 Lex nr 198005.



jącej się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu<sup>37</sup>.



## Należy opowiedzieć się za poglądem dopuszczającym odpowiednie stosowanie regulacji innych ustaw w zakresie przedawnienia wymierzenia kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach.

Stąd też należy opowiedzieć się za poglądem dopuszczającym odpowiednie stosowanie regulacji innych ustaw w zakresie przedawnienia wymierzenia kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach. Rodzi się tylko pytanie, które to mają być regulacje. Nie będzie to na pewno art. 45 § 1 kodeksu wykroczeń<sup>38</sup>, gdyż przepisów tej ustawy nie stosuje się, nawet odpowiednio, do kar pieniężnych. Natomiast w tym zakresie można by rozważyć zastosowanie odpowiednio art. 68 § 1 w zw. z art. 2 § 2 ordynacji podatkowej<sup>39</sup> i przyjąć, że kara pieni-

na przedawnia się z upływem 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym dokonano deliktu administracyjnego. Wynika to stąd, że kara pieniężna mieści się w pojęciu „niepodatkowe należności budżetu państwa”.

### 5. Podsumowanie

Kary pieniężne uregulowane w ustawie o świadczeniach są sankcjami fakultatywnymi i względnie oznaczonymi. To z kolei oznacza, że organ admini-

stracji publicznej dysponuje dużym luzem decyzyjnym co do wymierzenia i ustalenia ich wysokości. Swobodę tę ograniczają jednak ogólne zasady postępowania administracyjnego, w tym zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, a przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej – dyrektywy ich wymiaru w postaci rodzaju i wagi stwierdzonych nieprawidłowości.

W strukturze kar pieniężnych, o których mowa w ustawie o świadczeniach, występują liczne pojęcia niedookreślone i blankietowe, co wywołuje wątpliwości w kontekście zasady określoności przepisów, która wymaga, aby przepisy zawierające sankcje były zredagowane w sposób jasny i jednoznaczny. Stąd też požądane byłoby w drodze nowelizacji ustawy o świadczeniach zmienić brzmienie przepisów o karach pieniężnych, które zawierają pojęcia niedookreślone lub blankietowe – w ten sposób, że pojęcia te zostałyby zastąpione pojęciami precyzyjnymi lub odesłaniami do konkretnych przepisów ustawy o świadczeniach.

Odpowiedzialność administracyjna zagrożona karami pieniężnymi uregulowanymi w ustawie

37 Por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P. 3/00, OTK ZU 5/2000/138.

38 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.). Zgodnie z art. 45 § 1 k.w. karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od popełnienia czynu.

39 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 749).

o świadczeniach jest typu *strict liability*, co oznacza, że podmiot, któremu zarzuca się popełnienie deliktu administracyjnego, może się uwolnić od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić, i nie miał wpływu na naruszenie prawa. Niemniej jednak odpowiedzialność ta w niektórych przypadkach nabiera cech subiektywnych, o czym świadczą takie sformułowania, jak: „odpowiedzialnego za te naruszenia lub nieudzielanie wyjaśnień i informacji” czy „w przypadku odmowy udzielenia wyjaśnień i informacji”, użyte w strukturze poszczególnych deliktów administracyjnych. W tych przypadkach, oprócz stwierdzenia naruszenia prawa, organ administracji publicznej musi udowodnić wystąpienie przesłanki subiektywizującej

odpowiedzialność administracyjną, aby nałożyć na sprawcę karę pieniężną. Ponadto w przypadku kwalifikowanego deliktu administracyjnego (polegającego na rażącym naruszeniu prawa) kara pieniężna powinna mieć charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny.

Ustawa o świadczeniach nie przewiduje instytucji przedawnienia wymierzenia kary pieniężnej. W związku z tym – w tym zakresie – na mocy art. 2 § 2 ordynacji podatkowej może być stosowany art. 68 § 1 tej ustawy. Należałoby jednak postulować wyraźne wprowadzenie tej instytucji do ustawy o świadczeniach (przy jej nowelizacji), w celu poszerzenia gwarancji podmiotom administrowanym, albo wprowadzenie ogólnej regulacji w tym zakresie mającej zastosowanie do kar pieniężnych występujących w polskim systemie prawa.