Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Wydział Prawa i Ekonomii

Celina Siermińska-Warczak

Odpowiedzialność karna za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej

Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem
dr hab. Radosława Krajewskiego, prof. uczelni

Bydgoszcz 2025

Spis treści

Wstęp…….....9

Rozdział pierwszy

Istota i obszary kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej

1. Pojęcie kontroli administracji publicznej…….....27
2. Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców…….....31
3. Kontrola nad administracją publiczną…….....50
4. Pozostałe kontrole…….....57

Rozdział drugi

Przestępstwa polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli

1. Ogólna charakterystyka przestępstw polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli……..62
2. Przestępstwa udaremniania lub utrudniania kontroli z art. 225 Kodeksu karnego……70

2.1. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli z zakresu ochrony środowiska…….....73

2.2. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli z zakresu inspekcji pracy…….....78

2.3. Udaremnianie lub utrudnianie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku……84

3. Przestępstwa skarbowe udaremniania lub utrudniania kontroli…….....87

3.1. Przestępstwo skarbowe z art. 83 §1 Kodeksu karnego skarbowego……90

3.1.1. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia czynności sprawdzających…97

3.1.2. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli podatkowej…….100

3.1.3. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej….103

3.1.4. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia audytu…….....108

3.1.5. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia czynności audytowych……..110

3.1.6. Udaremnianie lub utrudnianie dokonania nabycia sprawdzającego……112

3.1.7. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli w zakresie danych o transakcjach płatniczych akceptanta…….....113

3.2. Przestępstwa skarbowe z art. 94 §1 i §2 kodeksu karnego skarbowego……115

4. Przestępstwa pozakodeksowe polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli w poszczególnych jej obszarach……..119

4.1. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli……...……...125

4.2. Ochrona środowiska…….....131

4.2.1. Utrudnianie lub uniemożliwianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym……..131

4.2.2. Uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych……133

4.3. Obrót gospodarczy……...…....137

4.3.1. Utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych prowadzonych na podstawie ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym…….……137

4.3.2. Utrudnianie lub udaremnianie kontroli działalności podmiotów uczestniczących w procesach sekurytyzacji prowadzonej na podstawie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym……..142

4.3.3. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli na podstawie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw…….……145

4.4. Zdrowie…….....148

4.4.1. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli w zakresie nadzoru specjalistycznego nad organizacją krwiolecznictwa prowadzonej na podstawie ustawy o publicznej służbie krwi……..148

4.4.2. Udaremnianie lub utrudnianie inspekcji albo kontroli działalności wykonywanej na podstawie Prawa farmaceutycznego……150

4.5. Bezpieczeństwo i porządek publiczny……..……...157

4.5.1. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia inspekcji na podstawie ustawy o wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów……...157

4.5.2. Utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym……...160

4.5.3. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu……163

4.5.4. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli przestrzegania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych…….....169

4.5.5. Udaremnianie lub istotne utrudnianie kontroli przestrzegania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości……...175

4.5.6. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli działalności wykonywanej w zakresie usług ochrony osób i mienia…….....177

4.5.7. Udaremnianie kontroli prowadzonej na podstawie Prawa budowlanego…….180

Rozdział trzeci

Wykroczenia polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli

1. Ogólna charakterystyka wykroczeń polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli……....185

2. Wykroczenie uniemożliwiania lub utrudniania przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej z art. 82a §3 Kodeksu wykroczeń……...188

3. Wykroczenia skarbowe udaremniania lub utrudniania kontroli z art. 83 §2 oraz art. 94 §3 Kodeksu karnego skarbowego…….....192

4. Wykroczenia pozakodeksowe udaremniania lub utrudniania kontroli w różnych jej zakresach…….....195

4.1. Kontrola regionalnych izb obrachunkowych…….....195

4.2. Ochrona środowiska…….....198

4.2.1. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej przez Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa……...198

4.2.2. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie Prawa atomowego……...202

4.2.3. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej wobec podmiotów prowadzących recykling odpadów opakowaniowych……..205

4.2.4. Utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami…….....207

4.3. Praca i ubezpieczenia społeczne……...210

4.3.1. Utrudnianie działalności organu Państwowej Inspekcji Pracy…….210

4.3.2. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych…….214

4.3.3. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych……...222

4.4.Obrót gospodarczy……....227

4.4.1. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli przez Inspekcję Handlową…….227

4.4.2. Uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi……..……..…….....229

4.4.3. Uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o finansowaniu społecznościowym……..234

4.4.4. Utrudnianie wykonywania zadań w zakresie sprawowania nadzoru przez organy administracji miar…….....236

4.4.5. Uniemożliwianie lub utrudnianie wykonywania zadań w zakresie nadzoru przez organy administracji probierczej……..238

4.4.6. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli wyrobów budowlanych…….....240

4.5. Zdrowie……....243

4.5.1. Utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Sanitarną……...243

4.5.2. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej przez Inspekcję Weterynaryjną……..250

4.5.3. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli w zakresie realizacji ubezpieczenia zdrowotnego…….....254

4.5.4. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego……..260

4.6. Bezpieczeństwo i porządek publiczny…….....263

4.6.1. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli na podstawie ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego…….....263

4.6.2. Utrudnianie kontroli obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa……...266

4.6.3. Udaremnianie lub utrudnianie wykonywania kontroli przez organy dozoru technicznego…….....268

4.6.4. Udaremnianie lub utrudnianie czynności inspekcyjnych w żegludze śródlądowej……..271

4.6.5. Udaremnianie lub utrudnianie wykonywania czynności nadzorczych nad działalnością doradców restrukturyzacyjnych……..273

Rozdział czwarty

Delikty administracyjne w zakresie utrudniania lub udaremniania kontroli

1. Zagadnienia ogólne……..276

2. Charakterystyka wybranych deliktów administracyjnych polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli……...283

2.1. Utrudnianie przeprowadzenia kontroli przez organy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych…….....283

2.2. Uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami…….....289

2.3. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli lub inspekcji wynikających z kompetencji Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych……..292

2.4. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzania kontroli organowi Inspekcji Ochrony Środowiska ……..…….....295

2.5. Uniemożliwianie lub utrudnianie prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego…….298

2.6. Uniemożliwianie lub utrudnianie wykonywania nadzoru i kontroli upoważnionym pracownikom organów nadzoru górniczego ……..302

2.7. Udaremnianie lub utrudnianie wykonywania nadzoru i kontroli organom administracji geologicznej…….....305

2.8. Uniemożliwianie lub utrudnianie przez kwalifikowanego dostawcę usług zaufania wykonywania czynności audytowych…….....306

Rozdział piąty

Wybrane przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli w świetle danych statystycznych

1. Wszczęte postępowania i stwierdzone przestępstwa z art. 225 k.k. na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Policji……...309

2. Prawomocne skazania za przestępstwa polegające na utrudnianiu i udaremnianiu kontroli na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości…….313

2.1. Informacje ogólne……...…….....313

2.2. Przestępstwa z Kodeksu karnego……..……...……317

2.2.1. Występek z art. 225 § 1 Kodeksu karnego……317

2.2.2. Występek z art. 225 §2 Kodeksu karnego……324

2.2.3. Występek z art. 225 §4 Kodeksu karnego……332

2.3. Przestępstwa z Kodeksu karnego skarbowego…….....334

2.3.1. Przestępstwo skarbowe z art. 83 §1 Kodeksu karnego skarbowego…….334

2.3.2. Przestępstwo skarbowe z art. 94 §1 i §2 Kodeksu karnego skarbowego……...337

2.4. Przestępstwa pozakodeksowe……..339

2.4.1. Przestępstwo z art. 132 Prawa farmaceutycznego……340

2.4.2. Przestępstwo z art. 50b ustawy o ochronie osób i mienia…….340

2.4.3. Przestępstwo z art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego……341

Podsumowanie…….....348

Bibliografia

1. Źródła prawa……....369
2. Monografie, podręczniki, słowniki……...382
3. Rozdziały w monografiach i podręcznikach……..…….383
4. Komentarze i systemy prawa…….…...385
5. Artykuły i glosy w czasopismach…….……400
6. Orzeczenia……405
7. Uzasadnienia projektów ustaw…….....412
8. Pozostałe źródła……415

Wstęp

Podejmowanie działań z zakresu administracji publicznej, w tym związanych z wydatkowaniem środków publicznych, jak też prowadzenie określonego rodzaju działalności i wykonywanie innych aktywności istotnych z punktu widzenia interesów państwa i społeczeństwa wiąże się zwykle z obowiązkiem poddania się kontroli prowadzonej przez uprawnione do tego podmioty administracji publicznej. Kontrole te realizowane są w różnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. Stanowią one jeden z podstawowych instrumentów zapewniania zgodności działań podmiotów z obowiązującym porządkiem prawnym. Ich skuteczność uzależniona jest jednak nie tylko od kompetencji i zasobów samych instytucji kontrolujących, ale także od odpowiedniego ich zabezpieczenia przed zachowaniami godzącymi w prawidłowy przebieg czynności kontrolnych. Dlatego też, w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu kontroli, mając na uwadze wagę materii stanowiącej przedmiot kontroli prowadzonej przez dany podmiot, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego regulacji przewidujących różne formy odpowiedzialności prawnej za czyny polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli.

Zachowania polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli stypizowane zostały w różny sposób, a mianowicie jako przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia, wykroczenia skarbowe lub jako delikty administracyjne. Regulacje ich dotyczące rozproszone są w kilkudziesięciu ustawach, a reguły odpowiedzialności w tym zakresie różnią się w zależności od przedmiotu i celu kontroli, jak również od statusu prawnego podmiotu kontrolującego.

Przy kwalifikacji czynów jako tych, które odnoszą się do utrudniania lub udaremniania kontroli przyjęto szerokie znaczenie pojęcia kontroli, w pewnych wypadkach kwalifikując jako kontrolę również nadzór. Wynika to z przyjmowanych definicji nadzoru wskazujących kontrolę jako jeden z jego elementów[1]. Również ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców[2], podobnie jak wcześniej ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[3], nie rozróżnia instytucji kontroli i nadzoru, co chociażby w wypadku podmiotów działających na rynku finansowym, jest istotne z uwagi na mnogość sposobów,

[1] O. Bujkowa, J. Jagielski, J. Lang, *Kontrola administracji*, Warszawa 1985, s. 18.
[2] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480.
[3] Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.

w jakich organ może podejmować czynności o charakterze nadzorczym i kontrolnym[4]. Oczywiście w istocie kontrola i nadzór różnią się od siebie, ale za utrudnianie lub udaremnianie tego drugiego zasadniczo nie przewidziano odpowiedzialności karnej, niekiedy taką łącząc właśnie z kontrolą, w którą w tym kontekście wplata się nadzór. Stąd takie połączenie na użytek rozważań niniejszej pracy.

Ustawodawca, formułując znamiona czynów skierowanych przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli, posługuje się zróżnicowanymi określeniami opisującymi stronę przedmiotową czynu. W przepisach prawa karnego oraz administracyjnego dominują takie sformułowania, jak „udaremnianie", „uniemożliwianie" oraz „utrudnianie" przeprowadzenia kontroli. Mając na uwadze, że słowa „udaremniać" i „uniemożliwiać" są synonimami[5], w opracowaniu posłużono się nimi zamiennie. Zdarza się również, że ustawodawca wskazuje na określone czynności o charakterze kontrolnym, które dany podmiot udaremnia lub utrudnia, nie podając wprost, że chodzi o kontrolę. Również w takich przypadkach czyny te potraktowano jako utrudnianie lub udaremnianie kontroli.

Przedmiot dociekań niniejszej rozprawy został wybrany nieprzypadkowo. Kontrole najczęściej prowadzone są bowiem przez podmioty administracji publicznej, rozumiane jako instytucje, które zostały utworzone w celu wykonywania funkcji administracyjnych państwa. Jest to tzw. aparat administracyjny, w skład którego wchodzą organy administracji publicznej, państwowe jednostki organizacyjne, samorządowe jednostki organizacyjne oraz instytucje publiczne[6]. Dotychczasowe wypowiedzi doktryny odnoszące się do odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej mają charakter fragmentaryczny i koncentrują się zazwyczaj na pojedynczych przepisach karnych w kontekście konkretnej ustawy. Na szczególną uwagę zasługuje opracowanie Wojciecha Radeckiego „Oceny prawnokarne utrudniania czynności kontrolnych", opublikowane w 2000 r. w czasopiśmie „Prokuratura i Prawo"[7]. W artykule tym Autor przedstawił w tablicy poglądowej przepisy prawa karnego *sensu largo*, a więc obejmującego także prawo wykroczeń, penalizujące utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych. Z opracowania tego wynika, że penalizacja tego typu zachowań w 2000 r. znalazła się w 23 przepisach, zamieszczonych w 22 aktach normatywnych, bez uwzględniania

[4] A. Kraszewski, M. Stępniak, M. Szeplik, *Komentarz do art. 45* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 291.
[5] *Nowy Słownik Języka Polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2002, s. 1071.
[6] J. Czerw, *Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, red. M. Augustyniak, J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2025, s. 209.
[7] W. Radecki, *Oceny prawnokarne utrudniania czynności kontrolnych*, Prokuratura i Prawo 2000, nr 1, s. 47-62.

przepisów prawa karnego skarbowego. Ustawodawca traktował zachowanie polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli jako przestępstwo tylko w czterech przypadkach, w pozostałych przypadkach były to wykroczenia.

Aktualnie liczba aktów prawnych sankcjonujących tego typu czyny zwiększyła się blisko dwukrotnie, co wpisuje się w ogólną tendencję dynamicznego rozwoju pozakodeksowego prawa karnego, stanowiącą efekt coraz szerszej maniery ustawodawcy do regulowania coraz to nowych obszarów życia, a w konsekwencji przyjmowania coraz większej liczby aktów prawnych, w których zawarte są przepisy karne. W doktrynie zwraca się uwagę, że zarówno liczba aktów prawnych, jak i liczba pojedynczych przepisów karnych nieustannie się zwiększa, a przyrost ten wynika z wykorzystywania instrumentów karnoprawnych w coraz to nowych dziedzinach stosunków społecznych na szeroką skalę, wbrew subsydiarnemu charakterowi prawa karnego wobec innych dziedzin prawa[8]. Zapewne wiązać to trzeba z przekonaniem ustawodawcy, że im więcej będzie czynów zabronionych jako przestępstwa i wykroczenia, tym będziemy mieli większy wpływ na pożądane przez państwo zachowania ludzi w postaci niedokonywania czynów zabronionych i dokonywania zachowań nakazanych. Jest to jednak bardziej skomplikowane, a prawo karne wcale nie jest najlepszym instrumentem wymuszania tegoż. Być może jest to także następstwo wzmożonej kryminalizacji jako takiej w różnych obszarach naszego wspólnotowego i indywidualnego życia, co obejmuje także utrudnianie i udaremnianie kontroli.

Obecnie ustawy przewidują 18 typów przestępstw, do których znamion należy utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. Zaledwie 3 z nich uregulowane zostały w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny[9], a pozostałe 15 przewidzianych jest w ustawach szczególnych, regulujących określone dziedziny życia społecznego. Dodatkowo typy czynów zabronionych przewidziane zostały w ustawie z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy[10], w dwóch jego artykułach, w których w istocie stypizowanych jest 9 odrębnych typów czynów zabronionych. Jeszcze większa część zachowań zabronionych polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli jest kwalifikowana jako wykroczenia, a określone jest to w 23 aktach prawnych.

W doktrynie pojawiają się postulaty odnoszące się do próby likwidacji „pozakodeksowego prawa karnego" i uznania Kodeksu karnego za jedyne źródło prawa

[8] E. Zatyka, *Pozakodeksowe prawo karne w systemie prawa karnego*, Studia Prawnoustrojowe 2000, nr 50, s. 529.
[9] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383, dalej: „k.k.".
[10] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 633, dalej: „k.k.s.".

karnego, bowiem im bardziej rozbudowuje się system pozakodeksowego prawa karnego, tym mniej przejrzyste staje się to prawo[11]. Tymczasem doskonałym przykładem rozwoju pozakodeksowego prawa karnego są właśnie regulacje dotyczące czynów zabronionych polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, które umieszczone są w ustawach typu administracyjnego w znaczeniu, że regulują one kwestie właściwe dla prawa administracyjnego *sensu largo*, jedynie i aż dodatkowo zawierając przepisy karne.

Mimo stale rosnącej liczby przepisów penalizujących zachowania polegające na utrudnianiu bądź udaremnianiu czynności kontrolnych, problematyka ta nie doczekała się dotąd opracowania o charakterze monograficznym. Zasadne jest więc podjęcie próby wypełnienia tej luki poprzez scharakteryzowanie i usystematyzowanie przepisów przewidujących odpowiedzialność za czyny skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli, sklasyfikowanych jako przestępstwa, przestępstwo skarbowe, wykroczenia i wykroczenie skarbowe. Przeprowadzenie kompleksowych badań w powyższym zakresie może stanowić wartościowy przyczynek do dyskusji na temat sposobu regulacji w polskim porządku prawnym odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. Rozważania w tym zakresie mogą wzbogacać także dyskurs o kontroli dokonywanej przez podmioty administracji publicznej jako takiej, dla której ochrona prawnokarna ma uzupełniające, aczkolwiek bardzo ważne znaczenie na zasadzie norm sankcjonowanych i sankcjonujących.

Opracowanie dotyczy odpowiedzialności karnej *sensu largo*, obejmującej poza przestępstwami i przestępstwami skarbowymi, również odpowiedzialność za wykroczenia i wykroczenia skarbowe, ze względu na znaczne podobieństwo zachodzące między prawem wykroczeń i odpowiedzialnością za wykroczenia a prawem karnym *sensu stricto* i odpowiedzialnością za przestępstwa. Jak wskazuje Paweł Daniluk, podobieństwo to wynika przede wszystkim z analogicznych zasad odpowiedzialności, zbieżnych funkcji i zbliżonych środków reakcji na popełniony czyn zabroniony i z tego też względu uprawnione jest mówienie o prawie wykroczeń jako o prawie karnym *sensu largo* i o odpowiedzialności za wykroczenia jako o odpowiedzialności karnej *sensu largo*, mimo że art. 1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń[12] stanowi o „odpowiedzialności za wykroczenie", nie zaś o „odpowiedzialności karnej", jak art. 1 §1 k.k., bądź też o „odpowiedzialności karnej

[11] M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe prawo karne, tom 1, Przestępstwa przeciwko pamięci narodowej, obronności, bezpieczeństwu osób i mienia, zdrowiu. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 36.
[12] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 734, dalej: „k.w.".

za wykroczenie”[13]. Na prawo karne materialne *sensu largo* w znaczeniu odpowiedzialności karnej za przestępstwa i pozostałe czyny karalne, tj. wykroczenia wskazuje również Jarosław Majewski charakteryzując znaczenie terminu „prawo karne”[14]. Wcześniej także Andrzej Marek kwalifikował prawo wykroczeń jako część szeroko pojętego prawa karnego, bowiem normuje ono odpowiedzialność karną za czyny o mniejszej od przestępstw społecznej szkodliwości, opartą jednak na takich samych zasadach, jakie rządzą odpowiedzialnością za przestępstwa, aczkolwiek z licznymi uproszczeniami, które wynikają z mniejszej wagi czynów zaliczanych do wykroczeń i znacznie łagodniejszych kar grożących za ich popełnienie[15]. Tak to ujęto w niniejszej rozprawie, której analizy obejmują zarówno przestępstwa, jak i wykroczenia, tak kodeksowe, jak i pozakodeksowe, powszechne i skarbowe.

Mając na uwadze współczesne tendencje legislacyjne prowadzące do systematycznego wzmacniania reżimu odpowiedzialności administracyjnej, która coraz częściej zastępuje odpowiedzialność karną, a nawet przez niektórych przedstawicieli jest zaliczana do odpowiedzialności karnej *sensu largissimo*[16], w opracowaniu uwzględniono również wybrane zachowania polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, za które ustawodawca przewiduje sankcje administracyjne. Uczyniono to niejako ponad *stricte* pojmowany jego tytuł, ale uznano to za niezbędne dla pewnego porównania, a tym samym dla pełniejszego obrazu całości przedmiotowego zagadnienia.

Powyższe rozważania, a także analiza dostępnych danych statystycznych odnoszących się do wybranych stwierdzanych przestępstw polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli stały się przyczynkiem do zaproponowania wniosków *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda* w podsumowaniu pracy. To w tym miejscu opracowania zawarto wszelkie podsumowania, gdyż w zasadniczym kształcie praca ma charakter bardziej opisowy poprzez charakterystykę poszczególnych czynów zabronionych bez aspiracji bardziej wnikliwego ich porównywania, gdyż takie nic nie wnosiłoby w istotę opisu jako całości. Potrzeba bowiem wpierw wydobycia ich z gąszczu regulacji prawnych, niejako ich odkrycia w kontekście całokształtu odniesień prawnokarnych do udaremniania lub utrudniania kontroli prowadzonych przez podmioty administracji publicznej, charakterystyki ich ustawowych znamion

[13] P. Daniluk, *Komentarz do art. 1* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2023, s. 8.
[14] J. Majewski, *Budowa przepisów prawa karnego i norm w nich zawartych* [w:] *Źródła prawa karnego. System Prawa Karnego. Tom 2*, red. T. Bojarski, Warszawa 2011, s. 422.
[15] A. Marek, *Pojęcie prawa karnego, jego funkcje i podział (Wstęp do Systemu Prawa Karnego)* [w:] *Zagadnienia ogólne. System Prawa Karnego, Tom 1*, red. A. Marek, Warszawa 2010, s. 34.
[16] J. Znamierowski, *Pozycja procesowa podmiotu zbiorowego i quasi-oskarżonych w postępowaniu karnym, karnym skarbowym oraz w przedmiocie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, Warszawa 2025, s. 95.

i ustawowego zagrożenia karami za nie, a dopiero i aż ich merytorycznego zespolenia właśnie w postaci uwag co do stanu prawnego aktualnego i propozycji jego zmian.

Pierwszoplanowym celem niniejszej rozprawy jest więc usystematyzowanie i przeprowadzenie kompleksowych analiz obowiązujących regulacji prawnych, które penalizują utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. Dążąc do osiągnięcia tego celu przeprowadzono szczegółową analizę aktów prawnych zawierających regulacje odnoszące się do różnorodnych form kontroli oraz przepisów penalizujących naruszenia obowiązku współdziałania z podmiotami kontrolującymi. Podkreślenia wymaga, że proces identyfikacji tych czynów okazał się dość utrudniony, a to ze względu na brak jednolitego sposobu ich ujęcia przez ustawodawcę. W poszczególnych ustawach ustawodawca posługuje się bowiem odmiennymi określeniami znamion czynu zabronionego. Dodatkową trudność stanowi stosowanie odesłań do innych przepisów, co wymagało każdorazowej weryfikacji zakresu penalizacji oraz ustalenia czy dane zachowanie w istocie odnosi się do utrudniania bądź udaremniania czynności kontrolnych.

Nadto podjęto próbę odpowiedzi na pytanie - czy obecne zróżnicowanie odpowiedzialności polegające na kwalifikowaniu określonych zachowań raz jako przestępstwa, raz jako wykroczenia, a niekiedy także jako delikty administracyjne znajduje racjonalne uzasadnienie? Rozważania prowadzone w pracy zmierzają również do oceny spójności systemu prawnego jako całości w omawianym zakresie, zwłaszcza odnośnie rodzaju i ich wysokości przewidzianych za tego rodzaju czyny.

Sformułowano przy tym następujące cele szczegółowe:

1. ustalenie zakresu i charakteru kompetencji kontrolnych przysługujących podmiotom administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem różnorodności podstaw prawnych prowadzenia kontroli;
2. dokonanie analizy poszczególnych przepisów karnych penalizujących utrudnianie lub udaremnianie kontroli, z uwzględnieniem ich znamion oraz szczególnych cech;
3. wskazanie luk, niespójności oraz problemów systemowych wynikających z rozproszenia przepisów penalizujących zachowania skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli w różnych ustawach, a także braku spójności w zakresie stosowanych sankcji karnych;
4. przeprowadzenie analizy danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości, obejmujących liczbę prawomocnych skazań osób dorosłych za niektóre przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli i wymiar orzekanych za nie kar w celu

ustalenia rzeczywistej skali stosowania poszczególnych przepisów oraz praktyki orzeczniczej sądów w tym zakresie;

5. sformułowanie wniosków *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda* zmierzających do zwiększenia skuteczności ochrony prawnej przed działaniami godzącymi w prawidłowy przebieg czynności kontrolnych przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności oraz poszanowaniu praw i wolności jednostek.

Przyjęto tezę, że zróżnicowanie odpowiedzialności polegające na kwalifikowaniu określonych zachowań raz jako przestępstw a innym razem jako wykroczeń odnośnie do utrudniania lub udaremniania kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej jest nieprawidłowe. Jest tak dlatego, że społeczna szkodliwość takich zachowań w poszczególnych obszarach podlegających kontroli nie różni się na tyle, o ile różni się w ogóle, aby zróżnicowanie takie było zasadne, gdy jest tak, że czyny zabronione jako przestępstwa traktowane są poważniej aniżeli takie same zachowania typizowane jako wykroczenia. Przyjęto także, że rozproszenie tych czynów zabronionych w tak licznych aktach prawnych rangi kodeksowej oraz jako ustaw szczególnych jest niewłaściwe, gdyż niepotrzebnie rozprasza podstawy odpowiedzialności karnej za nie z trudnościami co do spójności i jasności systemu prawa karnego w tym obszarze. Prócz tego założono, że nieuprawnione jest zróżnicowanie w zakresie zagrożenia karami za nie. Tym samym przyjęto, że lepiej byłoby aby utrudnianie i udaremnianie kontroli typizowane było jako jedno kodeksowe przestępstwo dotyczące wszystkich ich obszarów i podmiotów. Powinno ono, to przestępstwo, być niezależne od deliktów administracyjnych związanych z utrudnianiem i udaremnieniem kontroli oraz karami za nie, o ile odpowiedzialność administracyjna w związku z takimi zachowaniami jest w ogóle zasadna jako grożąca alternatywnie w relacji do odpowiedzialności karnej.

W celu osiągnięcia powyższych celów i dowiedzenia przyjętych założeń rozprawę podzielono na pięć rozdziałów. Ich liczba oraz kolejność starają się odzwierciedlać porządek badawczy oparty o formułę od ogółu do szczegółu rozważań w sensie wyjścia od kwestii ogólnych, poprzez zasadnicze, do szczegółowych czy dodatkowych, z intencją całościowej prezentacji zagadnienia skupionej jednak na kwestiach prawnokarnych.

Pełne zrozumienie istoty omawianych czynów zabronionych nie jest możliwe bez analizy zasad i ograniczeń w prowadzeniu kontroli. Jednoznaczne określenie procedur kontrolnych pozwala bowiem nie tylko na ocenę prawidłowości działań podejmowanych przez kontrolujących, ale również na identyfikację granic odpowiedzialności podmiotów kontrolowanych, tym bardziej, że w trakcie kontroli może dochodzić do napięć między

kontrolującymi a kontrolowanymi. Z tego względu w rozdziale pierwszym, który ma charakter wprowadzający i stanowi podstawę dalszych rozważań dotyczących odpowiedzialności karnej za czyny polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, wskazano na przyjętą w doktrynie prawa administracyjnego definicję kontroli. Ukazano dwojaki charakter kontroli, jako działania podejmowanego przez administrację wobec własnych struktur, co jest kontrolą wewnętrzną, oraz wobec podmiotów zewnętrznych, w tym przedsiębiorców. Wskazano także na różnorodność regulacji ustawowych dotyczących zasad prowadzenia kontroli, ich rozproszenie oraz niespójność, które rodzą problemy interpretacyjne istotne z punktu widzenia ewentualnej odpowiedzialności karnej.

Druga część tego rozdziału koncentruje się na kontroli działalności gospodarczej uregulowanej w Prawie przedsiębiorców. Omówiono w niej zasady ograniczające uprawnienia kontrolne, a jednocześnie chroniące przedsiębiorców, takie jak obowiązek uprzedniego zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, zakaz prowadzenia kilku kontroli równocześnie, ograniczenia czasowe trwania kontroli, wymóg okazania upoważnienia oraz zasada niezakłócania bieżącej działalności gospodarczej. Przedstawiono także problematykę relacji pomiędzy Prawem przedsiębiorców a ustawami szczególnymi, w których przewidziano odrębne reżimy kontrolne. Wskazano też na rozbieżności w doktrynie dotyczące zakresu stosowania art. 45 Prawa przedsiębiorców oraz jego potencjalnej kolizji z zasadą *lex specialis derogat legi generali*.

W dalszej części tego rozdziału wskazano na kontrolę prowadzoną w administracji publicznej przez organy kontroli państwowej, tj. Najwyższą Izbę Kontroli oraz regionalne izby obrachunkowe. Analizie poddano podstawy konstytucyjne i ustawowe ich działalności oraz tryb prowadzenia postępowania kontrolnego. Zwrócono także uwagę na wymogi formalne warunkujące legalność działań kontrolnych, w tym obowiązek posiadania stosownego upoważnienia, zasadę prowadzenia kontroli w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz reguły sporządzania protokołu i wystąpienia pokontrolnego.

W ostatniej części rozdziału pierwszego zasygnalizowano, że istnieją jeszcze inne formy przeprowadzanych kontroli, które nie mieszczą się w ramach kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy ani w systemie kontroli państwowej, za utrudnianie lub udaremnianie których ustawodawca przewiduje odpowiedzialność karną. Wskazano na przykłady takich postępowań kontrolnych, prowadzonych m.in. przez organy podatkowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, czy organy nadzoru budowlanego wobec podmiotów innych niż przedsiębiorcy

W rozdziale drugim dokonano charakterystyki przestępstw polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli. W pierwszej kolejności analizie poddano podstawową regulację zawartą w art. 225 k.k., w którym określono trzy typy przestępstwa polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli, tj. udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy (§1), udaremnienie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie inspekcji pracy lub osobie przybranej jej do pomocy (§2) oraz udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowych osobie upoważnionej do przeprowadzania czynności w zakresie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (§4).

Kodeks karny skarbowy w art. 83 §1 i §2 oraz art. 94 §1 i §2 penalizuje czyny przeciwko kontrolom fiskalnym jako występek oraz wykroczenie. Przestępstwo skarbowe określone w art. 83 k.k.s. popełnia ten, kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej, audytu lub czynności audytowych, dokonania nabycia sprawdzającego lub kontroli, o której mowa w art. 49aab ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[17], udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności. W wypadku mniejszej wagi sprawca tego czynu zabronionego odpowiada za wykroczenie skarbowe. Odrębna regulacja odnosząca się do udaremniania lub utrudniania czynności kontroli celnej została zawarta w art. 94 k.k.s., który stanowi, że przestępstwo skarbowe popełnia ten, kto wbrew obowiązkowi nie udziela wyjaśnień ustnych lub na piśmie mających znaczenie dla kontroli celnej lub nie udostępnia wymaganych dokumentów dotyczących obrotu z zagranicą towarami lub usługami (§1), a także ten, kto w inny sposób osobie uprawnionej do przeprowadzania czynności kontrolnych lub dozoru celnego udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności kto odmawia wykonania czynności przygotowawczych do kontroli celnej lub nie dopełnia obowiązku niezwłocznego dostarczenia towaru do miejsca wskazanego przez organ celny (§2). Podobnie jak w art. 83 §2 k.k.s., w przypadku mniejszej wagi sprawca czynu zabronionego z art. 94 §1 i §2 k.k.s. odpowiada za wykroczenie.

Mając na uwadze, że regulacja zawarta w Kodeksie karnym i Kodeksie karnym skarbowym nie jest wyczerpująca, dla kompleksowości prowadzonych analiz dokonano

[17] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1131 ze zm.

również charakterystyki przestępstw pozakodeksowych, do znamion których zalicza się utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej jednocześnie dokonując ich klasyfikacji według poszczególnych obszarów kontroli, której dotyczą.

Mimo że regulacje te występują w różnorodnych aktach prawnych i dotyczą zróżnicowanych obszarów działalności, przestępstwa te posiadają szereg cech wspólnych, które zostały w tym rozdziale omówione. Analizom poddano także rozbieżności występujące w doktrynie co do charakteru poszczególnych czynów zabronionych, w szczególności co do tego, czy mają one charakter materialny, czy formalny.

Biorąc pod uwagę, że jak zaakcentował Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 20 lutego 2014 r., V KK 398/13[18], identyfikacja czynności podejmowanych przez podmioty administracji publicznej w ramach czynności kontrolnych ma kluczowe znaczenie dla dokonania oceny realizacji przez dany podmiot znamion określonego czynu zabronionego, w opracowaniu przedstawiono ustawowe kompetencje podmiotów dokonujących kontroli oraz obowiązki kontrolowanych w trakcie określonych kontroli. Zakresem obowiązków związanych z kontrolą mogą być bowiem tylko takie zachowania, które odnoszą się do ustawowych uprawnień podmiotów kontrolujących, a ich uprawnień władczych nie można domniemywać[19].

Przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale uczyniono zatem różnorodne formy kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej, które – w zależności od obszaru regulacji – przybierają odmienny charakter, zakres i intensywność. Kontrole te obejmują przede wszystkim obszary kluczowe z punktu widzenia ochrony interesu publicznego i społecznego, w tym m.in. ochronę środowiska, bezpieczeństwo i higienę pracy czy też zapewnienie odpowiednich standardów w instytucjach pomocy społecznej. W tych przypadkach ustawodawca penalizuje działania zmierzające do udaremnienia lub utrudnienia czynności inspektorów podkreślając, że prawidłowe wykonywanie kontroli stanowi gwarancję bezpieczeństwa zbiorowego oraz ochrony dóbr o szczególnym znaczeniu społecznym. Istotne miejsce zajmują również kontrole o charakterze fiskalnym, które realizowane są przede wszystkim przez organy Krajowej Administracji Skarbowej. Kontrole te mają za zadanie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu dochodów publicznych oraz przeciwdziałanie nadużyciom w obrocie gospodarczym. Na szczególną uwagę zasługują także kontrole prowadzone na podstawie ustaw szczególnych, które odnoszą się do wysoce

[18] LEX nr 1448337.
[19] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA 1098/01, Wokanda 2002, nr 7-8, poz. 70.

zróżnicowanych obszarów działalności gospodarczej i życia społecznego. Zaliczyć do nich należy m.in. kontrole w zakresie obrotu produktami leczniczymi, kontrole zgodności procesu inwestycyjnego z przepisami prawa budowlanego, kontrole organów ochrony danych osobowych, kontrole związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu czy też kontrole sprawowane przez Komisję Nadzoru Finansowego nad rynkiem finansowym i kapitałowym. Każdy z wymienionych reżimów kontrolnych posiada własną podstawę prawną, własne procedury oraz odmienne cele szczegółowe, co w konsekwencji prowadzi do fragmentaryzacji i rozproszenia regulacji penalizujących utrudnianie kontroli.

Przeprowadzona analiza pozwala nie tylko na wskazanie wspólnych elementów konstrukcyjnych omawianych przestępstw, ale również na ukazanie ich specyfiki wynikającej z charakteru poszczególnych reżimów kontrolnych. Rozważania w tym zakresie koncentrują się na ocenie zakresu penalizacji, przedmiotu ochrony oraz problematyce strony podmiotowej i przedmiotowej czynów zabronionych, a także na poglądach doktryny i orzecznictwa, które poddają interpretacji znamiona „utrudniania" i „udaremniania" kontroli. Dzięki temu starano się uchwycić ogólny model odpowiedzialności karnej za tego rodzaju zachowania, a jednocześnie ukazać praktyczne problemy wynikające z fragmentaryczności i wielości obowiązujących regulacji rozproszonych w wielu aktach prawnych rangi kodeksowej i pozakodeksowej.

W rozdziale trzecim scharakteryzowano wykroczenia i wykroczenia skarbowe polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. W części tej zaprezentowano w jaki sposób ustawodawca zdecydował się na ukształtowanie odpowiedzialności prawnej za zachowania o mniejszym stopniu społecznej szkodliwości, które – pomimo podobieństwa do przestępstw omówionych w poprzednim rozdziale – zostały zakwalifikowane jako wykroczenia. Punktem wyjścia stało się omówienie cech wspólnych tej grupy czynów, ze szczególnym uwzględnieniem ich przedmiotu ochrony, formy winy oraz pozostałych konstrukcji istotnych dla ich statusu. Wskazano przy tym na brak spójności systemowej i aksjologicznej w zakresie ustawowego ukształtowania sankcji, które często okazują się niewspółmiernie łagodne w stosunku do doniosłości chronionych dóbr.

Kolejna część tego rozdziału obejmuje szczegółową analizę poszczególnych typów wykroczeń usystematyzowanych, podobnie jak w przypadku przestępstw, według kryterium obszaru kontroli, której dotyczą. Omówiono więc wszystkie odrębne przypadki penalizacji zachowań skierowanych przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli. Dla każdego z analizowanych przypadków wskazano zakres przedmiotowy i podmiotowy

odpowiedzialności, charakter czynu, a także rodzaj i wysokość przewidzianych sankcji. Rozdział ten zawiera także analizę orzecznictwa sądów dotyczącego wybranych wykroczeń i wykroczeń skarbowych w zakresie, w jakim sądy wypowiadały się co do znamion utrudniania i udaremniania kontroli, granic winy umyślnej i nieumyślnej oraz relacji między postępowaniami karnymi a postępowaniami administracyjnymi.

Rozdział czwarty poświęcony został czynom polegającym na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej, które ustawodawca kwalifikuje jako delikty administracyjne. Jego punktem wyjścia jest określenie miejsca odpowiedzialności administracyjnej w systemie prawa i wskazanie, że stanowi ona autonomiczną kategorię odpowiedzialności, różną od odpowiedzialności karnej, choć pozostającą z nią w licznych relacjach systemowych i funkcjonalnych. Zwrócono tu także uwagę na możliwy zbieg odpowiedzialności administracyjnej i karnej, przy stosowaniu przepisów penalizujących zachowania utrudniania lub udaremniania kontroli. Problem ten nie został w sposób jednoznaczny rozwiązany przez ustawodawcę, a więc dokonując wykładni przepisów należy posiłkowo odwołać się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wypracował autonomiczne rozumienie pojęcia „sprawy karnej" przyjmując, że pojęcie to obejmuje nie tylko klasyczne postępowania karne *sensu stricto*, ale również te postępowania administracyjne, które w swej istocie mają charakter represyjny, tj. prowadzą do wymierzenia dolegliwej sankcji o funkcji penalnej[20]. Nie zmienia to jednak tego, że odpowiedzialność karna i administracyjna są odrębnościami w prawie polskim, w tym co do ich wagi, jak i cech szczególnych. W konsekwencji rozdział ten ma charakter uzupełniający zasadnicze rozważania zawarte w przedmiotowej pracy.

Analizując regulacje prawne odnoszące się do odpowiedzialności prawnej za zachowania skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli zwrócono również uwagę na występowanie w tym zakresie zjawiska określanego w doktrynie jako „konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną". Zagadnieniu temu poświęciła w całości monografię Daria Danecka wyjaśniając, że konwersja najczęściej polega na uchyleniu przepisu ustawy określającego dane przestępstwo bądź wykroczenie, po czym następnie - bez zmiany opisu czynu zabronionego - czyn będący w poprzednim stanie prawnym przestępstwem lub wykroczeniem zamieszcza się w przepisie tej samej lub innej ustawy, przy czym w nowym brzmieniu jest on zagrożony administracyjną karą pieniężną, a zatem staje się deliktem

[20] Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 czerwca 1976 r., 5100/71, Engel i inni v. Holandia, LEX nr 80797.

administracyjnym[21]. Stanowi to swoiste potwierdzenie przenikania się tych odpowiedzialności, zastępowania jednej przez drugą, co stanowi dodatkowy argument o potrzebie odniesienia się do nich także w takiej perspektywie w całokształcie rozważań o odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przed podmioty administracji publicznej.

W dalszej części rozdziału omówione zostały wybrane przypadki deliktów administracyjnych, które polegają na utrudnianiu lub uniemożliwianiu realizacji czynności kontrolnych. Ograniczenie to wynika z przyjętej koncepcji badawczej i z metodologicznego założenia, że zasadniczym przedmiotem analizy jest odpowiedzialność karna *sensu largo*, natomiast przywołanie przykładów odpowiedzialności administracyjnej ma charakter pomocniczy i porównawczy. Powyższe jest jednak poznawczo uzasadnione, bowiem umożliwia ukazanie różnic i podobieństw między ochroną prawidłowego toku czynności kontrolnych w prawie karnym i w prawie administracyjnym, przy jednoczesnym zachowaniu spójności tematycznej rozprawy. Tym samym celem nie było stworzenie pełnego katalogu naruszeń administracyjnoprawnych lecz wykazanie, że zarówno w sferze karnej, jak i administracyjnej, ustawodawca posługuje się tożsamym dobrem chronionym – zapewnieniem skuteczności prowadzonych działań kontrolnych. Przyjęcie takiego ograniczenia pozwala utrzymać spójność tematyczną pracy i uniknąć nadmiernej ekspozycji kwestii wykraczających poza *stricte* tematykę rozprawy, choć dla niej ważnych przy intencji kompleksowego ujęcia podjętej problematyki.

Nadto zauważyć należy, że w sferze prawa administracyjnego funkcjonuje rozproszony i niejednorodny system tego typu deliktów administracyjnych, uregulowanych w kilkudziesięciu ustawach. Są one zredagowane za pomocą odesłań do innych jednostek redakcyjnych danego aktu prawnego w jeszcze większym zakresie niż w przypadku aktów prawnych regulujących przestępstwa i wykroczenia polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli, a w konsekwencji weryfikacja wszystkich przepisów zawierających delikty administracyjne polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli jest znacząco utrudniona.

Wybierając poszczególne delikty administracyjne, które zostały poddane analizie w niniejszej pracy kierowano się tym, aby ukazać te zachowania, które obecnie podlegają pod reżim odpowiedzialności administracyjnej, a wcześniej stanowiły przestępstwa lub wykroczenia. Ponadto omówione zostały czyny, za które wymierzana jest administracyjna kara

[21] D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 173.

pieniężna na różnych zasadach. Przy części z nich ustawodawca formułuje okoliczności, które należy brać pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej w ustawie przewidującej dany delikt administracyjny, w innych zaś brak jest takich wskazówek co powoduje konieczność odwołania się do regulacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[22]. Nadto omówiono delikt administracyjny polegający na uniemożliwianiu lub utrudnianiu organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzania kontroli, którego zasadność dodania do ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[23] może budzić uzasadnione wątpliwości w kontekście przestępstwa z art. 225 §2 k.k.

Omawiając poszczególne delikty administracyjne, analogicznie jak w przypadku przestępstw i wykroczeń, poza analizą opisu zachowania, z którym wiąże się stosowanie sankcji administracyjnej przedstawiono ustawowe kompetencje podmiotów dokonujących kontroli oraz obowiązki kontrolowanych podmiotów. Omówiono także wymiar oraz zasady wymierzania administracyjnej kary pieniężnej za określony delikt administracyjny.

W rozdziale piątym została przeprowadzona analiza danych statystycznych dotyczących przestępstw polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli prowadzonej przez uprawnione podmioty. Analiza ta została dokonana w oparciu o dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości Wydziału Statystyki i Analiz w Departamencie Analiz i Strategii, który gromadzi dane statystyczne o działalności sądów powszechnych i wojskowych grupowane według dziedzin prawa, instancji orzecznictwa, struktury resortu oraz podziału administracyjnego kraju. Informacje te są pozyskiwane przez Ministerstwo Sprawiedliwości za pośrednictwem sprawozdań statystycznych, kart statystycznych i ankiet przekazywanych przez sądy powszechne i sądy wojskowe. Kluczowe było opracowanie pt. „Skazania prawomocne z oskarżenia publicznego – dorośli – wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary w latach 2008-2020". Zawarte w nim dane obejmują zarówno przestępstwa z Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego jak i z ustaw szczególnych. Są one wyczerpujące, uwzględniając wszystkie skazane osoby dorosłe.

Oparty na zestawieniach przygotowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości obejmujących lata 2008–2020 rozdział pozwala uchwycić zarówno skalę zjawiska, jak i kierunki ewolucji reakcji prawnokarnej wobec tego rodzaju czynów. Analiza nie ogranicza się do prostego ujęcia ilościowego, lecz zmierza do pogłębionej refleksji nad miejscem i funkcją przestępstw przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli w polskim systemie prawa karnego. Zestawienia statystyczne pokazują, że liczba prawomocnych skazań

[22] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm., dalej: „k.p.a.".
[23] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 425.

za te przestępstwa jest stosunkowo niewielka, a niski poziom stwierdzanych przypadków rodzi pytania o efektywność obowiązujących regulacji, a także o rzeczywiste znaczenie praktyczne przewidzianej sankcji karnej. Przeprowadzone analizy stosowanych sankcji wskazują na dominację grzywny jako podstawowej formy reakcji karnej na przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli. Kara pozbawienia wolności, choć formalnie przewidziana w ustawach, w praktyce stosowana jest bardzo rzadko. Świadczy to o traktowaniu czynów tego rodzaju jako charakteryzujących się umiarkowanym stopniem społecznej szkodliwości. Tendencja ta wpisuje się w szerszą dyskusję o roli prawa karnego w egzekwowaniu obowiązków administracyjnych w takim znaczeniu, czy ma ono pełnić funkcję rzeczywiście represyjną, czy raczej prewencyjno-dyscyplinującą. Powstaje tym samym dylemat, czy penalizacja w tak szerokim zakresie znajduje wystarczające uzasadnienie aksjologiczne i praktyczne.

Przyjęta w tym rozdziale metoda polega na wyodrębnieniu z zestawień wyłącznie tych występków, które polegają na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli prowadzonej przez organy administracji publicznej. Następnie dokonano analizy danych poprzez zestawienie skazań według podstawy prawnej (kodeksowej i pozakodeksowej), rodzaju i wymiaru orzeczonej kary (grzywna, kara ograniczenia wolności, kara pozbawienia wolności) oraz dynamiki skazań w poszczególnych latach badanego okresu. W oparciu o uporządkowane dane podjęto również próbę przeprowadzenia analizy przyczyn ukazywanych zjawisk poprzez zestawienie z obowiązującym stanem prawnym czy sytuacją społeczną.

Wyjaśnienia wymaga także, że przeprowadzone badania odnoszące się do liczby skazań oraz rodzajów wymierzanych kar nie obejmują rozstrzygnięć podejmowanych wobec osób, które dopuszczały się popełnienia wykroczeń polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. Przyczyną tego jest brak ogólnodostępnych danych, które pozwoliłyby na wyodrębnienie tych informacji. W odpowiedzi na skierowane pisemne zapytanie, Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz i Strategii w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z dnia 23 lipca 2025 r., znak: DAiS-II.0820.199.2025 wyjaśniła, że głównym źródłem danych Departamentu na temat wykroczeń jest sprawozdanie statystyczne MS-S7 z orzecznictwa w sprawach o wykroczenia wypełniane przez pracowników sądów powszechnych w określonych cyklach, poprzez system informatyczny dedykowany dla potrzeb sprawozdawczości statystycznej. Zakres danych objętych sprawozdaniem statystycznym jest jednak ograniczony budową wzoru formularza i nie jest przez to możliwe wyodrębnienie wszystkich informacji na temat wykroczeń w sposób szczegółowy.

W pracy zastosowano kilka metod badawczych pozwalających na założenie kompleksowego opracowania problematyki odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. Dobór metod został podyktowany złożonym charakterem analizowanego zjawiska, które wymaga uwzględnienia szerokiego kontekstu teoretycznego i praktycznego.

Kluczowe znacznie ma metoda dogmatyczno-prawna oraz metoda analizy aktów prawnych, które pozwoliły na dokonanie analizy obowiązujących przepisów prawa karnego, prawa karnego skarbowego, prawa wykroczeń oraz licznych ustaw szczególnych przewidujących penalizację zachowań polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli. Dzięki temu możliwa była identyfikacja i usystematyzowanie obowiązujących norm prawnych, określenie ich zakresu zastosowania, a także sformułowanie wniosków interpretacyjnych przy wykorzystaniu poglądów wyrażonych w orzecznictwie. Dzięki tym metodom możliwe było również porównanie poszczególnych regulacji i ocena ich wzajemnych relacji. Ze względu na znaczne rozproszenie regulacji konieczne było każdorazowe ustalenie czy dany przepis w istocie odnosi się do czynu polegającego na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, jak również określenie rodzaju odpowiedzialności prawnej, jaka z niego wynika. Pozwoliło to na stworzenie spójnego zestawienia obejmującego przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia, wykroczenia skarbowe oraz w ograniczonym zakresie delikty administracyjne w zakresie utrudniania i udaremniania kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej.

Istotne znaczenie w pracy miała również metoda analizy danych statystycznych zastosowana do poznania skali występowania przestępstw polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli. Analiza ta została przeprowadzona w oparciu o dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości (Wydział Statystyki i Analiz w Departamencie Analiz i Strategii) obejmujące lata 2008–2020 oraz dane Komendy Głównej Policji dotyczące liczby wszczętych postępowań i stwierdzonych przestępstw z art. 225 k.k. Pozwoliło to na określenie rzeczywistej skali zjawiska oraz ocenę efektywności obowiązujących regulacji karnych. Dane te poddano klasyfikacji według podstawy prawnej, rodzaju i wymiaru orzeczonych kar oraz dynamiki skazań w poszczególnych latach badanego okresu.

Wykorzystanie tych metod badawczych umożliwiło nie tylko dokonanie wszechstronnej analizy obowiązujących regulacji, lecz również formułowanie wniosków i spostrzeżeń o charakterze teoretycznym i praktycznym, odnoszących się do spójności systemu prawa, efektywności obowiązujących sankcji oraz kierunków postulowanych zmian legislacyjnych. Są to tak wnioski *de lege lata*, jak i postulaty *de lege ferenda*.

Łącznie dla przygotowania rozprawy wykorzystano ponad 650 różnorodnych źródeł obejmujących zarówno polskie i unijne akty normatywne, jak i opracowania doktryny, tj. systemy prawa, komentarze, monografie, artykuły naukowe, glosy, a także orzecznictwo Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych. Tak szeroka baza źródłowa pozwoliła na kompleksowe ujęcie problematyki odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremniania czynności kontrolnych prowadzonych przez podmioty administracji publicznej nie tylko w wymiarze dogmatycznym, lecz również w perspektywie praktyki stosowania prawa.

Przygotowując pracę starano się zadbać o formalne jej elementy, w tym jednolite przypisy do tekstu poprzez jednakową ich formułę i ciągłość numeracji w całej pracy. Przyjęto wskazywanie Dzienników Ustaw promulgowanych aktów prawnych jeden raz, a następnie ich niepowielanie przy powoływaniu się kolejny raz czy kolejne razy na ten sam akt prawny. Posłużono się także oczywistymi skrótami kodeksów nie uznając za potrzebne ich rozwijanie. Starano się także usystematyzować bibliografię według przyjętych jej podziałów i innych naukowych kryteriów.

Dla możliwe pełnego obrazu dogmatycznego analizowanej problematyki sięgnięto do dostępnych komentarzy do poszczególnych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną za czyny skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli, uwzględniając także poglądy wyrażone w orzecznictwie, które mają wpływ na wykładnię w tym zakresie. W toku prowadzonych badań szczególną rolę odegrała analiza komentarzy do Kodeksu karnego oraz do Kodeksu karnego skarbowego. Dorobek doktryny zawarty w tych opracowaniach umożliwił nie tylko szczegółową rekonstrukcję znamion typów przestępstwa z art. 225 k.k. oraz odpowiednich typów czynów zabronionych przewidzianych w Kodeksie karnym skarbowym, lecz także pozwolił na sformułowanie ogólnych zasad odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli. Ustalenia te stały się punktem odniesienia dla interpretacji przestępstw pozakodeksowych, które – choć rozproszone w wielu ustawach szczególnych – wykazują liczne cechy wspólne. Komentarze te pozwoliły na wypracowanie uniwersalnych wniosków co do charakteru chronionego dobra, którym jest niezakłócone wykonywanie czynności kontrolnych przez uprawnione podmioty, jak też co do formy winy umyślnej w postaci zamiaru bezpośredniego, jak i ewentualnego, a także co do spornego w doktrynie charakteru tych czynów jako przestępstw materialnych bądź formalnych. Zasadnicze znaczenie miały również rozważania dotyczące powszechnego charakteru tych przestępstw, które w praktyce popełniane są najczęściej przez osoby reprezentujące kontrolowany podmiot. Dzięki temu wykorzystanie dorobku doktryny prawa karnego i prawa karnego skarbowego

stało się podstawą nie tylko do odczytania norm kodeksowych, lecz także do dokonania spójnej wykładni licznych przepisów karnych zawartych w ustawach szczególnych.

Niezwykle istotnymi publikacjami dla charakterystyki poszczególnych przestępstw i wykroczeń pozakodeksowych były komentarze Wojciecha Kotowskiego oraz Bolesława Kurzępy: „Przestępstwa pozakodeksowe. Komentarz" z 2007 r.[24] oraz „Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz" z 2006 r.[25], a także Tom 11 Systemu Prawa Karnego „Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe" pod redakcją Marka Bojarskiego[26].

Tym samym można mieć nadzieję, że niniejsza praca stanowi samodzielne rozwiązanie oryginalnego problemu badawczego z zakresu nauk prawnych, a bliżej z zakresu prawa karnego materialnego z koniecznymi odniesieniami do innych dyscyplin prawa, w szczególności materialnego prawa administracyjnego, zwłaszcza w jego aspektach dotyczących kontroli dokonywanej przez podmioty administracji publicznej. Stanowi to wyraz integracji w obrębie prawoznawstwa, gdy nierzadko, a podjęta w pracy problematyka także jest tego wyrazem, istnieje potrzeba spojrzenia wykraczającego poza *stricte* przyjęte granice jednej gałęzi prawa, co wzbogaca perspektywę badawczą w naukach prawnych. Pozwala bowiem wychodzić poza utarte schematy badawcze obejmujące przede wszystkim jedną dyscyplinę prawa, co nie uniemożliwia innych podjeść w naukowym dyskursie nad prawem, a czego wyrazem jest niniejsza praca. Ufać więc też można, że nie tylko poprzez takie podejście, ale przede wszystkim poprzez poprawne ujęcie problemu badawczego wyrażonego w temacie pracy oraz merytoryczne jego opracowanie, potwierdza ona zasadność przyjęcia takiego zadania naukowego i poprawność wywiązania się z niego na miarę dobrej rozprawy doktorskiej w dyscyplinie naukowej nauki prawne w dziedzinie nauki społeczne.

Pracę przygtowano według stanu prawnego na dzień 7 listopada 2025 r.

[24] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Przestępstwa pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2007.
[25] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2006.
[26] M. Bojarski (red.), *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11*, Warszawa 2018.

Rozdział pierwszy
Istota i obszary kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej

1. Pojęcie kontroli administracji publicznej

Kontrola, zgodnie ze znaczeniem słownikowym, to porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym i ustalenie ewentualnych odstępstw, sprawdzanie, czy coś jest zgodne z obowiązującymi przepisami[27]. Szersze rozważania w zakresie pojęcia kontroli prowadzi Jacek Jagielski, który w monografii „Kontrola administracji publicznej" przywołuje kilkanaście definicji pojęcia kontroli zaprezentowanych w doktrynie prawa administracyjnego i dochodzi do konkluzji, że nie ma wśród nich zasadniczych różnic[28]. Jak zauważa autor, współczesne podejście do kontroli ze strony teorii organizacji i zarządzania właściwie nie odbiega od klasycznego ujęcia tego pojęcia prezentowanego chociażby przez Henryka Fayola, który stwierdzał, że „kontrola w przedsiębiorstwie polega na sprawdzaniu, czy wszystko idzie zgodnie z przyjętym programem, wydanymi wskazaniami i ustalonymi zasadami" i jest podejmowana w celu „wykrycia błędów, aby je można było poprawić i uniknąć ich powtórzenia"[29]. Jako przykładową, a zarazem oddającą poglądy przedstawicieli doktryny w tym zakresie, można przywołać definicję pojęcia kontroli zaprezentowaną przez Jacka Langa, który wskazuje, że „kontrola to porównywanie tego, co jest, z tym co być powinno". Jego zdaniem „celem kontroli jest więc ustalenie, czy przewidziany stan został urzeczywistniony. Aby można to uczynić, trzeba zbadać stan istniejący oraz znać stan postulowany. Tam, gdzie kontrola będzie elementem szerzej rozumianego działania (kierowania, nadzoru), będzie ona nadto polegać na wyjaśnieniu przyczyn nieurzeczywistnienia stanu postulowanego oraz podaniu sposobu jego urzeczywistnienia, a także środków zapewniających skuteczną realizację stanu postulowanego w przyszłości"[30].

Jak wskazuje Jacek Jagielski, pod pojęciem „kontroli administracji" można rozumieć „kontrolę nad administracją oraz kontrolę wykonywaną przez samą administrację (wobec siebie

[27] *Nowy Słownik Języka* …, s. 353.
[28] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 20-23.
[29] H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 176.
[30] J. Lang, *Kontrola administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 310.

i swoich ogniw oraz wobec podmiotów spoza aparatu administracyjnego)”[31]. W przypadku obu tych typów kontroli, w pewnych wypadkach przewidziana została odpowiedzialność karna za działania polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, która jest przedmiotem niniejszego opracowania.

Małgorzata Stahl słusznie zwraca uwagę, iż regulacje w zakresie kontroli dokonywanej przez administrację publiczną w stosunku do podmiotów administrujących i podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej „są rozproszone, często szczątkowe i niespójne, zawarte w ustawach ustrojowych bądź materialnoprawnych, a także w aktach niższej rangi”. Jako przykład ogólnych regulacji autorka powołuje przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[32] (aktualnie: rozdział 5 Prawa przedsiębiorców) oraz ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[33], która określa zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych[34].

Brak sformalizowanej, jednolitej i ogólnej regulacji określającej sposób działania organu w ramach realizacji kontroli Jacek Piecha i Jacek Jagielski uzasadniają tym, że kontrola administracji sama w sobie jest dalece zróżnicowana, jako przykład podając odmienne potrzeby związane z przeprowadzeniem kontroli finansowej działalności gminy, a inne w przypadku kontroli wykonywanej np. przez Państwową Inspekcję Pracy. Jednocześnie jednak autorzy zauważają tendencję do tworzenia odrębnych, wyspecjalizowanych procedur kontrolnych dostosowanych do specyfiki poszczególnych organów i obszarów ich działalności, jak procedury przewidziane w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[35], czy wspomnianej już ustawie o kontroli w administracji rządowej[36].

Uzupełniająco należy wskazać, że regulacje odnoszące się do zasad prowadzenia kontroli, uprawnień kontrolujących oraz obowiązków nałożonych na podmioty kontrolowane znajdują się w szerszym, bądź w węższym zakresie, ale w większości aktów prawnych, które przewidują odpowiedzialność prawną na utrudnianie lub udaremnianie kontroli. W konsekwencji podejmując próby wyznaczenia zarówno przedmiotowego zakresu kontroli

[31] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej…,* s. 15.
[32] Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.
[33] t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.
[34] M. Stahl, *Akty kontroli* [w:] *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego Tom 5*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 353.
[35] t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623.
[36] J. Piecha, J. Jagielski, *Prawny system kontroli administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2025, s. 422.

administracyjnej, jak i podmiotów wykonujących kontrolę napotkamy na trudności, ze względu na ich znaczące zróżnicowanie. Za wystarczające na potrzeby niniejszego opracowania należy przyjąć zatem stwierdzenie Jacka Jagielskiego, iż zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy ujmowanej globalnie kontroli administracji odzwierciedla się i ukonkretnia przez poszczególne instytucje kontrolne[37].

Mając na względzie, że podstawy prawne prowadzonych kontroli są zróżnicowane wskazuje się, że prowadzona kontrola może mieć dwojaki charakter. W sytuacji, gdy będzie służyła wyłącznie poczynieniu istotnych ustaleń przez organ kontroli (np. kontrola wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli) będzie tzw. kontrolą samoistną, natomiast, gdy służy organowi kontroli do pojęcia decyzji policyjnych, reglamentacyjnych, regulacyjnych czy nadzorczych w stosunku do przedsiębiorcy (np. kontrola zgodności działalności gospodarczej z udzieloną koncesją), będzie kontrolą niesamoistną[38].

Jak już zostało zasygnalizowane powyżej, czynności kontrolne wykonywane przez podmioty administracji publicznej w ramach przyznanych im kompetencji, których niezakłócone wykonywanie jest przedmiotem ochrony czynów zabronionych przewidujących odpowiedzialność karną za udaremnianie lub utrudnianie kontroli, mogą dotyczyć różnych podmiotów.

W przypadku kontrolowania administracji publicznej odpowiedzialność karna za działania skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi takiej kontroli została przewidziana jedynie w wypadku kontroli państwowej wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz regionalne izby obrachunkowe. Chodzi tu zatem o kontrolę zewnętrzną, definiowaną jako kontrolę wykonywaną przez „organy administracyjne, strukturalnie nieusytuowane w strukturze kontrolowanej administracji publicznej, tj. niezwiązane stosunkiem zależności z jakimkolwiek organem administracji, który kontrolują”[39].

Mimo że powołana już wyżej ustawa o kontroli w administracji rządowej stanowi całościową regulację dotyczącą postępowania kontrolnego w administracji rządowej, nie przewidziano w niej wzorem ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[40] przepisów karnych, które penalizowałyby działania skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi tej kontroli. Jak stanowi art. 26 ustawy o kontroli w administracji rządowej, niewywiązywanie się przez

[37] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej…*, s. 123.
[38] T. Długosz, *Komentarz do art. 45* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Warszawa 2019, s. 268.
[39] M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2023, s. 258.
[40] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 7.

pracownika jednostki kontrolowanej z obowiązków w zakresie współpracy z kontrolerem określonych w art. 25 tej ustawy (m.in. przedstawienie żądanych dokumentów, materiałów i informacji; składanie wyjaśnień) może stanowić przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej.

Co ciekawe, podczas prac legislacyjnych nad tą ustawą rozważano wprowadzenie przepisów penalizujących utrudnianie kontroli na wzór regulacji zawartej w art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Ostatecznie jednak ustawodawca odstąpił od wprowadzenia podobnej sankcji w odniesieniu do kontroli prowadzonej w administracji rządowej uznając, że jej charakter istotnie różni się od kontroli wykonywanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Ustawa o kontroli w administracji rządowej normuje bowiem tryb kontroli sprawowanej przez organy nadrzędne, takie jak minister czy wojewoda, nad jednostkami podporządkowanymi lub nadzorowanymi, a w tego rodzaju relacjach hierarchicznych trudno przyjąć możliwość odmowy współdziałania ze strony pracowników jednostki kontrolowanej, zwłaszcza w zakresie udostępnienia dokumentów lub złożenia wyjaśnień[41].

Pozostałe przypadki, kiedy w grę może wchodzić odpowiedzialność karna za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej w jednostkach administracji publicznej obejmują sytuacje, gdy taka kontrola jest prowadzona pod kątem wypełnienia obowiązków wynikających z przepisów prawa, bez względu na charakter kontrolowanego podmiotu. Przykładem takich kontroli mogą być kontrole wypełnienia obowiązków z zakresu podatków (kontrole podatkowe), prawa pracy (kontrole prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy) czy ubezpieczeń społecznych (kontrole prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych).

Kluczowe miejsce w katalogu kontrolowanych podmiotów, obok tych wchodzących w skład aparatu administracji publicznej, zajmują przedsiębiorcy. W polskim porządku prawnym występuje kilka definicji prawnych pojęcia przedsiębiorcy, w zależności od gałęzi prawa. Z punktu widzenia zasad prowadzonych kontroli przedsiębiorcy istotna będzie definicja zawarta z art. 4 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, zgodnie z którą przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 4 ust. 2 Prawa przedsiębiorców). Prowadzenie działalności gospodarczej będzie zatem cechą wyróżniającą przedsiębiorcę spośród innych podmiotów

[41] T. Bolek, M. Dobruk, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 151-152.

występujących w obrocie gospodarczym, a zatem nie można mówić o przedsiębiorcy w oderwaniu od prowadzonej przez niego działalności [42]. Działalnością gospodarczą jest natomiast zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły (art. 3 Prawa przedsiębiorców).

Identyfikacja podmiotu jako przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą będzie istotna z punktu widzenia zasad prowadzenia kontroli, które są określone w rozdziale 5 Prawa przedsiębiorców.

2. Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców

Prowadzenie działalności gospodarczej odbywa się w demokratycznym państwie prawa w warunkach, które z jednej strony zapewniają realizację konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[43]), z drugiej zaś podlegają weryfikacji przez organy administracji publicznej sprawujące nadzór i kontrolę nad funkcjonowaniem przedsiębiorców na rynku. Z tego też względu kontrola działalności gospodarczej została ukształtowana jako instytucja obwarowana szeregiem gwarancji i ograniczeń mających zapewnić proporcjonalność ingerencji oraz poszanowanie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców jest obecnie przeprowadzana na zasadach określonych w Prawie przedsiębiorców. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy zasady i tryb kontroli wynikają z ratyfikowanych umów międzynarodowych albo bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej (art. 45 ust. 1 tejże ustawy). Wcześniej, do 29 marca 2018 r. zasady prowadzenia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców były regulowane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, która została uchylona na podstawie art. 192 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej[44].

Rozdział 5 Prawa przedsiębiorców, który zawiera regulacje odnoszące się do zasad prowadzenia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców jest zatytułowany „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej". Jak wskazuje Agnieszka Żywicka,

[42] J. Glumińska-Pawlic, E. Żelasko-Makowska, *Pojęcie przedsiębiorcy i działalności gospodarczej* [w:] *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, red. J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, Warszawa 2021, s. 41.
[43] Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm
[44] Dz. U. poz. 650.

akcentując ograniczenia kontroli, ustawodawca wyraził cel wprowadzonych przepisów, którym jest ukształtowanie korzystnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorcy poprzez zagwarantowanie większego legalizmu w trakcie dokonywania kontroli przedsiębiorcy oraz zminimalizowania dolegliwości związanych z realizacją czynności kontrolnych[45]. Zauważyć bowiem należy, że organów uprawnionych do kontroli przedsiębiorców jest bardzo wiele. Jak zwraca uwagę Anna Hołda-Wydrzyńska powołując się na Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, który przyjęto uchwałą Nr 14/2016 Rady Ministrów w dniu 16 lutego 2016 r., w dokumencie tym jest mowa o 40 instytucjach państwowych uprawnionych do podejmowania kontroli przedsiębiorców[46]. Zdaniem Anny Dobaczewskiej, gdyby każdy z tych organów zamierzał podejmować działania kontrolne, chociażby w tym samym czasie, to prawo przedsiębiorcy do swobodnej działalności gospodarczej zostałoby zachwiane, zatem chcąc zagwarantować przedsiębiorcom faktyczne możliwości realizowania prawa wolności gospodarczej, ustawodawca określił zatem podstawowe zasady realizowania obowiązków kontrolnych[47]. Jednocześnie jednak, wprowadzone regulacje w zakresie prowadzonych kontroli mają umożliwić państwu skuteczne i zarazem efektywne wychwytywanie wszelkich nadużyć prawa w obrocie gospodarczym[48]. Chodzi tu w szczególności o zapewnienie zgodności prowadzonej działalności z przepisami prawa, w zależności od jej rodzaju, mogą to być normy dotyczące bezpieczeństwa, środowiska, porządku publicznego, ochrony zdrowia, a także ochrony praw konsumentów i uczciwej konkurencji.

W doktrynie zwraca się uwagę na wątpliwości co do zakresu zastosowania regulacji z art. 45 Prawa przedsiębiorców, czy dotyczy ona wyłącznie kontroli działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorcę, czy też samego przedsiębiorcy. Nie każdy przedmiot kontroli będzie miał bowiem bezpośredni związek z prowadzoną przez ten podmiot działalnością gospodarczą, czego przykładem może być kontrola podatkowa, kontrola przeprowadzana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych czy też Państwową Inspekcję Pracy, które będą dotyczyły sposobu wypełnienia obowiązków wynikających z przepisów prawa, które są tylko pośrednio związane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Z tym

[45] A. Żywicka, *Komentarz do art. 45* [w:] *Komentarz do ustawy - Prawo przedsiębiorców* [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 190.
[46] A. Hołda-Wydrzyńska, *Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej w świetle ustawy – Prawo przedsiębiorców* [w:] *Prawo przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, A. Powałowski, Warszawa 2019, s. 120-121.
[47] A. Dobaczewska, *Kontrola działalności gospodarczej* [w:] A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 119.
[48] C. Banasiński, M. Bychowska, *Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa Handlowego 2010, nr 1, s. 48.

zagadnieniem wiąże się również problem, czy przedmiotem zainteresowania organu kontroli jest prowadzona przez przedsiębiorców działalność, czy też jedynie sposób wypełnienia obowiązków wynikających z określonych przepisów prawa, niezależnie od prowadzonej działalności gospodarczej[49]. W konsekwencji pojawia się także pytanie, czy stosować przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców zawierające szereg norm gwarancyjnych dla przedsiębiorców, gdy ustawa szczególna przyznająca danemu organowi kompetencje do prowadzenia kontroli w określonym zakresie nie zawiera bezpośredniego odwołania do regulacji Prawa przedsiębiorców.

Rozstrzygnięcie, czy przepisy rozdziału 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców (w tym art. 45) znajdują zastosowanie do każdej kontroli prowadzonej wobec przedsiębiorcy, czy jedynie do kontroli dotyczących *stricte* działalności gospodarczej, ma tymczasem kluczowe znaczenie dla oceny legalności i dopuszczalności działań kontrolnych podejmowanych przez podmioty administracji publicznej. Przepisy Prawa przedsiębiorców zawierają szereg gwarancji proceduralnych i ograniczeń chroniących przedsiębiorcę, takich jak zakaz wszczynania kontroli bez uprzedniego zawiadomienia, zasady prowadzenia jednej kontroli w tym samym czasie, obowiązek prowadzenia kontroli w sposób najmniej uciążliwy, obowiązek okazania upoważnienia do kontroli, itp. W związku z tym ustalenie, czy dana kontrola podlega tym rygorom, ma bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki kontrolowanego podmiotu oraz może zadecydować o legalności podejmowanych przez kontrolujących działań.

Spośród kontroli, do których odwołują się analizowane w niniejszej pracy przestępstwa i wykroczenia polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, a także wybrane czyny skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej, za które przewidziano odpowiedzialność administracyjną, odesłanie do stosowania przepisów Prawa przedsiębiorców w zakresie kontroli zostało zawarte wprost w art. 9a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska[50], art. 30a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw [51], art. 129z ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[52], art. 122 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią

[49] A. Kraszewski, M. Stępniak, M. Szeplik, *Komentarz do art. 45*…, s. 285-288.
[50] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 425.
[51] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1209 ze zm.
[52] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 644.

o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym[53], art. 38a ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym[54], art. 3e ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym[55], art. 37au ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne[56], art. 85a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane[57], art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[58], art. 22b ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej[59], art. 22o ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach[60], art. 44 ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. - Prawo probiercze[61], art. 23a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych[62], art. 32 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa[63], art. 337 ust. 9 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne[64], art. 27a ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[65], art. 71 ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r. o wyrobach medycznych[66], art. 184 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze[67], art. 154 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze[68], czy art. 36 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej[69].

Odesłania te są sformułowane w różny sposób. W przeważającej większości, są to odesłania do stosowania do prowadzonych kontroli działalności przedsiębiorców całego rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców, przy czym w pewnych wypadkach przepisy te stosuje się wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w danej ustawie szczegółowej (np. w przypadku kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, na podstawie Prawa probierczego, czy Prawa wodnego). Jeszcze inaczej kwestie te uregulowano w ustawie o żegludze śródlądowej, w której ustawodawca wskazuje na prowadzenie kontroli na zasadach i w trybie określonych w przepisach rozdziału 5

[53] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1743.
[54] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1161 ze zm.
[55] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 640 ze zm.
[56] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 750 ze zm.
[57] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.
[58] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 416.
[59] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 229.
[60] t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2063.
[61] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 536.
[62] t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1213.
[63] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1582.
[64] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960.
[65] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1980.
[66] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1620 ze zm.
[67] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1431.
[68] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.
[69] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1725.

Prawa przedsiębiorców, ale tylko w odniesieniu do kontroli spełniania przez symulator, który jest wykorzystywany do przeprowadzania egzaminów praktycznych, standardów dotyczących zatwierdzania symulatorów, mimo że na podstawie przepisów tej ustawy prowadzone są również inne kontrole (art. 36k ust. 7 cyt. ustawy).

Odesłanie do przepisów rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców znajduje się również w przypadku najbardziej powszechnych kontroli, tj. kontroli podatkowej (art. 291c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa[70]) i kontroli prowadzonej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wobec podatnika lub płatnika składek będącego przedsiębiorcą (art. 92a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[71]). Zmiana w tym zakresie została wprowadzona dopiero od dnia 7 marca 2009 r. na mocy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw[72]. Tym aktem prawnym wprowadzono odesłanie do stosowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w 61 ustawach, co motywowano niedostatecznie precyzyjnymi przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz brakiem wyraźnego powiązania przepisów tej ustawy, jako "konstytucji działalności gospodarczej", z innymi ustawami szczegółowymi regulującymi zakres kompetencji i zadań instytucji kontrolnych, co w konsekwencji prowadziło do problemów z realizacją przepisów wielu ustaw dotyczących kontroli przedsiębiorców. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej wskazywano nadto, że przedsiębiorcy skarżą się na dokuczliwość przepisów o kontrolach, jako ograniczających wolność gospodarczą i naruszających ich słuszne interesy, natomiast organy kontrolne zwracają uwagę na niespójność i niejasność przepisów w tym zakresie[73]. Wraz z wejściem w życie Prawa przedsiębiorców, odesłanie do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zostało zastąpione odesłaniem do aktualnie obowiązujących przepisów.

Zakres, w jakim przepisy Prawa przedsiębiorców wyłączają w odniesieniu do przedsiębiorcy stosowanie unormowań Ordynacji podatkowej odnoszących się do kontroli podatników budzi jednak wątpliwości, na które zwraca uwagę Przemysław Stolarski. Autor wskazuje na praktyczne problemy stosowania tych regulacji w toku kontroli podatkowej, gdy organy podatkowe, nierzadko przy aprobacie sądów administracyjnych, stosują przepisy Ordynacji podatkowej, co do możliwości zastosowania których zachodzą poważne wątpliwości

[70] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.
[71] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.
[72] Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97 ze zm.
[73] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1204, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1204.htm (dostęp: 13.10.2025 r.), s. 2-3.

na tle postanowień Prawa przedsiębiorców. Chodzi o kwestie zawierania w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli szczególnych elementów nieprzewidzianych w Prawie przedsiębiorców; o wcześniejsze wszczynanie kontroli bez wniosku przedsiębiorcy, a jedynie za jego zgodą; wszczynanie kontroli w razie nieobecności przedsiębiorcy lub jego pełnomocnika; prowadzenie czynności w „innym miejscu przechowywania dokumentacji", nawet bez zgody kontrolowanego, a także w siedzibie organu; przedłużanie czasu trwania kontroli ponad termin wskazany w upoważnieniu; wprowadzają możliwość rezygnacji przedsiębiorcy z uczestnictwa w czynnościach kontrolnych na podstawie pisemnego oświadczenia; a także liczą czas kontroli zgodnie z art. 284b Ordynacji podatkowej a nie według zasad wynikających z art. 55 Prawa przedsiębiorców, co może prowadzić do przekraczania limitów dni roboczych przewidzianych dla poszczególnych kategorii przedsiębiorców[74]. Niezależnie od zgłoszonych wątpliwości, przedstawiciele doktryny zgodnie uznają, że przepisy Prawa przedsiębiorców stanowią *lex specialis* w odniesieniu do Ordynacji podatkowej i stosuje się je w pierwszej kolejności[75]. Zbieżne stanowisko zostało także zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2010 r., I GSK 971/09[76]. Również na gruncie art. 92a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przyjmuje się, że w odniesieniu do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców w pierwszej kolejności należy kierować rozwiązaniami przyjętymi w Prawie przedsiębiorców[77].

Zwiększenie uprawnień przedsiębiorców nie zawsze odniosło pożądane przez ustawodawcę skutki. Odesłanie do stosowania przepisów rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy zostało dodane z dniem 7 marca 2009 r. również do ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[78] (art. 46a stanowił, że do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej). Regulacja ta została jednak zmodyfikowana od 1 stycznia 2017 r. na podstawie art. 16 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia

[74] P. Stolarski, *Kontrola podatkowa przedsiębiorcy: zakres stosowania Ordynacji podatkowej – praktyczne problemy*, Przegląd Podatkowy 2024, nr 4, s. 38-45
[75] T. Szymański, A. Mariański, *Komentarz do art. 291c* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2023, s. 1200, także M. Popławski. *Komentarz do art. 291c* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344*, red. L. Etel, Warszawa 2022, s. 1065.
[76] LEX nr 744897.
[77] B. Suchacki, *Komentarz do art. 92a* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024, s. 1178.
[78] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 712.

prawnego przedsiębiorców [79] poprzez wyłączenie z zakresu stosowania art. 78a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który przewidywał przeprowadzanie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przed zaplanowaniem i przeprowadzeniem kontroli. Z dniem 30 kwietnia 2018 r. ustawodawca po raz kolejny, na podstawie art. 110 pkt 5 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, znowelizował art. 46a wyłączając tym razem stosowanie przepisów rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy prowadzonej na podstawie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Tym samym zniesiono całkowicie ograniczenia w kontroli prowadzonej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne dotyczące przedsiębiorców, a podstawowym elementem ich ochrony są jedynie regulacje zawarte w tej ustawie odnoszące się m.in. do maksymalnego okresu, w jakim kontrola może być prowadzona [80]. Mimo że w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej nie wyjaśniono motywów jakimi się kierowano, to zapewne chodziło o wzmocnienie skuteczności działań kontrolnych Centralnego Biura Antykorupcyjnego poprzez uchylenie ograniczeń gwarancyjnych, które przysługiwały przedsiębiorcom w toku kontroli.

Podobnie w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe[81], z dniem 7 marca 2009 r. na podstawie art. 26 ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, do art. 70 dodano ust. 2, który przewidywał, że do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Przepis ten został jednak po upływie niewiele ponad 2 lat jego obowiązywania (z dniem 1 lipca 2011 r.) uchylony przez art. 1 pkt 40 ustawy z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw[82]. Jak wynika z uzasadnienia ustawy nowelizującej, było to spowodowane potrzebą zapewnienia prowadzenia ściślejszej i bardziej efektywnej kontroli działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące. Wskazywano przy tym, że ograniczenia działalności kontrolnej organów dozoru jądrowego wynikające z przepisów rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w szczególności obowiązek uprzedniego zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli, zasada ograniczenia ilości równoczesnych kontroli, czy też

[79] Dz. U. poz. 2255 ze zm.
[80] P. Szustakiewicz, *Komentarz do art. 46a* [w:] S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2023, art. 46(a), teza 2.
[81] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1277 ze zm.
[82] Dz.U. Nr 132 poz. 766.

ograniczenie czasu trwania wszystkich kontroli w ciągu roku u jednego przedsiębiorcy, mogą powodować pogorszenie stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, co jest niedopuszczalne w świetle art. 1 Dyrektywy Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych[83]. Na potwierdzenie tego stanu rzeczy podawano, że już w 2009 r., a więc w pierwszym roku obowiązywania art. 70 ust. 2 Prawa atomowego, odnotowano wzrost liczby przypadków przekroczenia dawek granicznych promieniowania jonizującego u pracowników narażonych zawodowo – aż o 25%. Wskazywano, że zjawisko to może być wynikiem zaniedbywania obowiązków w zakresie ochrony radiologicznej w jednostkach organizacyjnych, spowodowanego brakiem realnej możliwości przeprowadzenia niezapowiedzianej kontroli przez organy dozoru jądrowego. Dodatkowo, podczas kontroli zapowiedzianych może dochodzić do zatajania uchybień, co również ogranicza skuteczność nadzoru. Wskutek obowiązku uprzedniego zawiadamiania o planowanej kontroli, doszło także do zmniejszenia liczby samych kontroli[84].

W pewnych wypadkach, mimo że ustawodawca nakazuje do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosować przepisy rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców, to odesłanie to może budzić wątpliwości. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[85] i kontroli prowadzonej przez Inspekcję Weterynaryjną. Jak zauważa Michał Rudy, takie odesłanie w tej ustawie jest bezprzedmiotowe[86]. Mimo, że zgodnie z art. 34a ust. 5 tejże ustawy, do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy Prawo przedsiębiorców, to jednocześnie Prawo przedsiębiorców wyłącza zastosowanie niektórych przepisów tej ustawy, tj. art. 48, art. 49, art. 51, art. 54, art. 55 i art. 57 do działalności gospodarczej przedsiębiorców w zakresie objętym nadzorem weterynaryjnym m.in. na podstawie ustawy o ochronie zwierząt (art. 62 ust. 2 pkt 2 Prawa przedsiębiorców). Nadto, zasady i tryb kontroli w zakresie wymogów dobrostanu zwierząt zostały określone w rozporządzeniu 2017/625, które stosowane jest bezpośrednio, więc zgodnie z art. 45 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, regulacje tej ustawy co do zasady nie znajdą zastosowania[87]. Pozostali autorzy aktualnych komentarzy do

[83] Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 172, str. 18 ze zm.
[84] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3939, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3939 (dostęp: 17.10.2025 r.), s. 91-93.
[85] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.
[86] M. Rudy, *Komentarz do art. 34a* [w:] *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, red. E. Kruk, Warszawa 2024, s. 518.
[87] *Ibidem*, s. 519.

ustawy o ochronie zwierząt nie dostrzegają jednak tych nieścisłości. Karolina Kuszlewicz wskazuje, że w zakresie kontroli prowadzonej przez Inspekcję Weterynaryjną w odniesieniu do przedsiębiorcy należy stosować przepisy rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców[88]. Grażyna Manjura-Niśkiewicz wręcz wprost odwołuje się do wynikającego z art. 48 Prawa przedsiębiorców obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, który nie znajduje w tym wypadku zastosowania w związku z art. 62 ust. 2 pkt 2 Prawa przedsiębiorców[89].

W ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia[90], w art. 24 wskazano natomiast wprost, że w sprawach udzielenia koncesji, odmowy udzielenia koncesji, zmiany koncesji, cofania koncesji, ograniczenia zakresu koncesji oraz kontroli działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia nie stosuje się przepisu art. 32 Prawa przedsiębiorców. Przepis ten odnosi się do obowiązku niezwłocznego potwierdzania przez organ przyjęcia wniosku i został umieszczony w rozdziale 3 Prawa przedsiębiorców zatytułowanym „Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej". *A contrario* przyjąć należy, że w sprawach wymienionych w tym przepisie zastosowanie mają pozostałe przepisy rozdziału 3 tej ustawy dotyczące koncesjonowanej działalności gospodarczej oraz regulowanej działalności gospodarczej. Może budzić wątpliwości, czy w takim wypadku do prowadzonych kontroli należy stosować także przepisy rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców, odnoszącego się wprost do ograniczenia kontroli działalności gospodarczej. Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, odnosząc się chociażby do historycznej wykładni tego przepisu.

Niezależnie od powyższego są jednak akty prawne, które nie zawierają odpowiedniego odesłania do regulacji Prawa przedsiębiorców, co budzi wątpliwości, czy w takim wypadku należy stosować przewidziane tym aktem prawnym standardy prowadzenia kontroli.

Jednym z takich kluczowych aktów prawnych jest ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Na gruncie obowiązywania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która została uchylona od 30 kwietnia 2018 r. przez ustawę Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiały się stanowiska, że Państwowa Inspekcja Pracy nie została powołana do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, a tym samym brak jest podstaw prawnych do stosowania przez organy inspekcji pracy ustawy o swobodzie

[88] K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 312.
[89] G. Manjura-Niśkiewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2022, 267.
[90] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 532.

działalności gospodarczej, w szczególności w zakresie ograniczenia kontroli[91]. Podobny pogląd o wyłączeniu kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy spod reżimu ustawy o swobodzie działalność gospodarczej wyraził Adam Kaczmarek motywując to jednak tym, że ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy jako akt, na którego podstawie prowadzona jest kontrola przedsiębiorcy, nie zawiera przepisu odsyłającego do postanowień rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i nie sposób przyjąć, że jest to jedynie kwestia niedopatrzenia ustawodawcy[92]. Równolegle obowiązywała jednak druga linia orzecznicza wskazująca na konieczność subsydiarnego stosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej względem unormowania kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy[93]. Ten pogląd podzielają również Adam Kraszewski, Michał Stępniak, i Magldalena Szeplik wskazując, że brak w tym wypadku stosownego odesłania do przepisów Prawa przedsiębiorców należy raczej postrzegać jako przejaw niedostatecznej staranności legislacyjnej, a nie świadomy zabieg ustawodawcy, a tym samym, o wyłączeniu stosowania przepisów tej ustawy można mówić jedynie wówczas, gdy zostałoby ono wyraźnie i jednoznacznie przewidziane w przepisach szczególnych[94].

Aktualnie, już na gruncie obowiązywania przepisów Prawa przedsiębiorców Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 26 września 2024 r. w sprawie III SA/Gl 375/24[95] wywiódł, że Państwowa Inspekcja Pracy nie jest organem uprawnionym do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, lecz organem kontroli przestrzegania prawa pracy, a zatem regulacje ograniczające kontrolę działalności gospodarczej nie mają w tym przypadku zastosowania. Kwestia ta nie jest jednak wciąż jednoznaczna. W dniu 16 maja 2024 r. do Marszałka Sejmu wpłynął bowiem projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy - Prawo przedsiębiorców skierowany przez Komisję do Spraw Petycji, w którym przewidywano dodanie do art. 65 Prawa przedsiębiorców nowego punktu 4,

[91] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lipca 2011 r., I OSK 289/11, LEX nr 964535; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 marca 2010 r., III SA/Kr 1002/09, LEX nr 605823; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 grudnia 2014 r., II SA/Op 344/14, LEX nr 1648075.

[92] A. Karczmarek, *Glosa do wyroku WSA z dnia 11 marca 2010 r., III SA/Kr 1002/09*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, nr 4, s. 163-164.

[93] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 marca 2010 r., III SA/Gd 543/09, LEX nr 605738; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 listopada 2009 r., IV SA/GL 973/08, LEX nr 589412; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 września 2001 r., II SA/Bk 423/11, LEX nr 957277 za A. Musiała, *Subsydiarność stosowania przepisów o kontroli z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej względem unormowania kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy*, LEX/el. 2016.

[94] A. Kraszewski, M. Stępniak, M. Szeplik, *Komentarz do art. 45*…, s. 286-288.

[95] LEX nr 3777548.

który przesądzałby, że w przypadku kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy, nie stosuje się przepisów rozdziału 5. Prawa przedsiębiorców. Projektowana ustawa, jak wynika z jej uzasadnienia, stanowiła reakcję na petycję nr BKSP-144-IX-626/22 skierowaną do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Stowarzyszenie Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej[96]. Ze stanowiska Rządu w sprawie projektowanych zmian jednoznacznie tymczasem wynika, że rozdział 5 Prawa przedsiębiorców znajdzie zastosowanie do kontroli prowadzonej u przedsiębiorców przez Państwową Inspekcję Pracy w zakresie nieuregulowanym w Konwencji nr 81 dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu przyjętej w Genewie dnia 11 lipca 1947 r.[97], a wyłączenie stosowania całego rozdziału oznaczałoby negatywne skutki dla przedsiębiorców[98].

Wobec podnoszonych wątpliwości, aktualny pozostaje postulat *de lege ferenda* wyrażony przez Adama Karczmarka jeszcze na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, aby ustawodawca precyzyjnie ustalił, czy organy Państwowej Inspekcji Pracy muszą stosować w przypadku kontroli przedsiębiorcy postanowienia Prawa przedsiębiorców, co należałoby uczynić przez dodanie do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy przepisu odsyłającego do postanowień rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców, albo przez dodanie do Prawa przedsiębiorców przepisu wskazującego, że postanowienia rozdziału 5 nie znajdują zastosowania do kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy[99].

W tym miejscu zauważyć należy, że w art. 65 Prawa przedsiębiorców, wyłączono wprost zastosowanie przepisów całego rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców w stosunku do kontroli prowadzonych na podstawie przepisów Prawa atomowego, kontroli celno-skarbowej oraz kontroli w zakresie gospodarki odpadami. Nadto, w art. 61-64 Prawa przedsiębiorców zawarto wyłączenia stosowania poszczególnych przepisów rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców w odniesieniu do kontroli określonych rodzajów działalności gospodarczej co powoduje, że zawarta w nich regulacja jest skomplikowana i mało czytelna, a nadto w wielu przypadkach nieuzasadniona[100].

---

[96] Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy - Prawo przedsiębiorców, druk sejmowy nr 441, Sejm X kadencji, https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=441 (dostęp: 13.10.2025 r.), s. 2.

[97] Dz. U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450.

[98] Stanowisko Rządu Rzeczpospolitej Polskiej wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy - Prawo przedsiębiorców, druk SEJMOWY nr 441, Sejm X kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/27B6A9B83AC92913C1258BB0003709F6/$File/441-s.pdf (dostęp: 13.10.2025 r.), s. 5.

[99] A. Karczmarek, *Glosa do wyroku…*, s. 164.

[100] G. Lubeńczuk, *Komentarz do art. 65* [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 656.

W doktrynie akcentuje się nadrzędną rolę Prawa przedsiębiorców w zakresie zasad prowadzenia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, wywodząc ją z art. 45 Prawa przedsiębiorców [101]. Jak wskazuje Dariusz Szafrański, dopuszczalność stosowania przepisów ustaw szczególnych w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy zależy od nieuregulowania określonych kwestii w przepisach rozdziału 5 [102]. Wątpliwości w powyższym zakresie zostały jednak wyrażone w doktrynie przez Cezarego Banasińskiego i Monikę Bychowską. Autorzy słusznie zauważają, że narusza to zasadę *lex specialis derogat legi generali,* przy jednoczesnym braku podstaw konstytucyjnych dla przypisania regulacjom zawartym w tej ustawie „rangi swoistej nadregulacji"[103]. Nadto w doktrynie wskazywano, że możliwość wprowadzenia regulacji ogólnej w momencie, gdy obowiązują już regulacje szczególne, budzi wątpliwości z punktu widzenia walidacyjnych zasad interpretacji prawa, w tym reguły *lex posterior generali non derogat legi priori speciali*[104]. Mimo, że poglądy te zostały wyrażone na gruncie art. 77 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, to jednak pozostają one aktualne, bowiem miał on zbliżone brzmienie do aktualnie obowiązującego art. 45 ust. 2 Prawa przedsiębiorców. Dostrzegając niedoskonałości w zakresie analizowanych regulacji Grzegorz Lubeńczuk powołuje się na względy wykładni celowościowej i wskazuje, że w przypadku istnienia przepisu szczegółowego sprzecznego z zasadami określonymi w art. 45-65 Prawa przedsiębiorców, należy stosować reguły określonych w ustawie ogólnej, z pominięciem powołanych ugruntowanych reguł wywodzących się z prawa rzymskiego. Uzasadnione wątpliwości mogłyby jednak powstać w sytuacji, gdyby przepisy szczegółowe były korzystniejsze dla kontrolowanego podmiotu. co powoduje, iż autor postuluje potrzebę doprecyzowania treści art. 45 Prawa przedsiębiorców[105].

Niejednoznaczność regulacji w powyższym zakresie należy ocenić negatywnie. Penalizacja zachowań polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli zakłada legalność działań organu kontrolującego. Kontrolowany może ponosić odpowiedzialność karną tylko wówczas, gdy kontrola jest prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami, a więc przez właściwy organ, w granicach jego kompetencji i z poszanowaniem procedur przewidzianych w ustawach. W tym kontekście brak jednoznaczności co do wzajemnej relacji

[101] A. Hołda-Wydrzyńska, *Ograniczenia kontroli działalności…*, s. 126.
[102] D. Szafrański, *Standardy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy,* Studia Iuridica 2011, nr 53, s. 259–275.
[103] C. Banasiński, M. Bychowska, *Kontrola przedsiębiorcy w świetle…*, s. 48.
[104] S. Koroluk, *Komentarz do art. 77* [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powałowski, Warszawa 2007, s. 373-374.
[105] G. Lubeńczuk, *Komentarz do art. 45*…, s. 568.

przepisów Prawa przedsiębiorców i ustaw szczególnych należy ocenić negatywnie. Rodzi to bowiem istotne wątpliwości natury gwarancyjnej. Jeśli sam organ kontrolny nie ma możliwości jednoznacznego ustalenia, jakie przepisy regulują dany stan faktyczny i jakie ograniczenia jego działań obowiązują, to tym bardziej trudno wymagać od przedsiębiorcy, aby w sposób pewny rozpoznał zakres uprawnień kontrolujących oraz własne obowiązki w toku kontroli. W sytuacji takiej nie można z pełnym przekonaniem przyjąć, że każde działanie przedsiębiorcy ocenione jako „utrudnianie" bądź „udaremnianie" kontroli będzie w istocie bezprawne. Gdyby doszło do ścigania przedsiębiorcy za czyn skierowany przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli, na podobny problem napotkają organy ścigania oraz sąd, które dokonując kwalifikacji prawnej czynu polegającego na utrudnianiu bądź udaremnianiu kontroli, powinny bowiem w pierwszej kolejności zweryfikować, czy sama kontrola była prowadzona zgodnie z prawem.

Dlatego należy podzielić postulat doprecyzowania art. 45 Prawa przedsiębiorców w sposób, który jasno określałby relację tej ustawy do przepisów szczególnych, eliminując niepewność interpretacyjną. Z perspektywy prawa karnego jest to nie tylko kwestia techniczna, lecz gwarancyjna – od prawidłowego określenia zasad prowadzenia kontroli zależy bowiem, czy działanie kontrolowanego w danej sytuacji można w ogóle uznać za bezprawne i tym samym karalne. Funkcja gwarancyjna jest określana jako jedna z najważniejszych funkcji prawa karnego. Jak wskazuje Jan Kulesza, „zabezpiecza ona jednostkę przed pociągnięciem do odpowiedzialności karnej za czyn, który nie był objęty karalnością w momencie jego popełniania, jak również przed surowszym ukaraniem niż takie, którego możliwość wynikała z przepisów obowiązujących w momencie popełnienia czynu zabronionego"[106]. Wiąże się ona z zasadami oświeceniowymi, stanowiącymi, że bez ustawy nie ma ani przestępstwa, ani kary, tj. zasadami *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege,* przy czym realizację gwarancyjnej funkcji prawa karnego umożliwia obowiązywanie zasady *lex severior retro non agit.*[107]. Z zasady *nullum crimen sine lege* płynie również zasada *nullum crimen sine lege certa* a więc postulat określoności typu czynu zabronionego w takim zakresie, aby odbiorca przepisu mógł go zrozumieć i go przestrzegać. Jak wskazuje Lech Gardocki, „przepisy karne niezrozumiałe, niejasne, ogólnikowe można porównać do zaminowanego pola, na które wstęp jest wzbroniony, ale jego granice są niezbyt wyraźnie oznaczone"[108]. Skutkiem powyższego

[106] J. Kulesza, *Cele i funkcje prawa karnego* [w:] *Prawo karne materialne. Nauka o przestępstwie, ustawie karnej i karze*, red. J. Kulesza, Warszawa 2023, s. 40.
[107] Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2025, s. 31.
[108] L. Gardocki, *Praw karne*, Warszawa 2023, s. 17.

jest to, że w demokratycznym państwie nie można ograniczać praw i wolności jednostki inaczej niż na mocy wyraźnego sformułowania zawartego w ustawie, co dotyczy przede wszystkim określania czynów zabronionych pod groźbą kary, która stanowi najbardziej dotkliwe wkroczenie w prawa jednostki[109]. Z funkcją gwarancyjną Teresa Dukiet-Nagórska wiąże tzw. funkcję komunikacyjną prawa karnego, zgodnie z którą „przepisy powinny być tak konstruowane, aby każdy potencjalny adresat (niezależnie od poziomu wykształcenia i możliwości intelektualnych) mógł zrozumieć istotę normy”[110]. Tym warunkom analizowane regulacje Prawa przedsiębiorców nie odpowiadają.

Pomijając sygnalizowane wątpliwości interpretacyjne w zakresie zastosowania poszczególnych regulacji odnoszących się do zasad prowadzenia kontroli, warto wskazać na podstawowe instytucje Prawa przedsiębiorców, które mają na celu ochronę przedsiębiorców przed nadmierną uciążliwością prowadzonych czynności kontrolnych. Zgodność z prawem podejmowanych przez kontrolujących działań warunkuje bowiem pociągnięcie sprawcy czynu skierowanego przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli do odpowiedzialności karnej. Co więcej, przedsiębiorcy, który poniósł szkodę na skutek wykonania czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa, przysługuje odszkodowanie, a dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów prawa nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karnym skarbowym dotyczącym przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli (art. 46 ust. 1 i ust. 3 Prawa przedsiębiorców).

Dla zapewnienia przewidywalności i przejrzystości postępowań kontrolnych kluczowe znaczenie ma zasada uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli wyrażona w art. 48 Prawa przedsiębiorców, który formułuje ogólne reguły dotyczące momentu wszczęcia kontroli oraz obowiązków organu kontrolującego wobec kontrolowanego. Zasadniczo, kontrola działalności gospodarczej może zostać wszczęta nie wcześniej niż po upływie 7 dni, a nie później niż przed upływem 30 dni od doręczenia zawiadomienia o zamiarze jej przeprowadzenia. W przypadku przekroczenia tego terminu konieczne jest ponowne zawiadomienie przedsiębiorcy. Ustawodawca pozostawił jednak pewien margines elastyczności i przedsiębiorca może złożyć wniosek o wcześniejsze wszczęcie kontroli, a organ kontroli może wykonywać wybrane czynności – w szczególności oględziny, pobieranie próbek

[109] P. Kozłowska-Kalisz, *Funkcje prawa karnego* [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2024, s. 30.
[110] T. Dukiet-Nagórska, *Funkcje i specyfika prawa karnego* [w:] *Prawo karne. Wykład akademicki*, red. T. Dukiet-Nagórska, O. Sitarz, Warszawa 2023, s. 71.

i pomiary – jeszcze przed upływem 7-dniowego terminu. Działania te zostały jednak ograniczone czasowo (do jednego dnia roboczego lub 24 godzin) oraz przedmiotowo (oględziny nie mogą dotyczyć treści dokumentów).

Istotnym elementem zawiadomienia jest nie tylko informacja o zakresie kontroli, ale także wstępna lista dokumentów i informacji, których udostępnienia oczekuje organ, a w przypadku kontroli planowych – wskazanie kategorii ryzyka. Takie rozwiązanie umożliwia przedsiębiorcy właściwe przygotowanie się do kontroli.

Artykuł 48 Prawa przedsiębiorców zawiera również obszerny katalog sytuacji, w których nie stosuje się obowiązku uprzedniego zawiadomienia o planowanej kontroli. Katalog ten obejmuje m.in. kontrole wynikające z prawa unijnego, kontrole niezbędne do przeciwdziałania przestępstwom, a także kontrole prowadzone przez określone służby lub instytucje, takie jak Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Pracy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów czy Straż Graniczna. Wskazany katalog wyjątków jest zamknięty i należy go interpretować ściśle.

Warto podkreślić, że nawet w sytuacji podejmowania czynności przed upływem wskazanego terminu, ustawodawca wymaga zachowania standardów proceduralnych, takich jak sporządzenie protokołu oraz zapewnienie udziału upoważnionych osób ze strony przedsiębiorcy. W przypadku braku możliwości doręczenia zawiadomienia bezpośrednio przedsiębiorcy, dopuszcza się jego doręczenie osobom pełniącym określone funkcje w strukturze przedsiębiorstwa (np. kierownikom komórek organizacyjnych).

Powyższe regulacje w zakresie obowiązku właściwego zawiadamiania o kontroli są niezwykle istotne z punktu widzenia odpowiedzialności prawnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli. Jak wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 lipca 2017 r., III SA/Wr 291/17, warunkiem uznania, że mamy w sprawie do czynienia z niepoddaniem się lub uniemożliwieniem przeprowadzenia kontroli w całości lub w części przez kontrolowanego skutkującym karą pieniężną, jest niewątpliwie wcześniejsze i nie budzące wątpliwości zawiadomienie przedsiębiorcy o zamiarze podjęcia kontroli[111]. Niezwykle istotne przy kierowaniu takiego zawiadomienia jest także zachowanie zasad proceduralnych w zakresie doręczeń korespondencji. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie wyrażonym w wyroku z dnia 14 marca 2018 r., II SA/Sz 1376/17[112], odmowa przyjęcia korespondencji, bądź jej nieodbieranie mogą zostać uznane za uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli. Warunkiem takiej kwalifikacji zachowania

[111] LEX nr 2373651.
[112] LEX nr 2478422.

kontrolowanego jest jednak spełnienie określonych warunków. Przede wszystkim w sposób niewątpliwy musi zostać ustalony adres przedsiębiorcy i nie może być wątpliwości, że pod tym adresem prowadzi on działalność gospodarczą. Ponadto, musi on odmawiać przyjęcia korespondencji, bądź przesyłki muszą być uporczywie nieodbierane, przy czym pod pojęciem uporczywie należy rozumieć nie jednokrotne nieodebranie przesyłki, ale stałe uchylanie się od odbierania korespondencji, zaś celem takiego działania przedsiębiorcy powinno być uniemożliwienie skutecznego zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

Regulacje zawarte w art. 49 Prawa przedsiębiorców wyznaczają standard proceduralny dotyczący wszczynania kontroli działalności gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem wymogu okazania stosownego upoważnienia i legitymacji służbowej przez osoby reprezentujące organ kontroli. Podstawową zasadą, od której wyjątki zostały ściśle określone, jest obowiązek okazania przez pracowników organu kontroli zarówno legitymacji służbowej, jak i doręczenia przedsiębiorcy imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Upoważnienie to powinno zawierać w szczególności elementy wskazane w ust. 7 tego przepisu, w tym: podstawę prawną, oznaczenie organu, dane kontrolera, zakres i przewidywany czas trwania kontroli, a także pouczenie o prawach i obowiązkach przedsiębiorcy. Brak któregokolwiek z tych elementów nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

Ustawodawca dopuszcza jednak możliwość wszczęcia kontroli wyłącznie na podstawie legitymacji służbowej, bez uprzedniego doręczenia upoważnienia, ale jedynie w szczególnych przypadkach enumeratywnie wskazanych w ust. 2. Dotyczą one sytuacji nagłych i wymagających natychmiastowego działania, m.in. przeciwdziałania przestępstwom, wykroczeniom lub ochrony życia, zdrowia i środowiska. W takich przypadkach upoważnienie musi zostać doręczone najpóźniej w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli. Jednocześnie, zgodnie z ust. 3, kontrolowany powinien zostać niezwłocznie poinformowany o swoich prawach i obowiązkach w toku kontroli. W art. 49 cyt. ustawy określono również sytuacje proceduralne, w których zmiana osoby kontrolującej, zakresu kontroli lub miejsca jej przeprowadzenia wymaga każdorazowego wydania nowego upoważnienia (ust. 6). Jednocześnie, ustawodawca wprowadził ograniczenie: zmiany te nie mogą skutkować przedłużeniem terminu zakończenia kontroli wskazanego w pierwotnym upoważnieniu.

Ważnym elementem gwarancyjnym jest również ust. 9 tego przepisu, zgodnie z którym zakres kontroli nie może wykraczać poza ramy określone w upoważnieniu. Tym samym, organ kontroli nie może w sposób arbitralny rozszerzać przedmiotu postępowania bez uprzedniego spełnienia stosownych wymogów formalnych. Artykuł 49 Prawa przedsiębiorców odnosi się także do szczególnych sytuacji faktycznych, w których kontrolowany lub jego przedstawiciel

są nieobecni. Wówczas kontrola może być wszczęta w obecności innego pracownika lub osoby działającej w imieniu przedsiębiorcy na podstawie art. 97 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[113], a w razie braku takiej osoby – przy udziale przywołanego świadka będącego funkcjonariuszem publicznym (ust. 10).

Uzupełnienie powyższych regulacji w zakresie przebiegu kontroli stanowi art. 50 Prawa przedsiębiorców, który reguluje obowiązek zapewnienia obecności przedsiębiorcy lub jego przedstawiciela podczas prowadzenia czynności kontrolnych, wskazując na fundamentalne znaczenie udziału kontrolowanego podmiotu w toku kontroli. Udział ten nie tylko umożliwia skuteczną realizację prawa do obrony, ale również sprzyja transparentności działań organu oraz ogranicza ryzyko naruszeń proceduralnych. Zasadą jest, że wszelkie czynności kontrolne prowadzi się w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. Powyższe gwarantuje, że przedsiębiorca ma możliwość bieżącego reagowania na działania organu, może udzielać wyjaśnień, składać oświadczenia, czy też zgłaszać zastrzeżenia, co w sposób bezpośredni przyczynia się do podniesienia standardu ochrony jego praw procesowych.

Ustawodawca przewidział jednak katalog sytuacji, w których kontrola może być przeprowadzona bez obecności kontrolowanego lub jego przedstawiciela. Wyłączenie obowiązku obecności dotyczy m.in. sytuacji przeciwdziałania przestępstwom i wykroczeniom, zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska, jak również w przypadku, gdy obowiązek obecności wyłącza prawo unijne lub umowa międzynarodowa. Tego rodzaju regulacja znajduje swoje uzasadnienie w potrzebie elastyczności mechanizmu nadzoru administracyjnego w sytuacjach nadzwyczajnych. Dodatkowo, nałożono na przedsiębiorcę obowiązek pisemnego wskazania osoby upoważnionej do udziału w czynnościach kontrolnych, w szczególności na wypadek jego nieobecności. Niewykonanie tego obowiązku może prowadzić do sytuacji, w której organ będzie zmuszony do przeprowadzenia kontroli w obecności innego pracownika przedsiębiorcy lub osoby zatrudnionej w ramach innego stosunku prawnego, o ile taka osoba może zostać uznana za reprezentującą przedsiębiorcę, zgodnie z art. 97 k.c. Alternatywnie, w przypadku braku takiej osoby, konieczne jest przeprowadzenie kontroli w obecności przywołanego świadka - funkcjonariusza publicznego niezwiązanego z organem kontrolującym. Co istotne, czas nieobecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej, o ile stanowi to przeszkodę w prowadzeniu kontroli, nie jest wliczany do ustawowego czasu trwania kontroli.

Kontrola powinna być przeprowadzana w siedzibie przedsiębiorcy lub miejscu faktycznego wykonywania działalności gospodarczej, a także godziny pracy bądź czas

[113] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, dalej: „k.c.”.

rzeczywistego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Regulacja ta ma charakter gwarancyjny i ogranicza możliwość przeprowadzania kontroli w sposób zaskakujący lub nadmiernie ingerujący w prywatność przedsiębiorcy, a jednocześnie sprzyja przejrzystości działań organu. Ustawodawca przewidział jednak pewną elastyczność, pozwalając – za zgodą lub na wniosek przedsiębiorcy – na przeprowadzenie kontroli w innym miejscu, np. tam, gdzie przechowywana jest dokumentacja, w siedzibie organu kontroli bądź w formie zdalnej. Ta ostatnia forma, wprowadzona w odpowiedzi na postępującą cyfryzację życia gospodarczego oraz doświadczenia pandemii, może być szczególnie przydatna w przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność rozproszoną, mobilną lub w modelu zdalnym. Warunkiem dopuszczalności takiej kontroli jest zgoda przedsiębiorcy oraz spełnienie celu usprawnienia kontroli lub dopasowania jej do charakteru działalności.

Warto w tym miejscu wskazać, iż odmowa udostępnienia dokumentacji w siedzibie podmiotu kontrolowanego i oczekiwanie, że kontrola zostanie przeprowadzona w miejscu przechowywania dokumentów, tj. w biurze rachunkowym oddalonym od siedziby organu około 300 km została potraktowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 stycznia 2025 r., I SA/Po 565/24[114] jako utrudnianie wykonywania czynności kontrolnych, a niezastosowanie się do wezwań uzasadnia nałożenie kary porządkowej na pełnomocnika reprezentującego spółkę w toku kontroli na podstawie art. 262 §1 pkt 2a Ordynacji podatkowej.

W art. 52 Prawa przedsiębiorców sformułowana została ogólna zasada niezakłócania działalności kontrolowanego, określana w doktrynie dyrektywą efektywności[115]. Czynności kontrolne powinny być wykonywane w sposób niezakłócający działalności przedsiębiorcy. Ochrona ta przyjmuje charakter proceduralny i jeżeli przedsiębiorca wskaże na piśmie, że działania organu zakłócają w sposób istotny jego bieżącą działalność, organ zobowiązany jest do uzasadnienia potrzeby kontynuowania czynności w protokole kontroli.

Zakończenie czynności kontrolnych znajduje swój wyraz w sporządzeniu protokołu kontroli, o którym mowa w art. 53 Prawa przedsiębiorców. Znaczenie tej regulacji dla praktyki kontrolnej oraz ochrony praw przedsiębiorcy jest fundamentalne. Protokół stanowi bowiem dokument urzędowy, w którym organ kontroli formalnie utrwala swoje ustalenia poczynione w toku postępowania. Może on stanowić podstawę do sformułowania zaleceń pokontrolnych, wydania decyzji administracyjnych czy nałożenia sankcji.

[114] LEX nr 3832365.
[115] M. Sieradzka, *Komentarz do art. 80b* [w:] M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 635.

W art. 54 Prawa przedsiębiorców wyrażona została jedna z kluczowych gwarancji ochrony interesów przedsiębiorcy w toku postępowania kontrolnego – zakaz równoczesnego podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli w zakresie tej samej działalności przedsiębiorcy. Regulacja ta wpisuje się w szerszy nurt ograniczania nadmiernego i uciążliwego nadzoru administracyjnego nad przedsiębiorcami, dążąc do proporcjonalności i minimalizacji ingerencji w działalność gospodarczą. Od tej zasady zostały jednak przewidziane enumeratywnie w art. 54 ust. 1 cyt. ustawy wyjątki. Dotyczą one m.in. sytuacji, gdy wymaga tego bezpośrednie stosowanie przepisów prawa Unii Europejskiej lub ratyfikowanych umów międzynarodowych, kontrola służy przeciwdziałaniu przestępstwom i wykroczeniom, przedsiębiorca sam wyrazi zgodę na równoległe kontrole, zachodzi bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub środowiska, kontrola jest prowadzona w trybie szczególnym, np. w związku z ochroną konkurencji, przepisami energetycznymi, rolnymi czy przepisami podatkowymi dotyczącymi zwrotów VAT.

Kolejna z fundamentalnych zasad prowadzenia kontroli została wyrażona w art. 55 Prawa przedsiębiorców i dotyczy ograniczenia czasowego prowadzenia kontroli. Ustawodawca przyjął limit dni roboczych, w których organy kontroli mogą prowadzić kontrolę u przedsiębiorcy w ciągu jednego roku kalendarzowego, różnicując go w zależności od wielkości przedsiębiorcy: dla mikroprzedsiębiorców: 6 dni roboczych, dla małych przedsiębiorców: 18 dni roboczych, dla średnich przedsiębiorców: 24 dni robocze, a dla pozostałych przedsiębiorców - 48 dni roboczych. Zasadność przyjęcia takiego sposobu regulacji polegającego na uzależnieniu maksymalnego czasu kontroli od wielkości przedsiębiorcy jest poddawana w wątpliwość, gdyż nie pozostaje w żadnej proporcji do stopnia naruszeń[116]. Również w tym wypadku przewidziano jednak szereg sytuacji wyjątkowych, w których powyższe limity nie obowiązują. Dotyczy to m.in. przypadków, w których: kontrola wynika z bezpośrednio stosowanych przepisów prawa unijnego lub umów międzynarodowych, zachodzi konieczność przeciwdziałania przestępstwom lub zabezpieczenia dowodów, istnieje zagrożenie życia, zdrowia lub kontrola dotyczy zasadności zwrotów podatku VAT lub obowiązków wynikających z prawa unijnego w zakresie ochrony interesów finansowych UE.

Przedłużenie okresu trwania kontroli może nastąpić jedynie z przyczyn niezależnych od organu kontroli i wymaga pisemnego uzasadnienia doręczonego przedsiębiorcy, a nadto nie może przekraczać powyższych terminów. W przypadku mikroprzedsiębiorców dopuszczono szczególny tryb wydłużenia kontroli w celu przeprowadzenia jedynie czynności

[116] K. Krzal, *Komentarz do art. 55* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 395.

analityczno-dokumentacyjnych, bez konieczności dalszej obecności w siedzibie przedsiębiorcy, także w sposób zdalny. Co istotne, w tym przypadku nie wymaga się zgody przedsiębiorcy.

Możliwość przeprowadzenia powtórnej kontroli w tym samym zakresie przedmiotowym w danym roku kalendarzowym występuje, o ile wcześniejsza kontrola wykazała rażące naruszenia prawa. Czas tej powtórnej kontroli nie może jednak przekroczyć 7 dni i nie jest wliczany do rocznego limitu czasu kontroli.

Niezależnie pod powyższej regulacji, w art. 58 Prawa przedsiębiorców przewidziano zakaz ponownej kontroli przez ten sam organ w zakresie objętym wcześniej przeprowadzoną kontrolą. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego, bowiem ustawodawca przewidział w ust. 2 katalog wyjątków, wskazując na sytuacje, w których ponowna kontrola może zostać przeprowadzona. Ma to miejsce, gdy kontrola dotyczy innego okresu niż poprzednia, istnieje zagrożenie dla życia lub zdrowia, zachodzi potrzeba prowadzenia postępowania w celu weryfikacji lub zmiany decyzji administracyjnej, także po jej wzruszeniu przez sąd, ponowna kontrola ma służyć egzekwowaniu zaleceń pokontrolnych, decyzji nakazujących usunięcie naruszeń prawa, lub weryfikacji zobowiązań, kontrola wiąże się z korektą rozliczenia złożoną przez przedsiębiorcę, organ powziął uzasadnione podejrzenie, że wcześniejsza kontrola została przeprowadzona z naruszeniem prawa lub jej wynik oparto na fałszywych dowodach, lub protokół został sporządzony w wyniku przestępstwa, po zakończeniu kontroli ujawniono nowe dowody lub okoliczności faktyczne mające wpływ na sprawę, w tym wskazujące na nadużycie prawa, bądź przedsiębiorca prowadzi działalność objętą nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego.

3. Kontrola nad administracją publiczną

Ustawodawca przewiduje odpowiedzialność karną nie tylko za utrudnianie lub udaremnianie kontroli działalności gospodarczej, ale również za działania skierowane przeciwko kontroli państwowej wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz regionalne izby obrachunkowe wobec podmiotów, które gospodarują mieniem publicznym. W tym miejscu warto zauważyć, że regionalne izby obrachunkowe, mimo iż nie zostały wymienione w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obok Najwyższej Izby Kontroli jako organ kontroli państwowej, to przez większość przedstawicieli doktryny są zaliczane do organów kontroli państwowej na podstawie ustawy szczególnej, jaką jest ustawa o regionalnych izbach

obrachunkowych, w szczególności art. 1 ust. 1 tejże ustawy, który stanowi, że regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej[117]. Za organ kontroli państwowej, który może wykonywać prawa pokrzywdzonego z mocy art. 49 §4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego[118], regionalne izby obrachunkowe są uznawane także przez komentatorów Kodeksu postępowania karnego, m.in. Jarosława Zagrodnika i Marcina Burdzika[119], Sławomira Steinborna[120], czy Ryszarda A. Stefańskiego[121]. Odnotować należy, że odmienne stanowisko w tym zakresie prezentuje jednak Tomasz Grzegorczyk, kwalifikując regionalne izby obrachunkowe jako organy kontroli samorządowej, zwracając uwagę na ich odmienne traktowanie w art. 115 §13 pkt 5 k.k., który definiując funkcjonariusza publicznego rozróżnia osoby będące pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego[122].

Kontrole prowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz regionalne izby obrachunkowe mają odmienny charakter od kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, podlegają także odmiennym regulacjom. Brak jest ogólnego aktu prawnego, który określałby zasady prowadzenia takich kontroli, lecz są one wskazane w poszczególnych ustawach, które regulują działalność tych podmiotów. Podobnie jak w przypadku kontroli działalność gospodarczej, naruszenie tych zasad może mieć doniosłe skutki prawne. Tylko bowiem kontrola prowadzona w sposób zgodny z prawem, z zachowaniem wymogów określonych w ustawie, może stanowić stanowić podstawę dla pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osoby, która utrudnia lub udaremnia jej przebieg. Czynności kontrolne powinny być realizowane w granicach kompetencji ustawowych i zgodnie z przepisami proceduralnymi przewidzianymi dla danego rodzaju kontroli.

Wśród różnych form i rodzajów kontroli administracji szczególne znaczenie ma kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli, która jako naczelny organ kontroli państwowej, którego działalność została uregulowana zarówno na poziomie konstytucyjnym (art. 203 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), jak i ustawowym, w ramach realizacji konstytucyjnego mandatu posiada szerokie kompetencje w zakresie prowadzenia kontroli

[117] S. Srocki, *Komentarz do art. 1* [w:] *Komentarz do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 211.
[118] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm., dalej: „k.p.k."
[119] J. Zagrodnik, M. Burdzik, *Komentarz do art. 49* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2024, s. 235.
[120] S. Steinborn, *Komentarz do art. 49* [w:] J. Grajewski, P. Rogoziński, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016, art. 49, teza 10.
[121] R. A. Stefański, *Komentarz do art. 49* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-16*6, red. S. Zabłocki, S.A. Stefański, Warszawa 2017, s. 706.
[122] T. Grzegorczyk, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1-467. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 256.

legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działań podmiotów wykorzystujących środki publiczne.

Postępowanie kontrolne Najwyższe Izby Kontroli zostało szczegółowo opisane w art. 27-65 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Jak wskazuje art. 28 ust. 1 tejże ustawy, ma ono na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, odpowiednio do kontrolowanego podmiotu.

Kontrolę wykonują przede wszystkim kontrolerzy, czyli pracownicy Najwyższej Izby Kontroli wskazani w art. 66a tej ustawy, a także Prezes Najwyższej Izby Kontroli, jego zastępcy i dyrektor generalny. Osoby te legitymują się stosowną legitymacją służbową, a w przypadku kontrolerów niższego szczebla – również pisemnym upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli. Zakres upoważnienia musi być precyzyjnie określony i obejmować m.in. podstawę prawną, zakres i przedmiot kontroli oraz dane identyfikujące jednostkę kontrolowaną. Jak się wskazuje w doktrynie, zakres kontroli przeprowadzanej przez Najwyższej Izby Kontroli musi ściśle odpowiadać treści upoważnienia, które pełni zarówno funkcję informacyjną, jak i gwarancyjną - wskazuje bowiem, kto, co i w jakich ramach czasowych może kontrolować. Przekroczenie tego zakresu oznaczałoby naruszenie przepisów prawa, a tym samym czyniłoby działania kontrolerów nielegalnymi[123]. W art. 31 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przewidziano także instytucję wyłączenia kontrolera z postępowania kontrolnego w sytuacji, gdy pozostaje on w określonych relacjach, które mogą mieć wpływ na jego bezstronność.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zasadniczym miejscem prowadzenia czynności kontrolnych jest siedziba jednostki kontrolowanej oraz miejsca i czas, w których wykonuje ona swoje zadania. Jednakże dla zapewnienia należytego przebiegu kontroli, ustawodawca dopuścił możliwość przeprowadzania jej również w dniach wolnych od pracy oraz poza godzinami pracy – o ile przemawia za tym dobro kontroli.

Dla realizacji celów kontroli Najwyższa Izba Kontroli wyposażona została w szeroki zakres uprawnień, obejmujący m.in. prawo dostępu do dokumentów, przeprowadzania oględzin, wzywania świadków czy żądania wyjaśnień – zarówno od jednostek kontrolowanych, jak i niekontrolowanych, z zachowaniem przepisów o tajemnicach ustawowo chronionych. Jednocześnie na kierownikach jednostek kontrolowanych spoczywa obowiązek niezwłocznego

[123] J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 93.

udostępniania dokumentów i zapewnienia warunków techniczno-organizacyjnych niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli. Uprawnienia te i odpowiadające im obowiązki zostaną szczegółowo omówione w rozdziale drugim, w którym poddane analizie zostanie przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Czynności dowodowe prowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli stanowią istotny etap postępowania kontrolnego, warunkujący rzetelność ustaleń i prawidłowość formułowanych ocen. Ustalenie stanu faktycznego następuje na podstawie materiału dowodowego, który może przybrać różnorodną formę – od dokumentów, przez zeznania i opinie biegłych, aż po oględziny, oświadczenia i inne nośniki informacji. Kluczowe znaczenie ma przy tym dokumentowanie wszelkich czynności w aktach kontroli, które obejmują nie tylko protokoły, ale także wystąpienie pokontrolne i stanowiska jednostki kontrolowanej, gwarantując transparentność oraz możliwość weryfikacji toku postępowania.

W celu zabezpieczenia dowodów kontrolerzy mają prawo do fizycznego zabezpieczania materiałów w jednostce lub ich pobrania – za pokwitowaniem i przy zachowaniu odpowiednich warunków proceduralnych. Dodatkowo możliwe jest żądanie sporządzenia przez jednostkę kontrolowaną kopii lub wyciągów z dokumentów, których zgodność z oryginałem powinna być poświadczona przez upoważnioną osobę. Pobierane rzeczy, a także przedmioty oględzin, mogą pochodzić zarówno z jednostki kontrolowanej, jak i spoza niej, jeżeli służą ustaleniu stanu faktycznego. Dla zapewnienia kompletności dokumentacji kontrolnej przewidziano możliwość utrwalania czynności przy użyciu urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk.

W ramach postępowania kontrolnego prowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli istotną rolę odgrywają również czynności wyjaśniające oraz przesłuchania. Kontrolerzy są uprawnieni do żądania wyjaśnień od osób obecnie lub wcześniej zatrudnionych w jednostkach kontrolowanych. Obowiązek współdziałania z organem kontroli jest jednak zrównoważony przepisami chroniącymi interesy osób fizycznych, w szczególności w sytuacjach, gdy ujawnienie informacji mogłoby narazić je lub ich bliskich na odpowiedzialność karną lub majątkową. Istnieje też ograniczenie w przypadku tajemnic ustawowo chronionych. Obok wyjaśnień, każda osoba – niezależnie od formalnego związku z jednostką kontrolowaną – może złożyć kontrolerowi oświadczenie związane z przedmiotem kontroli. Oświadczenia te, o ile spełniają formalne wymogi (oznaczenie osoby i jej podpis), muszą zostać przyjęte, a ich odrzucenie przez kontrolera jest niedopuszczalne. Daje to obywatelom, pracownikom i innym interesariuszom realną możliwość wpływu na tok kontroli, stanowiąc element partycypacyjny w państwowym mechanizmie nadzoru.

Szczególne znaczenie mają przesłuchania świadków, które odbywają się w wyznaczonym miejscu i czasie, przy zachowaniu procedur zapewniających skuteczność doręczeń i poszanowanie praw osób wzywanych. Ustawodawca przewidział także wyłączenia i ograniczenia związane z przesłuchiwaniem określonych osób, zwłaszcza w kontekście ochrony tajemnic zawodowych oraz osobistych. Przed rozpoczęciem przesłuchania kontroler ma obowiązek poinformować świadka o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, a jeśli świadek wyrazi zgodę, jego zeznania mogą być utrwalone za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk lub obraz, co wzmacnia transparentność postępowania i może pełnić funkcję zabezpieczenia dowodowego w przypadku późniejszych wątpliwości co do przebiegu przesłuchania. Wobec świadków niestawiających się na wezwanie bez uzasadnionej przyczyny, zgodnie z art. 48 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, kontroler może nałożyć na karę pieniężną w wysokości do minimalnego wynagrodzenia za pracę. Mimo, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, iż działalność kontrolna Najwyższej Izby Kontroli nie podlega kognicji sądowoadministracyjnej[124], to jednak postanowienie kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli o ukaraniu świadka karą pieniężną może zostać skontrolowane przez sąd administracyjny[125].

W toku postępowania kontrolnego Najwyższa Izba Kontroli może korzystać z pomocy biegłych i specjalistów, gdy ustalenie określonych faktów wymaga wiadomości specjalnych.

Etap końcowy kontroli przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli obejmuje sformalizowane działania mające na celu podsumowanie ustaleń oraz zapewnienie odpowiednich reakcji kontrolowanej jednostki. Kluczowym elementem tego etapu jest wystąpienie pokontrolne, które zawiera ono opis stanu faktycznego, ocenę działalności, wykazane nieprawidłowości wraz z ich skutkami i przyczynami, wskazanie osób odpowiedzialnych oraz wnioski co do usunięcia uchybień. Dokument ten może także zawierać ocenę zasadności dalszego zajmowania stanowisk przez osoby odpowiedzialne.

Kierownik jednostki kontrolowanej ma możliwość zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia, które rozpatrywane są w trybie orzeczniczym przez specjalny zespół powołany w ramach Najwyższej Izby Kontroli. Procedura ta została szczegółowo uregulowana - obejmuje terminy, sposób składania zastrzeżeń, możliwość ich cofnięcia, zasady działania komisji orzekającej oraz jawność i protokolarność posiedzeń. W przypadku uwzględnienia

[124] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 1050/09, LEX nr 952779.
[125] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2022 r., III OSK 2604/22, LEX nr 3506172.

zastrzeżeń dyrektor jednostki kontrolnej modyfikuje wystąpienie pokontrolne, a zmieniony dokument nie podlega już dalszemu kwestionowaniu.

Jednostka kontrolowana zobowiązana jest do przekazania informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach zaradczych. Dodatkowo, Prezes Najwyższej Izby Kontroli może powiadomić o wynikach kontroli instytucje nadrzędne nad jednostką kontrolowaną lub inne organy władzy publicznej. W razie stwierdzenia czynów zabronionych, Najwyższa Izba Kontroli kieruje stosowne zawiadomienia do organów ścigania. Rezultaty kontroli mogą być również wykorzystane w szerszym kontekście – jako informacje przekazywane Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów, w oparciu o wystąpienia pokontrolne oraz zebrany materiał dowodowy.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, Najwyższa Izba Kontroli nie dysponuje środkami przymusu, które mogłyby doprowadzić do realizacji wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym i nie ma umocowania do stosowania w tym celu środków władczych w rozumieniu art. 3 §2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[126]. Z realizacją wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nie pozostaje również powiązany przepis art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, który przewiduje odpowiedzialność karną za udaremnianie lub utrudnianie kontroli[127].

W przypadku regionalnych izb obrachunkowych, szczegółowe regulacje w zakresie wszczęcia i przeprowadzania kontroli zostały zawarte w art. 7a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Po pierwsze, ustawodawca wprowadza obowiązek uprzedniego powiadomienia o zakresie i terminie kontroli, co ma umożliwić przygotowanie jednostki kontrolowanej do kontroli. Zawiadomienie kierownika jednostki, a w wypadku jednostek samorządu terytorialnego, także właściwego organu wykonawczego, powinno nastąpić nie później niż na 7 dni przed rozpoczęciem kontroli kompleksowej i służy to zagwarantowaniu prawidłowego przebiegu czynności kontrolnych oraz zapobiega zaskoczeniu kontrolowanego. Podobne rozwiązanie funkcjonuje również w Prawie przedsiębiorców (art. 48), w którym ustawodawca wprowadza siedmiodniowy minimalny termin między doręczeniem zawiadomienia a rozpoczęciem kontroli.

[126] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”.
[127] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2012 r., II GSK 759/11, LEX nr 1110165.

Pod pojęciem zakresu kontroli należy rozumieć jej zasięg podmiotowy, przedmiotowy i czasowy[128]. Jak natomiast wyjaśniają Arkadiusz Babczuk, Robert Bobkier i Zbysław Dobrowolski, zasięgiem podmiotowym będzie jednostka objętą kontrolą regionalnej izby obrachunkowej, zaś zakresem przedmiotowym - sfera działalności kontrolowanej jednostki, która będzie kontrolowana i oceniana przez regionalną izbę obrachunkową[129].

Nie jest uzasadniony pogląd wyrażony przez Stanisława Srockiego, iż wobec braku jednoznacznej regulacji w zakresie formy takiego zawiadomienia, nie musi ono przyjąć formy dokumentu[130]. Na obowiązek pisemnego zawiadamiania o kontroli kompleksowej wskazuje chociażby Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, która w dniu 28 września 2006 r. podjęła uchwałę Nr 6/2006 w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych"[131]. Zgodnie ze zdaniem drugim punktu 3.3. powołanych standardów, powiadomienia o kontroli kompleksowej dokonuje się na piśmie. Powyższy obowiązek należy odnieść także do kontroli problemowych oraz kontroli doraźnych, ponieważ stanowią one podstawę do wykonywania przez kontrolerów uprawnień kontrolnych określonych w art. 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[132].

Nadto, ustawodawca ustanowił regułę wyłączenia inspektora od czynności kontrolnych w razie wystąpienia okoliczności mogących podważać jego bezstronność. Kryteria te obejmują zarówno powiązania prawne z jednostką kontrolowaną, jak i relacje osobiste z jej pracownikami. Wyłączenie może nastąpić z urzędu, na wniosek samego inspektora bądź kierownika jednostki kontrolowanej. Rozwiązanie to odpowiada konstrukcji przyjętej w art. 31 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, przewidującej obligatoryjne wyłączenie kontrolera w razie wątpliwości co do jego obiektywizmu.

Poza uprawnieniami kontrolerów i odpowiadającym im obowiązkami kontrolowanych, ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych w art. 9 normuje końcowy etap postępowania kontrolnego, obejmujący sporządzenie, podpisanie i skutki protokołu kontroli oraz procedurę wystąpienia pokontrolnego i zgłaszania zastrzeżeń przez jednostkę kontrolowaną.

---

[128] S. Srocki, *Komentarz do art. 7a* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 260.
[129] A. Babczuk, R. Bobkier, Z. Dobrowolski, *Przekroczenie zakresu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, Samorząd Terytorialny 2024, nr 5, s. 28.
[130] S. Srocki, *Komentarz do art. 7a*…, s. 260.
[131] Uchwała Nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych", https://rio.gov.pl/56/26/uchwaly-i-stanowiska-krrio.html (dostęp: 17.10.2025 r.).
[132] A. Babczuk, R. Bobkier, Z. Dobrowolski, *Przekroczenie zakresu upoważnienia…* s. 29.

Tryb przeprowadzania kontroli w przypadku regionalnych izb obrachunkowych został zawarty tym razem nie w ustawie, lecz w akcie wykonawczym – w załączniku nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania[133]. Wskazano w nim, że inspektorzy regionalnej izby obrachunkowej przystępują do wykonywania czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej i imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, określającego nazwę jednostki kontrolowanej oraz zakres i orientacyjny czas trwania kontroli. Jak zauważono w doktrynie, z żadnego obowiązującego aktu prawnego nie sposób wyprowadzić wniosku, że w upoważnieniu takim należy wskazać okres objęty kontrolą regionalnej izby obrachunkowej, mimo iż takie regulacje znajdują się w innych zbliżonych rodzajowo ustawach, chociażby w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli (art. 30 ust. 4 pkt 4), czy ustawie o kontroli w administracji rządowej (art. 16 ust. 3 pkt 4 w związku z art. 14 ust. 3 pkt 2)[134].

Czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie jednostki kontrolowanej, a także poza siedzibą, szczególnie gdy wymaga tego badanie zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Powinny być one przeprowadzane w dniach i godzinach pracy obowiązujących w jednostce kontrolowanej.

4. Pozostałe kontrole

Przedsiębiorcy, jak i podmioty dysponujące środkami publicznymi nie są jedynymi jednostkami, wobec których przepisy prawa przewidują wykonywanie czynności kontrolnych. Odpowiedzialność karna za utrudnianie lub udaremnianie kontroli przewidziana została również w przypadku niektórych kontroli podejmowanych przez podmioty administracji publicznej wobec pozostałych podmiotów, które nie mieszczą się w tym katalogu. W takim wypadku, zasady podejmowania czynności kontrolnych będą określone w ustawie szczegółowej, która przewiduje przeprowadzanie danego rodzaju kontroli.

Przykładem takiej kontroli może być kontrola podatkowa wobec jednostki, która nie ma statusu przedsiębiorcy, bądź taki status posiada, ale kontrola nie ma związku

[133] Dz. U. Nr 167, poz. 1747.
[134] A. Babczuk, R. Bobkier, Z. Dobrowolski, *Przekroczenie zakresu upoważnienia…* s. 30.

z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą[135]. Mając na uwadze, że rozdział 5 Prawa przedsiębiorców odwołuje się do kontroli działalności gospodarczej, w takim wypadku do prowadzenia kontroli nie stosuje się ograniczeń przewidzianych w Prawie przedsiębiorców[136]. Działania kontrolne będą podejmowane wyłącznie w oparciu o przepisy Ordynacji podatkowej. Regulacje w tym zakresie zostały zawarte w Dziale VI „Kontrola podatkowa (art. 281-292) i są one dość szczegółowe. Przepisy określają bowiem w szczególności następujące kwestie: cel prowadzonej kontroli, reguły wszczynania kontroli i konieczności zawiadomienia o tym fakcie kontrolowanego, wymogi upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, miejsce i sposób prowadzenia kontroli, zasady obecność kontrolowanego przy czynnościach kontrolnych, czas prowadzenia czynności kontrolnych, uprawnienia kontrolującego, obowiązki kontrolowanego, a także kwestie dokumentowania i zakończenia kontroli. Porównanie zasad prowadzenia kontroli na gruncie Prawa przedsiębiorców i Ordynacji podatkowej prowadzi do wniosku, że są one zbliżone, przy czym Prawo przedsiębiorców przyznaje przedsiębiorcy dodatkowe uprawnienia chroniące go przed nadmierną ingerencją organów administracji, jednocześnie nakładając na te organy szerszy zakres obowiązków związanych z poszanowaniem praw kontrolowanego i zachowaniem zasad proporcjonalności oraz transparentności działań. Przejawem tego są w szczególności regulacje zawarte w rozdziale 5 Prawa przedsiębiorców, które wprowadzają m.in. zasadę jednej kontroli w tym samym czasie (art. 54), ograniczenie łącznego czasu trwania kontroli w roku kalendarzowym (art. 55), a także uprawnienie przedsiębiorcy do wniesienia sprzeciwu wobec podjęcia lub wykonywania czynności kontrolnych (art. 59), co stanowi istotny mechanizm gwarancyjny, nieznany Ordynacji podatkowej.

Podobnie, na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, kontroli w zakresie wykonywanie zadań i obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych może zostać poddany płatnik niebędący przedsiębiorcą, a także w zakresie niektórych czynności kontrolnych także następcy prawni i osoby trzecie odpowiadające za zadłużenie płatnika składek, oraz osoby, które pobrały nienależne świadczenia, płatników składek lub innych podmiotów zobowiązanych do zwrotu nienależnych świadczeń. Na tę zróżnicowaną sytuację płatników składek zwraca uwagę Bartosz Suchacki, który wskazuje, że rozdział 5 Prawa

[135] D. Zalewski, *Zakres stosowania Prawa przedsiębiorców w kontroli podatkowej* [w:] *Kontrola podatkowa działalności gospodarczej*, red. D. Zalewski, Warszawa 2019, s. 19-20.
[136] A. Kraszewski, M. Stępniak, M. Szeplik, *Komentarz do art. 45*…, s. 289.

przedsiębiorców znajdzie zastosowanie jedynie do kontroli płatnika będącego przedsiębiorcą[137] W przypadku pozostałych płatników, kontrola będzie prowadzona na zasadach określonych w rozdziale 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 86-97) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek[138]. Zakres szczegółowych regulacji odnośnie zasad prowadzenia kontroli przez inspektorów kontroli Zakład Ubezpieczeń Społecznych, podobnie jak w Ordynacji podatkowej, został uregulowany szczegółowo. Wskazano bowiem na zakres kontroli, uprawnienia inspektorów, obowiązki płatników składek w trakcie kontroli, zasady wszczęcia kontroli, jej przebieg, a także sposób dokumentowania ustaleń kontroli.

Odmienny charakter mają kontrole przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego prowadzone przez organy nadzoru budowlanego na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane. Tego typu kontrole z założenia nie wiążą się bowiem z prowadzoną działalnością gospodarczą, choć nie można tego wykluczyć. Biorąc zapewne pod uwagę taką możliwość, ustawodawca w art. 85a ustawy Prawo budowlane zastrzegł, że do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców. Celowość wprowadzenia tego przepisu jest poddawana w wątpliwość przez Mirosława Wincenciaka, który akcentuje przedmiot kontroli, którym są obiekty i roboty budowlane, a nie prowadzenie działalności gospodarczej przez podmiot kontrolowany. Jego zdaniem kontrola obiektu budowlanego, w którym jest prowadzona bądź ma być prowadzona działalność gospodarcza, nie zmienia niczego z punktu widzenia przedmiotu tej kontroli – oceny zgodności z prawem wykonanych obiektów lub robót budowlanych[139].

Jako przykład zastosowania regulacji Prawa przedsiębiorców w związku z prowadzona na gruncie ustawy Prawo budowlane kontrolą, Dominik Sypniewski wskazuje postępowanie prowadzone na wniosek przedsiębiorcy w jego własnej sprawie, o którym mowa w art. 59a ustawy Prawo budowlane, polegające na kontroli budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę oraz z projektem

[137] B. Suchacki, *Komentarz do art. 86* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024, s. 1159.
[138] Dz. U. Nr 164, poz. 1165.
[139] M. Wincenciak, *Komentarz do art. 85a* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz,* red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 975.

budowlanym[140]. Zdzisław Kostka wiąże zaś stosowanie tych regulacji z przedsiębiorcami z branży budowlanej, gdy kontrola ma bezpośredni związek z tą działalnością gospodarczą[141].

W tej kwestii wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 marca 2017 r., II OSK 1944/15 akcentując, że przepis art. 85a ustawy Prawo budowlane należy odczytywać w ten sposób, że „przepisów rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie stosuje się do wszystkich przedsiębiorców kontrolowanych przez organy nadzoru budowlanego ale jedynie do przedsiębiorców z branży budowlanej i wówczas gdy kontrola ta ma bezpośredni związek z tą działalnością gospodarczą. Nie sposób przyjąć, że każdy przedsiębiorca tylko dlatego, że jest przedsiębiorcą, ma prawo korzystać ze szczególnych uprawnień wynikających z rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, np. wówczas, gdy jest kontrolowany przez organy nadzoru budowlanego w związku z popełnioną samowolą budowlaną”[142].

W świetle powyższych rozważań, zastosowanie regulacji rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców do kontroli prowadzonych na podstawie ustawy Prawo budowlane będzie incydentalne, zatem co do zasady będą w takim wypadku stosowane uregulowania tej ustawy szczegółowej.

W przypadku kontroli przeprowadzanych na podstawie ustawy Prawo budowlane brak jest przewidzianej szczegółowej procedury kontrolnej, lecz jedynie w art. 81a ustawy Prawo budowlane wskazano na uprawnienia kontrolujących do wstępu do obiektu budowlanego oraz na teren budowy i zakładu pracy. W przepisie tym zastrzeżono również, że czynności kontrolne związane z wykonywaniem uprawnień organów nadzoru budowlanego przeprowadza się w obecności inwestora, kierownika budowy lub robót, kierownika zakładu pracy lub wyznaczonego pracownika, bądź osób przez nich upoważnionych albo w obecności właściciela lub zarządcy obiektu, a w lokalu mieszkalnym - w obecności pełnoletniego domownika i przedstawiciela administracji lub zarządcy budynku. Jeżeli kontrola dotyczy podmiotu niebędącego przedsiębiorcą, w razie nieobecności ww. osób, w uzasadnionych przypadkach, czynności kontrolne mogą być dokonywane w obecności przywołanego pełnoletniego świadka. Nadto, w art. 81c ustawy Prawo budowlane wskazano na uprawniania organów administracji budowlanej w zakresie żądania informacji lub udostępnienia im określonych dokumentów.

[140] D. Sypniewski, *Komentarz do art. 85a* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz,* red. D. Sypniewski, Warszawa 2025, s. 589.
[141] Z. Kostka, *Komentarz do art. 85a* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, s. 955.
[142] LEX nr 2347708, także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2755/12, LEX nr 1481904.

Co istotne, jak wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 marca 2011 r., II OSK 458/10[143], „przepis art. 81a Prawa budowlanego jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów k.p.a., w związku z czym do czynności kontrolnych nie mają zastosowania ogólne zasady prowadzenia postępowania dowodowego uregulowane w kodeksie. Dotyczy to w szczególności braku konieczności zawiadamiania inwestora o zamiarze przeprowadzenia czynności kontrolnych". W tezie 2. tego wyroku, który następnie był wielokrotnie powoływany przez sądy administracyjne w innych sprawach wskazano, iż „gdy w toku kontroli okaże się, że sporny obiekt nie jest nielegalnie użytkowany, postępowanie administracyjne nie zostaje wszczęte i organ nie ma podstaw, aby zakończyć je jakimkolwiek rozstrzygnięciem. Protokół czynności kontrolnych jest wówczas pierwszym i jedynym dokumentem w sprawie. Natomiast stwierdzenie w trakcie kontroli nieprawidłowości związanych z nielegalnym użytkowaniem obiektu obliguje organ do wszczęcia postępowania administracyjnego, a dokonane w trakcie kontroli ustalenia, zanotowane w protokole, stanowią w świetle art. 81 ust. 4 p.b. materiał dowodowy wystarczający do podjęcia stosownej decyzji kończącej postępowanie".

Wskazany katalog kontroli, w przypadku prowadzenia których znajdą zastosowanie uregulowania zawarte w ustawach szczególnych, nie jest wyczerpujący. Ukazuje on jednak brak jednolitego modelu kontroli, skutkiem którego zakres gwarancji przysługujących kontrolowanym podmiotom jest zróżnicowany, w zależności od podstawy prawnej danej kontroli.

Stan taki osłabia spójność systemu i rodzi sygnalizowane problemy interpretacyjne w zakresie stosowania przepisów sankcyjnych dotyczących utrudniania lub udaremniania kontroli, zwłaszcza w kontekście oceny legalności działań organów kontrolnych. Wydaje się zatem uzasadnione postulowanie dążenia do większej harmonizacji procedur kontrolnych w ustawodawstwie szczególnym z zasadami ogólnymi wyrażonymi w Prawie przedsiębiorców, przy zachowaniu specyfiki poszczególnych form kontroli wynikających z ich przedmiotu i celu.

[143] LEX nr 992586, podobny pogląd wyraził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 lutego 2018 r., II OSK 1815/17, LEX nr 2469258.

Rozdział drugi
Przestępstwa polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli

1. Ogólna charakterystyka przestępstw polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli

Przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, mimo że zostały uregulowane w różnych ustawach i odnoszą się do różnego rodzaju czynności służbowych podejmowanych przez określone podmioty administracji publicznej, mają wiele cech wspólnych. Centralną regulację w tym obszarze stanowi art. 225 k.k. i to właśnie na gruncie tego przepisu ukształtował się dorobek doktryny i orzecznictwa, pozwalający na wypracowanie ogólnych wniosków co do przedmiotu ochrony, strony podmiotowej, charakteru czynów oraz zakresu penalizacji, które następnie mogą być odpowiednio przenoszone do przestępstw pozakodeksowych.

Przede wszystkim przestępstwa polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli posiadają analogiczny przedmiot ochrony, którym dla każdego z tego typu czynów zabronionych jest niezakłócone wykonywanie czynności służbowych w ramach prowadzonej kontroli przez uprawnione do tego podmioty, w ramach przyznanych im kompetencji na podstawie ustawy penalizującej dane zachowanie. Dla przykładu, przedmiotem ochrony typów czynów zabronionych określonych w art. 225 k.k. jest niezakłócone wykonywanie czynności służbowych w ramach prowadzonej kontroli z zakresu ochrony środowiska, inspekcji pracy lub nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, przez osoby do tego uprawnione na podstawie przepisów szczególnych. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten obejmuje ochroną również dobra stanowiące przedmiot kontroli[144]. Jak podaje Maciej Szwarczyk, w przypadku art. 225 §1 k.k. ochroną jest objęte również środowisko naturalne, §2 chroni także prawa osób wykonujących pracę zarobkową, natomiast §4 chroni przeprowadzanie czynności nadzoru i kontroli w jednostkach pomocy społecznej (np. domach opieki) lub placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym

[144] M. Jachimowicz, *Przestępstwo zakłócania kontroli*, Prokuratura i Prawo 2008, nr 7–8, s. 40.

lub osobom w podeszłym wieku [145] . Przepis ten nie chroni jednak dóbr osobistych osób wykonujących czynności kontrolne[146]. Jacek Potulski uzasadnia to tym, że ustawodawca nie wskazał, iż utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych wiązać się musi z przemocą lub groźbą bezprawną[147]. Przeciwny pogląd prezentuje Marcin Jachimowicz, który wskazuje, że przepis art. 225 k.k. obejmuje ochroną również osoby, które dokonują kontroli.[148]

Należy się opowiedzieć za pierwszym z poglądów, ponieważ ochrona dla kontrolujących została przewidziana w szeregu innych przepisów Kodeksu karnego. Zwykle kontrolujący korzystają z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym, a w takim wypadku do wymierzonych przeciwko nim czynów zastosowanie może znaleźć art. 222 §1 k.k. penalizujący naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego podczas pełnienia obowiązków służbowych, art. 223 §1 k.k. penalizujący czynną napaść na funkcjonariusza publicznego, art. 224 §1–2 k.k. penalizujący wywieranie przemocą lub groźbą bezprawną wpływu na czynności urzędowe funkcjonariusza publicznego, a także zmuszanie go do zaniechania czynności, czy art. 226 §1 k.k. penalizujący znieważenie funkcjonariusza publicznego podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. W sytuacji, gdy przedmiotem czynności wykonawczej nie będzie funkcjonariusz publiczny, sprawca podobnie będzie mógł odpowiadać za znieważenie (art. 216 §1 i §2 k.k.), czy naruszenie nietykalności cielesnej (art. 217 §1 k.k.).

Przestępstwa polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli są, co do zasady, przestępstwami powszechnymi, co oznacza, że podmiotem przestępstwa może być każdy, kto jest zdolny odpowiadać karnie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że obowiązek współdziałania z kontrolującymi ciąży nie tylko na kontrolowanym, ale także na osobach, które reprezentują go w trakcie kontroli i są upoważnione do prowadzenia jego spraw. W praktyce zatem często będą nimi pracownicy kontrolowanej jednostki, którzy mogą być zainteresowani nieprzeprowadzeniem kontroli[149].

W doktrynie nie budzi wątpliwości, że przestępstwo z art. 225 k.k. może być popełnione wyłącznie umyślnie. Nieumyślne utrudnienie lub udaremnienie czynności służbowej, o której mowa w art. 225 k.k. pozostanie bezkarne, chyba że będzie odnosiło się do inspektora pracy.

---

[145] M. Szwarczyk, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2016, s. 662.
[146] A. Lach, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2023, s. 1193.
[147] J. Potulski, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji* [w:] *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym. System Prawa Karnego*. Tom 8, red. L. Gardocki, Warszawa 2018, s. 609.
[148] M. Jachimowicz, *Przestępstwo zakłócania kontroli…*, s. 40.
[149] R.A. Stefański, *Prawo karne materialne. Część szczególna*, Warszawa 2009, s. 330.

Wówczas w grę będzie mogła wchodzić odpowiedzialność za przewidziane w art. 283 §2 pkt 8 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy[150] wykroczenie[151]. Przeciwny pogląd w tym zakresie przedstawia Blanka Julita Stefańska, zdaniem której w świetle teorii prawa karnego i prawa wykroczeń nieumyślne utrudnianie w ogóle nie może być czynem zabronionym pod groźbą kary[152]. Szerzej relacja przestępstwa z art. 225 §2 k.k. i wykroczenia z art. 283 §2 pkt 8 k.p. zostanie omówiona w rozdziale trzecim.

Komentatorzy zgodnie również przyjmują, że przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli można popełnić zarówno w zamiarze bezpośrednim, gdy sprawca, wiedząc o planowanej kontroli, chce utrudnić lub udaremnić jej przeprowadzenie, jak i ewentualnym. Z zamiarem ewentualnym mamy do czynienia, gdy sprawca uświadamia sobie, że jego działanie lub zaniechanie może utrudniać kontrolę i godzi się z tym[153].

Strona przedmiotowa analizowanych typów przestępstw polega zwykle na udaremnianiu (uniemożliwianiu) lub utrudnianiu wykonania czynności służbowej podejmowanej przez uprawnione osoby lub osoby przybrane im do pomocy w ramach prowadzonej w określonym zakresie kontroli. Czynność wykonawcza jest przy tym sformułowana alternatywnie, a do zrealizowania znamion czynu zabronionego wystarczy wykonanie jednej z nich.

Zgodnie z Nowym Słownikiem Języka Polskiego „udaremniać" oznacza nie dopuszczać do czegoś, przeszkadzać w czymś[154]. Przez pojęcie „udaremniania" należy zatem rozumieć podejmowanie takich działań, które doprowadzą do tego, że wykonanie czynności służbowej w ramach prowadzonej kontroli w danych okolicznościach nie będzie możliwe. Nie da się jednak sformułować katalogu zachowań, które będą przesądzały o tym, że w danym wypadku mamy do czynienia z udaremnianiem kontroli. Rodzaje działań uniemożliwiających przeprowadzenie kontroli będą bowiem uzależnione od rodzaju prowadzonej kontroli, podmiotu, który taką kontrolę prowadzi oraz jego kompetencji i związanych z tym obowiązków, które ciążą na kontrolowanym podmiocie. Na powyższe zwrócono uwagę w dalszej części pracy przy omawianiu poszczególnych przestępstw i wykroczeń penalizujących zachowania skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli. Jako przykłady

[150] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 ze zm., dalej: „k.p.".
[151] J. Lachowski, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do artykułów 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2024, s. 82.
[152] B.J. Stefańska, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2025, s. 1676.
[153] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 500.
[154] *Nowy Słownik Języka …*, s. 1071.

udaremniania kontroli można wskazać niewpuszczenie kontrolujących na dany teren, na którym ma być prowadzona kontrola, zniszczenie dokumentów, które miałyby zostać zbadane przez kontrolujących, uniemożliwienie pobrania określonych próbek materiałów do kontroli, czy też wyproszenie z pomieszczenia, zamknięcie szafy z dokumentami, wyłączenie światła, odmowę udostępnienia dokumentów lub udostępnienie tylko dokumentów nieistotnych[155].

„Utrudniać", zgodnie z Nowym Słownikiem Języka Polskiego, oznacza natomiast stworzyć trudności, przeszkody, czynić trudnym[156]. „Utrudnianiem" kontroli będzie więc tworzenie lub dopuszczenie do powstania przeszkód, które uczynią proces kontroli mniej efektywnym. Działanie takie nie stwarza jednak stanu całkowitego braku możliwości przeprowadzenia kontroli. Znamię to będzie znamieniem ocennym i stopniowalnym, przy czym znamiona tego typu zostaną zrealizowane tylko wtedy, gdy sprawca swoim zachowaniem w istotny sposób wpłynął na przeprowadzoną kontrolę „w sensie konieczności użycia środków nadzwyczajnych lub istotnego wydłużenia czasu przeprowadzanej kontroli"[157]. Nie oznacza to jednak, że celów podjętej czynności nie uda się zrealizować. Kontrola będzie po prostu przebiegać będzie mniej sprawnie (np. dojdzie do jej opóźnienia lub pogorszenia efektów) niż wówczas, gdyby zachowanie utrudniające nie nastąpiło[158]. Przyjąć także należy, że utrudnianie kontroli może skutkować koniecznością podjęcia przez kontrolujących większych starań, czy dodatkowych działań, aniżeli w sytuacji, gdyby sprawca kontroli nie utrudniał.

Anna Błachnio-Parzych zauważa, że gdyby prawodawca dążył do wprowadzenia odpowiedzialności za jakąkolwiek ingerencję w prowadzoną kontrolę, to sformułowałby znamię czynności sprawczej poprzez użycie sformułowań dotyczących „wywierania wpływu" na przeprowadzane czynności, bez wskazania charakteru lub stopnia tego wpływu[159]. Na tę kwestię zwraca również uwagę Joanna Łuczak-Tarka wskazując, że wykładnia znamion „utrudnia prowadzenie kontroli" prowadzi do wniosku, że chodzi o taką ingerencję

[155] Z. Ćwiąkalski, *Komentarz do art. 119* [w:] *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. J. Barta, R. Markiewicz, Warszawa 2011, s. 782.
[156] *Nowy Słownik Języka*…, s. 1098.
[157] A. Zoll, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna, Komentarz do art. 117-227 Kodeksu karnego*, red. A. Zoll, Kraków 1999, s. 731.
[158] J. Giezek, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2014, s. 713.
[159] A. Błachnio-Parzych, *Przepisy karne w ustawie z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych* [w:] *Przepisy prawa uzupełniające RODO. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2018*, red. G. Sibiga, Monitor Prawniczy 2018, nr 22, s. 22.

w przeprowadzaną kontrolę, która stanowiła zagrożenie dla jej przeprowadzenia, ograniczyła jej efektywność, innymi słowy wpłynęła na realizację celów kontroli[160].

Agnieszka Barczak-Oplustil podkreśla natomiast, że pomiędzy działaniem sprawcy a „udaremnieniem" lub „utrudnieniem" musi także zachodzić „powiązanie na płaszczyźnie przyczynowej i normatywnej", a w konsekwencji nie będzie odpowiadała za utrudnienie przeprowadzenia kontroli osoba, która swoim zachowaniem nie naruszyła reguł postępowania obowiązujących w danej sytuacji. Jako przykład autorka podaje, że zachowanie polegające na odmowie kserowania konkretnych akt, aby osoba uprawniona do przeprowadzenia kontroli mogła je zabrać do domu i przejrzeć, mimo iż może utrudnić kontrolę, nie będzie realizowało ustawowych znamion tego występku[161].

Przykładowymi działaniami stanowiącymi utrudnianie kontroli będzie np. przeszkadzanie hałasem lub w inny sposób, nieuzasadnione ograniczanie godzin, w których kontrola może być prowadzona, przedstawianie niepełnych danych, wskazywanie niewłaściwych osób do udzielania wyjaśnień[162].

Aktualnie nie budzi wątpliwości, że zakresem penalizacji został objęty także tzw. „bierny opór", co potwierdził Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z 27 marca 2014 r., II AKa 10/14 [163] uznając, iż „okoliczność jednokrotnego niestawiennictwa na wezwanie inspektora pracy nie ma znaczenia dla wypełniania znamion tego przestępstwa (art. 225 §2 k.k. - uwaga autora), albowiem ilość czynności sprawczych nie jest przedmiotem normowania przepisu art. 225 §2 k.k. Czynność sprawcza została określona przez odwołanie się do spowodowania określonego skutku, bez sprecyzowania sposobu, w jaki do tego skutku ma dojść, może to być zarówno działanie (np. wprowadzenie w błąd osoby uprawnionej do przeprowadzenia kontroli) albo zaniechanie (np. niewydanie na żądanie osoby uprawnionej stosownej dokumentacji)". Jednocześnie jednak, samo nieprzychylne traktowanie kontrolujących nie będzie wyczerpywało znamion omawianego występku, o ile nie będzie bezpośrednio utrudniało prowadzonej kontroli.

Analizując stronę przedmiotową omawianych występków, wśród przedstawicieli doktryny pojawiają się rozbieżności, czy tego typu przestępstwa są przestępstwami

---

[160] J. Łuczak-Tarka, *Komentarz do art. 108* [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. D. Lubasz, Warszawa 2019, s. 538.
[161] A. Barczak-Oplustil, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, red. A. Zoll, Warszawa 2013, s. 1124.
[162] M. Mozgawa, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych* [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017, s. 209-210.
[163] LEX nr 1463783.

materialnymi (skutkowymi), których dokonanie jest zdeterminowane nastąpieniem skutku[164], czy formalnymi (bezskutkowymi), w przypadku których penalizowane jest samo zachowanie się sprawcy, a skutek nie należy do ich znamion[165].

Pierwszy z poglądów jest prezentowany w szczególności przez Andrzeja Zolla, który wskazuje, że do ich dokonania potrzeba, poza zachowaniem sprawcy, wystąpienia wynikającej z tego zachowania przeszkody, która uniemożliwia przeprowadzenie kontroli lub ją utrudnia[166]. Na to stanowisko w komentarzu do art. 225 k.k. powołuje się także Maciej Szwarczyk, zdaniem którego skutkowy charakter tego czynu wiąże się z faktem, że sprawca podejmując działanie polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu czynności kontrolnych, wywołuje skutek w postaci braku kontroli, czyli udaremnia działanie, do którego podmioty wskazane w przepisie są powołane[167]. Podobnie Marek Kulik wskazuje, że skutkiem przestępnym jest powstanie przeszkody zakłócającej przebieg kontroli lub uniemożliwiającej ją[168]. Za skutkowym charakterem analizowanego przestępstwa opowiadają się także Radosław Hałas[169] oraz Piotr Zakrzewski[170], którzy wskazują, że następstwem zachowania się sprawcy jest udaremnienie lub utrudnienie kontroli. Pogląd ten podziela również Jacek Giezek wywodząc, że bez stwierdzenia, że faktycznie doszło do spowodowanego niewłaściwym zachowaniem sprawcy udaremnienia lub utrudnienia czynności służbowej w toku kontroli, nie będzie można przyjąć dokonania przestępstwa[171]. W opinii Andrzeja Marka, skutek przestępstwa z art. 225 k.k. polega właśnie na udaremnieniu lub utrudnieniu czynności kontrolnych, zatem jest to przestępstwo materialne[172]. Zdaniem Jerzego Lachowskiego, gdy porówna się zawartość merytoryczną pojęć „utrudniać" i „udaremniać" z indywidualnym przedmiotem ochrony, którym jest niezakłócone przeprowadzanie czynności służbowych przez organ upoważniony do kontroli, to należy dojść do wniosku, że w sytuacji gdy do zakłóceń takich nie dochodzi, nie doznaje uszczerbku wskazane dobro, a w konsekwencji nie dochodzi do pełnej realizacji znamion omawianego przestępstwa[173].

---

[164] J. Lachowski, A. Marek, *Prawo karne. Zarys problematyki*, Warszawa 2023, s. 92.
[165] *Ibidem.*
[166] A. Zoll, *Komentarz do art. 225*…, s. 731.
[167] M. Szwarczyk, *Komentarz do art. 225…*, s. 664.
[168] M. Kulik, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2015, s. 621.
[169] R. Hałas, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2024, s. 1518.
[170] P. Zakrzewski, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, s. 1121.
[171] J. Giezek, *Komentarz do art. 225*…, s. 714.
[172] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz…*, s. 500.
[173] J. Lachowski, *Komentarz do art. 225…*, s. 81.

Za tym, iż czyn opisany art. 225 k.k. stanowi przestępstwo formalne opowiada się natomiast wyraźnie Marcin Jachimowicz, który wskazuje, że dla jego bytu nie ma znaczenia, czy ostatecznie kontrola została w pełni przeprowadzona, a chwilą jego popełnienia jest dokonanie przez sprawcę czynności, które mają na celu udaremnienie lub utrudnienie wykonania czynności służbowej[174]. Podobny pogląd prezentowała Oktawia Górniok, która wskazywała, że popełnienie czynu z art. 225 k.k. następuje „wraz z podjęciem czynności odpowiadających znamieniu udaremniania lub utrudniania"[175]. Stanowisko to zostało powtórzone w kolejnym wydaniu komentarza wspólnie z Robertem Zawłockim, którzy wskazali, iż dokonanie przestępstwa z art. 225 k.k. następuje wraz z podjęciem czynności odpowiadających znamieniu udaremniania lub utrudniania wykonania czynności służbowej, a nie dopiero wtedy, gdy wykonujący ją zdecyduje się odstąpić od wykonywanej czynności służbowej lub też podjąć inne komplikujące przebieg tych czynności środki[176]. Także Ewa Guzik-Makaruk[177] i Emil Pływaczewski[178] wskazują, że o dokonaniu przestępstwa przesądza sam fakt podjęcia czynności udaremniających lub utrudniających przeprowadzenie kontroli, bez względu na jej ostateczny wynik.

Pogląd o formalnym charakterze przestępstwa polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli wyrazili również komentatorzy ustaw szczególnych, w których zawarte są przepisy karne penalizujące tego typu występki. Przykładowo Leszek Wilk na gruncie analizowanego przestępstwa udaremniania lub utrudniania inspekcji albo kontroli działalności wykonywanej na podstawie Prawa farmaceutycznego odwołuje się do tzw. testu usiłowania stosowanego do zachowań mogących podpadać pod pojęcia „udaremniania" lub „utrudniania"[179]. Mechanizm ten polega na tym, że jeżeli rozpoczęcie zachowania, o którym mowa w określonym przepisie, zawsze oznacza dokonanie, a zatem niemożliwe jest usiłowanie w formie zachowania wskazanego w ustawie, to mamy do czynienia

[174] M. Jachimowicz, *Przestępstwo zakłócania kontroli…*, s. 43.
[175] O. Górniok, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz do części szczególnej*, red. A. Wąsek, Warszawa 2006, s. 38.
[176] O. Górniok, R. Zawłocki, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 222–316. Tom II*, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 51.
[177] E. Guzik-Makaruk, E. Pływaczewski, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2016, s. 1370.
[178] E. Pływaczewski, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. O. Górniok, Warszawa 2004, s. 682.
[179] L. Wilk, *Komentarz do niektórych przepisów - Prawo farmaceutyczne* [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017, s. 315.

z przestępstwem formalnym[180]. Uniwersalność i użyteczność tego narzędzia w rozróżnianiu wzorców skutkowych od bezskutkowych jest jednak podważana[181].

Ciekawe stanowisko w tym zakresie prezentują Marek Bojarski i Wojciech Radecki wywodząc, że przestępstwo w postaci uniemożliwienia kontroli ma charakter materialny, bowiem kontrola nie została dokonana, natomiast w postaci utrudnienia kontroli - formalny, niezależny od dalszych następstw[182]. Podobnie uważa Marek Mozgawa, zdaniem którego „w przypadku uniemożliwiania jest to przestępstwo skutkowe (a skutkiem jest uczynienie kontroli niemożliwą, niedającą się urzeczywistnić, w konsekwencji czego nie dochodzi do niej), natomiast w przypadku utrudniania mamy do czynienia z przestępstwem formalnym (ponieważ sprawca stwarza przeszkody w realizowaniu kontroli, staje się ona trudniejsza w przeprowadzeniu, jednakże nie uniemożliwia jej)”[183], choć w najnowszym komentarzu pod redakcją tego autora Marek Kulik wskazuje, że zarówno w §1, jak i w §2 oraz §4 mamy do czynienia z przestępstwami skutkowymi[184].

Za właściwy należy przyjąć pierwszy z zaprezentowanych poglądów, iż czyny polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, w tym czyn z art. 225 k.k. mają charakter skutkowy. W obu postaciach analizowanego występku skutkiem będzie, odpowiednio brak przeprowadzenia kontroli (jej udaremnienie) lub stworzenie przeszkód w toku prowadzonej kontroli (jej utrudnienie).

Warto w tym miejscu jeszcze zwrócić uwagę, że jeżeli przyjęta zostanie koncepcja o materialnym charakterze analizowanych przestępstw, to będą mogły one zostać popełnione również przez zaniechanie, przy czym skutek będzie mógł zostać przypisany zaniechaniu konkretnej osoby tylko wówczas, gdy do jej prawnego szczególnego obowiązku należy zapobiegnięcie temu skutkowi[185]. W przypadku administratora danych osobowych, jak wskazuje Weronika Mincewicz-Podrecka będzie to zobowiązanie do podjęcia przez niego odpowiednich czynności mających zapobiec skutkowi w postaci udaremnienia lub utrudnienia prowadzenia kontroli, określonych w rozdziale 9 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie

[180] O. Sitarz, *Strona przedmiotowa* [w:] *Prawo karne. Wykład akademicki*, red. T. Dukiet-Nagórska, O. Sitarz, Warszawa 2023, s. 176.
[181] S. Tarapata, *Przypisanie sprawstwa skutku w sensie dynamicznym w polskim prawie karnym*, Kraków 2023, s. 76.
[182] M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe prawo karne, t. 3, Przestępstwa w dziedzinie: porządku publicznego, wyborów, polityki i inicjatywy ustawodawczej, pracy i ubezpieczeń społecznych, kultury i własności intelektualnej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 450.
[183] M. Mozgawa *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o ochronie zwierząt…*, s. 211.
[184] M. Kulik, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2025, art. 225, teza 7.
[185] J. Lachowski, *Komentarz do art. 225…*, s. 77.

danych osobowych[186], zapewnienie kontrolującemu oraz osobom upoważnionym do udziału w kontroli warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli[187]. W takim też wypadku, w tym zakresie przestępstwo będzie miało charakter indywidualny[188].

2. Przestępstwa udaremniania lub utrudniania kontroli z art. 225 Kodeksu karnego

Przestępstwo polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu przeprowadzania kontroli zostało umieszczone w rozdziale XXIX Kodeksu karnego i jest zaliczane do przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Historia tego rodzaju przestępstwa nie jest długa. Po raz pierwszy pojawiło się ono w Kodeksie karnym z 1997 r. Czyn ten nie miał swojego odpowiednika w Kodeksie karnym z 1932 r. oraz z 1969 r.

W doktrynie wskazuje się, że o wyodrębnieniu przestępstwa polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu przeprowadzania kontroli przesądził fakt, że znaczna część osób wykonujących wyszczególnione w tym przepisie - przez wskazanie zakresu działalności - czynności służbowe, nie mieści się w pojęciu funkcjonariusza publicznego[189]. Wyodrębnienie tego przestępstwa i umieszczenie go w art. 225 k.k. miało być także konsekwencją wprowadzenia do Kodeksu karnego regulacji przestępstw przeciwko środowisku (rozdział XXII), jak też rozbudowanie przepisów dotyczących przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową (rozdział XXVIII)[190].

Obecnie, jak zostało wskazane powyżej, w art. 225 k.k. zostały określone trzy typy przestępstwa polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli, tj. udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy (§1), udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie inspekcji pracy lub osobie przybranej jej do pomocy (§2) oraz udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowych osobie upoważnionej do przeprowadzania czynności w zakresie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom

[186] t.j. Dz. U z 2019 r. poz. 1781.
[187] W. Mincewicz-Podrecka, *Prawnokarna odpowiedzialność administratorów danych osobowych (w związku z RODO)*, Czasopisma Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2020, nr 1, s. 93.
[188] R. Łyżwa, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Art. 148–251. Komentarz*, red. M. Banaś-Grabek, B. Gadecki, J. Karnat, Warszawa 2020, s. 473.
[189] E. Guzik-Makaruk, E. Pływaczewski, *Komentarz do art. 225…*, s. 1369.
[190] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz* …, s. 499-500.

niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (§4). Przepis ten od uchwalenia Kodeksu karnego nie podlegał nowelizacjom w zakresie ustawowego zagrożenia karą. Zmianie ulegał jednak rodzaj prowadzonej kontroli, w ramach której ochronie podlegają wykonywane czynności służbowe. Początkowo, przepis art. 225 k.k. odnosił się wyłącznie do kontroli w zakresie ochrony środowiska (§1) lub w zakresie inspekcji pracy (§2). Z dniem 1 lipca 2007 r. na podstawie art. 98 pkt 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy[191] rozszerzono zakres ochrony i dodano do tego przepisu §3, który stanowił, że :„Tej samej karze podlega, kto osobie uprawnionej do kontroli, o której mowa w rozdziale 1e ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub osobie przybranej do jej pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowych". Chodziło tutaj o kontrolę legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy i innej pracy zarobkowej cudzoziemcom i było związane z poszerzeniem dotychczasowych zadań Państwowej Inspekcji Pracy o kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących legalności zatrudnienia, wykonywania innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców. Genezą tych zmian, jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy, był występujący wówczas poważny problem nielegalnego zatrudniania pracowników i pozbawiania ich w efekcie prawem określonej ochrony.[192] Po upływie niewiele ponad 2 lat obowiązywania tych regulacji, z dniem 31 października 2009 r., §3 art. 225 k.k. został uchylony w związku z wejściem w życie nowej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej[193]. Ustawa ta całkowicie likwidowała tego typu przestępstwo, przy czym zachowanie, które było przedmiotem normowania art. 225 §3 k.k. obecnie powinno być kwalifikowane w oparciu o art. 225 §2 k.k.[194]

Z dniem 31 marca 2010 r. na podstawie art. 4 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw[195] dodano natomiast §4 do art. 225 w brzmieniu: "Tej samej karze podlega, kto osobie upoważnionej do przeprowadzania czynności w zakresie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku udaremnia lub utrudnia wykonanie

[191] t.j. Dz. U. Nr 89, poz. 589.
[192] Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, druk sejmowy nr 712, Sejm V kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/712 (dostęp: 08.08.2025 r.), s. 2-3.
[193] Dz. U. Nr 168 poz. 1323.
[194] O. Górniok, R. Zawłocki, *Komentarz do art. 225…*, s. 49.
[195] Dz. U Nr 40, poz. 229

czynności służbowych". Tym samym poszerzono katalog podmiotów chronionych przy wykonywaniu czynności służbowych, tworząc nowy typ przestępstwa udaremniania lub utrudniania czynności służbowych osobie, o której mowa w art. 127 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[196], która przeprowadza w imieniu i z upoważnienia wojewody postępowanie kontrolne w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej, wprowadzenie powyższego uregulowania miało zwiększyć skuteczność czynności kontrolnych wykonywanych przez inspektorów w placówkach całodobowych prowadzonych w ramach działalności gospodarczej lub statutowej, a także zwiększyć poczucie bezpieczeństwa inspektorów dokonujących kontroli. W dokumencie tym wskazywano nadto, że w poprzednim stanie prawnym osoby prowadzące placówki mogły bezkarnie udaremniać i utrudniać kontrolę w placówkach, w których przebywają osoby niepełnosprawne, przewlekle chore lub w podeszłym wieku, co w skrajnych sytuacjach mogło uniemożliwić przeciwdziałanie sytuacjom, w których występuje zagrożenie życia bądź zdrowia starszych czy też chorych osób. Przypadki udaremniania lub utrudniania przeprowadzenia kontroli (np. szczucie psami, zamykanie bramy wejściowej do obiektu, niewpuszczanie do wszystkich pomieszczeń w obiekcie, itp.) wielokrotnie zgłaszali do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej inspektorzy wojewódzcy, którzy byli bezsilni wobec takiego postępowania osób prowadzących kontrolowane placówki[197]. W takim brzmieniu przepis art. 225 k.k. obowiązuje do dzisiaj.

W doktrynie wskazuje się, że typy przestępstw określone w art. 225 k.k. są pokrewne przestępstwu z art. 224 §2 k.k., polegającemu na stosowaniu przemocy lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia funkcjonariusza publicznego albo osoby do pomocy mu przybranej do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej[198]. W przypadku obu tych przestępstw, przedmiotem działania sprawców są bowiem zamachy na wykonywane czynności służbowe, przy czym podmiotem wykonującym te czynności, który podlega ochronie, przypadku art. 225 k.k. nie musi być funkcjonariusz publiczny.

Przedmiotem ochrony typów czynów zabronionych określonych w art. 225 k.k. jest niezakłócone wykonywanie czynności służbowych w ramach prowadzonej kontroli z zakresu ochrony środowiska, inspekcji pracy lub nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę

[196] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.
[197] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2316, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2316 (dostęp: 08.08.2025 r.), s.9-10.
[198] O. Górniok, *Komentarz do art. 225…,* s. 36.

osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, przez osoby do tego uprawnione na podstawie przepisów szczególnych. Nadto w doktrynie wskazuje się, że przepis ten obejmuje ochroną również dobra stanowiące przedmiot kontroli, a także w przypadku §1 - środowisko naturalne, natomiast w §2 - prawa osób wykonujących pracę zarobkową[199]. Przyjmując taki tryb rozumowania, w przypadku §4 ubocznym przedmiotem ochrony są prawa osób korzystających z pomocy społecznej lub przebywające w placówkach zapewniających całodobową opiekę, o których mowa w cyt. przepisie[200]. Zdaniem Dominiki Bek, Anny Jawroskiej-Wieloch i Olgi Sitarz, ochrona tych praw jest jednak nie tyle przedmiotem ochrony, co przyczyną kryminalizacji[201].

Wszystkie trzy typy czynów zabronionych uregulowane w art. 225 k.k. są zagrożone taką samą karą - karą pozbawienia wolności do lat 3. Ukształtowanie sankcji na poziomie do 3 lat pozbawienia wolności przesądza o tym, iż czyn polegający na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli jest traktowany jako występek, a nie zbrodnia. Zauważyć jednocześnie należy, że w tym wypadku ustawodawca nie przewidział alternatywnej sankcji w postaci kary grzywny lub kary ograniczenia wolności. Nie oznacza to jednak, że takiego rodzaju kary nie będzie można orzec. Zgodnie bowiem z art. 37a k.k., jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku, sąd może zamiast tej kary orzec karę ograniczenia wolności nie niższą od 4 miesięcy albo grzywnę nie niższą od 150 stawek dziennych, w szczególności jeżeli równocześnie orzeka środek karny, środek kompensacyjny lub przepadek.

Takie zagrożenie karą wydaje się uzasadnione, mając na uwadze, że tego typu przestępstwo zamieszczone w Kodeksie karnym wyznacza pewien standard ochrony prawidłowego przebiegu czynności kontrolnych, uwzględniając wagę chronionego dobra.

2.1. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli z zakresu ochrony środowiska

Ochrona środowiska naturalnego stanowi jedno z konstytucyjnych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażonych w art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

[199] M. Jachimowicz, *Przestępstwo zakłócania kontroli…*, s. 40; M. Szwarczyk, *Komentarz do art. 225…*, s. 662.
[200] M. Kulik, *Komentarz do art. 225…*, LEX/el. 2025.
[201] D. Bek, A. Jaworska-Wieloch, O. Sitarz, *Prawo karne wobec naruszeń praw i wolności osób starszych*, Warszawa 2020, s. 73.

Wprawdzie obowiązek państwa nie polega na zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego współczesnym i przyszłym pokoleniom w sensie gwarancji rezultatu, to jednak władze są zobowiązane do prowadzenia polityki ukierunkowanej na osiągnięcie takiego celu[202]. Cele te realizowane są m.in. poprzez system kontroli sprawowanej przez wyspecjalizowane podmioty administracji publicznej. W celu zagwarantowania skuteczności tej kontroli, ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną za działania zmierzające do jej udaremnienia lub utrudnienia. Mimo że niezakłócone wykonywanie czynności służbowych w ramach prowadzonej kontroli z zakresu ochrony środowiska faktycznie służy ochronie środowiska, przestępstwo stypizowane w art. 225 §1 k.k. nie zostało zaliczone do „Przestępstw przeciwko środowisku", uregulowanych w rozdziale XXII Kodeksu karnego[203].

Kompetencje do wykonywania kontroli w zakresie ochrony środowiska zostały zastrzeżone dla Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz upoważnionych przez nich inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 9 ust. 1d ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska), a także dla ministra właściwego do spraw klimatu, marszałka województwa, starosty oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, którzy sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów oraz upoważnionych przez te organy pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych oraz funkcjonariusze straży gminnych (art. 379 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska[204]). Te podmioty bez wątpienia mogą być zatem przedmiotem czynności sprawczej przestępstwa z art. 225 §1 k.k., podobnie jak osoby przybrane im do pomocy.

Pracownikiem, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 k.p. będzie osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. W konsekwencji, warunkiem udzielenia upoważnienia do przeprowadzenia kontroli przez w/w organy będzie to, aby taka osoba pozostawała z danym organem w stosunku pracy, a upoważnienie udzielone pracownikom w trakcie stosunku pracy wygasa wraz z jego rozwiązaniem[205]. Udzielenie upoważnienia do kontroli osobom świadczącym usługi na podstawie umowy cywilnoprawnej nie będzie zatem możliwe. Zauważyć także należy,

[202] M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 268.
[203] W. Radecki, *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, Ius Novum 2009, nr 1, s. 72-73.
[204] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.
[205] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el. 2025, art. 379.

że osoba upoważniona przez wymienione organy nie będzie osobą przybraną w rozumieniu art. 225 §1 k.k., lecz może ona sama przybrać sobie osobę do pomocy w toku wykonywania czynności służbowej.

Spornym w doktrynie jest, czy uregulowanie zawarte w art. 225 k.k. powinno być wykładane w sensie podmiotowym czy przedmiotowym. Przyjmując pierwsze stanowisko, kluczowe jest to, kto jest podmiotem kontrolującym, a nie jaki jest przedmiot kontroli[206]. W konsekwencji, osobą uprawnioną do przeprowadzenia kontroli, o której mowa w analizowanym przepisie byłby upoważniony pracownik tylko tego organu, którego podstawowym zadaniem jest ochrona środowiska. Zdaniem Blanki Stefańskiej, przyjęcie poglądu przeciwnego stanowiłoby niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą na niekorzyść sprawcy czynu zabronionego[207]. Zbliżone stanowisko prezentuje Wojciech Radecki, który akcentuje, że nie chodzi o to, co bada kontrolujący, ale kto jest tym kontrolującym[208].

Zgodnie natomiast z drugim poglądem prezentowanym m.in. przez Jerzego Lachowskiego, podmiotem chronionym będzie również ten organ, który prowadzi kontrolę z zakresu ochrony środowiska, mimo że nie został powołany specjalnie w tym celu[209]. Zwolennicy tej koncepcji, za Marcinem Jachimowiczem[210], zaliczają do podmiotów chronionych także inspektorów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Ochrony Roślin, czy też funkcjonariuszy Straży Leśnej, Rybackiej i Łowieckiej, jako inne organy administracji państwowej, których działalność chroniona jest przez przepisy rozdziału XXIX Kodeksu karnego pt. „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego” [211]. Również te podmioty w ramach swoich kompetencji wykonują bowiem czynności z zakresu ochrony środowiska, które należą do ich zadań. Zdaniem Jerzego Lachowskiego, zaliczanie do organów upoważnionych w zakresie ochrony środowiska funkcjonariuszy Straży Leśnej jest jednak wątpliwe, bowiem nie są oni upoważnieni do wykonywania czynności kontrolnych[212].

Należy podzielić drugi z poglądów, gdyż brak jest podstaw do dokonania w tym wypadku wykładni zawężającej. Przepis art. 225 §1 k.k. jest jasny i odwołuje się do „kontroli w zakresie ochrony środowiska”. W konsekwencji przyjąć należy, że podmiotem, którego

[206] W. Radecki, *Oceny prawnokarne utrudniania…*, s. 60.
[207] B.J. Stefańska, *Komentarz do art. 225*…, s. 1674.
[208] W. Radecki, *Oceny prawnokarne utrudniania…*, s. 60
[209] J. Lachowski, *Komentarz do art. 225…,* s. 77.
[210] M. Jachimowicz, *Przestępstwo zakłócania kontroli…,* s. 47.
[211] A. Barczak-Oplustil, M. Iwański, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212-277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, s. 193; M. Kulik, *Komentarz do art. 225*…, LEX/el. 2025.
[212] J. Lachowski, *Komentarz do art. 225…,* s. 78.

podejmowane czynności podlegają ochronie na podstawie art. 225 §1 k.k. będzie każdy podmiot, któremu przyznano kompetencje do przeprowadzania tego rodzaju kontroli.

Inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska przy wykonywaniu kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska, które wynikają z ustaw lub wydanych decyzji administracyjnych zostali wyposażeni w szeroki katalog uprawnień określonych w art. 9 ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Są oni uprawnieni do wstępu przez całą dobę wraz z niezbędnym sprzętem na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, do środków transportu oraz na teren niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej; przeprowadzania niezbędnych pomiarów lub badań, w tym pobierania próbek lub wykonywania innych czynności kontrolnych, w tym z użyciem bezzałogowych statków powietrznych, w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie lub jego części, w kontrolowanym środku transportu, stanu środowiska oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska, a także warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko indywidualnie określonych w decyzjach administracyjnych; żądania wstrzymania ruchu lub uruchomienia instalacji lub urządzeń, w tym środków transportu oraz powstrzymania się od wykonywania innych czynności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla przeprowadzenia badań, w tym pobrania próbek i wykonania pomiarów; oceny sposobu eksploatacji instalacji lub urządzeń, w tym środków transportu; oceny stosowanych technologii i rozwiązań technicznych; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego przy jednoczesnym pouczeniu ich o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o której mowa w Kodeksie karnym; żądania okazania dokumentów, w tym dokumentów finansowych i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli; ustalania tożsamości osób oraz żądania okazania dokumentów niezbędnych do wymierzenia grzywny w drodze mandatu karnego lub sporządzenia wniosku o ukaranie; nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia przeciwko środowisku określone w przepisach odrębnych; oceny sposobu wykonywania pomiarów emisji, ilości pobranej wody oraz odprowadzanych ścieków przez jednostkę prowadzącą pomiary, w tym poprawności sposobu pobierania i analizy próbek oraz określenia składu morfologicznego odpadów w oparciu o wiedzę ekspercką. Na kierowniku kontrolowanej jednostki organizacyjnej oraz kontrolowanej osobie fizycznej, zgodnie z art. 10 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska ciąży natomiast obowiązek umożliwienia inspektorowi przeprowadzenie kontroli, w tym w szczególności umożliwienia dokonania wymienionych wyżej czynności, o których mowa w art. 9 ust. 2. W doktrynie

podkreśla się, że mimo użycia w powołanym przepisie zwrotu „w szczególności", zakresem obowiązków związanych z kontrolą powinny być wyłącznie te zachowania, które pozostają w stosunku do wymienionych powyżej uprawnień inspektorów określonych w art. 9 ust. 2 tej ustawy[213].

W tym miejscu warto zasygnalizować, że udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli z zakresu ochrony środowiska (art. 225 §1 k.k.) spełnia także przesłanki deliktu administracyjnego, o którym mowa w art. 31c ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Zgodnie z tym przepisem, kto uniemożliwia albo utrudnia organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzanie kontroli – podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 100 000 zł. Dodanie do ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska z dniem 18 sierpnia 2018 r. na podstawie art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw[214] przepisu art. 31c jest wyraźnie krytykowane przez Wojciecha Radeckiego, który określa jego wprowadzenie jako „nieporozumienie"[215]. Szerzej zagadnienie to zostanie omówione w dalszej części pracy – w rozdziale czwartym, który odnosi się do odpowiedzialności za delikty administracyjne.

Jak już zostało wskazane powyżej, podmiotami uprawnionymi do prowadzenia kontroli z zakresu ochrony środowiska są nie tylko inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska, ale także minister właściwy do spraw klimatu, marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta, którzy sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów, oraz upoważnieni przez te organy pracownicy podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych oraz funkcjonariusze straży gminnych.

Uprawnienia tych kontrolujących w trakcie wykonywania kontroli zostały określone w art. 379 ust. 3 Prawa ochrony środowiska i zalicza się do nich prawo wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 - na pozostały teren; prawo do przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych; prawo do żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; a także prawo

[213] E.K. Czech, A. Skepka, *Komentarz do art. 10* [w:] *Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska. Komentarz,* Warszawa 2021, Legalis/el., art. 10 Nb 2.
[214] Dz. U. poz. 1479.
[215] W. Radecki, *Komentarz do art. 31c* [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 316; W. Radecki, *Regulacje penalne w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska* [w:] *Wybrane problemy współczesnej administracji. Kontynuacja 2018*, red. A. Erechemla, Sandomierz 2018, s. 31.

żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. W celu zapewnienia prawidłowego przebiegu kontroli, na kierownika kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowaną osobę fizyczną, podobnie jak w przypadku regulacji ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, nałożono obowiązek umożliwienia przeprowadzania kontroli, a w szczególności dokonania czynności, o których mowa w ust. 3 (art. 379 ust. 6 Prawa ochrony środowiska.).

Mając na uwadze regulację art. 225 §1 k.k. oraz towarzyszące jej przepisy szczególne określające szczegółowe kompetencje podmiotów uprawnionych do przeprowadzania kontroli z zakresu ochrony środowiska, a także obowiązki nałożone na kontrolowanych, chybiony wydaje się wyrażony w doktrynie pogląd Marka Górskiego, jakoby obowiązek określonego współdziałania w czasie przeprowadzania kontroli nie był zabezpieczony sankcją karną[216]. Współdziałaniem niewątpliwie bowiem będzie przekazywanie żądanych przez kontrolujących informacji, okazywanie dokumentów czy udostępnianie wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. Obowiązki te stanowią element gwarantujący skuteczność kontroli, a niewywiązywanie się z nich przez kontrolowanych może być potraktowane jako utrudnianie lub udaremnianie kontroli. Czyn ten stanowi natomiast występek zagrożony, jak już zostało wskazane powyżej, karą pozbawienia wolności do lat 3.

2.2. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli z zakresu inspekcji pracy

Państwowa Inspekcja Pracy pełni kluczową rolę w systemie organów nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia. Skuteczność jej działań zależy od zapewnienia inspektorom niezakłóconego dostępu do miejsc objętych kontrolą oraz możliwości swobodnego wykonywania ustawowych kompetencji. Z tego względu ustawodawca przewidział sankcje karne za działania zmierzające do udaremnienia lub utrudnienia czynności kontrolnych prowadzonych przez ten organ.

W przypadku typu przestępstwa z art. 225 §2 k.k., w którym dobrem chronionym jest prawidłowe wykonywanie czynności kontrolnych w zakresie inspekcji pracy, co ostatecznie ma na celu ochronę praw pracowniczych, Marcin Jachimowicz wyraził pogląd, że przepis ten

[216] M. Górski, *Komentarz do art. 379* [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 990.

powinien znaleźć się w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego dotyczącym „Przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową”[217]. Bywa, że jest ono również uwzględniane przy analizie czynów zabronionych skierowanych przeciwko prawom pracownika, jak w przypadku opracowania Wojciecha Radeckiego na temat wykroczeń i przestępstw przeciwko prawom pracownika[218].

Niezależnie od zgłaszanych wątpliwości w zakresie systematyki Kodeksu karnego, Damian Tokarczyk zwraca uwagę na inną istotną kwestię, a mianowicie brak jednolitości w postrzeganiu przez ustawodawcę podejmowanych przez kontrolowanych czynności mających na celu udaremnianie lub utrudnianie działań podejmowanych przez różne podmioty, które stoją na straży przestrzegania przepisów prawa pracy (w tym przepisów BHP i sanitarnych)[219]. Część tego rodzaju czynów jest bowiem traktowana jako wykroczenia (np. udaremnienie lub utrudnianie działalności społecznego inspektora pracy, udaremnienie lub utrudnienie kontroli wykonywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, czy Narodowy Fundusz Zdrowia), inne zaś (jak udaremnienie lub utrudnienie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy) uznawane są za przestępstwa, co natomiast skutkuje zróżnicowanymi sankcjami za ich popełnienie.

Dokonując analizy przestępstwa z art. 225 §2 k.k., punktem wyjścia są regulacje ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, bowiem to na podstawie tego aktu prawnego są prowadzone czynności kontrolne z zakresu prawa pracy. Organami Państwowej Inspekcji Pracy uprawnionymi do przeprowadzania kontroli są: Główny Inspektor Pracy, okręgowi inspektorzy pracy i inspektorzy pracy, którzy działają w ramach właściwości terytorialnej okręgowych inspektoratów pracy i są zatrudnieni na określonych stanowiskach wymienionych w art. 38 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Zgodnie zaś z art. 38 ust. 2 tejże ustawy, pracownikami wykonującymi czynności kontrolne są inspektorzy pracy zatrudnieni na stanowiskach: nadinspektora pracy - kierownika oddziału, nadinspektora pracy, starszego inspektora pracy - głównego specjalisty, starszego inspektora pracy – specjalisty, starszego inspektora pracy, inspektora pracy, młodszego inspektora pracy.

Uprawnienia inspektorów pracy w toku prowadzonej kontroli zostały szczegółowo określone w art. 23 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy i można je podzielić na

[217] M. Jachimowicz, *Przestępstwo utrudniania kontroli w zakresie inspekcji pracy*, Monitor Prawa Pracy 2009, nr 6, s. 302.
[218] W. Radecki, *Kryteria rozgraniczenia wykroczeń i przestępstw przeciwko prawom pracownika*, Monitor Prawa Pracy 2005, nr 9 s. 236-242.
[219] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 123.

trzy kategorie[220]. Pierwsza z nich dotyczy swobodnego wstępu na teren oraz do obiektów i pomieszczeń podmiotu kontrolowanego (art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy), kolejne natomiast, wymienione w art. 23 ust. 1 pkt 2-10 ustawy, dotyczą środków dowodowych, jakie przysługują inspektorowi w toku postępowania kontrolnego i należy do nich prawo do: przeprowadzania oględzin obiektów, pomieszczeń, stanowisk pracy, maszyn i urządzeń oraz przebiegu procesów technologicznych i pracy; żądania od podmiotu kontrolowanego oraz od wszystkich pracowników lub osób, które są lub były zatrudnione, albo które wykonują lub wykonywały pracę na jego rzecz na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym osób wykonujących na własny rachunek działalność gospodarczą, a także osób korzystających z usług agencji zatrudnienia, pisemnych i ustnych informacji w sprawach objętych kontrolą oraz wzywania i przesłuchiwania tych osób w związku z przeprowadzaną kontrolą; żądania okazania dokumentów dotyczących budowy, przebudowy lub modernizacji oraz uruchomienia zakładu pracy, planów i rysunków technicznych, dokumentacji technicznej i technologicznej, wyników ekspertyz, badań i pomiarów dotyczących produkcji bądź innej działalności podmiotu kontrolowanego, jak również dostarczenia próbek surowców i materiałów używanych, wytwarzanych lub powstających w toku produkcji, w ilości niezbędnej do przeprowadzenia analiz lub badań, gdy mają one związek z przeprowadzaną kontrolą; żądania przedłożenia akt osobowych i wszelkich dokumentów związanych z wykonywaniem pracy przez pracowników lub osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy; żądania od pracodawcy delegującego pracownika na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub osoby działającej w jego imieniu informacji, dokumentów lub oświadczeń w sprawach delegowania pracowników na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczących kontroli, o której mowa w ustawie o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług[221]; żądania od przewoźnika drogowego delegującego kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub osoby działającej w jego imieniu informacji lub dokumentów, o których mowa w ustawie o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym; żądania od przewoźnika drogowego z państwa trzeciego delegującego kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub osoby działającej w jego imieniu informacji lub dokumentów, o których mowa w ustawie o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym[222]; zapoznania się z decyzjami wydanymi

[220] D. Makowski, *Komentarz do art. 23* [w:] *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, red. K. W. Baran, Warszawa 2025, s. 679.
[221] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 73 ze zm.
[222] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 797.

przez inne organy kontroli i nadzoru nad warunkami pracy oraz ich realizacją; utrwalania przebiegu i wyników oględzin, za pomocą aparatury i środków technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku; wykonywania niezbędnych dla celów kontroli odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń sporządzanych na podstawie dokumentów, a w razie potrzeby żądania ich od podmiotu kontrolowanego; sprawdzania tożsamości osób wykonujących pracę lub przebywających na terenie podmiotu kontrolowanego, a także osób korzystających z usług agencji zatrudnienia, ich przesłuchiwania i żądania oświadczeń w sprawie legalności zatrudnienia lub prowadzenia innej działalności zarobkowej, oraz korzystania z pomocy biegłych i specjalistów oraz akredytowanych laboratoriów. Trzecia kategoria uprawnień z art. 23 ust. 2–5 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy obejmuje uprawnienie inspektora pracy do wydania postanowienia o zachowaniu w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości osób udzielających informacji w sprawach objętych kontrolą, lecz ten środek działania Państwowej Inspekcji Pracy nie jest istotny z punktu widzenia odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli

Równolegle, niezależnie od przysługujących kontrolującym uprawnień, ustawodawca nakłada na kontrolowanych obowiązek zapewnienia inspektorowi pracy warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, a w szczególności niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów i materiałów, zapewnienia terminowego udzielenia informacji przez pracowników lub inne osoby, które są lub były zatrudnione, albo które wykonują lub wykonywały pracę na jego rzecz na innej podstawie niż stosunek pracy, udostępnienia urządzeń technicznych oraz, w miarę możliwości, oddzielnego pomieszczenia z odpowiednim wyposażeniem (art. 27 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy). Jak się podkreśla w doktrynie, obowiązki te powinny być zrelatywizowane do technicznych możliwości kontrolowanego podmiotu[223]. Jako przykład realizacji nałożonych obowiązków wskazuje się udostępnienie inspektorowi pracy oddzielnego pomieszczenia z odpowiednim wyposażeniem (biurkiem, krzesłem)[224]. Obowiązek przedstawienia żądanych dokumentów należy natomiast odnosić do wszystkich dokumentów, które są niezbędne w celu załatwienia sprawy, takich jak dokumenty kadrowo-płacowe (ewidencja czasu pracy, rozkłady czasu pracy, listy obecności, imienne karty wynagrodzeń pracowników, dokumentacja dotycząca udzielania

[223] J. Jagielski, *Komentarz do art. 27* [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, J. Jagielski, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX/el., art. 27, teza 2.
[224] A. Jasińska-Cichoń, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 112.

pracownikom urlopów wypoczynkowych), jak też i dokumenty, z których wynikają informacje umożliwiające ustalenie niektórych faktów, np. paragony, faktury, dane z logowania do systemów pracodawcy[225].

Główny Inspektor Pracy, okręgowi inspektorzy pracy i inspektorzy pracy nie są jedynymi podmiotami, które posiadają uprawnienia do prowadzenia kontroli w zakresie prawa pracy. W takie kompetencje wyposażeni bowiem zostali również społeczni inspektorzy pracy. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy[226], społeczna inspekcja pracy jest służbą społeczną pełnioną przez pracowników, mającą na celu zapewnienie przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy. Społeczni inspektorzy pracy mają prawo kontrolować stan budynków, maszyn, urządzeń technicznych i sanitarnych oraz procesy technologiczne z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy, a także są uprawnieni do kontrolowania przestrzegania przepisów prawa pracy, w tym postanowień układów zbiorowych i regulaminów pracy, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, młodocianych i osób niepełnosprawnych, urlopów i czasu pracy, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (art. 4 pkt 1 i 2 ustawy o społecznej inspekcji pracy). Uprawnienie do przeprowadzenia określonych działań kontrolnych może powstać również w sytuacji, gdy społeczny inspektor pracy nabierze przekonania o niewypełnieniu *in concreto* obowiązku przez pracodawcę[227].

W doktrynie obecnie przeważa pogląd, że społeczny inspektor pracy nie podlega ochronie na podstawie art. 225 §2 k.k. Jerzy Lachowski uzasadnia to tym, że społeczna inspekcja pracy nie jest instytucją państwową, a społeczni inspektorzy pracy jakkolwiek mają podobne kompetencje kontrolne do kompetencji kontrolnych inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy, to nie działają w imieniu państwa[228]. Zdaniem Damiana Tokarczyka, wykluczenie takiej interpretacji wynika chociażby z wykładni systemowej i z umiejscowienia art. 225 w rozdziale XXIX Kodeksu karnego, grupującym przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego[229]. Podobnie uważa Marcin

[225] K. Łapiński, *Komentarz do art. 27* [w:] *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, red. K. Walczak, Warszawa 2025, Legalis/el.
[226] t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 567 ze zm.
[227] D. Książek, *Komentarz do ustawy o społecznej inspekcji pracy* [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016, LEX/el., art. 4, teza 2.
[228] J. Lachowski, *Komentarz do art. 225*…, s. 79.
[229] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia…*, s. 123.

Jachimowicz, który zwraca jednocześnie uwagę, że społeczny inspektor pracy korzysta z ochrony art. 225 §2 k.k. jedynie jako „osoba przybrana" w sytuacji, gdy inspektor Państwowej Inspekcji Pracy przy wykonywaniu konkretnej kontroli wziął sobie do pomocy społecznego inspektora[230]. Odmienny pogląd był prezentowany w starszych komentarzach do Kodeksu karnego. Andrzej Marek motywował to tym, że skoro czynności kontrolne w zakresie inspekcji pracy są przeprowadzane przez społecznych inspektorów pracy, to przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy określające kompetencje osób dokonujących czynności kontrolnych oraz zasady i tryb przeprowadzania kontroli, muszą być uwzględnione przy wykładni i stosowaniu art. 225 §2 k.k.[231]. Podobne stanowisko zajęła Ewa Guzik-Makaruk, która jako przedmiot bezpośredniego działania sprawcy z art. 225 §2 k.k. wskazała czynność służbową polegającą na przeprowadzaniu kontroli w zakresie inspekcji pracy (państwowej lub społecznej)[232]. W najnowszym komentarzu do Kodeksu karnego Krystyna Patora także wywodzi, że ustawodawca nie ogranicza pojęcia inspekcji pracy tylko do Państwowej Inspekcji Pracy, co uzasadnia włączenie do kręgu inspekcji pracy także społecznej inspekcji pracy w zakresie jej zadań określonych ustawą o społecznej inspekcji pracy[233].

Za właściwy należy uznać pierwszy z poglądów. Jak już zostało wskazane powyżej, społeczna inspekcja pracy nie jest instytucją państwową lub samorządową, a przepisy zawarte w rozdziale XXIX dotyczą przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Na gruncie prawa karnego nie należy obejmować penalizacją zachowań, które nie zostały wprost wskazane w ustawie karnej. Co więcej, zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o społecznej inspekcji pracy, uniemożliwianie działalności społecznego inspektora pracy przez osobę działającą w imieniu zakładu stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny do 2500 zł. Jako czynność sprawczą w tym wypadku wskazuje się każde naruszenie przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy[234]. W konsekwencji, odpowiedzialność na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o społecznej inspekcji pracy poniesie ten, kto m.in. uniemożliwi kontrolę podejmowaną przez społecznego inspektora pracy. Penalizacji nie poddano jednak zachowań kwalifikowanych jako utrudnianie tej działalności, a więc działań, które nie prowadzą do całkowitego pozbawienia inspektora możliwości realizacji jego zadań, lecz powodują jedynie przeszkody w ich wykonywaniu. Poza

[230] M. Jachimowicz, *Przestępstwo utrudniania kontroli…,* s. 48-49.
[231] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz,…*, s. 500.
[232] E. Guzik-Makaruk, E. Pływaczewski, *Komentarz do art. 225*…, s. 1370.
[233] K. Patora, *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Kulesza, Warszawa 2025, s. 607.
[234] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia…*, s. 196.

zakresem odpowiedzialności pozostają więc sytuacje, w których dochodzi jedynie do utrudniania wykonywania funkcji społecznej inspekcji pracy, w tym utrudniania kontroli.

Takie zróżnicowanie zasad odpowiedzialności w sytuacji braku racjonalnego ku temu powodu potwierdza tezę o niekonsekwencji ustawodawcy w zakresie ustalania zasad odpowiedzialności za czyny skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli.

Przy udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli z zakresu inspekcji pracy może dojść do zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością za wykroczenia również w innym zakresie. Zgodnie bowiem z art. 283 §2 pkt 8 k.p., kto utrudnia działalność organu Państwowej Inspekcji Pracy, w szczególności uniemożliwia prowadzenie wizytacji zakładu pracy lub nie udziela informacji niezbędnych do wykonywania jej zadań, popełnia wykroczenie zagrożone karą grzywny od 1000 zł do 30 000 zł. Relacja między przestępstwem z art. 225 §2 k.k. a wykroczeniem z art. 283 §2 pkt 8 k.p. zostanie szerzej omówiona w rozdziale trzecim.

2.3. Udaremnianie lub utrudnianie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku

Ustawodawca objął ochroną karną także czynności kontrolne prowadzone w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku. Rozszerzenie art. 225 k.k. o §4 miało nie tylko zwiększyć skuteczność nadzoru nad tymi podmiotami, lecz także zapewnić szybką reakcję w sytuacjach mogących zagrażać życiu lub zdrowiu osób szczególnie wrażliwych, których bezpieczeństwo pozostaje pod bezpośrednią ochroną państwa.

Kontrola placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, w zakresie standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw tych osób należy do zadań własnych wojewody, zgodnie z art. 22 ustawy o pomocy społecznej. Wojewoda, swoje uprawnienia nadzorcze i kontrolne wykonuje przez działający w jego imieniu i z jego upoważnienia zespół pracowników komórki organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej właściwego do spraw pomocy społecznej właściwego wydziału urzędu wojewódzkiego, w składzie co najmniej dwóch osób (zespół inspektorów). Faktycznie zatem ochroną wynikającą z art. 225 §4 k.k. objęte będą osoby

uprawnione na podstawie upoważnienia wojewody do przeprowadzania kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowych. W tym wypadku, w przeciwieństwie do typów przestępstw określonych w §1 i §2 art. 225 k.k., osoba przybrana do pomocy kontrolującemu nie podlega szczególnej ochronie.

Jednostką organizacyjną pomocy społecznej, zgodnie z definicją zawartą w art. 6 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej jest regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, dom pomocy społecznej, placówka specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej. Jak wskazuje Jerzy Lachowski, pojęcie placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku należy rozumieć szeroko, co oznacza, że będą to nie tylko takie jednostki organizacyjne, których podstawowym zadaniem jest świadczenie całodobowej opieki, ale także placówki, w których sprawuje się, choćby przejściowo, opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub osobami w podeszłym wieku, jak chociażby szpital[235].

W związku z przeprowadzanym postępowaniem nadzorczym i kontrolnym, wojewoda ma prawo do żądania informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do sprawowania nadzoru i kontroli; swobodnego wstępu w ciągu doby do obiektów i pomieszczeń jednostki kontrolowanej; przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątku kontrolowanej jednostki oraz przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem; żądania od pracowników kontrolowanej jednostki udzielenia informacji w formie ustnej i pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli; wzywania i przesłuchiwania świadków; zwrócenia się o wydanie opinii biegłych i specjalistów z zakresu pomocy społecznej; pobierania za pokwitowaniem oraz zabezpieczania dokumentów związanych z zakresem kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej; sporządzania, a w razie potrzeby żądania sporządzenia niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień lub obliczeń; a także do przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji celu kontroli (art. 126 ustawy o pomocy społecznej).

W ustawie o pomocy społecznej brak jest odpowiednika powoływanych wyżej przepisów nakładających na kontrolowaną jednostkę obowiązek współdziałania

[235] J. Lachowski, *Komentarz do art. 225…*, s. 80.

z kontrolującym, lecz przyjąć należy, że uprawnieniom kontrolerów odpowiadają obowiązki jednostek kontrolowanych (i ich pracowników), które są zobligowane do zapewnienia odpowiednich warunków umożliwiających przeprowadzanie czynności[236]. Na obowiązki kierownika jednostki podlegającej kontroli wskazano jednak w §14 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej[237], które reguluje organizację i tryb przeprowadzania nadzoru i kontroli, a także kwalifikacje inspektorów upoważnionych do wykonywania czynności nadzorczych i kontrolnych. Do tych obowiązków zalicza się: umożliwienie zespołowi inspektorów wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostki podlegającej kontroli, a także przeprowadzenia oględzin obiektów, składników majątkowych oraz przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem; przedstawianie na żądanie zespołu inspektorów informacji, dokumentów i danych dotyczących przedmiotu kontroli; udzielanie zespołowi inspektorów informacji w formie ustnej lub pisemnej w zakresie objętym kontrolą; zapewnianie warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w miarę możliwości oddzielnego pomieszczenia z odpowiednim wyposażeniem; a także umożliwianie zespołowi inspektorów przeprowadzania rozmów z pracownikami lub osobami korzystającymi z usług świadczonych w jednostce podlegającej kontroli w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli.

Warto zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w zakresie działań podejmowanych przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia za okres 2016 – I półrocze 2018. Z informacji z kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą w skali kraju wojewodowie przeprowadzili 306 kontroli w placówkach, w których zachodziło uzasadnione podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia oraz podjęto 40 prób kontroli, które się nie odbyły z powodu niewpuszczenia kontrolerów na teren placówek, nawet jeśli działali przy asyście Policji[238]. Dane te świadczą o tym, iż obecne zagrożenie karą za udaremnianie lub utrudnianie czynności kontrolnych nie spełnia w pełni funkcji prewencyjnej i nie odstrasza potencjalnych sprawców od podejmowania działań niweczących skuteczność kontroli w tym obszarze.

[236] I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 607.
[237] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1065.
[238] Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, *Działania podejmowane przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21939,vp,24606.pdf, (dostęp: 02.09.2025 r.)

3. Przestępstwa skarbowe udaremniania lub utrudniania kontroli

Prawo karne skarbowe jest obecnie zaliczane do dziedziny prawa karnego *sensu largo*[239]. W doktrynie określa się je jako wyspecjalizowaną, autonomiczną dziedzinę prawa karnego, zawartą w Kodeksie karnym skarbowym[240]. Przy ustalaniu odpowiedzialności karnej, ma ono ścisły związek z prawem karnym powszechnym, a w pewnych sytuacjach niektóre przepisy kodyfikacji karnej (Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego, Kodeks karny wykonawczy) mają zastosowanie w prawie karnym skarbowym poprzez enumeratywne lub ogólne odesłanie do tych przepisów w Kodeksie karnym skarbowym[241].

Ponadto wiele z przyjętych w Kodeksie karnym skarbowym rozwiązań ma analogiczny charakter do instytucji prawa karnego. Część z nich została przeniesiona na grunt prawa karnego skarbowego w niezmienionej formie, inne zaś zmodyfikowano w sposób uwzględniający specyfikę czynów zabronionych o charakterze skarbowym, mając na uwadze, że wspólną cechą tych czynów jest godzenie w interesy finansowe i budżety państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej[242]. Ten szczególny przedmiot ochrony, jakim jest interes finansowy Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, a obecnie – od dnia 1 maja 2004 r. - także Unii Europejskiej, stał się przyczyną wyodrębnienia prawa karnego skarbowego w osobnym kodeksie[243].

W ramach prawa karnego skarbowego penalizacji podlega również zachowanie polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych prowadzonych przez uprawnione organy. Regulacje te znajdują się w art. 83 §1 oraz art. 94 §1 i §2 k.k.s., kwalifikując czyny skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli jako przestępstwa skarbowe, zaś w przypadkach mniejszej wagi – jako wykroczenia skarbowe (art. 83 §2 oraz art. 94 §3 k.k.s.).

Analizując przyjęte w Kodeksie karnym skarbowym rozwiązania warto zauważyć, że penalizowanie tego typu czynów zabronionych nie jest nowością. Już bowiem na podstawie

---

[239] T. Oczkowski, *Podatkowe prawo karne* [w:] *Polskie prawo podatkowe*, red. B. Brzeziński, A. Franczak, A. Olesińska, Warszawa 2024, s. 627.
[240] L. Wilk, *Uwagi o tzw. pozakodeksowym prawie karnym (w świetle idei zupełnej kodyfikacji karnej)*, Państwo i Prawo 2011, nr 7-8, s. 56.
[241] J. Sawicki, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe. Zagadnienia materialnoprawne, procesowe i wykonawcze*, Warszawa 2021, s. 23.
[242] V. Konarska-Wrzosek, *Wprowadzenie do ustawy* [w:] *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. I. Zgoliński, Warszawa 2021, s. 25.
[243] F. Prusak, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe* [w:] *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11*, red. *M. Bojarski*, Warszawa 2018, s. 7.

dekretu z dnia 11 kwietnia 1947 r. - Prawo karne skarbowe[244] za utrudnianie uprawnionemu organowi władzy skarbowej przeprowadzenia oględzin lokalnych, kontroli lub lustracji można było orzec wobec sprawcy grzywnę (art. 138 dekretu). W porównaniu z dotychczas obowiązującymi aktami prawnymi, dekret ten znacznie poszerzył zakres prawa karnego skarbowego[245]. Postanowienia te częściowo zostały powtórzone w ustawie karnej skarbowej z dnia 13 kwietnia 1960 r.[246], w której przewidziana została odpowiedzialność karna za uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli celnej obrotu towarowego z zagranicą (art. 73), za utrudnianie uprawnionemu organowi finansowemu przeprowadzenia oględzin lokalnych, kontroli lub lustracji (art. 84), czy za utrudnianie uprawnionemu organowi finansowemu przeprowadzenia oględzin lokalnych, kontroli lub lustracji w związku z ustalaniem zobowiązania z tytułu opłaty skarbowej lub opłat terenowych (art. 101).

Ustawa karna skarbowa z dnia 26 października 1971 r.[247] również przewidywała karalność czynów, które zmierzały do zakłócania wykonywania czynności kontrolnych przez uprawnione do tego organy. Dla przykładu, art. 101 tej ustawy zmieniany na przestrzeni lat początkowo przewidywał odpowiedzialność podmiotu, który utrudniał uprawnionemu organowi finansowemu przeprowadzenie oględzin, kontroli lub lustracji, następnie zaś statuował odpowiedzialność karną tego, kto odmawiał uprawnionemu organowi okazania ksiąg albo kto księgi takie niszczył. W wielokrotnie nowelizowanym art. 106 ustawy karnej skarbowej w brzmieniu obowiązującym od 26 kwietnia 1984 r. przewidziana została natomiast odpowiedzialność podmiotu, który utrudnia uprawnionym pracownikom organu podatkowego przeprowadzenie czynności kontrolnych dotyczących ustalenia zobowiązania podatkowego. Tego typu zachowania na podstawie powołanych powyżej aktów prawnych były zagrożone karą grzywny. Na podstawie art. 86 ustawy karnej skarbowej, za świadome utrudnianie kontroli celnej lub umyślne wprowadzenie organu celnego w błąd w związku z przeprowadzaniem kontroli lub odprawy celnej, jeżeli czyn nie stanowił przestępstwa lub wykroczenia określonego w innych przepisach tejże ustawy, można było orzec wobec sprawcy karę pieniężną.

Ustawa karna skarbowa z 1971 r. z dniem 17 października 1999 r. została zastąpiona Kodeksem karnym skarbowym, który wprowadził dwa rodzaje przestępstw skarbowych odnoszących się do utrudniania lub udaremniania kontroli prowadzonej przez uprawnione do tego podmioty. Pierwsze z nich, o którym mowa w art. 83 §1 k.k.s., jest zamieszczone

[244] Dz.U. Nr 32, poz. 140.
[245] W. Wójtowicz, *Pojęcie przestępstwa skarbowego w ustawodawstwie karnym skarbowym PRL*, Annales. Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 1975 nr 18, s. 273.
[246] Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.
[247] Dz.U. Nr 28, poz. 260 ze zm.

w rozdziale 6 „Przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji lub subwencji". Przepis ten przewiduje odpowiedzialność karnoskarbową za udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej, audytu lub czynności audytowych, dokonania nabycia sprawdzającego, lub kontroli, o której mowa w art. 49aab ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, tj. kontroli wykonania obowiązku przekazywania informacji o transakcjach płatniczych akceptanta. Jako przykład takiej działalności, ustawodawca wskazuje odmowę okazania księgi lub innego dokumentu dotyczącego prowadzonej działalności gospodarczej wbrew żądaniu osoby uprawnionej, a także niszczenie księgi lub dokumentów, uszkadzanie, czynienie ich bezużytecznymi, ukrywanie lub usuwanie.

Drugim przestępstwem skarbowym, skierowanym przeciwko prawidłowemu wykonywaniu czynności kontrolnych jest czyn z art. 94 §1 i §2 k.k.s. sklasyfikowany rozdziale 7 „Przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko obowiązkom celnym oraz zasadom obrotu z zagranicą towarami i usługami". Zgodnie z tym przepisem, przestępstwo skarbowe popełnia ten, kto wbrew obowiązkowi nie udziela wyjaśnień ustnych lub na piśmie mających znaczenie dla kontroli celnej lub nie udostępnia wymaganych dokumentów dotyczących obrotu z zagranicą towarami lub usługami, a także ten, kto w inny sposób osobie uprawnionej do przeprowadzania czynności kontrolnych lub dozoru celnego udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności kto odmawia wykonania czynności przygotowawczych do kontroli celnej lub nie dopełnia obowiązku niezwłocznego dostarczenia towaru do miejsca wskazanego przez organ celny.

Ten, kto popełnia przestępstwo z art. 83 §1 k.k.s. lub art. 94 §1 i §2 k.k.s. podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych. Wysokość stawki dziennej jest ustalana przez sąd, który bierze pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe. Stawka dzienna nie może być niższa od jednej trzydziestej części minimalnego wynagrodzenia ani też przekraczać jej czterystukrotności. Takie zagrożenie karą niewątpliwie wpisuje się w priorytetowy charakter kary grzywny na gruncie prawa karnego skarbowego. Jak wskazuje Janusz Sawicki, jest to związane z filozofią stosowania represji karnej skarbowej, która opiera się na założeniu wyegzekwowania należności publicznoprawnych i wyrównywania uszczerbku finansowego uprawnionych podmiotów publicznoprawnych przed represją[248].

[248] J. Sawicki, *Ustawowy priorytet kary grzywny w prawie karnym skarbowym*, Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z nauk społecznych 2012, nr 5, s. 201-202.

3.1. Przestępstwo skarbowe z art. 83 §1 Kodeksu karnego skarbowego

Czynnościami służbowymi objętymi ochroną art. 83 §1 k.k.s. są czynności wykonywane w ramach procedur określonych w Ordynacji podatkowej oraz ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej. Zakres ten ulegał systematycznemu rozszerzaniu, co świadczy o dążeniu ustawodawcy do wzmocnienia instrumentów ochrony skuteczności działań organów skarbowych. W pierwotnym brzmieniu art. 83 §1 k.k.s. penalizował jedynie udaremnianie lub utrudnianie czynności sprawdzających, kontroli podatkowej oraz kontroli skarbowej. Z dniem 17 grudnia 2005 r. na podstawie art. 1 pkt 65 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw[249] do katalogu włączono czynności w ramach szczególnego nadzoru podatkowego, które z dniem 1 marca 2017 r. zastąpiono czynnościami audytowymi na podstawie art. 48 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej[250]. Wówczas również dostosowano terminologię do reformy struktur administracji skarbowej, polegającej m.in. na zastąpieniu kontroli skarbowej kontrolą celno-skarbową. Z dniem 2 stycznia 2019 r., na podstawie art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw[251], penalizacją objęto także utrudnianie audytu, natomiast od 1 stycznia 2020 r., na podstawie art. 11 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw[252] – nabycie sprawdzające, jako nową instytucję procedur podatkowych. Najnowsza nowelizacja dokonana na podstawie art. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw[253], która obowiązuje od 1 kwietnia 2025 r., wprowadziła do art. 83 §1 k.k.s. penalizację utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych w zakresie danych o transakcjach płatniczych akceptanta wykonywanych przy użyciu terminala płatniczego, oprogramowania lub systemu teleinformatycznego.

Analiza kolejnych nowelizacji art. 83 §1 k.k.s. prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z konsekwentnym poszerzaniem przedmiotowego zakresu penalizacji w kierunku obejmowania nią wszelkich nowych obszarów kontrolnych wprowadzanych do procedur

[249] Dz. U. Nr 178, poz. 1479.
[250] Dz. U. poz. 1948.
[251] Dz. U. poz. 2354.
[252] Dz. U. poz. 2105 ze zm.
[253] Dz. U. poz. 222.

podatkowych i skarbowych. Ustawodawca sięga po nią w celu zabezpieczenia skuteczności mechanizmów administracyjnych, w tym nowych instytucji służących kontroli fiskalnej.

Mając na uwadze, że art. 83 k.k.s. odnosi się nie tylko do wykonywania kontroli podatkowej oraz kontroli celno-skarbowej, lecz także do innych ww. działań o charakterze kontrolnym podejmowanych przez organy administracji skarbowej, zakresem niniejszego opracowania objęta została także odpowiedzialność karnoskarbowa za udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających, audytu lub czynności audytowych, dokonania nabycia sprawdzającego, a także czynności kontrolnych w zakresie danych o transakcjach płatniczych akceptanta wykonywanych przy użyciu terminala płatniczego, oprogramowania lub systemu teleinformatycznego. Charakter tych działań jest bowiem zbliżony do kontroli *sensu stricto* i ma na celu zapewnienie maksymalnej sprawności realizacji obowiązków przez aparat skarbowy[254].

Jako przedmiot ochrony czynów zabronionych z art. 83 k.k.s. Grzegorz Łabuda wskazuje także mienie Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i Unii Europejskiej, przy czym chodzi o ochronę dobra prawnego wyłącznie z perspektywy prawa podatkowego oraz prawa finansów publicznych. W konsekwencji, w przypadku, gdy określona czynność służbowa jest wykonywana w innym celu niż sprawdzenie poprawności stosowania prawa podatkowego lub prawa finansów publicznych, to nie jest ona objęta ochroną przez art. 83 §1 k.k.s. Jako przykład autor wskazuje prowadzone kontrole celno-skarbowe w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych[255]. W praktyce jednak można się spotkać z poniesieniem odpowiedzialności za utrudnianie tego typu kontroli. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze w wyroku z dnia 14 czerwca 2019 r., VI Ka 143/19[256] za zrealizowanie znamion przestępstwa skarbowego z art. 83 k.k.s. uznał bowiem odłączenie od prądu automatów do gier po wejściu do lokalu funkcjonariuszy służby celnej w celu ich kontroli, po tym gdy przebywająca w pomieszczeniu osoba, w której zakresie obowiązków było utrzymanie w czystości pomieszczenia, została o tym fakcie poinformowana. Obojętne pozostawało w realiach omawianego stanu faktycznego, że na polecenie jednego z funkcjonariuszy oskarżona ponownie włączyła zasilanie, ponieważ automaty mimo to były zablokowane i nie można było do nich wrzucić pieniędzy. W związku z powyższym funkcjonariusze służby celnej

[254] G. Łabuda, *Komentarz do art. 83* [w:] P. Kardas, T. Razowski, G. Łabuda, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 908.
[255] *Ibidem*, s. 909-910.
[256] LEX nr 2704165.

nie mogli przeprowadzić na automatach do gier eksperymentów niezbędnych do oceny ich użytkowania pod kątem zgodności z przepisami ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.[257].

Dodatkowo w doktrynie podkreśla się, że przestępstwo z art. 83 k.k.s. może być popełnione wyłącznie w trakcie wykonywania czynności określonych w tym przepisie, co oznacza, że nie można go popełnić już po zakończeniu kontroli, a tym bardziej w trakcie prowadzonego postępowania podatkowego[258]. Tym samym, jeżeli już po zakończeniu kontroli dany podmiot nie zareaguje na wezwanie do przedłożenia dokumentów, nawet jeżeli będzie to skutkowało utrudnieniem w prowadzeniu danych czynności, nie będzie można pociągnąć go do odpowiedzialności karnej na podstawie analizowanego przepisu[259]. Ponadto art. 83 §1 k.k.s. nie może stanowić podstawy do pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców podejmujących zachowania wobec podmiotów wykonujących czynności kontrolne w ramach kontroli celnej dotyczącej należności celnych. W ich przypadku właściwą podstawą prawną odpowiedzialności będzie art. 94 k.k.s.[260].

Wskazówek, w jaki sposób na gruncie prawa karnego skarbowego należy rozumieć pojęcia udaremnia lub utrudniania wykonania czynności służbowej dostarcza również powołane poniżej orzecznictwo sądów powszechnych, które zebrał i poddał analizie Mariusz Kuśmierczyk[261]. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 czerwca 2002 r., V KKN 454/00[262], nieprzychylne, niekulturalne, czy nawet niegrzeczne traktowanie kontrolujących nie może być uznane za zachowanie wyczerpujące znamię czasownikowe „utrudnia" w rozumieniu przepisu art. 83 k.k.s. Na gruncie tej sprawy Sąd Najwyższy odwołując się do nałożonych prawem na kontrolowanego określonych obowiązków uznał, że utrudnianiem kontroli w znaczeniu art. 83 k.k.s. nie jest zamiana pomieszczenia udostępnionego kontrolującemu, mimo że z reguły wiąże się z chwilowym zamieszaniem i wywołuje sytuację przejściowo kłopotliwą, czy też naganne z punktu widzenia moralnego

[257] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 595.
[258] A. Nowak-Piechota, *Zasady odpowiedzialności kontrolowanego* [w:] *Doradca podatkowy podczas kontroli skarbowej*, red. A. Mariański, Warszawa 2014, s. 153; także A. Mariański, D. Strzelec, *Aspekty prawne kontroli podatkowej przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 101.
[259] A. Mariański, S. Kubiak, *Odpowiedzialność porządkowa i karna skarbowa pełnomocnika podatnika*, Prawo i Podatki 2008, nr 9, s. 24.
[260] A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Kodeks karny skarbowy. Przestępstwa i wykroczenia podatkowe oraz dewizowe*, Warszawa 2010, Legalis/el., art. 83 teza 14.
[261] M. Kuśmierczyk, *Udaremnianie i utrudnianie czynności służbowej jako czyn penalizowany przez art. 83 k.k.s.*, Doradca Podatkowy 2022, nr 12, s. 76-80.
[262] Orzecznictwo Sądów Gospodarczych 2004 nr 5, poz. 67, str. 26.

postępowanie kontrolowanego, lub nieprzestrzeganie przezeń zasad kultury i dobrego wychowania.

W praktyce dość często spotykanym przykładem udaremnienia lub utrudniania wykonania czynności służbowej jest nieprzedstawienie przez kontrolowanego dokumentów żądanych w toku kontroli. Jak wskazuje Sebastian Kowalski, powołując się na niepublikowany wyrok Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z dnia 24 lipca 2014 r., III K 724/13 kontrolowany ma obowiązek przedstawienia wszystkich żądanych dokumentów, który może wykonać albo poprzez wydanie dokumentów, albo poprzez złożenie oświadczenia odnośnie do tego, że ich (lub części z nich) nie posiada i dlatego nie może wykonać żądania organu kontrolującego[263]. Tym samym, na gruncie omawianej sprawy, jeżeli likwidator nie dysponował częścią dokumentów, miał obowiązek ustalić, których nie posiada, zawiadomić o tym kontrolującego i wskazać, gdzie się znajdują, że dokumenty dotyczyły rozliczeń z zakresu podatku dochodowego za poprzedni rok, kiedy był on likwidatorem spółdzielni.

Z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2014 r., V KK 398/13[264] wynika natomiast, że sama pasywność w przekazywaniu wyjaśnień przez podatnika lub też przekazywanie przez niego informacji w sposób uznany przez organ podatkowy za niewystarczający, nie stanowi przestępstwa utrudniania lub udaremniania czynności sprawdzających z art. 83 k.k.s., ze względu na ustawowy opis tychże czynności w art. 272 i art. 274 Ordynacji podatkowej. Błędne, w ocenie Sądu Najwyższego, jest identyfikowanie treści czynności podlegającej utrudnieniu lub udaremnieniu z brakiem uzyskania przez organ informacji od podatnika. Mając na uwadze ten kierunek orzecznictwa Sądu Najwyższego, Tomasz Oczkowski wyprowadza tezę, iż byt tego przestępstwa nie jest zależny od zachowań, które co prawda mogą prowadzić do przedłużenia prowadzonego postępowania, ale które w konsekwencji nie doprowadzą do ograniczenia zakresu podejmowanych czynności kontrolnych[265]. Podkreślić jednak należy, że jak uznał Sąd Okręgowy w Bydgoszczy w wyroku z dnia 28 maja 2015 r. IV Ka 306/15[266], nie dotyczy to uporczywego niestawiennictwa na wezwania uprawnionego organu i niedostarczania wymaganej dokumentacji, gdyż takie zachowanie wywołuje skutek w postaci udaremnienia lub utrudnienia kontroli. W orzecznictwie podkreśla się także, że zachowanie podlegające penalizacji w art. 83 k.k.s.,

[263] S. Kowalski, *Przestępstwo skarbowe i wykroczenie skarbowe udaremnienia lub utrudniania wykonania czynności służbowej*, Przegląd Podatkowy 2017, nr 5, s. 51.
[264] LEX nr 1448337.
[265] T. Oczkowski, *Komentarz do art.83* [w:] *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. I. Zgoliński, Warszawa 2021, s. 670.
[266] Legalis nr 2002528.

a prowadzące do skutku w postaci utrudnienia przeprowadzenia czynności sprawdzających, musi być immanentnie powiązane z uprawnieniami, które przysługują osobie uprawnionej do wykonania tychże czynności, a w konsekwencji na skutek braku aktywności uczestnika tychże czynności powstać musi zmiana sytuacyjna polegająca na stworzeniu przeszkody dla prawidłowego i sprawnego ich przeprowadzenia[267].

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że na gruncie odpowiedzialności za udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej przewidzianej w art. 83 k.k.s. może powstać wątpliwość o relację tego przepisu do art. 262 Ordynacji podatkowej, który stanowi podstawę do ukarania kontrolowanego za określone zachowania lub zaniechania, które mogą mieć negatywny wpływ na przebieg procedur kontrolnych, karą porządkową do 3 700 zł. Wysokość tej kary na rok 2025 została określona obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości kwoty wymienionej w art. 262 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa na rok 2025[268]. W roku 2026 r. kara pieniężna wyniesie 3 800 zł, zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 13 sierpnia 2025 r. w sprawie wysokości kwoty wymienionej w art. 262 §1 ustawy - Ordynacja podatkowa na rok 2026[269].

Artykuł 262 §1 Ordynacji podatkowej przewiduje możliwość ukarania karą porządkową strony, pełnomocnika strony, świadka lub biegłego, którzy mimo prawidłowego wezwania organu podatkowego: nie stawili się osobiście bez uzasadnionej przyczyny, mimo że byli do tego zobowiązani, lub bezzasadnie odmówili lub nie dokonali w terminie wyznaczonym w wezwaniu złożenia wyjaśnień, zeznań, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin, przedłożenia tłumaczenia dokumentacji obcojęzycznej lub udziału w innej czynności, lub bezzasadnie odmówili okazania lub nie przedstawili w wyznaczonym terminie dokumentów, których obowiązek posiadania wynika z przepisów prawa, ksiąg podatkowych, dowodów księgowych będących podstawą zapisów w tych księgach, lub bez zezwolenia tego organu opuścili miejsce przeprowadzenia czynności przed jej zakończeniem. Przepis ten stosuje się również do osób trzecich, które bezzasadnie odmawiają okazania przedmiotu oględzin; uczestników rozprawy, którzy poprzez swoje niewłaściwe zachowanie utrudniają jej przeprowadzenie, a także do osób, którym podatnik zlecił prowadzenie lub przechowanie ksiąg podatkowych lub dokumentów będących podstawą zapisów w tych księgach (biura rachunkowe), jeżeli osoby te bezzasadnie odmówią okazania lub nie przedstawią

[267] Wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 26 lipca 2017 r., IX Ka 212/17, LEX nr 2380454; wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 24 września 2021 r., VI Ka 336/21, LEX nr 3343117.
[268] M. P. z 2024 r. poz. 744.
[269] M. P. z 2025 r. poz. 761.

w wyznaczonym terminie ksiąg rachunkowych lub dokumentów będących podstawą zapisów w tych księgach (art. 263 §3 tej ustawy).

Na ten problem zwraca uwagę Grzegorz Łabuda wskazując, że zasadniczo w świetle obowiązujących regulacji nie ma przeszkód ku temu, aby w sytuacji, gdy zachowanie sprawcy wyczerpuje znamiona deliktu karnoskarbowego oraz deliktu administracyjnego, stosować zarówno odpowiedzialność karno-skarbową za czyn utrudniania czy udaremnienia czynności służbowych, jak i odpowiedzialność administracyjną (porządkową) za czyny stypizowane w art. 262 Ordynacji podatkowej.[270] Podobne stanowisko wyrazili Andrzej Zubik i Przemysław Grzanka dokonując analizy sankcji grożących za przekazanie danych, o których mowa w art. 262 §1 pkt 2a Ordynacji podatkowej (tj. dokumentów, których obowiązek posiadania wynika z przepisów prawa, ksiąg podatkowych, dowodów księgowych będących podstawą zapisów w tych księgach) w formie innej niż JPK[271]. W ocenie autorów nie jest wykluczone ukaranie podatnika w przypadku odmowy przedłożenia żądanych danych w formie elektronicznej lub udziału w czynności pobrania danych w formie elektronicznej bądź też brak jakiejkolwiek odpowiedzi na żądanie lub wezwanie do przedłożenia takich danych, zarówno na podstawie art. 262 §1 pkt 2a Ordynacji podatkowej jak i art. 83 §1 k.k.s.

Powyższe stanowisko może budzić wątpliwości z punktu widzenia uregulowań konstytucyjnych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wyrażonej w wyroku z 4 września 2007 r., P 43/06[272], stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe albo przestępstwa skarbowe, jest niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pogląd ten podzielają Bartosz Rodak i Adam Mariański wywodząc, że mimo iż zakresy obu norm częściowo się pokrywają się, niedopuszczalnym będzie ukaranie podmiotu na podstawie obu tych ustaw – raz w formie administracyjnej kary porządkowej, drugi raz w ramach postępowania karno-skarbowego, gdyż takie działanie byłoby bowiem sprzeczne z konstytucyjnym porządkiem prawnym[273]. Podkreśla się przy tym, że organy nie mają podstaw do wyboru przepisu, z którego będzie zastosowana sankcja wobec kontrolowanego, a każdorazowo o rodzaju sankcji decydują

[270] G. Łabuda, *Komentarz do art. 83*…, s. 912.
[271] A. Zubik, P. Grzanka, *Potencjalne sankcje za nieprzekazanie danych w formie Jednolitego Pliku Kontrolnego na żądanie* [w:] *Jednolity Plik Kontrolny. Obowiązki e-raportowania danych podatkowych w 2018 roku*, red. P. Grzanka, M. Sidelnik, Warszawa 2018, s. 133-134.
[272] Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A 2007, nr 8, poz. 95.
[273] B. Rodak, A. Mariański, *Komentarz do art. 262* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2023, s. 1115-1116; także: M. Popławski, *Komentarz do art. 286* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344*, red. L. Etel, Warszawa 2022, s. 1029.

okoliczności konkretnej sprawy oraz spełnienie przesłanek do ich zastosowania przez kontrolowanego[274].

De lege ferenda należałoby rozważyć wprowadzenie jednoznacznych regulacji rozstrzygających relację między art. 83 k.k.s. a art. 262 Ordynacji podatkowej tak, aby wyeliminować istniejące wątpliwości interpretacyjne, co do możliwości kumulatywnego stosowania sankcji administracyjnych i karnych skarbowych za to samo zachowanie. Brak precyzyjnego uregulowania tej kwestii rodzi ryzyko naruszenia konstytucyjnej zasady *ne bis in idem* wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz podważa spójność systemu prawa.

W tym celu, na wzór rozwiązania przyjętego w art. 189f §1 pkt 2 k.p.a. można by dodać do art. 262 Ordynacji podatkowej §7, który nakazywałby organowi podatkowemu odstąpienie od nałożenia kary porządkowej i poprzestanie na pouczeniu, jeżeli za to samo zachowanie osoba została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona kara porządkowa.

Analizując orzecznictwo sądów w bazach LEX oraz Legalis można wyprowadzić wniosek, że za czyny skierowane przeciwko czynnościom służbowym podejmowanym w toku kontroli podatkowej, sądy częściej orzekają na podstawie Ordynacji podatkowej, kwalifikując określone zachowania jako delikty administracyjne, a nie przestępstwa skarbowe. W bazie LEX spośród 307 orzeczeń sądów powiązanych z art. 286 Ordynacji podatkowej, w którym zostały wskazane uprawnienia kontrolującego w toku kontroli podatkowej, zaledwie 6 zostało wydanych przez sądy powszechne, które orzekały na podstawie art. 83 k.k.s. Pozostałe orzeczenia (poza jednym wydanym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz jednym postanowieniem Sądu Najwyższego) zostały wydane przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny, które orzekały na podstawie Ordynacji podatkowej. W bazie Legalis stosunek na korzyść orzecznictwa sądów administracyjnych jest jeszcze większy, bowiem zaledwie siedem wyroków z czterystu było wydanych przez sądy powszechne[275]. Szczegółowe dane Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie karalności na podstawie art. 83 k.k.s. zostały poddane analizie w rozdziale piątym.

[274] T. Szymański, A. Mariański, *Komentarz do art. 286* …, s. 1182.
[275] Dane na dzień 12.08.2025 r.

3.1.1. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia czynności sprawdzających

Jako pierwsze działania, których prowadzenie stanowi przedmiot ochrony art. 83 §1 k.k.s. wymienione zostały czynności sprawdzające. Dla ich zdefiniowania znajdą zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, zgodnie z art. 53 §30 k.k.s., który stanowi, że użyte określenie "czynności sprawdzające" ma znaczenie nadane im w Ordynacji podatkowej. Procedura ta została uregulowana w Dziale V Ordynacji podatkowej (art. 272-280). Istota czynności sprawdzających sprowadza się do dobrowolnego wyeliminowania uchybień związanych z rozliczeniem podatku, bez wszczynania postępowania podatkowego[276].

Zdaniem Rafała Dowgiera należy przyjąć pierwszeństwo stosowania przez organy podatkowe czynności sprawdzających, mimo braku wyraźnej normy prawnej o tym przesądzającej[277]. Jak wskazują Tomasz Szymański i Adam Mariański, w praktyce często czynności sprawdzające traktuje się jako część wstępną kontroli podatkowej, przy czym czynności podejmowane w ramach tej procedury są najmniej sformalizowane w porównaniu z kontrolą podatkową i postępowaniem podatkowym[278]. W toku czynności sprawdzających, organy podatkowe zwykle koncentrują się na kwestiach *stricte* formalnych, podczas gdy materialne czynniki wpływające na prawidłowe określenie wysokości zobowiązania podatkowego, są weryfikowane dopiero w ramach kontroli podatkowej[279]. Nie zmienia tego fakt, że na podstawie art. 274a Ordynacji podatkowej umożliwiono organom podatkowym wstępną ocenę poprawności deklaracji nie tylko pod względem formalnym.

Czynności sprawdzające, co do zasady, są przeprowadzane przez organy podatkowe pierwszej instancji, tj. przez naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę albo marszałka województwa, wyjątkowo przez dyrektora izby administracji skarbowej oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej lub organ podatkowy upoważniony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie wymiany z państwami członkowskimi Unii Europejskiej informacji o podatku od towarów i usług.

Ordynacja podatkowa w art. 272 jako cel podejmowanych czynności sprawdzających wskazuje sprawdzenie terminowości składania deklaracji i ich formalnej poprawności,

[276] R. Dowgier, *Komentarz do art. 272* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344*, red. L. Etel, Warszawa 2022, s. 924.
[277] *Ibidem.*
[278] T. Szymański, A. Mariański, *Komentarz do art. 272*…, s. 1134.
[279] K. Gratka, P. Kalemba, *Różne są cele czynności urzędowych*, Prawo i Podatki - Wydanie Specjalne 2013, nr 25, s. 2-8.

terminowości wpłacania podatków, ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, weryfikację poniesionych przez podatnika wydatków i uzyskanych przychodów (dochodów) opodatkowanych lub przychodów (dochodów) nieopodatkowanych - w zakresie niezbędnym do ujawnienia podstawy opodatkowania z tytułu przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych; weryfikację danych i dokumentów przedstawionych przez podatników dokonujących rejestracji podatkowej lub przez podmioty dokonujące zgłoszenia rejestracyjnego, a także sprawdzenie spełnienia warunków uprawniających do opodatkowania ryczałtem od dochodów spółek oraz rzetelności i terminowości składania oświadczenia podatnikowi przez jej udziałowca albo akcjonariusza, o których mowa w rozdziale 6b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[280].

Czynności podejmowane przez organ podatkowy w ramach czynności sprawdzających mogą polegać, w przypadku stwierdzenia, że deklaracja zawiera błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki bądź że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, na zwróceniu się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji podaje się w wątpliwość (art. 274 §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej). Organ może też zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub sprawozdania finansowego lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku (art. 274a §1 Ordynacji podatkowej), a w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji, organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych (art. 274a §2 Ordynacji podatkowej).

W dziale dotyczącym czynności sprawdzających zamieszczono również przepisy umożliwiające organowi podatkowemu, w związku z postępowaniem podatkowym lub kontrolą podatkową, zażądanie od kontrahentów podatnika wykonujących działalność gospodarczą przedstawienia dokumentów, w zakresie objętym postępowaniem lub kontrolą u podatnika, w celu sprawdzenia ich prawidłowości i rzetelności oraz przekazania, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznym nośniku danych, wyciągu z ksiąg podatkowych i dowodów księgowych zapisanego w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej, o której mowa w art. 193a §2 Ordynacji podatkowej, jeżeli kontrahent

[280] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.

podatnika prowadzi księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych (art. 274c Ordynacji podatkowej). Jak wskazuje Małgorzata Niezgódka-Medek, regulacje te są związane przede wszystkim z działaniami podejmowanymi w celu tzw. uszczelnienia systemu poboru podatku od towarów i usług i stworzenia dodatkowych instrumentów prawnych pozwalających na szybkie wykrywanie i udaremnianie oszustw podatkowych w tej daninie, w szczególności wyłudzeń zwrotu podatku[281].

Jeżeli ze złożonej deklaracji wynika, że podatnik skorzystał z przysługujących mu ulg podatkowych, organ podatkowy może zwrócić się do niego o okazanie dokumentów lub o złożenie fotokopii dokumentów, których posiadania przez podatnika, w określonym czasie, wymaga przepis prawa (art. 275 §2 Ordynacji podatkowej). Obowiązek sporządzania i przekazywania na żądanie naczelnika urzędu skarbowego lub naczelnika urzędu celno-skarbowego informacji o zdarzeniach stanowiących podstawę do skorzystania przez podatnika z ulg podatkowych, jeżeli zostały wykazane w deklaracji złożonej przez podatnika spoczywa również na bankach, zaś w zakresie prowadzonych indywidualnych kont emerytalnych i indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego - na zakładach ubezpieczeń, funduszach inwestycyjnych i dobrowolnych funduszach emerytalnych, a także na domach maklerskich, bankach prowadzących działalność maklerską, towarzystwach funduszy inwestycyjnych, zarządzających ASI w rozumieniu ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi[282] i spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (art. 275 §2 i §3 Ordynacji podatkowej).

W ramach czynności sprawdzających, organ podatkowy na podstawie art. 276 §1 Ordynacji podatkowej, jest również uprawniony do dokonania oględzin lokalu mieszkalnego lub części tego lokalu, jeżeli jest to niezbędne do zweryfikowania zgodności stanu faktycznego z danymi wynikającymi ze złożonej przez podatnika deklaracji. Jak zwraca uwagę Rafał Dowgier, aktualnie będzie to związane głównie z ulgami inwestycyjnymi, ze względu na ograniczenie przez ustawodawcę katalogu odliczeń w podatku dochodowym od osób dotyczących wydatków na remont nieruchomości mieszkalnych. Przez to przeprowadzane oględziny, jego zdaniem, mogą dotyczyć również innych nieruchomości podatnika, np. związanych z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą[283]. Warunkiem przeprowadzenia takich oględzin jest jednak wyrażenie na nie

[281] M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 274c* [w:] S. Babiarz, B. Dauter, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, A. Olesińska, J. Rudowski, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 1529.
[282] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1034 ze zm.
[283] R. Dowgier, *Komentarz do art*. 276…, s. 948.

zgody przez podatnika. Adnotacja o ustalonym w porozumieniu z podatnikiem terminie oględzin powinna zostać przez podatnika podpisana i zamieszczona w aktach sprawy (art. 276 §2 Ordynacji podatkowej), natomiast w razie nieudostępnienia lokalu mieszkalnego w uzgodnionym terminie organ podatkowy może wyznaczyć nowy termin przeprowadzenia oględzin (art. 276 §3 Ordynacji podatkowej). Jak słusznie zauważają Tomasz Szymański oraz Adam Mariański, jeżeli i te następne oględziny nie dojdą do skutku, organ podatkowy może jedynie wszcząć kontrolę podatkową i skorzystać z możliwości oględzin lokali za zgodą prokuratora[284].

Skoro Ordynacja podatkowa warunkuje przeprowadzenie, w ramach czynności sprawdzających, oględzin lokalu zgodą podatnika, odmowa takiej zgody nie będzie mogła zostać zakwalifikowana jako udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających.

3.1.2. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli podatkowej

Podobnie jak w przypadku czynności sprawdzających, przy definiowaniu kontroli podatkowej Kodeks karny skarbowy w art. 53 §30 odwołuje się do regulacji zawartych w Ordynacji podatkowej (art. 281–292). Zgodnie z art. 281 Ordynacji podatkowej, kontrolą podatkową jest kontrola u podatników, płatników i inkasentów oraz następców prawnych, a jej celem jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. O ile zatem czynności sprawdzające powinny być podejmowane na etapie poprzedzającym wszczęcie kontroli podatkowej, w celu wyjaśnienia powstałych wątpliwości bez konieczności inicjowania procedury kontrolnej, to sama kontrola podatkowa służy ograniczeniu wszczynania zbędnych postępowań podatkowych w przypadkach, gdy podmiot kontrolowany prawidłowo wykonuje obowiązki wynikające z przepisów prawa podatkowego[285].

Do przeprowadzenia kontroli podatkowej, tak jak w przypadku czynności sprawdzających, właściwe są organy podatkowe pierwszej instancji. Uprawnienia kontrolującego w toku kontroli podatkowej zostały uregulowane w art. 286 Ordynacji podatkowej, przy czym nie mają one charakteru zamkniętego. Jak wskazuje Małgorzata Niezgódka-Medek, kontrolujący powinien z tych uprawnień korzystać w sposób, który

[284] T. Szymański, A. Mariański, *Komentarz do art. 276…*, s. 1145.
[285] T. Szymański, A. Mariański, *Komentarz do art. 286…*, s. 1179.

umożliwi mu najskuteczniejszą realizację celu kontroli podatkowej, którym jest sprawdzenie wywiązywania się przez kontrolowanego z obowiązków objętych zakresem kontroli określonym w upoważnieniu do jej przeprowadzenia[286].

Wśród wymienionych w cyt. przepisie uprawnień kontrolowanego będzie uprawnienie do: wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń kontrolowanego, wstępu do lokali mieszkalnych w przypadku konieczności zweryfikowania stanu faktycznego z treścią dokumentów związanych z korzystaniem z ulg mieszkaniowych (podobnie jak w przypadku przeprowadzania czynności sprawdzających), żądania okazania majątku podlegającego kontroli oraz do dokonania jego oględzin; żądania udostępniania akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli oraz do sporządzania z nich odpisów, kopii, wyciągów, notatek, wydruków i udokumentowanego pobierania danych w postaci elektronicznej; zbierania innych niezbędnych materiałów w zakresie objętym kontrolą; zabezpieczania zebranych dowodów; legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli; żądania przeprowadzenia spisu z natury; przesłuchiwania świadków, kontrolowanego oraz jego reprezentanta, pracownika oraz osoby współdziałającej z kontrolowanym, a także do zasięgania opinii biegłych. Na kontrolowanego, jego pracownika oraz osobę współdziałającą z kontrolowanym nałożono natomiast w art. 287 §1 Ordynacji podatkowej obowiązek umożliwienia wykonywanie czynności, o których mowa w art. 286 tej ustawy. Jako przykład w powołanym przepisie podano umożliwienie, nieodpłatnie, filmowania, fotografowania, dokonywania nagrań dźwiękowych oraz utrwalania stanu faktycznego za pomocą innych nośników informacji, jeżeli film, fotografia, nagranie lub informacja zapisana na innym nośniku może stanowić dowód lub przyczynić się do utrwalenia dowodu w sprawie będącej przedmiotem kontroli; przedstawienie, na żądanie kontrolującego, tłumaczenia na język polski sporządzonej w języku obcym dokumentacji dotyczącej spraw będących przedmiotem kontroli, a także przekazanie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznym nośniku danych, wyciągu z ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych zapisanych w postaci elektronicznej (JPK), jeżeli kontrolowany prowadzi księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych. Z nałożonych w art. 287 §3-4 Ordynacji podatkowej na kontrolowanego obowiązków można dodatkowo wyprowadzić uprawnienie kontrolujących do otrzymania wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli oraz do otrzymania żądanych dokumentów, a także do zapewnienia kontrolującym odpowiednich warunków pracy, w tym w miarę możliwości

[286] M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 286*…, s. 1561.

samodzielnego pomieszczenia i miejsca do przechowywania dokumentów. Kontrolujący są także uprawnieni do wstępu na teren jednostki kontrolowanej oraz poruszania się po tym terenie na podstawie legitymacji służbowej bez potrzeby uzyskiwania przepustki oraz nie podlegają rewizji osobistej przewidzianej w regulaminie wewnętrznym tej jednostki (art. 287 §3 Ordynacji podatkowej) oraz do dostępu do nieruchomości kontrolowanego (art. 288 Ordynacji podatkowej).

Analizując praktykę orzeczniczą sądów powszechnych w sprawach utrudniania lub udaremniania kontroli podatkowej wskazać należy, że Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie w wyroku z dnia 15 października 2018 r., V K 47/17[287] uznał za winnego popełnienia przestępstwa z art. 83 §1 k.k.s. prezesa zarządu spółki, który w okresie od 31 marca 2015 r. do 18 września 2015 r. udaremniał pracownikom Drugiego Urzędu Skarbowego w Szczecinie przeprowadzenie kontroli podatkowej w zakresie prawidłowości rozliczeń VAT i CIT. Jak wynika z uzasadnienia wyroku, kontrola została skutecznie wszczęta 23 marca 2015 r., kiedy to upoważnienia doręczono dotychczasowemu pełnomocnikowi spółki, który od lat faktycznie reprezentował spółkę w kontaktach z urzędem. Oskarżony, tuż przed rozpoczęciem kontroli, wypowiedział pełnomocnictwo tej osobie, a następnie kwestionował jego umocowanie i skuteczność wszczęcia kontroli. Odmówił także składania pisemnych wyjaśnień dotyczących działalności spółki i nie udostępnił żądanych dokumentów pomimo wezwań z 23 marca, 14 maja i 16 lipca 2015 r. Równolegle dokonał zmiany siedziby spółki, argumentując, że właściwy do kontroli jest inny urząd skarbowy, co – jak ustalił sąd – nie miało znaczenia dla prawidłowości wszczęcia i prowadzenia kontroli. Jako przestępstwo skarbowe, Sąd Okręgowy w Siedlcach w wyroku z dnia 5 lutego 2016 r., II Ka 710/15[288] potraktował zachowanie oskarżonego, u którego pracownicy Urzędu Skarbowego przez wiele miesięcy próbowali przeprowadzić kontrolę skarbową dokumentów związanych z prowadzoną przez oskarżonego działalnością gospodarczą. W tym celu wysyłano do niego liczne zawiadomienia, wezwania do udzielenia informacji i przedstawienia dokumentów. Podjęto także próby kontaktu zarówno telefonicznego, jak i osobistego poprzez udanie się przez kontrolujących do miejscowości gdzie oskarżony prowadził swoją działalność. W momencie, kiedy kontrolującym udało się skontaktować z oskarżonym, zapewnił on, że dostarczy wymagane dokumenty do Urzędu Skarbowego czego jednak nie uczynił, a następnie ewidentnie uchylał się od kontaktów z organem skarbowym, nie odpowiadając na wysyłane do niego pisma, a także ukrywając się przed kontrolującym, który przybył do miejsca jego zamieszkania. Sąd

[287] LEX nr 2577050.
[288] LEX nr 1997847.

nie podzielił także zarzutu oskarżonego, że nie udostępnił on kontrolującym wymaganej dokumentacji tylko dlatego, że takowa nie istniała. Z wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 22 września 2015 r., XVII Ka 753/15[289] wynika natomiast, że samo wpuszczenie kontrolujących do archiwum, w którym było wiele segregatorów z dokumentami z okresu kilku lat, z którego oskarżony wyprosił kontrolujących o godzinie 14.00 nie mogło stanowić wypełnienia przez niego obowiązku udostępnienia wyszczególnionej w wezwaniu dokumentacji, o którym mowa w art. 287 §3 w związku z art. 286 §1 pkt 4 Ordynacji podatkowej. Zdaniem Sądu, oskarżony postępując w ten sposób godził się na to, iż nie wszystkie dokumenty zostaną odnalezione, co dowodzi, że oskarżony przewidywał możliwość popełnienia czynu zabronionego i na to się godził, a w konsekwencji wyczerpał on znamiona przestępstwa skarbowego z art. 83 §1 k.k.s. działając umyślnie z zamiarem ewentualnym. W wyroku tym podkreślono również, że nie było rzeczą kontrolerów skarbowych poszukiwanie za wszelką cenę, w sposób wręcz niewykonalny, dokumentów we wskazanym im przez oskarżonego archiwum, lecz to właśnie prawem określonym obowiązkiem oskarżonego było precyzyjne udostępnienie wszystkich wskazanych przez kontrolerów dokumentów.

Za wypełniające znamiona przestępstwa z art. 83 §1 k.k.s. uznawane są zatem różne formy działań skierowanych przeciwko organom podatkowym prowadzącym kontrole, obejmujące zarówno całkowitą odmowę udostępnienia dokumentów i uchylanie się od kontaktu, jak i działania pozorne, polegające na utrudnianiu odnalezienia żądanej dokumentacji. We wszystkich przytoczonych sprawach sądy podkreśliły, że obowiązek współpracy z organem kontrolnym obejmuje nie tylko formalne dopuszczenie do kontroli, lecz także realne umożliwienie wykonania czynności w sposób zgodny z celem procedury.

3.1.3. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej

Kolejnym rodzajem czynności służbowych, które podlegają ochronie na podstawie art. 83 k.k.s. są czynności podejmowane w ramach kontroli celno-skarbowej, która została uregulowana w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej. Kontrolę tę definiuje się jako szczególnego rodzaju procedurę administracyjną o charakterze policyjnym, a także regulowany przepisami ustawy ciąg czynności podejmowanych przez jej uczestników, zapoczątkowany upoważnieniem organu celno-skarbowego, a kończący się wydaniem przez ten organ

[289] LEX nr 1843730.

rozstrzygnięcia – zasadniczo w formie wyniku kontroli lub protokołu[290]. Zastosowanie tej kontroli, zwanej „procedurą twardą" ma dotyczyć przestępstw i wykroczeń o dużym ciężarze gatunkowym, popełnianych m.in. przez zorganizowane grupy przestępcze[291]. W przypadku spraw mniejszej wagi, prowadzona jest natomiast kontrola podatkowa na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej omówiona powyżej.

Zakres kontroli celno-skarbowej szczegółowo został określony w art. 54 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w którym w §1 i §2 wymieniono obszary tego typu kontroli. Można spośród nich wymienić sześć takich podstawowych obszarów. Pierwszy z nich dotyczy, podobnie jak w przypadku „zwykłej" kontroli podatkowej, przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Kolejne obejmują kwestie przestrzegania przepisów prawa celnego, ustawy o grach hazardowych, prawa dewizowego, ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz przepisów wprowadzonych w związku z agresją Rosji na Ukrainę oraz zaangażowaniem Białorusi w działania stanowiące wsparcie dla Federacji Rosyjskiej.

Kontrola celno-skarbowa należy do właściwości naczelników urzędów celno-skarbowych i wykonują ją zarówno funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, jak i pracownicy Krajowej Administracji Skarbowej. Uprawnienia kontrolujących w ramach kontroli celno-skarbowej zostały wskazane enumeratywnie w art. 64 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, a ich zakres wynika z konieczności wyposażenia kontrolujących w adekwatne do zakresu ich działania instrumenty. Do uprawnień, które przysługują zarówno funkcjonariuszom, jak i innym pracownikom urzędu celno-skarbowego zalicza się uprawnienia do: żądania udostępniania akt, ewidencji, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli celno-skarbowej oraz do sporządzania z nich odpisów, kopii, wyciągów, notatek, wydruków i udokumentowanego pobierania danych w postaci elektronicznej oraz do żądania przekazania w postaci elektronicznej całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych, a żądanie to może dotyczyć akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, także za okres inny niż okres objęty kontrolą, jeżeli nie upłynął jeszcze termin ich przechowywania; wstępu, przebywania i poruszania się na

[290] A. Melezini, *Komentarz do art. 54* [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. K. Teszner, Warszawa 2024, s. 352.
[291]Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, druk sejmowy nr 826, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826, (dostęp: 08.08.2025 r.), s. 49.

gruncie oraz w budynku, lokalu lub innym pomieszczeniu kontrolowanego; dokonywania oględzin; legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osób, jeżeli jest to niezbędne na potrzeby kontroli; przesłuchiwania kontrolowanego lub świadków; przeszukiwania lokali, w tym lokali mieszkalnych, innych pomieszczeń i miejsc oraz rzeczy, w tym z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych; zasięgania opinii biegłych; zabezpieczania zebranych dowodów; żądania przeprowadzenia spisu z natury; sporządzania szkiców, kopiowania, filmowania, fotografowania oraz dokonywania nagrań dźwiękowych; zbierania innych niezbędnych materiałów w zakresie objętym kontrolą celno-skarbową; badania towarów, surowców, półproduktów i wyrobów, w tym pobrania próbek towarów, surowców, półproduktów i wyrobów gotowych, w celu ich zbadania; żądania powtórzenia, jeżeli to możliwe, każdej czynności, w wyniku której uzyskuje się dane o przyjmowanych, wydawanych lub wprowadzanych do procesu produkcyjnego surowcach, materiałach, produkcji w toku i półproduktach oraz uzyskanych produktach, wyrobach gotowych i wysokości strat produkcyjnych; przeprowadzania w uzasadnionych przypadkach, w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie lub gry na innym urządzeniu; żądania zamknięcia dokumentacji dotyczącej towarów i czynności podlegających kontroli celno-skarbowej w celu umożliwienia porównania stanu rzeczywistego ze stanem ewidencyjnym; uczestniczenia w podlegających kontroli celno-skarbowej czynnościach w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych, w szczególności ich wytwarzania, uszlachetniania, przerabiania, skażania, rozlewu, przyjmowania, magazynowania, wydawania, przewozu i niszczenia, oraz w zakresie stosowania i oznaczania tych wyrobów znakami akcyzy; żądania złożenia wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli celno-skarbowej; nakładania zamknięć urzędowych na urządzenia, pomieszczenia, naczynia oraz środki przewozowe.

Dodatkowo, w ramach kontroli celno-skarbowej wyłącznie kontrolujący posiadający status funkcjonariuszy mają kompetencje do: przeprowadzania rewizji towarów, wyrobów i środków przewozowych, w tym z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych; przeszukania osób; konwoju i strzeżenia towarów; kontroli przesyłek pocztowych; zatrzymywania pojazdów i wykonywania innych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego w trybie i przypadkach określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym[292]; zatrzymywania i kontrolowania statków w rozumieniu ustawy z dnia

[292] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.

18 września 2001 r. - Kodeks morski[293] i ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej[294], a także przeprowadzenia kontroli rodzaju używanego paliwa przez pobranie próbek paliwa ze zbiornika środka przewozowego.

Ponadto kontrolujący są uprawnieni do wstępu na teren kontrolowanego oraz poruszania się po tym terenie na podstawie legitymacji służbowej bez potrzeby uzyskiwania przepustki oraz nie podlegają rewizji osobistej przewidzianej w regulacjach wewnętrznych tej jednostki, jednak podlegają przepisom o bezpieczeństwie i higienie pracy obowiązującym u kontrolowanego oraz wydawania osobom poleceń określonego zachowania się wymienionych przypadkach.

Co również istotne, dokonując kontroli krzyżowej, kontrolujący może wystąpić do kontrahentów kontrolowanego o: udostępnienie dokumentów związanych z dostawą towaru lub usługi w zakresie objętym kontrolą celno-skarbową u kontrolowanego, w celu sprawdzenia ich prawidłowości i rzetelności; przekazanie za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznym nośniku danych wyciągu z ksiąg podatkowych i dowodów księgowych w zakresie objętym kontrolą celno-skarbową, zapisanego w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej, o której mowa w art. 193a §2 Ordynacji podatkowej, jeżeli kontrahent podatnika prowadzi księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych; a także udzielenie wyjaśnień związanych z dostawą towaru lub usługi, w zakresie objętym kontrolą celno-skarbową.

Uprawnieniom tym odpowiadają obowiązki nałożone nie tylko na kontrolowanego, lecz również na jego pracownika, osobę współdziałającą z kontrolowanym, podmiot prowadzący lub przechowujący księgi podatkowe lub dokumenty oraz osobę wykonująca czynności podlegające kontroli celno-skarbowej, które zostały określone w art. 72 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej polegające na umożliwieniu wglądu w dokumenty i ewidencje objęte zakresem kontroli celno-skarbowej w tym dokumenty handlowe, księgowe i finansowe, nawet jeżeli mają charakter poufny, w tym dokumenty elektroniczne; w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych, przekazaniu w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej, o której mowa w art. 193a §2 Ordynacji podatkowej, całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych, objętych zakresem kontroli celno-skarbowej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych, wskazując rodzaj ksiąg podatkowych oraz okres, którego dotyczą; udzielaniu niezbędnej pomocy technicznej, jeżeli dokumenty lub ewidencje będące

[293] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1309.
[294] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 18 ze zm.

przedmiotem kontroli celno-skarbowej zostały sporządzone z zastosowaniem technik elektronicznego przetwarzania danych; przedstawianiu na żądanie urzędowe tłumaczenie na język polski dokumentów mających znaczenie dla kontroli celno-skarbowej, sporządzonych w języku obcym; udostępnianiu towarów, urządzeń oraz środków przewozowych oraz zapewnieniu dostępu do pomieszczeń oraz innych miejsc będących przedmiotem kontroli celno-skarbowej; wydawaniu za pokwitowaniem towarów lub dokumentów na czas trwania kontroli celno-skarbowej, jeżeli jest to niezbędne na potrzeby kontroli; przeprowadzaniu na żądanie spisu z natury w zakresie niezbędnym na potrzeby kontroli celno-skarbowej; umożliwianiu zbadania towarów, surowców, półproduktów i wyrobów gotowych, w tym przez pobranie ich próbek; udostępnianiu w niezbędnym zakresie środków łączności, a także innych urządzeń technicznych, jeżeli są one niezbędne do wykonania kontroli celno-skarbowej; umożliwianiu, nieodpłatnie, sporządzaniu kopii i szkiców, filmowaniu i fotografowaniu oraz dokonywaniu nagrań dźwiękowych; zapewnianiu warunków do wykonywania czynności kontrolnych, w tym - w miarę posiadanych możliwości - samodzielnego pomieszczenia odpowiedniego do rodzaju wykonywanych czynności i miejsca do przechowywania dokumentów; oraz udzielania wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli celno-skarbowej.

Dodatkowo, w art. 74 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej określono szczegółowe obowiązki podmiotów kontrolowanych w zakresie zapewnienia warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej w określonych obszarach działalności gospodarczej, w szczególności o wysokim stopniu wrażliwości fiskalnej i podatkowej. Ta norma prawna gwarantuje organom Krajowej Administracji Skarbowej realną i nieskrępowaną możliwości wykonywania uprawnień kontrolnych, w tym przeprowadzania oględzin, dokonywania pomiarów, zabezpieczania wyrobów akcyzowych, urządzeń do gier hazardowych czy dokumentacji ewidencyjnej. Ustawodawca w sposób kazuistyczny wylicza poszczególne obowiązki, obejmujące zarówno przygotowanie infrastruktury (np. oznaczenie pomieszczeń, urządzeń i naczyń, dostosowanie ich do nałożenia zamknięć urzędowych, wydzielenie stref magazynowych), jak i zapewnienie środków technicznych (odczynniki, sprzęt pomiarowy, materiały do plombowania) oraz organizacyjnych (prowadzenie i zamykanie dokumentacji, informowanie o terminach czynności, zgłaszanie określonych zdarzeń). Obowiązki te różnicowane są w zależności od specyfiki branży – inne regulacje dotyczą obrotu wyrobami akcyzowymi, inne gier hazardowych, produkcji automatów do gier, czy wydobycia kopalin objętych podatkiem od wydobycia niektórych kopalin. Przepis obejmuje także obowiązek współpracy w czasie czynności kontrolnych, w tym zapewnienia obecności kontrolującego przy określonych

operacjach (np. niszczenie wyrobów akcyzowych, przeprowadzenie eksperymentu gry na automacie) oraz bieżącego informowania organu o zdarzeniach mogących mieć wpływ na przedmiot kontroli (np. kradzież lub zniszczenie wyrobów akcyzowych, awaria urządzeń produkcyjnych).

W kontekście penalizacji utrudniania lub udaremniania czynności służbowych, obowiązki z art. 74 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej wyznaczają standard należytej współpracy podmiotu kontrolowanego z organem. Niewykonanie tych obowiązków, zwłaszcza w zakresie udostępnienia urządzeń, dokumentów lub miejsc podlegających kontroli, może stanowić zachowanie wypełniające znamiona czynu zabronionego z art. 83 §1 k.k.s.

3.1.4. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia audytu

Audyt, jako kolejne czynności służbowe, które podlegają ochronie na podstawie art. 83 k.k.s., został uregulowany w rozdziale 2 działu V ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. W doktrynie audyt definiowany jest jako rodzaj kontroli przedsiębiorstwa przeprowadzanej pod względem finansowym i organizacyjnym przez niezależnych ekspertów na podstawie określonych standardów, wzorców, przepisów i zaleceń[295]. Podkreśla się także, że audyt jest formą kontroli, lecz nie jest tożsamy z kontrolą, jest on rozwinięciem kontroli i oceną jej funkcjonowania[296]. W świetle powyższego, udaremnianie lub utrudnianie audytu wchodzi w zakres udaremniania lub utrudniania szeroko pojmowanej kontroli, a w konsekwencji również jest przedmiotem niniejszego opracowania.

Organami właściwymi do wykonywania audytu jest Szef Krajowej Administracji Skarbowej oraz dyrektorzy izb administracji skarbowej, czyli określone organy Krajowej Administracji Skarbowej.

Zakres audytu obejmuje, zgodnie z art. 95 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, gospodarowanie środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz gospodarowania innymi środkami publicznymi, przeznaczonymi na współfinansowanie krajowe funduszy, programów i projektów i dotyczy w szczególności skuteczności funkcjonowania systemów

[295] A. Halicki. *Komentarz do art. 95* [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. L. Bielecki, A. Gorgol, Warszawa 2018, s. 399.
[296] W. Stachurski, *Komentarz do art. 3a* [w:] P. Pietrasz, W. Stachurski, *Ustawa o kontroli skarbowej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 85.

zarządzania i kontroli, prawidłowości rachunków, prawidłowości i zgodności z prawem wydatków oraz wywiązywania się z warunków finansowania pomocy. W szczególności oszczędności, skuteczności i efektywności dotyczy natomiast audyt obejmujący ocenę gospodarowania innymi niż wymienione środkami publicznymi, z wyłączeniem badania celowości wykorzystania środków zaliczanych do dochodów własnych i subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego; wywiązywania się z warunków finansowania pomocy z tych środków, wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym; wykorzystania mienia otrzymanego od Skarbu Państwa w celu realizacji zadań publicznych oraz prawidłowości prywatyzacji mienia Skarbu Państwa; wypełniania zobowiązań wynikających z udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji, w tym wykorzystania środków, których spłatę poręczył lub gwarantował Skarb Państwa, zgodnie z ich przeznaczeniem oraz prawidłowości deklarowania, obliczania i wpłacania należności budżetu państwa, państwowych funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych, których pobór należy do innych organów.

Na dzień 24 stycznia 2025 r., przez Krajową Administrację Skarbową w zakresie wydatkowania środków publicznych było audytowanych 111 podmiotów, w tym głównie fundacje (35), Ministerstwa (17) i Stowarzyszenia (10)[297].

Zgodnie z art. 96 ust. 3 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, w związku z wykonywanymi czynnościami w zakresie audytu można żądać od audytowanych i ich kontrahentów przedstawienia dokumentów i dokonywania oględzin, w tym w miejscach realizacji projektu finansowanego ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Ponadto, ze względu na odesłanie do odpowiedniego stosowania wybranych jednostek redakcyjnych art. 64 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej organowi dokonującemu audytu przysługują niektóre tożsame uprawnienia, które zostały przypisane funkcjonariuszom oraz innym pracownikom urzędu celno-skarbowego w ramach kontroli celno-skarbowej. Będzie to prawo do: żądania udostępniania akt, ewidencji, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem audytu oraz do sporządzania z nich odpisów, kopii, wyciągów, notatek, wydruków i udokumentowanego pobierania danych w postaci elektronicznej oraz do żądania przekazania w postaci elektronicznej całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów

[297] Wykaz audytowanych podmiotów przez Krajową Administrację Skarbową na dzień 24.01.2025 r., https://www.gov.pl/web/kas/audyty-krajowej-administracji-skarbowej-w-zakresie-srodkow-publicznych, (dostęp: 13.08.2025 r.).

księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych; wstępu, przebywania i poruszania się na gruncie oraz w budynku, lokalu lub innym pomieszczeniu kontrolowanego; dokonywania oględzin, legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osób, jeżeli jest to niezbędne na potrzeby kontroli; przesłuchiwania kontrolowanego lub świadków, zasięgania opinii biegłych; zabezpieczania zebranych dowodów; żądania przeprowadzenia spisu z natury; sporządzania szkiców, kopiowania, filmowania, fotografowania oraz dokonywania nagrań dźwiękowych; zbierania innych niezbędnych materiałów w zakresie objętym audytem oraz żądania złożenia wyjaśnień dotyczących przedmiotu audytu. Audytor jest również uprawniony do wstępu na teren kontrolowanego oraz poruszania się po tym terenie na podstawie legitymacji służbowej bez potrzeby uzyskiwania przepustki oraz nie podlegają rewizji osobistej przewidzianej w regulacjach wewnętrznych tej jednostki. Kontrolujący podlegają przepisom o bezpieczeństwie i higienie pracy obowiązującym u kontrolowanego.

W zakresie obowiązków nałożonych w związku z audytem, ustawodawca odsyła do przepisów dotyczących kontroli celno-skarbowej, a konkretnie do art. 72 ust. 1 pkt 1–6 i 8–11 oraz ust. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Obowiązki te będą ciążyły na audytowanym, jego pracowniku, osobie współdziałającej z audytowanym, podmiocie prowadzącym lub przechowującym księgi podatkowe lub dokumenty oraz osobie wykonująca czynności podlegające audytowi i w dużej mierze będą zbieżne z tymi, które ciążą na podmiotach w związku z prowadzoną kontrolą celno-skarbową. Obowiązki te, ze względu na specyfikę audytu, nie będą jednak dotyczyły umożliwienia zbadania towarów, surowców, półproduktów i wyrobów gotowych.

3.1.5. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia czynności audytowych

Czynnościami audytowymi, które również podlegają ochronie na mocy art. 83 k.k.s. będą czynności uregulowane szczegółowo w art. 99-105 tej ustawy, które mają na celu w szczególności ocenę podmiotu i jego działalności w oparciu o ustawowe, jednolite w Unii Europejskiej kryteria[298]. Chodzi tu o szczególny rodzaj działań weryfikacyjnych prowadzonych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej, których celem jest ustalenie, czy podmiot ubiegający się o określone pozwolenia celne - w szczególności status upoważnionego

[298] A. Halicki. *Komentarz do art. 99*…, s. 413.

przedsiębiorcy (AEO - *Authorised Economic Operator*) - spełnia kryteria przewidziane w art. 39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny[299]. Status AEO stanowi formalne potwierdzenie wiarygodności podmiotu uczestniczącego w obrocie towarowym i, z wyjątkiem przewidzianych w przepisach wyjątków, jest uznawany przez organy celne wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, co powoduje, że przedsiębiorcy posiadający ten status podlegają mniejszej liczbie kontroli fizycznych oraz kontroli dokumentów niż podmioty nieposiadające takiego statusu, a w przypadku konieczności ich przeprowadzenia - kontrole te realizowane są w pierwszej kolejności[300].

Czynności te, zgodnie z art. 100 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej polegają na badaniu dokumentacji i, w razie potrzeby, weryfikacji jej autentyczności; dokonywaniu oględzin i sprawdzaniu stanu pomieszczeń oraz innych obiektów; dokonywaniu oceny wypłacalności wnioskodawcy oraz badaniu bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, w tym oprogramowania, pod względem możliwości prowadzenia kontroli danych zawartych w tych systemach[301].

Mogą być one realizowane zarówno w toku wydawania pozwolenia, jak i po jego udzieleniu – w ramach monitorowania, ponownej oceny, zawieszenia, zmiany, cofnięcia lub unieważnienia decyzji. Przeprowadzają je dyrektorzy izb administracji skarbowej, przy udziale funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej lub pracowników służby cywilnej na podstawie kryteriów określonych w przepisach unijnych i krajowych, przy wykorzystaniu narzędzi takich jak kwestionariusz samooceny przedsiębiorcy czy wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące AEO. W efekcie czynności audytowe pełnią funkcję prewencyjną i kontrolną, mając zapewnić, że przyznane ułatwienia w obrocie towarowym przysługują wyłącznie podmiotom spełniającym wysokie standardy prawne, organizacyjne i bezpieczeństwa.

Czynności audytowe mogą zostać przeprowadzone również w celu ustalenia, czy przedsiębiorca telekomunikacyjny oraz dostawca usług płatniczych wykonują określone obowiązki nałożone na nich ustawą o grach hazardowych. W takim wypadku, czynności audytowe polegają w szczególności na badaniu dokumentacji związanej z wykonywaniem obowiązków, o których mowa w art. 15f ust. 5 tej ustawy (chodzi o obowiązki nałożone na dostawcę usług internetowych w związku z blokowaniem domen internetowych oferujących

[299] Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 269, str. 1ze zm., dalej: „unijny kodeks celny".
[300] A. Halicki. *Komentarz do art. 99*…, s. 414.
[301] J. Chuderski, K. Chuderski, *Postępowanie celne. Prawo celne krajowe i wspólnotowe z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 104-105.

uczestnictwo w nielegalnych grach hazardowych) albo art. 15g ust. 2 tej ustawy (chodzi o obowiązek zaprzestania świadczenia usług w następstwie wpisu domeny do Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą). Przedsiębiorcy telekomunikacyjni oraz dostawcy usług płatniczych będą wówczas zobowiązani do udzielania, na żądanie właściwego naczelnika urzędu celno-skarbowego, informacji niezbędnych do prowadzonych czynności audytowych oraz umożliwienia wglądu w dokumentację związaną z obowiązkiem, o którym mowa, odpowiednio w art. 15f ust. 5 oraz art. 15g ust. 2 ustawy o grach hazardowych. W tej sytuacji, udaremnianie lub utrudnianie wykonania tego typu czynności audytowych nie będzie wypełniało znamion przestępstwa skarbowego z art. 83 k.k.s. z tego względu, że czynność ta w żaden sposób nie jest związana z prawem podatkowym lub prawem finansów publicznych[302]. Jej celem nie jest weryfikacja prawidłowego stosowania prawa podatkowego, lecz ustalenie, czy dany podmiot urządza lub prowadzi gry hazardowe legalnie.

3.1.6. Udaremnianie lub utrudnianie dokonania nabycia sprawdzającego

Czynnością służbową objętą normą z art. 83 k.k.s. jest także dokonanie nabycia sprawdzającego uregulowane w art. 94k-94x ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Przepisy te są stosunkowo nowe i zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 2022 r. tzw. „Polskim Ładem"[303]. Nabycie sprawdzające polega na nabyciu towarów lub usług w celu sprawdzenia wywiązywania się przez sprawdzanego z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego, w zakresie ewidencjonowania sprzedaży przy zastosowaniu kasy rejestrującej oraz wydawania nabywcy paragonu fiskalnego i nosi znamiona prowokacji[304]. Jak wskazuje Rafał Bucholski, mechanizm ten ma w założeniu ustawodawcy uzupełniać prowadzone na zasadach ogólnych kontrolę skarbową oraz kontrolę celno-skarbową poprzez wprowadzenie narzędzia, które pozwala sprawdzać w sposób niezależny od ww. procedur przestrzeganie obowiązku rejestrowania sprzedaży i wydawania paragonów[305].

[302] G. Łabuda, *Komentarz do art. 83*…, s. 910.
[303] Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2105 ze zm.).
[304] K. Teszner, *Polski Ład czy proceduralny bezład? Uwagi na tle zmian w procedurach kontrolnych, cz. 1*, Procedury Administracyjne i Podatkowe 2021, nr 3, s. 16-17.
[305] R. Bucholski, *Komentarz do art. 94k* [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, Warszawa 2024, s. 548.

Zgodnie z art. 94n ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, w toku nabycia sprawdzającego sprawdzającemu przysługuje uprawnienie do legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości sprawdzanych w zakresie niezbędnym na potrzeby tego nabycia. Towar, który został przez sprawdzającego nabyty w toku nabycia sprawdzającego jest niezwłocznie zwracany sprawdzanemu wraz z paragonem fiskalnym dokumentującym sprzedaż tego towaru, jeżeli paragon ten został wydany. Na sprawdzanym ciąży natomiast obowiązek przyjęcia zwracanego towaru, przyjęcia paragonu fiskalnego dokumentującego sprzedaż zwracanego towaru oraz zwrotu zapłaty otrzymanej za zwracany towar. Niewykonanie tych obowiązków będzie jednak stanowiło wykroczenie skarbowe, o którym mowa w art. 83 §1a k.k.s.

Dokonując korelacji uprawnień sprawdzających z obowiązkami nałożonymi ustawą na sprawdzanych uznać należy, że przestępstwem karno-skarbowym mogłyby być działania, które uniemożliwiałyby sprawdzającym wylegitymowanie sprawdzanego lub ustalania w inny sposób tożsamości sprawdzanych w zakresie niezbędnym na potrzeby nabycia sprawdzającego.

3.1.7. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli w zakresie danych o transakcjach płatniczych akceptanta

Ostatnim rodzajem czynności służbowych objętych normą z art. 83 k.k.s. są czynności kontrolne w zakresie danych o transakcjach płatniczych akceptanta wykonywanych przy użyciu terminala płatniczego, oprogramowania lub systemu teleinformatycznego. Ustawodawca odwołuje się bowiem do art. 49aab ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, który stanowi, iż wypełnianie obowiązków określonych w art. 49aaa ust. 2-5 podlega kontroli Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. W przepisie tym jest natomiast mowa o przekazywaniu Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej przez agenta rozliczeniowego informacji za okresy miesięczne, o transakcjach płatniczych akceptanta wykonywanych przy użyciu terminala płatniczego, oprogramowania lub systemu teleinformatycznego spełniającej wymogi, o których mowa w art. 49aaa ust. 3 tej ustawy.

Jak wynika z uzasadnienia do ustawy nowelizującej Kodeks karny skarbowy, tj. ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw[306], wprowadzenie do art. 83 §1 k.k.s. z dniem 1 kwietnia 2025 r. penalizacji udaremniania lub utrudniania kontroli w zakresie danych

[306] Dz. U poz. 222.

o transakcjach płatniczych akceptanta stanowi odpowiedź ustawodawcy na zidentyfikowane w praktyce problemy związane z brakiem powszechnej dostępności terminali płatniczych zintegrowanych z kasami rejestrującymi. Dotychczas funkcjonujący, w założeniu przejściowy, mechanizm raportowania danych przez agentów rozliczeniowych do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wprowadzony jako narzędzie uszczelniające system fiskalny okazał się skuteczny i spełnił swoje cele. W konsekwencji zdecydowano o rezygnacji z obowiązku technicznej integracji terminali z kasami fiskalnymi, wprowadzając w zamian bezterminowy obowiązek comiesięcznego przekazywania danych przez agentów rozliczeniowych w formie ustrukturyzowanej[307].

Kontrola wypełniania obowiązków z art. 49aaa ust. 2-5 k.k.s. jest przeprowadzana przez upoważnionych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej funkcjonariuszy lub osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej posiadające poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą "poufne".

W zakresie kompetencji kontrolujących oraz obowiązków kontrolowanych ustawodawca odwołuje się do odpowiedniego stosowania wybranych przepisów dotyczących kontroli celno-skarbowej, które mają zapewnić realną możliwość realizacji kontrolującym ich ustawowych kompetencji w ramach kontroli w zakresie danych o transakcjach płatniczych akceptanta, a jednocześnie precyzują obowiązki współdziałania po stronie kontrolowanego. Będą to uprawnienia kontrolujących obejmujące m.in.: żądanie udostępnienia wszelkich dokumentów, ewidencji i ksiąg (także w formie elektronicznej), wstęp i poruszanie się po terenie kontrolowanego bez obowiązku uzyskiwania przepustki, przesłuchiwanie kontrolowanego i świadków, zasięganie opinii biegłych, zabezpieczanie dowodów, sporządzanie dokumentacji wizualnej i dźwiękowej oraz żądanie wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli. Do najważniejszych obowiązków kontrolowanego w związku z prowadzoną kontrolą należy natomiast: zapewnienie dostępu do wszelkiej dokumentacji, w tym handlowej, księgowej, finansowej i elektronicznej; przekazywanie danych w strukturze logicznej JPK; udzielanie pomocy technicznej; przedstawianie tłumaczeń dokumentów w języku obcym; udostępnianie środków łączności i urządzeń technicznych; umożliwianie sporządzania kopii, filmowania i fotografowania; zapewnienie warunków lokalowych i miejsca przechowywania dokumentów; udzielanie wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli.

[307] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 896, Sejm X kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=896 (dostęp: 08.08.2025 r.), s. 22.

Obowiązek ten ciąży w szczególności na osobach upoważnionych do reprezentowania lub prowadzenia spraw kontrolowanego w zakresie wynikającym z powierzonych im zadań.

3.2. Przestępstwa skarbowe z art. 94 §1 i §2 kodeksu karnego skarbowego

W przeciwieństwie do przestępstwa skarbowego z art. 83 §1 k.k.s., treść art. 94 §1 i §2 k.k.s. na przestrzeni lat praktycznie nie podlegała nowelizacjom, mimo że w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej dokonały się wyjątkowe zmiany, a dotychczasowy polski obszar celny, czyli terytorium Rzeczypospolitej Polskiej został objęty unią celną, stając się obszarem celnym Unii Europejskiej[308].

Z dniem 17 grudnia 2005 r., na podstawie art. 1 pkt 71 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw[309] dodano jedynie §3 do art. 94 k.k.s. stanowiący, iż w przypadku mniejszej wagi, sprawca czynu zabronionego określonego w § 1 lub §2 podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe, natomiast z dniem 5 października 2021 r. na podstawie art. 89 pkt 4 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych[310] wprowadzono w art. 94 §1 k.k.s. zmianę o charakterze czysto redakcyjnym (modyfikację stylistyczną), nie ingerując w zakres znamion czynu zabronionego.

Przepis art. 94 §1 i §2 k.k.s. penalizuje różne formy udaremniania lub utrudniania kontroli lub dozoru celnego wskazując na różne znamiona czynności sprawczej tego przestępstwa. Działania te polegają na nieudzielaniu, wbrew obowiązkowi, wyjaśnień ustnych lub na piśmie mających znaczenie dla kontroli celnej lub nieudostępnianiu wymaganych dokumentów dotyczących obrotu z zagranicą towarami lub usługami (§1). Przestępstwo skarbowe popełni również ten, kto w inny sposób osobie uprawnionej do przeprowadzania czynności kontrolnych lub dozoru celnego udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności kto odmawia wykonania czynności przygotowawczych do kontroli celnej lub nie dopełnia obowiązku niezwłocznego dostarczenia towaru do miejsca wskazanego przez organ celny (§2). Sposoby zachowania sprawcy są wymienione jedynie przykładowo, a odpowiedzialność za to przestępstwo może ponieść każdy, również za inne zachowanie, które

[308] G. Skowronek, *Z problematyki zmian w prawie karnym skarbowym po przystąpieniu polski do Unii Europejskiej*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, 2005, z. 1, s. 5 i nast.
[309] Dz. U. Nr 178, poz. 1479.
[310] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.

będzie utrudniało lub udaremniało osobie uprawnionej przeprowadzenie czynności kontrolnych lub dozoru celnego.

Wydaje się, że nieudzielenie wyjaśnień lub niedostarczenie niezbędnych dokumentów można także zakwalifikować jako utrudnianie kontroli lub dozoru celnego. Czyny te są zagrożone tożsamą sankcją, zatem brak jest uzasadnienia dla oddzielnej penalizacji takiego zachowania[311]. Nadto, jak trafie zauważa Tomasz Grzegorczyk, niektóre zachowania, które bezsprzecznie utrudniają kontrolę celną, jak np. usuwanie towaru lub środka przewozowego spod dozoru celnego (art. 90 §1) czy niszczenie, uszkadzanie lub usuwanie zamknięcia celnego (art. 90 §2) są wyodrębnione i penalizowane oddzielnie. Tym samym, jeżeli zachowanie sprawcy ogranicza się jedynie do takich czynności, to powinno być kwalifikowane tylko z tego przepisu. O odpowiedzialności z art. 94 §2 k.k.s. można natomiast mówić w sytuacji, gdy poza tymi czynnościami dokonano innych utrudnień[312].

Jako przedmiot ochrony w art. 94 §1 k.k.s. wskazuje się prawidłowe wykonywanie zadań przez organy celne[313], czy też bardziej szczegółowo - prawidłowość dokonywanych przez organy celne ustaleń w zakresie związanym z istnieniem bądź nieistnieniem okoliczności mogących wywołać powstanie należności celnej[314].

W doktrynie słusznie przyjmuje się, że czyn z art. 94 §1 k.k.s. ma charakter indywidualny[315]. Jak wywodzi Leszek Wilk, charakter indywidualny tego czynu nadaje mu jakiekolwiek zawężenie kręgu podmiotów danego czynu (tak jest w przypadku art. 94 §1 k.k.s. zawierającego znamię indywidualizujące podmiot: "kto wbrew obowiązkowi")[316]. Podmiotem tego typu przestępstwa nie będzie zatem osoba, na której nie ciąży prawny obowiązek udzielenia wyjaśnień ustnych lub na piśmie mających znaczenie dla kontroli celnej lub nie udostępnia wymaganych dokumentów dotyczących obrotu z zagranicą towarami lub usługami.

Różnicy w zakresie charakteru przestępstwa z art. 94 §1 i §2 k.k.s. nie dostrzegają Feliks Prusak i Grzegorz Skowronek ogólnie uznając, że przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe z art. 94 k.k.s. mają charakter powszechny[317]. W przypadku czynu z art. 94 §2 k.k.s.

---

311 F. Prusak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz. Tom II (art. 54-191)*, Kraków 2006, s. 569.
312 T. Grzegorczyk, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Kraków-Warszawa 2009, s. 424; F. Prusak, *Kodeks karny skarbowy…*, s. 425.
313 W. Kotowski, B. Kurzępa, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 420.
314 A. Piaseczny, *Komentarz do art. 94* [w:] A. Wielgolewska, A. Piaseczny, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 335.
315 A. Soja, *Komentarz do art. 94* [w:] J. Błachut, G. Keler, A. Soja, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 450.
316 L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz* 2007, s. 414, T. Oczkowski, *Komentarz do art. 94*…, s. 693.
317 F. Prusak, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe*…, s. 158.

jego powszechny charakter nie powinien budzić wątpliwości. Jak wyjaśnia to Grzegorz Skowronek, każdy kto przykładowo przekracza granicę i nie otworzy bagażnika samochodu do kontroli celno-skarbowej może popełnić przestępstwo skarbowe[318].

Istotne z punktu widzenia analizowanego czynu zabronionego pojęcia należy rozumieć w znaczeniu nadanym im w unijnym kodeksie celnym, w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny[319] oraz w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego[320]. Kontrolą celną są określone czynności wykonywane przez organy celne w celu zapewnienia zgodności z przepisami prawa celnego oraz innymi przepisami regulującymi wprowadzanie, wyprowadzanie, tranzyt, przemieszczanie, składowanie i końcowe przeznaczenie towarów przemieszczanych między obszarem celnym Unii a krajami lub terytoriami spoza tego obszaru oraz obecność i przemieszczanie w ramach obszaru celnego Unii towarów nieunijnych i towarów objętych procedurą końcowego przeznaczenia (art. 5 pkt 3 unijnego kodeksu celnego). Pod pojęciem dozoru celnego należy natomiast rozumieć ogólne działania prowadzone przez organy celne w celu zapewnienia przestrzegania przepisów prawa celnego i, w stosownych przypadkach, innych przepisów mających zastosowanie do towarów podlegających tym działaniom (art. 5 pkt 27 unijnego kodeksu celnego).

Zgodnie z art. 46 ust. 1 unijnego kodeksu celnego, kontrola celna może polegać przede wszystkim na rewizji towarów, pobieraniu próbek, weryfikacji prawidłowości i kompletności informacji podanych w zgłoszeniu, deklaracji lub powiadomieniu oraz istnienia, autentyczności, prawidłowości i ważności dokumentów, kontroli księgowości i pozostałej dokumentacji, kontroli środków transportu, kontroli bagażu oraz innych podobnych czynności. Warunki przeprowadzania kontroli celno-skarbowej w zakresie obrotu towarowego z zagranicą określają omówione już postanowienia ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Skoro znamieniem czynu zabronionego z art. 94 §1 k.k.s. jest nieudzielenie wyjaśnień lub nieudostępnienie wymaganych dokumentów wbrew obowiązkowi, kluczowe będą w tym wypadku nałożone na kontrolowanego w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej

[318] G. Skowronek, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 312-313.
[319] Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, str. 558, ze zm.
[320] Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, str. 1, ze zm.

obowiązki, m.in. obowiązek udzielania wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli celno-skarbowej (art. 72 ust. 1 pkt 11), obowiązek umożliwienia wglądu w dokumenty i ewidencje objęte zakresem kontroli celno-skarbowej, w tym dokumenty handlowe, księgowe i finansowe, nawet jeśli mają charakter poufny (art. 72 ust. 1 pkt 1), obowiązek przekazania całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych w formie elektronicznej (art. 72 ust. 1 pkt 1a) oraz obowiązek wydawania wszelkich innych dokumentów niezbędnych na potrzeby kontroli (art. 72 ust. 1 pkt 5), a także podobne obowiązki spoczywające na innych podmiotach niż kontrolowany (np. art. 79)[321]. Grzegorz Skowronek przykładowo wskazuje, że udaremni kontrolę podróżny jadący z Ukrainy do Polski, który ucieknie z przejścia granicznego bez wcześniejszej kontroli celno-skarbowej, natomiast podróżny, który mimo prośby funkcjonariusza celno-skarbowego odmówi otworzenia torby podróżnej w celu dokonania kontroli celnej, lecz po kolejnych poleceniach ostatecznie tą torbę otworzy, taką kontrolę utrudni[322].

Odwołując się do praktyki orzeczniczej na gruncie spraw o przestępstwa skarbowe z art. 94 §1 i § 2 k.k.s., wartym odnotowania jest wyrok Sądu Okręgowego w Zamościu z dnia 30 maja 2007 r., II Ka 371/07[323]. Rozpoznawana przez sąd sprawa dotyczyła oskarżonego, który - według ustaleń organów celnych - wbrew obowiązkowi nie udzielił żądanych wyjaśnień i nie udostępnił dokumentów mających znaczenie dla kontroli celnej, co w ocenie organu uniemożliwiło prawidłową weryfikację prowadzonych operacji w obrocie towarami z zagranicą. Sąd I instancji uznał, że takie zachowanie wypełnia znamiona czynu zabronionego o charakterze formalnym, penalizowanego przez art. 94 k.k.s. Sąd odwoławczy nie podzielił jednak tej oceny i uniewinnił oskarżonego wskazując, że w realiach sprawy nie wykazano, aby zaniechania miały charakter zawiniony oraz aby żądane dokumenty i wyjaśnienia pozostawały faktycznie w dyspozycji oskarżonego. Podkreślono, że odpowiedzialność z art. 94 k.k.s. może powstać wyłącznie wówczas, gdy organ kontrolny udowodni, że adresat wezwania miał realną możliwość wykonania obowiązku, a mimo to świadomie i bezpodstawnie go zaniechał. W sytuacji, gdy brak wykonania obowiązku wynika z obiektywnej niemożności (np. braku posiadania dokumentów czy danych), nie można przypisać winy w rozumieniu prawa karnego skarbowego.

[321] A. Soja, *Komentarz do art. 94*…, s. 449.
[322] G. Skowronek, *Kodeks karny skarbowy…,* s. 313.
[323] LEX nr 1713991.

Za winnego popełnienia przestępstwa z art. 94 §2 k.k.s. Sąd Okręgowy w Olsztynie wyrokiem z dnia 31 sierpnia 2017 r., VII Ka 625/17[324] uznał natomiast oskarżonego, który nie zatrzymał się do kontroli celnej i uciekał z miejsca przeprowadzania czynności. Jak wynika z uzasadnienia wyroku, w stanie faktycznym sprawy funkcjonariusze celni, umundurowani i wyposażeni w oznaki służby, podjęli próbę zatrzymania pojazdu ciężarowego przewożącego znaczne ilości papierosów bez polskich znaków akcyzy. Oskarżony początkowo zwolnił, sygnalizując chęć zjazdu, po czym gwałtownie przyspieszył i oddalił się, zmuszając funkcjonariuszy do pościgu trwającego kilka kilometrów. W toku ucieczki naraził ich bezpieczeństwo, a zatrzymanie było możliwe dopiero po zajechaniu mu drogi przez oznakowany pojazd służbowy. Sąd podkreślił, że działanie oskarżonego miało charakter umyślny, motywowane było chęcią uniknięcia odpowiedzialności karnej za przewóz nielegalnych wyrobów akcyzowych, a zachowanie to wypełniło znamiona przestępstwa z art. 94 §2 k.k.s., stanowiąc przykład świadomego i celowego utrudniania przeprowadzenia kontroli celnej.

Z powyższego wynika, że odpowiedzialność z art. 94 k.k.s. wymaga zarówno ustalenia obiektywnego niewykonania obowiązku wobec organu celnego, jak i wykazania realnej możliwości jego spełnienia oraz winy sprawcy.

4. Przestępstwa pozakodeksowe polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli w poszczególnych jej obszarach

Polski system prawa karnego składa się przede wszystkim z norm prawnych zawartych w Kodeksie karnym, który jest podstawowym i zarazem dominującym źródłem norm sankcjonujących. Równolegle jednak w systemie prawnym występują przepisy karne zawarte w kilkudziesięciu odrębnych ustawach, które regulują różnorodne sfery aktywności obywateli. Te regulacje tworzą tzw. pozakodeksowe prawo karne, które pod względem liczebności objętych nim przestępstw dorównuje niemalże części szczególnej Kodeksu karnego[325].

Tak rozległa i różnorodna kryminalizacja zachowania polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych podejmowanych przez różne podmioty administracji

[324] LEX nr 2370479.
[325] J. Giezek, *Pozakodeksowe prawo karne* [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2023, s. 59.

publicznej wpisuje się w ogólną tendencję dynamicznego rozwoju pozakodeksowego prawa karnego, polegającego na systematycznym wzroście zarówno liczby aktów prawnych, jak i liczby pojedynczych przepisów karnych[326]. Na problem ten zwraca uwagę Robert Zawłocki, który wykazuje, że obecnie zachodzą w pełni uzasadnione podstawy do podjęcia systemowych prac nad gruntowną reformą obowiązującego w Polsce pozakodeksowego prawa karnego materialnego [327]. Przyrost ten wynika z wykorzystywania instrumentów karnoprawnych w coraz to nowych dziedzinach stosunków społecznych na szeroką skalę, wbrew subsydiarnemu charakterowi prawa karnego wobec innych dziedzin prawa[328]. Dzieje się tak, mimo zaproponowania przez Marka Bojarskiego i Wojciecha Radeckiego koncepcji likwidacji pojęciowej „pozakodeksowego prawa karnego" i uznania Kodeksu karnego za jedyne źródło prawa karnego[329]. Rozważania prowadzone przez Leszka Wilka w zakresie tego, czy ewentualna gruntowna i rzetelna reforma oraz uporządkowanie pozakodeksowego prawa karnego powinny skończyć się jego włączeniem do Kodeksu karnego i zadekretowaniem zasady zupełności tego aktu, takiej, jaka obecnie cechuje Kodeks karny skarbowy, prowadzą do wniosku, że idea zupełności kodyfikacji karnych nie jest uzasadniona [330]. Poddawana rozważaniom może być jednak koncepcja pośrednia przedstawiona przez Magdalenę Błaszczyk, polegająca na uzupełnieniu polskiego systemu prawa karnego o specyficzną „ustawę porządkującą", tj. ustawę przyznającą uprawnienie np. Ministrowi Sprawiedliwości do publikacji w formie rozporządzenia zupełnego katalogu przepisów pozakodeksowego prawa karnego, który to katalog byłby aktualizowany na bieżąco i stanowiłby swego rodzaju spis treści pozakodeksowego prawa karnego, dając jasny i zupełny jego obraz[331].

Obecna tendencja zamieszczania coraz to nowych przepisów karnych w ustawach szczególnych powoduje, że regulacje w tym zakresie są niestabilne i niespójne, na co zwraca szczególną uwagę Robert Zawłocki [332]. Powyższe wynika w szczególności ze sposobu tworzenia tych norm prawnych, które zwykle są projektowane przez osoby bez odpowiedniej

[326] M. Błaszczyk, *Komentarz do art. 116* [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 1–11*6, red. M. Królikowski, R. Zawłocki Warszawa 2021, s. 1530.
[327] R. Zawłocki, *O potrzebie reformy pozakodeksowego prawa karnego*, Forum Prawnicze 2012, nr 4, s. 9.
[328] E. Zatyka, *Pozakodeksowe prawo karne…,* s. 529.
[329] M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe prawo karne…*, s. 36.
[330] L. Wilk, *Uwagi o tzw. pozakodeksowym…*, s. 61.
[331] M. Błaszczyk, *Pozakodeksowe prawo karne – czy utrzymać status quo?* [w:] *Gaudium in litteris est. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Genowefie Rejman z okazji osiemdziesiątych urodzin*, red. L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żochowska, Warszawa 2005, s. 36.
[332] R. Zawłocki, *O potrzebie reformy…,* s. 10-12.

wiedzy prawnokarnej, a także z częstych nowelizacji ustaw, w których normy karne mają charakter blankietowy i odsyłają do przepisów regulacyjnych[333].

Jak słusznie zauważa Magdalena Błaszczyk, zdecydowana większość przepisów składających się na pozakodeksowe prawo karne jest zamieszczana w ustawach typu administracyjnego[334]. W przedmiocie poszanowania norm administracyjnoprawnych wypowiadał się Lech Gardocki wskazując, że kryminalizacja mająca na celu wymuszenie poszanowania norm administracyjnoprawnych – określana w doktrynie mianem kryminalizacji egzekucyjnej – stanowi zjawisko powszechne, a jej istotą jest wzmacnianie autorytetu przepisów administracyjnych poprzez odwołanie się do szczególnie dolegliwych sankcji karnych[335]. Istotne jest jednak, aby nie była ona stosowana rutynowo, w sposób mechaniczny, wyłącznie na zasadzie umieszczania w końcowych przepisach każdej ustawy regulującej określony wycinek życia społecznego sankcji karnych[336]. Postawiona w 1993 r. przez Janusza Bojarskiego i Mariana Filara teza, iż polski ustawodawca przyjął tendencję odwrotną, czyniąc z wyjątku regułę i postępując według swoistej zasady *nulla lex sine crimine*, po blisko 30 latach powtórzona przez Magdalenę Błaszczyk, znajduje potwierdzenie m.in. na gruncie kryminalizacji czynów polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. Czyny te są bowiem umieszczone właśnie w ustawach typu administracyjnego, a ich liczba regularnie rośnie[337].

W ustawach szczególnych przewidzianych zostało 15 przestępstw polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej, stanowiących pozakodeksowe prawo karne. Przestępstwo popełnia ten, kto utrudnia wykonanie czynności kontrolnych na podstawie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi[338], ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym[339], ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów[340], ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania

[333] *Ibidem.*
[334] M. Błaszczyk, *Komentarz do art. 116…*, s. 1531-1532.
[335] L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 177.
[336] *Ibidem.*
[337] J. Bojarski, M. Filar, *Polityka kryminalizacyjna III Rzeczypospolitej*, Przegląd Prawa Karnego 1993, nr 9, s. 12; M. Błaszczyk, *Komentarz do art. 116…*, s. 1531-1532.
[338] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1782.
[339] t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1097.
[340] t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 359, dalej: „ustawa o wykonywaniu Konwencji".

i kontrolowania jakości paliw[341], ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych[342], ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości[343], ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy o ochronie osób i mienia, Prawa farmaceutycznego oraz Prawa budowlanego.

Powyższe potwierdza, że polski ustawodawca od lat kształtuje model rozproszonej kryminalizacji, polegający na umieszczaniu sankcji karnych w licznych ustawach szczególnych o charakterze administracyjnym[344]. Zjawisko to znajduje swój wyraz również w odniesieniu do penalizacji zachowań polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych wykonywanych przez podmioty administracji publicznej. Regulacje te, zamiast być zamieszczone w Kodeksie karnym jako akcie podstawowym, zostały rozproszone w kilkunastu różnych ustawach, z których każda obejmuje odrębny wycinek życia społecznego i gospodarczego. Prowadzi to do sytuacji, w której przestępstwa o zbliżonym przedmiotowym charakterze - polegające na zakłóceniu prawidłowego przebiegu czynności kontrolnych - rozlokowane są w aktach normatywnych regulujących m.in. sferę zdrowia, rynku finansowego czy bezpieczeństwa publicznego. Wzrost liczby tego typu przestępstw w stosunku do roku 2000 prowadzi do wniosku, iż w polskim systemie prawnym tendencją pozostaje dalsza ekspansja pozakodeksowego prawa karnego, które charakteryzuje się znaczną kazuistyką oraz nierzadko niespójnością legislacyjną. W konsekwencji, zamiast tworzyć jednolite i przejrzyste ramy odpowiedzialności karnej, ustawodawca mnoży regulacje sektorowe, co utrudnia zarówno ich stosowanie, jak i zachowanie gwarancyjnego charakteru prawa karnego.

W tym miejscu warto również zwrócić uwagę na jeszcze jedno niepożądane zjawisko pojawiające się w obrębie regulacji prawa karnego skarbowego. Zdanie drugie w §1 art. 53 k.k.s. stanowi, że „Określenie czynu zabronionego jako przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego może nastąpić tylko w niniejszym kodeksie". Regulacja ta została

[341] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1209 ze zm.
[342] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 465.
[343] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1206.
[344] C. Siermińska-Warczak, *Regulacja odpowiedzialności prawnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez instytucje państwowe*, Studnia Prawnoustrojowe 2023, nr 62, s. 456.

dodana do Kodeksu karnego skarbowego z dniem 17 grudnia 2005 r. na podstawie art. 1 pkt 41 lit. a) ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw[345]. W świetle tych postanowień, część przedstawicieli doktryny akcentuje wyłączności Kodeksu karnego skarbowego w zakresie typizacji przestępstw i wykroczeń skarbowych. Taki pogląd prezentują w szczególności Leszek Wilk i Jarosław Zagrodnik[346], Grzegorz Bogdan[347] oraz Tomasz Oczkowski[348]. Przestępstwa czy wykroczenia związane z obszarami będącymi w zakresie zainteresowania prawa karnego skarbowego mogą zostać stypizowane w innym akcie prawnym, lecz zdaniem Grzegorza Kelera nie będą one stanowić one przestępstw i wykroczeń skarbowych[349]. W takim wypadku należy kwalifikować je jako przestępstwa czy też wykroczenia powszechne i stosować do nich część ogólną, odpowiednio Kodeksu karnego na podstawie odesłania z art. 116 k.k. lub Kodeksu wykroczeń na mocy odesłania z art. 48 k.w.[350].

Poglądu tego nie podziela Tomasz Grzegorczyk, zdaniem którego wprowadzenie powołanych regulacji nie przesądza o tym, że w przypadku ustanowienia przez ustawodawcę w ustawie szczególnej (poza Kodeksem karnym skarbowym) przestępstwa lub wykroczenia, któremu nadane zostaną cechy czynu skarbowego, naruszenie zasady płynącej z art. 53 §1 zdanie drugie k.k.s. spowoduje odebranie takiemu czynowi cech przestępstwa lub wykroczenia skarbowego[351]. Podobnie uważa Grzegorz Łabuda jednocześnie zauważając, że resortowi finansów nadal zdarza się, że obemuje kryminalizacją zachowania sprzeczne z normami finansowymi w ustawach niekarnych, czemu analizowana regulacja miała zapobiegać[352].

Przykładem stosunkowo nowej tego typu regulacji jest czyn określony w art. 278f ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Zgodnie z tym przepisem, kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 278c, udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności kto wbrew żądaniu tej osoby nie okazuje dokumentu niezbędnego do sporządzenia informacji, o której mowa w art. 278b ust. 1 lub 1a, lub dokument

[345] Dz. U. Nr 178, poz. 1479.
[346] L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy…*, s. 209
[347] G. Bogdan, *Komentarz do art. 53* [w:] G. Bogdan, A. Nita, J. Raglewski, A.R. Światłowski, *Kodeks karny skarbowy z komentarzem*, Gdańsk 2000, s. 283.
[348] T. Oczkowski, *Komentarz do art. 53*…, s. 316.
[349] G. Keler, *Komentarz do art. 53* [w:] J. Błachut, A. Soja, G. Keler, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 215.
[350] L. Wilk, *Systemowa lokalizacja przepisów karnych dotyczących hazardu*, Państwo i Prawo 2011, nr 10, s. 60-61.
[351] T. Grzegorczyk, *Komentarz do art. 53*…, s. 207.
[352] G. Łabuda, *Komentarz do art. 53*… s. 568.

ten niszczy, uszkadza, czyni bezużytecznym, ukrywa lub usuwa, podlega grzywnie za przestępstwo skarbowe do 720 stawek dziennych. W tym wypadku chodziło o kontrolę wywiązywania się z obowiązku przekazywania informacji o płatnościach bezgotówkowych na żądanie organów Krajowej Administracji Skarbowej w okresie od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. oraz od 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2024 r. Ten czyn zabroniony został dodany do ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z dniem 1 lipca 2022 r. na podstawie art. 15 pkt 8 ustawy z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową[353]. Co ciekawe, w pierwotnym projekcie ustawy nowelizującej brak było Działu VIIIA „Przepisów epizodycznych", w tym przestępstwa określonego w art. 278f. Dopiero na posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Finansów Publicznych w dniu 27 kwietnia 2022 r. przyjęto poprawkę wprowadzającą tę regulacje do projektu ustawy[354].

Z tego względu, że analizowane regulacje, w tym art. 278f ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej mają charakter epizodyczny, zrezygnowano z osobnego omówienia tego czynu w niniejszej pracy. Jego znaczenie jest bowiem marginalne. Jednocześnie jednak, mając na uwadze stanowcze wypowiedzi przedstawicieli doktryny i artykułowane przez nich poglądy, należałoby przyjąć, że czyn określony w art. 278f cyt. ustawy stanowi przestępstwo, a nie przestępstwo skarbowe. Z tego też względu zasygnalizowano ten problem właśnie przy omawianiu przestępstw pozakodeksowych.

W szczególności przekonujące są stanowcze argumenty wypowiadane na gruncie art. 142 ustawy o grach hazardowych, gdzie w ust. 2 przewidziano, że kto wbrew obowiązkowi określonemu w ust. 1 tego przepisu nie powiadamia naczelnika urzędu celno-skarbowego o wstawieniu do lokalu automatu do gier podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe. Jak wskazują Stefan Babiarz i Konrad Aromiński, art. 142 ust. 2 ustawy o grach hazardowych jest wprawdzie przepisem późniejszym w stosunku do art. 53 § 1 zdanie drugie k.k.s., jednak jako przepis szczegółowy określający tylko typ czynu zabronionego, nie może zmieniać zasady ogólnej wyrażonej powołanym przepisie[355]. Szerszy wywód w powyższym zakresie prowadzi również Janusz Sawicki, który powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia

[353] Dz. U. poz. 1301.
[354] Dodatkowe sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową, druk sejmowy nr 2197-A, Sejm IX kadencji, .https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/69D28F7F652CD1A8C12588310055D853/%24File/2197-A.pdf (dostęp: 27.10.2025 r.), s. 4-5.
[355] S. Babiarz, K. Aromiński, *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 638-639.

2005 r. sygn. I KZP 7/05[356] podkreśla, że obecne prawo karne skarbowe stanowi w pełni autonomiczną dziedzinę prawa karnego, czego konsekwencją jest dodanie do art. 53 § 1 zdania drugiego, a w konsekwencji opowiada się za wyłącznością Kodeksu karnego skarbowego na stanowienie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych[357].

4.1. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli

Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej prowadzonej na podstawie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli stanowi instrument ochrony konstytucyjnie umocowanej funkcji kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, określonej w art. 203–207 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej i jest niezwykle istotne z punktu widzenia zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych. Zostało ono uregulowane w art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Zgodnie z tym przepisem, odpowiedzialność karną ponosi m.in. ten, kto osobie uprawnionej do kontroli, o której mowa w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności przez nieprzedstawienie do kontroli dokumentów lub materiałów. Ustawa, jako przestępstwo w cyt. przepisie traktuje również nieinformowanie, bądź informowanie niezgodnie z prawdą o wykonaniu wniosków pokontrolnych.

Przedmiotem ochrony będzie w tym przypadku prawidłowe wykonanie zadań należących do Najwyższej Izby Kontroli, jako naczelnego organu kontroli państwowej, który podlega Sejmowi[358]. Na szczególną rolę tego organu w systemie organów kontroli państwowej wskazuje Mariusz Czyżak, który podkreśla, że istnienie fachowego i autonomicznego względem władzy wykonawczej organu kontroli, stojącego na straży właściwego gospodarowania środkami publicznymi, „wydaje się współcześnie naturalnym i niezbędnym elementem funkcjonowania systemu administracyjnego każdego demokratycznego państwa prawnego”[359].

[356] Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa 2005, nr 5, poz. 44.
[357] J. Sawicki, *Z problematyki idealnego zbiegu czynów karalnych w prawie karnym skarbowym,* Prokuratura i Prawo 2015, nr 12, s. 45.
[358] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 756.
[359] M. Czyżak, *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2013, nr 4, s. 37.

Konstrukcja omawianego przestępstwa jest zbliżona do typów przestępstw z art. 225 k.k., który penalizuje analogiczne zachowania, lecz dotyczące innego zakresu podejmowanej kontroli, przez innego typu organy. Warto zwrócić uwagę, że obecne brzmienie przepisu art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli zostało mu nadane na podstawie ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[360]. Wcześniej czyn polegający na uchylaniu się od kontroli lub utrudnianiu jej prowadzenia, w szczególności przez nieprzedstawienie potrzebnych do kontroli dokumentów, stanowił wykroczenie zagrożone karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Jak wynika z uzasadnienia ustawy nowelizującej, wprowadzona zmiana była związana właśnie z dążeniem do ujednolicenia regulacji z tą z art. 225 k.k, bowiem nie ma żadnego uzasadnienia, aby działalność kontrolna podejmowana przez naczelny organ kontroli państwowej była słabiej chroniona niż działalność kontrolna chroniona w powołanym art. 225 k.k.[361]. Dlatego w zmienionym art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli zaproponowano zaostrzenie penalizacji i kwalifikowanie utrudniania kontroli jako występku, a nie jako wykroczenia.

W pewnych obszarach odnoszących się do odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli ustawodawca zatem dostrzegając niespójności systemowe we własnym zakresie podjął działania celem ich wyeliminowania, co należy ocenić pozytywnie.

Przedstawiciele doktryny są zgodni, że przestępstwo z art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ma charakter powszechny. Jak jednak podkreśla Mariusz Czyżak, grono osób mogących zostać w praktyce sprawcami tego czynu zabronionego faktycznie jest ograniczone z uwagi na krąg podmiotów, w których Najwyższa Izba Kontroli może przeprowadzać kontrolę[362]. Zdania w zakresie tego, czy przestępstwo to jest formalne czy materialne są natomiast podzielone. Za pierwszym stanowiskiem opowiadają się w komentarzu Wojciech Kotowski i Bolesław Kurzępa wskazując, że do jego zaistnienia nie jest wymagane nastąpienie jakiegokolwiek skutku[363]. Zdaniem Pawła Lipowskiego jest to przestępstwo materialne, a skutkiem przestępnym jest powstanie przeszkody zakłócającej przebieg kontroli lub uniemożliwiającej ją[364].

Podmioty podlegające kontroli Najwyższej Izby Kontroli można zakwalifikować w trzech kategoriach: podmioty sfery państwowej, sfery samorządowej oraz

[360] Dz. U. Nr 227 poz. 1482.
[361] Uzasadnienie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, druk sejmowy nr 1349, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1349 (dostęp: 14.08.2025 r.), s. 9.
[362] M. Czyżak, *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania…*, s. 40.
[363] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*…, s. 758.
[364] P. Lipowski, U*daremnianie lub utrudnianie czynności kontrolnych*, Kontrola Państwowa 2019, nr 4, s. 25.

podmioty niepubliczne, nienależące do dwóch wcześniejszych kategorii[365]. Najwyższa Izba Kontroli obligatoryjnie kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli). Zakres ten obejmuje zarówno centralne organy administracji publicznej, jak i podmioty wykonujące zadania z zakresu administracji rządowej w terenie. Z kolei ust. 2 art. 2 cyt. ustawy przyznaje Najwyższej Izbie Kontroli kompetencję fakultatywną do przeprowadzania kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ich jednostkach organizacyjnych, pod pojęciem których należy również rozumieć wszelkiego rodzaju związki, stowarzyszenia i tym podobne zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego[366]. W praktyce oznacza to, że Najwyższa Izba Kontroli nie musi, lecz może skontrolować samorząd, przy czym wybór ten uzależniony jest m.in. od priorytetów ustalanych w planie pracy Izby oraz od szczególnych okoliczności, takich jak np. sygnały o nieprawidłowościach. Szczególnie istotny – również z punktu widzenia odpowiedzialności za utrudnianie kontroli – jest ust. 3 art. 2, który rozszerza podmiotowy zakres działania Najwyższej Izby Kontroli na inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze, w tym przedsiębiorców, w zakresie, w jakim korzystają z majątku publicznego lub wywiązują się ze zobowiązań wobec państwa. W tym miejscu zauważyć należy, że ustawodawca nie określił w żaden sposób poziomu zaangażowania kapitałowego Skarbu Państwa w spółkę, pozostawiając do uznania Najwyższej Izby Kontroli podejmowanie decyzji o konieczności przeprowadzenia kontroli w takich spółkach. Oznacza to, że Najwyższa Izba Kontroli ma prawo do kontroli także podmiotów niepublicznych, w tym spółek kapitałowych z udziałem Skarbu Państwa w zakresie, w jakim wykorzystują one środki lub majątek publiczny albo wywiązują się ze zobowiązań wobec państwa. Odmowa dopuszczenia przez zarząd spółki do kontroli takiego podmiotu może stanowić czyn zabroniony z art. 98 ustawy o Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli miała charakter umyślny i prowadziła do faktycznego udaremnienia czynności kontrolnych uprawnionych przedstawicieli Izby. Warunkiem jednak jest, aby Najwyższa Izba Kontroli dysponowała prawem do przeprowadzenia kontroli w tego rodzaju podmiocie[367].

Katalog czynności uzasadniających kontrolę ma charakter otwarty, ale wymienia przykładowo m.in.: realizację zamówień publicznych, korzystanie z majątku publicznego lub

[365] M. Kazon, *Najwyższa Izba Kontroli jako organ kontroli państwowej i ochrony prawa*, Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej 2019, Tom 22, s. 120.
[366] A. Szewc, *O pojęciu "jednostka organizacyjna" w polskim prawie samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 2005, nr 3, s. 105.
[367] Postanowienie Sądu Rejonowego w Gdańsku z dnia 17 sierpnia 2023 r., II Kp 735/23, LEX nr 3672453.

środków pomocowych, udzielanie lub korzystanie z pomocy publicznej czy wykonywanie zadań z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego. Dodatkowo w art. 2 ust. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przyznano temu podmiotowi uprawnienia do kontroli legalności i gospodarności działalności jednostek wykonujących zadania z zakresu systemów gwarantowania środków pieniężnych oraz wsparcia instytucji finansowych (np. banków) - w szczególności w ramach systemu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W ramach prowadzonych kontroli, przedmiotem szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli jest wykonanie budżetu państwa oraz realizacja ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej. W ramach tych działań Najwyższa Izba Kontroli bada także sposób realizacji zadań audytu wewnętrznego w kontrolowanych jednostkach.

Czynnościami służbowymi, które podlegają ochronie na podstawie art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli będą czynności podejmowane w trakcie wykonywanej kontroli przez pracowników Izby oraz osoby przybrane im do pomocy. Uprawnionymi do kontroli w imieniu Najwyższej Izby Kontroli będą niewątpliwie kontrolerzy, którymi są pracownicy zatrudnieni na stanowiskach: dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli; wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli; radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych; głównych specjalistów kontroli państwowej; specjalistów kontroli państwowej; starszych inspektorów kontroli państwowej; inspektorów kontroli państwowej; młodszych inspektorów kontroli państwowej (art. 66a ust. 1 cyt. ustawy). Poza wymienionymi podmiotami, osobami uprawnionymi do kontroli będą także podmioty przeprowadzające kontrolę, o których mowa w art. 30 ust. 1 zdanie 2 cyt. ustawy, tj. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi oraz dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli[368]. Osobą przybraną może być natomiast biegły i specjalista, którzy mogą być powołani w toku kontroli, gdy będą wymagane wiadomości specjalne (art. 49 cyt. ustawy)[369].

Dla realizacji celu postępowania kontrolnego rozumianego jako ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (legalność, gospodarność, celowość i rzetelność), dla upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli ustawodawca

[368] M. Czyżak, *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania…,* s. 41.
[369] *Ibidem.*

zastrzegł szereg uprawień. Jak podkreśla Paweł Lipowski, istotne znaczenie ma już samo rozpoczęcie badań i ustalenie przez kontrolera z przedstawicielami jednostki kontrolowanej, sposobu prowadzenia czynności kontrolnych[370]. W toku kontroli, kontrolujący mają prawo do swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych, wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych, pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności, wzywania i przesłuchiwania świadków, żądania udzielenia wyjaśnień przez osoby, które wykonują lub wykonywały pracę na podstawie stosunku pracy lub innej umowy w jednostkach kontrolowanych, zasięgania w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek, korzystania z pomocy biegłych i specjalistów, zwoływania narad w związku z przeprowadzaną kontrolą, oraz przetwarzania danych osobowych, z wyjątkiem danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, jak również danych genetycznych, o nałogach, o seksualności lub o orientacji seksualnej (art. 29 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy).

Należy także zwrócić uwagę, że w toku kontroli kontroler może żądać od osób, które wykonują lub wykonywały pracę w jednostce kontrolowanej na podstawie stosunku pracy lub innej umowy udzielenia mu, w terminie przez niego wyznaczonym, ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli, a odmowa ich złożenia może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy wyjaśnienia mają dotyczyć: informacji objętych tajemnicą ustawowo chronioną inną niż tajemnica służbowa, do których dostęp Najwyższej Izby Kontroli został wyłączony albo nie zostały spełnione warunki do przekazania informacji, do których dostęp Najwyższej Izbie Kontroli został ograniczony, bądź faktów i okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową wezwanego do złożenia wyjaśnień, a także jego małżonka albo osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia bądź osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli.

Jak zauważają Joanna Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, prawa i obowiązki kontrolujących i kontrolowanych są ze sobą skorelowane i ukształtowane w taki sposób, aby zapewnić prowadzenie kontroli zgodnie z prawem, obiektywizm ustaleń i ochronę praw kontrolowanego[371]. Przykładowo ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli w art. 29 ust. 1 pkt 1

[370] P. Lipowski, *Udaremnianie lub utrudnianie…,* s. 18.
[371] J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, *Kontrola wykonywania zadań…*, s. 102.

nakłada na kierowników jednostek poddanych kontroli obowiązek niezwłocznego przedkładania, na żądanie Najwyższej Izby Kontroli, wszelkich dokumentów i materiałów, w tym na nośnikach elektronicznych, niezbędnych do przygotowania lub przeprowadzenia kontroli, a także umożliwienia dostępu do baz danych. Za utrudnianie kontroli mogą zostać uznane m.in. praktyki polegające na każdorazowym, czasochłonnym konsultowaniu z prawnikiem żądań kontrolerów dotyczących dokumentów czy wyjaśnień, zwłaszcza gdy są one usprawiedliwiane powoływaniem się na tajemnicę przedsiębiorcy, uwarunkowania prawne czy osobistą odpowiedzialność osób zarządzających, gdyż ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli takich przesłanek odmowy dostępu do danych nie przewiduje[372].

Z art. 33 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wynika ponadto obowiązek zapewnienia kontrolerowi przez kierownika jednostki kontrolowanej warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności niezwłoczne przedstawianie do kontroli żądanych dokumentów i materiałów, terminowe udzielanie wyjaśnień przez pracowników jednostki, udostępnianie urządzeń technicznych oraz środków transportu z ich obsługą, a w miarę możliwości oddzielnych pomieszczeń z odpowiednim wyposażeniem. Pomieszczenie takie powinno zachować charakter biurowy i gwarantować odpowiednie, bezpieczne oraz higieniczne warunki pracy, obejmujące m.in. standardowe wyposażenie oraz utrzymanie właściwej temperatury, a także powinno być niedostępne dla pracowników kontrolowanej jednostki[373].

Z orzecznictwa wynika, że jednostka kontrolowana winna poddać się wymogom określonym w związku z kontrolą w art. 29 i nast. Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w czasie terminu wyznaczonej kontroli i nie może skutecznie zasłaniać się okolicznościami, które są nawet ujęte w ustawie. Ustawowy obowiązek poddania się takiej kontroli powoduje, że kontrola nie może być traktowana jako „niedogodność”[374].

Czyn ten zagrożony jest karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności do lat 3. Przyjęte zagrożenie karą należy ocenić jako odpowiednie i proporcjonalne względem wagi chronionego dobra, bowiem prawidłowe funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli ma fundamentalne znaczenie dla zapewnienia transparentności oraz prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi. Przewidziana kara jest zasadniczo zbieżna z karami przewidzianymi w art. 225 k.k., penalizującym zachowania skierowane

[372] P. Lipowski, *Udaremnianie lub utrudnianie…,* s. 21.
[373] *Ibidem*, s. 20.
[374] Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 25 lipca 2014 r., IV Ka 371/14, Legalis nr 2088090.

przeciwko kontroli z zakresu ochrony środowiska, inspekcji pracy, czy instytucji pomocy społecznej. Spójność ustawowego zagrożenia sprzyja zachowaniu systemowej równowagi i wzmacnia funkcję gwarancyjną prawa karnego, jednoznacznie sygnalizując, że każde udaremnianie czynności kontrolnych kluczowych instytucji państwowych zasługuje na jednakowo poważną reakcję karną.

4.2. Ochrona środowiska

4.2.1. Utrudnianie lub uniemożliwianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym

Kolejnym przykładem przestępstwa zamieszczonego w przepisach karnych ustawy regulującej specyficzną dziedzinę jest art. 54 pkt 1 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym, w którym ustawodawca przewidział odpowiedzialność dla tego, kto utrudnia lub uniemożliwia organom administracji rządowej właściwym w sprawach obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym i upoważnionym przez nie pracownikom, prowadzenie czynności służbowych. Kontrola ta ma kluczowe znaczenie dla ochrony zasobów genetycznych drzew leśnych, utrzymania bioróżnorodności, zapobiegania wprowadzaniu materiału niskiej jakości lub nielegalnego pochodzenia oraz dla zachowania długoterminowej stabilności ekosystemów leśnych.

Przedmiotem ochrony w art. 54 pkt 1 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym jest prawidłowe, wolne od wszelkich zakłóceń, wykonywanie czynności służbowych organom administracji rządowej właściwych w sprawach obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym[375].

Przestępstwo określone w art. 54 pkt 1 ustawy, podobnie jak poprzednie, również zalicza się do przestępstw powszechnych, które może popełnić każdy[376]. W doktrynie wskazuje się, że jest to przestępstwo formalne[377].

Organem właściwym do prowadzenia kontroli w tym wypadku jest minister właściwy do spraw środowiska, który wykonuje zadania przy pomocy Biura Nasiennictwa Leśnego.

[375] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Przestępstwa pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 182.
[376] P. Kozłowska-Kalisz, U*stawa o leśnym materiale rozmnożeniowym* [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017, s. 359.
[377] W. Kotowski, B. Kurzępa *Przestępstwa pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 183.

Wśród czynności służbowych, które podejmuje organ administracji rządowej właściwy w sprawach obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym będą także czynności kontrolne w zakresie leśnego materiału podstawowego podlegającego rejestracji w Krajowym Rejestrze Leśnego Materiału Podstawowego pod względem spełniania wymagań określonych w ustawie, materiału rozmnożeniowego pod względem spełniania wymagań określonych w ustawie oraz kontrola dostawców pod względem przestrzegania przepisów ustawy, w tym prawidłowości prowadzonej dokumentacji (art. 10 pkt 6-8 cyt. ustawy).

Minister oraz upoważnieni przez niego pracownicy, w ramach wykonywania obowiązków służbowych, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym uprawnieni są do: wstępu na teren nieruchomości służących do produkcji leśnego materiału rozmnożeniowego lub obrotu nim albo na którym taki materiał się znajduje; kontroli oraz zabezpieczania dokumentów związanych z produkcją leśnego materiału rozmnożeniowego lub obrotem nim; żądania od producentów, dostawców oraz nabywców leśnego materiału rozmnożeniowego niebędących dostawcami pisemnych lub ustnych informacji oraz okazania dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia sprawy; kontroli i zabezpieczania leśnego materiału podstawowego i leśnego materiału rozmnożeniowego; pobierania próbek leśnego materiału rozmnożeniowego i leśnego materiału podstawowego; a także wstępu na teren uprawy leśnej. Równolegle, ustawa nie zawiera regulacji w zakresie obowiązków kontrolowanych, lecz przyjąć należy, że każde działanie, które będzie niweczyło, bądź przeszkadzało w takiej kontroli, będzie nosiło znamiona występku z art. 54 pkt 1 tej ustawy.

Analizując zagrożenie ustawowe przewidziane w art. 54 pkt 1 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym należy podkreślić, że ustawodawca ograniczył się w tym wypadku wyłącznie do kary grzywny. Oznacza to, że nie ma możliwości skazania sprawcy na karę ograniczenia albo pozbawienia wolności. Może budzić wątpliwości, czy w związku z tym, czyn ten należy kwalifikować jako wykroczenie czy przestępstwo, wobec braku określenia granicy grzywny oraz jednoczesnego wskazania, że czyn ten ścigany jest na podstawie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zdaniem Jerzego Lachowskiego, w takim wypadku mamy jednak do czynienia z występkiem[378]. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów powszechnych, które wskazują, że w wypadku czynów stypizowanych w odrębnych ustawach, a więc pozostających poza zbiorem wykroczeń określonych

[378] J. Lachowski, *Komentarz do art. 7* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2023, s. 75.

w Kodeksie wykroczeń, nieoznaczenie górnej granicy wymiaru kary ograniczenia wolności lub grzywny przesądza wówczas, że zagrożone nimi typy czynów zabronionych są występkami[379].

Wobec powyższego, również czyn z art. 54 pkt 1 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym polegający na utrudnianiu lub uniemożliwianiu kontroli prowadzonej na podstawie tej ustawy, należy traktować jako przestępstwo.

W porównaniu z innymi regulacjami dotyczącymi utrudniania lub udaremniania kontroli, przyjęte rozwiązanie w zakresie sankcji karnej może się wydawać rozwiązaniem zbyt łagodnym, jednak każdorazowa ocena wymaga uwzględnienia charakteru i doniosłości chronionego dobra. Dobra chronione art. 54 pkt 1 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym są niewątpliwie istotne, lecz ich naruszenie nie wywołuje natychmiastowych i bezpośrednich skutków w postaci zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, ani też nie dotyczy bezpośrednio bezpieczeństwa państwa czy porządku publicznego. Z tego względu, przyjęcie sankcji łagodniejszej, ograniczonej do grzywny, może zostać uznane za rozwiązanie odpowiednie i proporcjonalne do chronionego dobra. Z drugiej jednak strony jest to niespójne z systemowym ujęciem innych przestępstw udaremniających lub utrudniających kontrolę, za które przewiduje się możliwość orzeczenia również kary ograniczenia wolności i kary pozbawienia wolności.

4.2.2. Uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych

Przestępstwem jest także uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli na podstawie przepisów ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, która zawiera nie tylko przepisy dotyczące ścisłej kontroli samego procesu doświadczeń i przeprowadzanych w ich ramach procedur pod kątem ochrony wykorzystywanych w nich zwierząt, ale także stanowi podstawę kontroli hodowców, dostawców i użytkowników[380].

Przestępstwo to uregulowane w art. 67 ust. 1 cyt. ustawy stanowi istotny element systemu gwarancji przestrzegania standardów humanitarnego traktowania zwierząt w działalności badawczej i dydaktycznej. Przepis ten stanowi wdrożenie art. 60 Dyrektywy

[379] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r., III KK 29/09, LEX nr 528609; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r., III KK 25/09, LEX nr 524071.
[380] M. Modrzejewska, *Badania przedkliniczne* [w:] *Prawo farmaceutyczne. System Prawa Medycznego. Tom 4,* red. J. Haberko, Warszawa 2019, s. 185.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/63/UE z dnia 22 września 2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych[381] nakładającego na Państwa członkowskie obowiązek ustanowienia zasad dotyczących sankcji w przypadku naruszenia przepisów w zakresie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych. Zauważyć przy tym należy, że na gruncie obowiązującej przed 27 maja 2015 r. (tj. przed wejściem w życie obecnie obowiązującej o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych), ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach[382], nie przewidywano czynu zabronionego w postaci utrudniania lub udaremniania kontroli.

Dobrem chronionym w tym przypadku jest swoboda przeprowadzania kontroli u hodowcy, dostawcy lub użytkownika oraz wiarygodność informacji uzyskanych w trakcie kontroli[383].

Oceniając charakter analizowanego przestępstwa i wskazując na różnorodne poglądy przedstawicieli doktryny w tym zakresie, Marek Mozgawa opowiada się za poglądem, iż jest to przestępstwo formalne, a także powszechne, które może popełnić każdy[384]. W praktyce sprawcą będzie jednak zwykle osoba fizyczna będąca hodowcą, dostawcą lub użytkownikiem, reprezentująca go lub zatrudniona u niego[385], choć nie można wykluczyć sytuacji, że czynu tego dopuści się osoba przypadkowo znajdująca się na terenie objętym kontrolą, czy też osoba wynajęta, np. przez hodowcę w celu niedopuszczenia do kontroli[386].

Zasady kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych zostały określone w rozdziale 7 (art. 54-63). Organem właściwym do jej przeprowadzenia jest właściwy powiatowy lekarz weterynarii, który przeprowadza kontrolę hodowców, dostawców i użytkowników w zakresie prowadzonej przez nich działalności objętej wpisem do rejestru (art. 54 ust. 1). Celem prowadzonej kontroli jest sprawdzenie, czy działalność prowadzona przez hodowcę, dostawcę i użytkownika jest zgodna z zasadami określonymi w rozdziale 2, który zawiera zasady wykonywania procedur i wymaganiami określonymi w rozdziale 3, tj. wymagania dotyczące prowadzenia działalności w zakresie wykorzystywania zwierząt do celów naukowych lub edukacyjnych, w rozdziale 4, tj. prowadzenie działalności przez hodowców, dostawców

[381] Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 276, str. 33 ze zm.
[382] Dz. U. Nr 33, poz. 289 ze zm.
[383] W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 373.
[384] M. Mozgawa, *Ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych…*, s. 211.
[385] W. Radecki, *Ustawy o ochronie…*, s. 374.
[386] M. Mozgawa *Ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych…*, s. 211.

i użytkowników i w rozdziale 6, tj. zasady przeprowadzania doświadczeń (art. 54 ust. 3). Pod pojęciem procedury, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, należy rozumieć każdą formę wykorzystania zwierząt do celów określonych w art. 3 ustawy, która może spowodować u zwierzęcia ból, cierpienie, dystres lub trwałe uszkodzenie organizmu, w stopniu równym ukłuciu igłą lub intensywniejszym, a także czynności mające na celu lub mogące spowodować urodzenie się lub wylęg zwierzęcia albo powstanie i utrzymanie genetycznie zmodyfikowanej linii zwierząt w warunkach bólu, cierpienia, dystresu lub trwałego uszkodzenia organizmu, w stopniu równym ukłuciu igłą lub intensywniejszym; nie jest procedurą uśmiercenie zwierzęcia wyłącznie po to, aby wykorzystać jego narządy lub tkanki do celów określonych w art. 3. Celami procedur określonymi w art. 3 cyt. ustawy są natomiast: prowadzenie badań, zapewnienia dobrostanu zwierząt lub poprawy warunków chowu lub hodowli zwierząt gospodarskich; opracowania i produkcji produktów leczniczych, środków spożywczych w rozumieniu ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[387], pasz lub innych substancji lub produktów, lub badań ich jakości, skuteczności lub bezpieczeństwa stosowania, przeprowadzanych w celach, o których mowa w pkt 1 lit. b i pkt 2; ochrony środowiska naturalnego w interesie zdrowia lub dobrostanu ludzi i zwierząt; kształcenia na poziomie szkolnictwa wyższego lub szkolenia w celu nabycia lub doskonalenia kompetencji zawodowych.

Obok powiatowego lekarza weterynarii, w kontroli mogą brać udział również inne podmioty. Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, kontrolę użytkownika w zakresie doświadczeń powiatowy lekarz weterynarii może przeprowadzić z udziałem eksperta wybranego z listy ekspertów biorących udział w kontrolach prowadzonej przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, posiadającego wykształcenie i wiedzę lub doświadczenie w zakresie ochrony zwierząt, psychologii zwierząt, dobrostanu zwierząt lub wykorzystywania zwierząt do celów naukowych lub edukacyjnych, które pozwolą na efektywne i prawidłowe przeprowadzenie kontroli. Na dzień 15 kwietnia 2025 r. na takiej liście znajdowało się 18 ekspertów[388]. Ponadto, powiatowy lekarz weterynarii w zakresie prowadzonej kontroli współpracuje z lokalną komisją etyczną do spraw doświadczeń na zwierzętach.

[387] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1448.

[388] Lista jest dostępna pod adresem https://www.gov.pl/web/nauka/lista-ekspertow-do-udzialu-w-kontrolach-prowadzonych-przez-powiatowych-lekarzy-weterynarii (dostęp: 18.08.2025 r.).

W art. 63 ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych zawarte zostało odesłanie do przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej[389], które należy odpowiednio stosować do przeprowadzania kontroli na podstawie analizowanych przepisów. W konsekwencji to ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej będzie wyznaczać zakres kompetencji powiatowego lekarza weterynarii oraz odpowiadające im obowiązki ciążące na kontrolowanych hodowcach, dostawcach i użytkownikach. Do udziału eksperta w kontroli stosuje się natomiast wybrane przepisy ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, tj. art. 19 ust. 3 pkt 4 i 5 oraz ust. 4 i 5 (art. 55 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych).

Uprawnienia pracowników Inspekcji w zakresie wykonywania czynności wymienione wprost w ustawie obejmują kompetencje do pobierania nieodpłatnie próbek do badań; żądania pisemnych lub ustnych informacji w zakresie objętym przedmiotem kontroli, a także żądania okazywania i udostępniania dokumentów lub danych informatycznych w tym zakresie.

Omawiane przestępstwo jest zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Oceniając zagrożenie ustawowe przewidziane w art. 67 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych należy przyjąć, że przewidziana sankcja jest zbyt łagodna w stosunku do wagi chronionego dobra. Przedmiotem ochrony jest bowiem nie tylko swoboda przeprowadzania kontroli, lecz przede wszystkim zapewnienie przestrzegania standardów humanitarnego traktowania zwierząt wykorzystywanych w badaniach i dydaktyce, co stanowi jeden z fundamentalnych elementów współczesnej polityki ochrony zwierząt w prawie krajowym i unijnym. W ostatnich dekadach dostrzegalna jest wyraźna tendencja do podnoszenia standardów prawnych w zakresie ochrony zwierząt i do traktowania ich jako istot czujących, zdolnych do odczuwania bólu i cierpienia. Znalazło to wyraz zarówno w art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak i w dyrektywie 2010/63/UE, której przepisy ukształtowały ramy analizowanej regulacji. Szerzej tę kwestię analizuje Dagmara Jaroszewska-Choraś wskazując, że „biorąc pod uwagę dobrostan zwierząt i względy moralne, jedyną słuszną drogą jest całkowity zakaz wykorzystywania zwierząt w doświadczeniach”[390].

W tym kontekście ograniczenie maksymalnej sankcji do jednego roku pozbawienia wolności osłabia efekt odstraszający prawa karnego, mogąc sprzyjać bagatelizowaniu

[389] Dz.U. z 2024 r. poz. 12.
[390] D. Jaroszewska-Choraś, *Zwierzęta na ołtarzu nauki? Prawne i etyczne aspekty procedur doświadczalnych prowadzonych na zwierzętach* [w:] *Zwierzęta i prawo*, red. A. Folgier, D. Jaroszewska-Choraś, C. Siermińska-Warczak, Bydgoszcz 2025, s. 62.

obowiązku poddania się kontroli. Skoro w omawianym przypadku chodzi o dobro o szczególnej wartości moralnej i społecznej - ochronę istot żywych przed cierpieniem - zasadnym byłoby przewidzenie co najmniej analogicznego zagrożenia karnego.

4.3. Obrót gospodarczy

4.3.1. Utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych prowadzonych na podstawie ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym

Regulacje przewidujące sankcje karne za udaremnianie lub utrudnianie kontroli zostały przewidziane również w sektorze rynku finansowego, co ma na celu wzmocnienie skuteczności nadzoru nad rynkiem kapitałowym, którego prawidłowe funkcjonowanie wymaga niezakłóconego dostępu organów kontrolnych do informacji i dokumentacji uczestników tego rynku.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, odpowiedzialność karną na podstawie tego przepisu ponosi ten kto utrudnia lub udaremnia przeprowadzanie czynności w postępowaniu kontrolnym lub administracyjnym. Początkowo, od dnia wejścia w życie ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (tj. 24 października 2005 r.), czyn ten był kwalifikowany jako wykroczenie zagrożone karą aresztu, ograniczenia wolności albo karzą grzywny. Zmiana nastąpiła z dniem 11 października 2015 r. na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw[391] i była podyktowana koniecznością zapewnienia skuteczności prowadzonego postępowania kontrolnego i administracyjnego. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, dotychczasowe regulacje nie oddziaływały prewencyjnie, a niskie zagrożenie karą skłaniało podmioty do podejmowania działań mających na celu utrudnianie lub udaremnianie postępowań prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego, gdyż mogło być postrzegane jako „opłacalne"[392].

Dobrem chronionym w tym wypadku będzie zgodność prowadzenia działalności przez podmioty nadzorowane z prawem oraz interesem uczestników rynku kapitałowego przez

[391] Dz. U. poz. 1357.
[392] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3460, Sejm VII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3460 (dostęp: 19.08.2025 r.), s. 15.

zabezpieczenie prawidłowego przebiegu zarówno postępowań kontrolnych, jak i postępowań administracyjnych prowadzonych przez organ nadzoru[393].

Większość przedstawicieli doktryny opowiada się za powszechnym charakterem analizowanego występku, odwołując się do użycia przez ustawodawcę w konstrukcji przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym zaimka osobowego "kto", co nie zmienia jednak faktu, że w praktyce sprawcą tego wykroczenia najczęściej będzie określony pracownik podmiotu nadzorowanego, właściwy do występowania w jego imieniu przed odpowiednim organem prowadzącym dane postępowanie[394]. Z tego też względu - zdaniem Roberta Zawłockiego trafnie - w art. 46 ust. 2 tej ustawy zawarto klauzulę odpowiedzialności zastępczej, która pozwala pociągnąć do odpowiedzialności za to wykroczenie konkretną osobę fizyczną, która reprezentuje podmiot nadzorowany[395]. Na zbyteczność takiej konstrukcji przepisów wskazuje Katarzyna. Chojecka uznając, że stanowi to *superfluum*, ponieważ powszechność przestępstwa jest jasno określona już ust. 1[396]. Pogląd ten podziela Krzysztof Schulz[397]. Jest to słuszne stanowisko, bowiem możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osoby utrudniającej lub udaremniającej przeprowadzanie czynności w postępowaniu kontrolnym lub administracyjnym, która działa w imieniu lub w interesie osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej istnieje również na podstawie art. 46 ust. 1 cyt. ustawy.

Przyjmując powszechny charakter czynu z art. 46 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym zauważyć należy, że okoliczność, iż dana osoba nie jest przedstawicielem, współpracownikiem lub pracownikiem podmiotu nadzorowanego może ewentualnie wpływać na ocenę wypełnienia przez nią znamion podmiotowych i możliwość objęcia świadomością znamion tego przestępstwa[398]. Odmienny pogląd w tym zakresie prezentują Wojciech Kotowski i Bolesław Kurzępa, którzy analizowany występek kwalifikują jako czyn o charakterze indywidualnym, którego mogą dopuścić się osoby zatrudnione w podmiotach prowadzących działalność na rynku kapitałowym na podstawie zezwoleń Komisji Nadzoru

[393] A. Czerkawska-Soból, *Komentarz do art. 46* [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Tom II. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2023, s. 989.
[394] R. Zawłocki, *Komentarz do art. 46 i art. 47* [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, red. T. Sójka, Warszawa 2015, s. 1561.
[395] R. Zawłocki, *Komentarz do art. 46* [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, red. T. Nieborak, T. Sójka, Warszawa 2011, s. 227.
[396] K. Chojecka, *Komentarz do art. 20b* [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Tom II. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2023, s. 836.
[397] K. Schulz, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, LEX/el. 2024, art. 20b teza 2.
[398] A. Czerkawska-Soból, *Komentarz do art. 46*…, s. 989.

Finansowego lub innego właściwego organu administracji[399]. Brak jest jednak podstaw prawnych do ograniczenia kręgu podmiotów, które mogą dopuścić się tego czynu.

Za formalnym charakterem analizowanego czynu jednoznacznie opowiadają się Dagmara Gruszecka, Wojciech Jasiński, Karolina Kremens, Jerzy Skorupka[400]. W kwestii tej - choć niejednoznacznie - wypowiadał się również Robert Zawłocki. Z jednej strony wywodzi on, że czynności sprawcze (karalne) polegają na udaremnianiu (faktycznym uniemożliwieniu przeprowadzenia danej czynności albo uczynienia jej formalnie bezskuteczne) lub utrudnianiu (kreacji formalnych lub faktycznych przeszkód w przeprowadzeniu danej czynności), co sugerować może, że opowiada się na materialnym charakterem tego występku[401]. Jednocześnie jednak wskazuje, że udaremnianie lub zakłócanie czynności ustawowych nie musi wywoływać określonej konsekwencji, a ustawodawca nie wymaga zrealizowania przez sprawcę ustawowego skutku i z tego powodu czyn ten (w dacie komentarza stanowiący wykroczenie) ma charakter formalny i jest dokonany już w chwili zakłócenia określonej czynności, bez względu na efekt, np. w postaci nieskutecznego (udaremnionego) całego postępowania[402].

Kontrole działalności i sytuacji finansowej podmiotów działających na rynku kapitałowym na podstawie ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym są przeprowadzane w celu wykonywania zadań Komisji Nadzoru Finansowego przez upoważnionych pracowników urzędu Komisji lub inne upoważnione osoby niebędące pracownikami urzędu Komisji, dysponujące niezbędną wiedzą z zakresu funkcjonowania systemów informatycznych kontrolowanego lub jego sprawozdań finansowych, ksiąg rachunkowych lub innych dokumentów i informacji finansowych. Przedmiotem kontroli jest zgodność działalności lub sytuacji finansowej kontrolowanego, w zakresie objętym nadzorem Komisji, odpowiednio z przepisami prawa, regulaminami, warunkami określonymi w zezwoleniach, zasadami uczciwego obrotu lub interesem zleceniodawców (art. 27 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym).Kontroli będą poddawane m.in. firmy inwestycyjne, fundusze inwestycyjne, spółki prowadzące giełdy towarowe, dostawcy usług finansowania społecznościowego, czy banki.

[399] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 414.
[400] D. Gruszecka, W. Jasiński, K. Kremens, J. Skorupka, *Przestępstwa gospodarcze określone w przepisach pozakodeksowych* [w:] *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11*, red. M. Bojarski, Warszawa 2018, s. 650.
[401] R. Zawłocki, *Komentarz do art. 46 i art. 47…*, s. 1561.
[402] R. Zawłocki, *Komentarz do art. 46…*, s. 227-228.

W tym miejscu podkreślić należy, że ze względu na sposób zredagowania art. 46 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, karalne będzie tylko zakłócanie ściśle określonych czynności podejmowanych w toku postępowań kontrolnych i administracyjnych regulowanych przez przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym[403]. Jakiekolwiek czynności poprzedzające albo towarzyszące postępowaniu nie są przedmiotem karnoprawnej ochrony art. 46 tej ustawy[404]. Nadto, jak zwraca uwagę Łukasz Pilarczyk, poza zakresem penalizacji analizowanego przepisu będą pozostawać zachowania, które co prawda wpływają na wynik kontroli, ale nie oddziałują na przebieg konkretnej czynności, bowiem przepis art. 46 ustawy chroni przebieg czynności, a nie jej merytoryczny wynik[405].

Zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, kontroler ma prawo wstępu do miejsc i pomieszczeń prowadzenia działalności przez kontrolowanego, w szczególności w lokalu jego centrali, oddziału lub przedstawicielstwa prowadzącego działalność wyłącznie w zakresie reklamy i promocji zagranicznej firmy inwestycyjnej lub zagranicznej osoby prawnej prowadzącej działalność maklerską i mającej siedzibę na terytorium państwa innego niż państwo członkowskie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i może swobodnie się po nich poruszać bez obowiązku uzyskania przepustki, oraz nie podlega rewizji osobistej. Nadto, kontrolerzy mają prawo wglądu do ksiąg, dokumentów lub innych nośników informacji i mogą żądać od kontrolowanego sporządzenia zestawień określonych danych i informacji na podstawie dokumentów i innych nośników informacji, wyznaczając sposób i formę oraz odpowiedni termin do ich przekazania.

Uprawnieniom tym odpowiadają obowiązki nałożone na osoby wchodzące w skład organów kontrolowanego lub osoby pozostające z kontrolowanym w stosunku pracy, zlecenia lub innym stosunku prawnym o podobnym charakterze. Osoby te są obowiązane do niezwłocznego sporządzenia i przekazania, na koszt kontrolowanego, kopii dokumentów, korespondencji elektronicznej, rejestrów połączeń telefonicznych i rejestru przesyłu danych lub innych nośników informacji oraz udzielenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień, dotyczących przedmiotu kontroli w terminie, w sposób i w formie określonych w żądaniu. Kontrolowany ma także obowiązek zapewnić kontrolerowi warunki do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności niezwłocznie przedstawiać do kontroli żądane księgi, dokumenty lub inne nośniki informacji oraz terminowo udziela wyjaśnień. Ponadto, kontrolowany w miarę

[403] Ł. Pilarczyk, *Komentarz do art. 46* [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym* [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Nadzór nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, red. R. Zawłocki, Warszawa 2025, s. 388.
[404] R. Zawłocki, *Komentarz do art. 46…,* s. 228.
[405] Ł. Pilarczyk, *Komentarz do art. 46*…, s. 388.

możliwości udostępnia kontrolerom posiadane urządzenia techniczne służące usprawnieniu wykonywania czynności kontrolnych oraz oddzielne pomieszczenie z odpowiednim wyposażeniem, co wiąże się m.in. z uprawnieniem kontrolujących do samodzielnego sporządzenia kopii dokumentów i innych nośników informacji, podlegających badaniu w trakcie przeprowadzania kontroli (art. 32 ust. 5-6a ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym).

Warto zauważyć, że w przypadku omawianych regulacji zakresem odpowiedzialności karnej będzie objęte utrudnianie lub udaremnia przeprowadzanie czynności w postępowaniu kontrolnym nie tylko kontrolerom - pracownikom urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, lecz także osobom dysponującym niezbędną wiedzą z zakresu funkcjonowania systemów informatycznych kontrolowanego lub jego sprawozdań finansowych, ksiąg rachunkowych lub innych dokumentów i informacji finansowych, które nie są pracownikami urzędu Komisji, ale dysponują stosownym upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli udzielonym przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Ustawa w tym wypadku określa taką osobę jako „kontrolera", a w konsekwencji przyjąć należy, że również do tych podmiotów odnosi się dyspozycja normy prawnej w art. 46 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

Przestępstwo jest zagrożone karą grzywny do 500 000 zł, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na odejście przez ustawodawcę od modelowego ustalania rodzaju przewidzianej kary za występki. Zgodnie bowiem z art. 33 §1 k.k., grzywnę wymierza się w stawkach dziennych, określając liczbę stawek oraz wysokość jednej stawki, tymczasem w analizowanym przepisie, maksymalna wysokość grzywny jest określona kwotowo. Nie jest to jednak przypadek odosobniony, bowiem kwotowe określenie grzywny występuje w wielu przypadkach pozakodeksowego prawa karnego, jak np. w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi [406] (art. 45^2 ust. 1 i art. 45^3ust. 1), czy w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych[407] (art. 12)[408]. Mimo to Łukasz Pisarczyk określa taki sposób regulacji jako „wadliwy", zwracając słusznie uwagę, iż taki model jest charakterystyczny dla prawa

[406] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.
[407] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 ze zm.
[408] M. Mozgawa, *Komentarz do art. 33* [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2025, art. 33 teza 14.

wykroczeń (ewentualnie dla kar administracyjnych) i nie powinien mieć zastosowania przy sankcji przewidzianej za popełnienie przestępstwa[409].

Pomijając zasadność przyjęcia konstrukcji grzywny kwotowej, należy krytycznie ocenić ograniczenie górnej granicy grzywny do 500 000 zł. Skoro kodeksowe maksimum (1 080 000 zł) stosuje się w odniesieniu do typowych przestępstw o mniejszej doniosłości gospodarczej, to obniżenie sankcji w przepisie szczególnym, chroniącym jeden z najważniejszych obszarów gospodarki jawi się jako rozwiązanie niekonsekwentne. Tym bardziej, że adresatami normy prawnej z art. 46 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym są profesjonalne podmioty rynku finansowego – domy maklerskie, banki, spółki giełdowe – których potencjał ekonomiczny sprawia, że kara finansowa na poziomie 500 000 zł nie spełnia w pełni funkcji prewencji generalnej i indywidualnej.

4.3.2. Utrudnianie lub udaremnianie kontroli działalności podmiotów uczestniczących w procesach sekurytyzacji prowadzonej na podstawie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym

Na gruncie przepisów prawa finansowego przewidziano również penalizację zachowań zmierzających do udaremnienia lub utrudnienia czynności nadzorczych w innych segmentach rynku. Przepis art. 20b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym przewiduje odpowiedzialność karną tego, kto utrudnia lub udaremnia przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 3d ust. 2, art. 18zc ust. 1 oraz art. 18zq ust. 1 tej ustawy. Przestępstwo to zostało dodane do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym z dniem 26 maja 2019 r. na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw[410], celem zapewnienia skuteczności prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego kontroli[411]. Początkowo art. 20b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym odwoływał się wyłącznie do kontroli określonej w art. 3d ust. 2 tej ustawy, tj. kontroli działalności podmiotów obowiązanych do przestrzegania przepisów rozporządzenia 2017/2402[412]. Podmiotami tymi są podmioty, które uczestniczą w procesach

[409] Ł. Pilarczyk, *Komentarz do art. 46*…, s. 390.
[410] Dz. U. poz. 875.
[411] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3205, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3205 (dostęp: 19.08.2025 r.), s. 13.
[412] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych

sekurytyzacji, np. banki, instytucje finansowe, fundusze emerytalne. Z dniem 7 sierpnia 2025 r., na podstawie art. 8 pkt 9 ustawy z dnia 25 czerwca 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego oraz emitowaniem europejskich zielonych obligacji [413], zakresem przestępstwa objęte zostało również utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzenie kontroli, o której mowa art. 18zc ust. 1 oraz art. 18zq ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, tj. odpowiednio kontroli zgodności działalności podmiotów finansowych z przepisami rozporządzenia 2022/2554[414] w zakresie zapewnienia operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego oraz kontroli w zakresie wypełniania obowiązków wynikających z przepisów o europejskich zielonych obligacjach**.**

W doktrynie wskazuje się, że art. 20b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym ma zasadniczo zbieżny charakter z art. 46 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, przy czym art. 20b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym penalizuje utrudnianie lub udaremnianie całości kontroli, podczas gdy art. 46 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym dotyczy utrudniania lub udaremniania przeprowadzenia jedynie poszczególnych czynności dokonywanych w jej toku, co trudno racjonalnie wyjaśnić[415].

Jako dobro chronione w tym wypadku wskazuje się prawidłowe przeprowadzenie kontroli, zgodnie z wytycznymi z art. 3d ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, a szerszej - wszystkie te wartości, które chronić ma rozporządzenie 2017/2402 i przepisy je wdrażające[416]. W związku z dokonaną z dniem 7 sierpnia 2025 r. nowelizacją przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym należy zmodyfikować ten przedmiot ochrony uzupełniając go o prawidłowe przeprowadzenie kontroli także zgodnie z wytycznymi z art. 18zc ust. 1 oraz art. 18zq ust. 1 tej ustawy.

Mając na uwadze konstrukcję analizowanego przepisu, aktualne pozostają rozważania w zakresie charakteru czynu zabronionego określonego w art. 46 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Przyjąć należy, że przestępstwo to ma charakter powszechny[417].

---

i standardowych sekurytyzacji, a także zmieniające dyrektywy 2009/65/WE, 2009/138/WE i 2011/61/UE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U.UE.L. Nr 347, poz. 35).

[413] Dz. U. poz. 1069

[414] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 909/2014 oraz (UE) 2016/1011 (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 1 ze zm.).

[415] Ł. Pilarczyk, *Komentarz do art. 46*…, s. 388.

[416] K. Chojecka, *Komentarz do art. 20b*…, s. 836.

[417] K. Schulz, *Ustawa o nadzorze…*, art. 20b, teza 2 , także: K. Chojecka, *Komentarz do art. 20b…,* s. 836.

Czynności kontrolne w przypadku tych trzech rodzajów kontroli, podobnie jak w przypadku regulacji ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, są wykonywane przez pracowników urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

Analizując zakres kompetencji kontrolnych przewidzianych w art. 3d ust. 5, art. 18zc ust. 4 oraz art. 18zq ust. 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym zauważyć należy, iż wszystkie trzy regulacje opierają się na wspólnym trzonie uprawnień, obejmującym prawo wstępu do pomieszczeń i obiektów kontrolowanego, żądanie ustnych i pisemnych wyjaśnień, dostęp do dokumentów finansowych, księgowych, handlowych czy wewnętrznych regulacji, możliwość sporządzania kopii i wyciągów na koszt kontrolowanego, a także obowiązek poświadczenia ich zgodności z oryginałem. We wszystkich przypadkach ustawodawca przewidział również prawo wglądu do danych w systemach informatycznych lub teleinformatycznych oraz ich kopiowania w formie elektronicznej, co odpowiada współczesnym realiom prowadzenia działalności gospodarczej. Zasadnicze różnice widoczne są natomiast w sferze szczegółowych instrumentów. W art. 3d ust. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym ustawodawca akcentuje aspekt organizacyjny kontroli, przewidując dodatkowo prawo korzystania przez kontrolujących ze środków łączności oraz - w miarę możliwości - zapewnienia im oddzielnego pomieszczenia biurowego. Z kolei art. 18zc ust. 4 tej ustawy dodatkowo umożliwia pozyskiwanie wyjaśnień także od osób trzecich, które nie są formalnymi przedstawicielami kontrolowanego, o ile wyrażą na to zgodę oraz obejmuje zakresem kontroli dane dotyczące ryzyk związanych z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi (ICT), w tym incydentów i zagrożeń cybernetycznych, co jest konsekwencją implementacji rozporządzenia 2022/2554. Natomiast art. 18zq ust. 4 tej ustawy zachowuje klasyczną konstrukcję uprawnień kontrolnych, ograniczając się do tradycyjnych środków dostępu do dokumentacji i systemów teleinformatycznych kontrolowanego, bez dodatkowych rozszerzeń obecnych w art. 3d ust. 5 i 18zc ust. 4 ustawy.

W zakresie ustawowego zagrożenia karą, norma sankcjonująca skonstruowana została analogicznie do art. 46 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym i ten, kto utrudnia lub udaremnia przeprowadzenie kontroli podlega grzywnie do 500 000 zł, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Ze względu na analogiczne zagrożenie karą oraz zbliżony przedmiot ochrony, aktualne w tym wypadku pozostają uwagi co do przewidzianej kary wyrażone przy przestępstwie z art. 46 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

4.3.3. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli na podstawie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw

W art. 35 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw penalizowane jest zachowanie polegające na uniemożliwianiu lub utrudnianiu inspektorowi przeprowadzenia kontroli lub usuwaniu zabezpieczonego w wyniku kontroli paliwa z wyłączeniem wodoru oraz paliw stałych. Chodzi tu o paliwa przeznaczone do stosowania w pojazdach, w tym ciągnikach rolniczych, maszynach nieporuszających się po drogach, a także rekreacyjnych jednostkach pływających, jeżeli nie znajdują się na wodach morskich, w instalacjach energetycznego spalania oraz w statkach żeglugi śródlądowej, jeżeli nie znajdują się na wodach morskich, w wybranych flotach i przez rolników na własny użytek, a także paliw stałych wprowadzanych do obrotu lub obejmowanych procedurą celną dopuszczenia do obrotu, jeżeli paliwa te przeznaczone są do użycia w gospodarstwach domowych lub instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW (art. 1 ust. 1 i ust. 2cyt. ustawy).

Przestępstwo to stanowi istotny element ochrony bezpieczeństwa energetycznego oraz interesów konsumentów, gwarantując skuteczność mechanizmów nadzoru nad rynkiem paliw. Regulacja ta służy zapewnieniu, by paliwa wprowadzane do obrotu spełniały wymagane normy jakościowe i środowiskowe, a organy kontrolne mogły w pełni realizować powierzone im zadania. Początki regulacji sięgają od dnia 1 maja 2004 r., tj. od dnia wejścia Polski do Unii Europejskiej[418].

Jako przedmiot ochrony w tym wypadku wskazuje się właściwe, niezakłócone funkcjonowanie kontroli w zakresie jakości paliw, dokonywane przez osoby do tego uprawnione, a także skutki podejmowanych przez nie decyzji w toku kontroli[419].

Systemem monitorowania i kontrolowania jakości paliw zarządza Prezes Urzędu Konkurencji i Konsumentów, natomiast bezpośrednie kontrole w zakresie jakości paliw przeprowadza Inspekcja Handlowa. Uprawnienia inspektorów w ramach przeprowadzanej kontroli są uregulowane w ustawie o Inspekcji Handlowej, której przepisy stosuje się na mocy odesłania z art. 15 odpowiednio do przeprowadzania kontroli, zabezpieczania dowodów, pobierania i badania próbek i próbek paliw stałych oraz postępowania pokontrolnego

[418] D. Skutecka, *Prawne regulacje systemu monitorowania i kontroli jakości paliw w kontekście wybranych zagadnień kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców*, Studia Iuridica Toruniensia 2013, Tom XIII, s. 197.
[419] T. Laudowicz, *Karnoprawny aspekt ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*, Prokuratura i Prawo 2007, nr 6, s. 143.

w zakresie nieuregulowanym w ustawie o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Obowiązek poddania się kontroli w zakresie jakości paliw obejmuje niezwykle szeroki katalog podmiotów, co wynika ze specyfiki rynku paliwowego i znaczenia, jakie ustawodawca przypisał ochronie interesu publicznego w tym obszarze. Kontrola obejmuje bowiem nie tylko przedsiębiorców bezpośrednio zajmujących się sprzedażą detaliczną paliw, lecz także podmioty uczestniczące na wcześniejszych etapach obrotu – wytwórców, importerów, magazynujących czy transportujących paliwa. Rozciągnięcie obowiązków kontrolnych na wszystkie ogniwa łańcucha dostaw ma na celu zapewnienie pełnej identyfikowalności źródła pochodzenia paliw oraz weryfikację ich parametrów jakościowych na każdym etapie obrotu. Kontrolą mogą zostać objęte również podmioty wykorzystujące paliwa na własne potrzeby. Chodzi tutaj przede wszystkim o duże zakłady przemysłowe, przedsiębiorstwa transportowe, rolników czy inne jednostki, które nabywają paliwa nie w celu dalszej odsprzedaży, lecz do bieżącej działalności gospodarczej lub produkcyjnej.

Włączenie tej kategorii adresatów do obowiązku poddania się kontroli wynika z założenia, że jakość paliwa nie powinna być weryfikowana wyłącznie na etapie obrotu handlowego, lecz także na etapie jego faktycznego zużycia.

Uprawnienia inspektorów w ustawie o Inspekcji Handlowej są określone szeroko, a ustawowy katalog ma charakter otwarty. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej, w toku kontroli inspektor w szczególności może: badać akta, dokumenty, ewidencje i informacje w zakresie objętym kontrolą oraz żądać od kontrolowanego lub jego przedstawiciela sporządzenia niezbędnych kopii oraz urzędowego tłumaczenia na język polski dokumentów sporządzonych w języku obcym; dokonywać oględzin terenów, obiektów, pomieszczeń, środków przewozowych, produktów i innych rzeczy w zakresie objętym kontrolą; badać przebieg określonych czynności; legitymować osoby w celu stwierdzenia ich tożsamości, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli; żądać od kontrolowanego lub jego przedstawiciela niezwłocznego usunięcia uchybień porządkowych i organizacyjnych; żądać od kontrolowanego oraz jego przedstawiciela udzielenia w wyznaczonym terminie pisemnych i ustnych wyjaśnień w sprawach objętych zakresem kontroli; przesłuchiwać osoby w charakterze strony, świadka lub biegłego, jeżeli jest to niezbędne dla wyczerpującego wyjaśnienia okoliczności sprawy; zasięgać opinii biegłych, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli; zabezpieczać dowody, produkty, pomieszczenia i środki przewozowe; pobierać nieodpłatnie próbki produktów do badań; sprawdzić rzetelność obsługi poprzez dokonanie

zakupu produktu lub usługi; a także zbierać inne niezbędne materiały w zakresie objętym kontrolą.

Ze względu na specyfikę dokonywanych kontroli, inspektor jest również uprawniony do pobrania próbek ze zbiornika, opakowania jednostkowego lub z urządzenia służącego do dystrybucji paliwa, do kontroli dokumentacji potwierdzającej spełnienie przez wodór wymagań jakościowych określonych w przepisach wykonawczych, do kontroli dokumentacji potwierdzającej pobranie i zbadanie próbki wodoru zgodnie z przepisami, do kontroli certyfikatu jakości wodoru lub jego kopii a także do żądania udostępnienia dokumentów dotyczących pochodzenia i jakości badanego paliwa lub paliwa stałego, oraz okazania koncesji, decyzji o wpisie do rejestru podmiotów przywożących, kopii dokumentów określonych w art. 6b ust. 1 i 2 czy też dokumentów potwierdzających przeznaczenie paliwa (art. 16 ust. 4-6 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw).

Omawiane przestępstwo jest zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Zagrożenie to należy uznać za adekwatne do chronionego dobra. W odróżnieniu od wielu innych obszarów kontroli, rynek paliw wiąże się z powszechnym i masowym wykorzystaniem tych produktów w transporcie, przemyśle czy gospodarstwach domowych. Wprowadzenie do obrotu paliw złej jakości może powodować szkody na wielką skalę - zarówno gospodarcze (uszkodzenia pojazdów, maszyn, instalacji), jak i środowiskowe, a w skrajnych przypadkach także zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Choć ustawodawca nie sięgnął po sankcję surowszą (np. kara pozbawienia wolności do 3 lat, jak w art. 225 k.k.), to jednak górna granica do jednego roku pozbawienia wolności wydaje się wyważona, bowiem pozwala na zastosowanie represji w sytuacjach rażących, a jednocześnie umożliwia sądowi ograniczenie się do sankcji wolnościowych lub finansowych, gdy waga naruszenia nie jest znaczna.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że na gruncie ustawy o Inspekcji Handlowej czyn polegający na uniemożliwianiu albo utrudnianiu inspektorowi przeprowadzenia czynności kontrolnych stanowi wykroczenie zagrożone karą aresztu do 30 dni albo grzywny w wysokości do 5000 zł, zatem sankcja ta jest zatem znacząco niższa, mimo tożsamości podmiotów kontrolujących. Szerzej ta regulacja zostanie omówiona w rozdziale trzecim poświęconym wykroczeniom polegającym na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli.

4.4. Zdrowie

4.4.1. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli w zakresie nadzoru specjalistycznego nad organizacją krwiolecznictwa prowadzonej na podstawie ustawy o publicznej służbie krwi

Ustawa o publicznej służbie krwi przewiduje odrębny reżim kontroli w zakresie przestrzegania wymogów związanych z pobieraniem, badaniem, preparatyką, przechowywaniem oraz wydawaniem krwi i jej składników. Ustawa ta, z uwagi na specyfikę regulowanej materii, kładzie szczególny nacisk na bezpieczeństwo zdrowia publicznego, co znajduje odzwierciedlenie w rygorystycznych obowiązkach kontrolowanych jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi. Prowadzone kontrole istotnie przy tym wpływają na bezpieczeństwo publicznej służby krwi[420].

Penalizowane w art. 32a ustawy o publicznej służbie krwi zachowanie polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzenia kontroli w zakresie nadzoru specjalistycznego nad organizacją krwiolecznictwa prowadzonego przez instytut naukowo-badawczy lub właściwą jednostkę organizacyjną publicznej służby krwi jest jednym z czterech przestępstw uregulowanych tą ustawą. Przestępstwo to zostało dodane do ustawy o publicznej służbie krwi z dniem 11 września 2016 r. na mocy art. 1 pkt 28 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw[421]. Jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej, głównym celem projektu zmiany ustawy o publicznej służbie krwi było dostosowanie polskiego ustawodawstwa w obszarze pobierania, badania, preparatyki, przechowywania, wydawania i transportu krwi i jej składników do wymagań dyrektyw europejskich, a rozszerzenie katalogu przepisów karnych miało zapewnić bezpieczeństwo dawców krwi i biorców krwi[422].

[420] W.M. Hrynicki, E. Morozewicz, *Kontrola jako nieodzowny element bezpieczeństwa na przykładzie Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Krakowie*, Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje 2017, nr 25, s. 85–105.
[421] Dz. U. z 2016, poz. 823.
[422] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 294, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=294 (dostęp: 15.08.2025 r.), s. 1, s. 10-11.

Przedmiotem ochrony tego typu czynu zabronionego jest sprawne i prawidłowe wykonywanie funkcji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do podmiotów leczniczych i innych podmiotów prowadzących działalność w zakresie krwiolecznictwa [423]. Nadto, w doktrynie wskazuje się, że przepis ten obejmuje ochroną również jakość i bezpieczeństwo zdrowotne krwi[424].

Analizowane przestępstwo ma charakter powszechny, a zatem może je popełnić każdy, zarówno pracownik danego podmiotu leczniczego, niezależnie od zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, jak i osoba postronna[425]. Jak słusznie zwraca uwagę Violetta Konarska-Wrzosek, na ogół będą to jednak pracownicy podmiotu kontrolowanego różnego szczebla od kierownictwa poczynając, a na szeregowych pracownikach kończąc[426].

W doktrynie przyjmuje się, że jest to czyn o charakterze formalnym, bowiem do jego znamion nie należy skutek w postaci np. powstania nieprawidłowości w kwestii pobierania krwi, jej przetaczania itp. lub w postaci pogorszenia jakości krwi, sprowadzenia niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia[427].

Nadzorem specjalistycznym, o którym mowa w art. 32a ustawy o publicznej służbie krwi jest nadzór uregulowany w art. 29 tej ustawy. W celu wykonywania tego nadzoru, jednostki organizacyjne publicznej służby krwi, tj. instytut naukowo-badawczy, regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa, Wojskowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa i Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa utworzone przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych dokonują kontroli i oceny działalności podmiotu leczniczego oraz innego podmiotu prowadzącego działalność w dziedzinie krwiolecznictwa, w szczególności w zakresie: czynności i badań związanych z przetaczaniem krwi i jej składników oraz badań immunohematologicznych na potrzeby krwiolecznictwa. Nadzór ten odbywa się na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[428]. W ustawie o publicznej służbie krwi nie wskazano osób, które są uprawnione do przeprowadzania powyższej kontroli, w związku z tym kwestie tę będą regulować przepisy wewnętrzne danej jednostki[429].

---

[423] V. Konarska-Wrzosek, *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu* [w:] *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11*, red. M. Bojarski, Warszawa 2018, s. 386.
[424] M. Budyn-Kulik, *Ustawa o publicznej służbie krwi* [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017, s. 224.
[425] *Ibidem*, s. 225.
[426] V. Konarska-Wrzosek, *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu…,* s. 387.
[427] *Ibidem;* M. Budyn-Kulik *Ustawa o publicznej służbie…,* s. 224.
[428] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.
[429] M. Budyn-Kulik *Ustawa o publicznej służbie…*, s. 225.

Analizowana ustawa nie określa także szczegółowych uprawnień, z których kontrolujący mogą korzystać w toku prowadzonej kontroli. Poszukując zatem czynności służbowych, które podlegają ochronie na podstawie art. 32a ustawy o publicznej służbie krwi, należy odwołać się do treści art. 29 tej ustawy, w którym w ust. 2 wskazano jedynie, iż jednostkom organizacyjnym publicznej służby krwi należy udostępnić dokumentację medyczną w zakresie niezbędnym do wykonywania kontroli i nadzoru.

Sprawca przestępstwa z art. 32a ustawy o publicznej służbie krwi podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do roku. Przewidziane zagrożenie ustawowe jest niższe niż to w dotychczas analizowanych przepisach, mimo że regulacje prawne dotyczące szeroko rozumianego krwiodawstwa mają zapewnić realizację konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia każdego człowieka, zarówno dawcy krwi, jak i biorcy[430]. Okoliczność, że przedmiot ochrony jest w istocie dobrem wysokiej rangi, bo jest nim zdrowie i życie ludzkie, uzasadniałaby przyjęcie surowszej reakcji karnej.

4.4.2. Udaremnianie lub utrudnianie inspekcji albo kontroli działalności wykonywanej na podstawie Prawa farmaceutycznego

Działalność prowadzona na podstawie Prawa farmaceutycznego obejmuje obszar o szczególnym znaczeniu dla ochrony zdrowia publicznego, co uzasadnia objęcie jej rozbudowanym systemem nadzoru i kontroli. W tym kontekście ustawodawca przewidział penalizację zachowań polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu inspekcji bądź kontroli, traktując je jako zagrożenie dla prawidłowości obrotu produktami leczniczymi i bezpieczeństwa pacjentów.

W Prawie farmaceutycznym, w art. 132 przewidziano odpowiedzialność karną wobec tego, kto osobie upoważnionej do przeprowadzenia inspekcji albo kontroli działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, zgodą lub wpisem do właściwego rejestru udaremnia lub utrudnia wykonywanie czynności służbowych.

Dobrem chronionym, zdaniem Rafała Dybki, będzie w tym wypadku niezakłócone wykonywanie czynności kontrolnych lub przeprowadzanie inspekcji u podmiotów prowadzących działalność gospodarczą reglamentowaną przez normy Prawa

[430] T. Sroka, *Świadczenia zdrowotne dotyczące krwi i jej składników* [w:] *Szczególne świadczenia zdrowotne. System Prawa Medycznego. Tom 2*, red. L. Bosek, A. Wnukiewicz-Kozłowska, Warszawa 2018, s. 393.

farmaceutycznego[431]. Leszek Wilk jako przedmiot ochrony wskazuje natomiast prawidłowe funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, która sprawuje nadzór nad warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych i produktów leczniczych weterynaryjnych, warunkami wytwarzania, importu i dystrybucji substancji czynnej, jakością, obrotem i pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych, oraz obrotem wyrobami medycznymi, z wyłączeniem wyrobów medycznych stosowanych w medycynie weterynaryjnej[432]. Pośrednim przedmiotem ochrony, zdaniem Leszka Wilka jest zaś zdrowie publiczne[433].

Nie budzi wątpliwości, że czyn z art. 132 Prawa farmaceutycznego jest przestępstwem powszechnym, lecz poglądy w zakresie tego, czy jest to przestępstwo skutkowe, czy też nie są tradycyjnie podzielone. Leszek Wilk odwołując się do tzw. testu usiłowania opowiada się za tym, iż jest to przestępstwo formalne[434]. Koncepcja występku z art. 132 Prawa farmaceutycznego jako przestępstwa skutkowego jest natomiast prezentowana przez Rafała Dybkę[435].

Pod pojęciem inspekcji, zgodnie z art. 2 pkt 7c Prawa farmaceutycznego, należy rozumieć czynności związane ze sprawowanym nadzorem nad warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych, substancji czynnych i pomocniczych oraz nad obrotem hurtowym i pośrednictwem w obrocie. Kontrolą są natomiast czynności podejmowane przez inspektorów farmaceutycznych w związku ze sprawowanym nadzorem nad jakością produktów leczniczych będących przedmiotem obrotu detalicznego oraz mające na celu sprawdzenie warunków prowadzenia obrotu detalicznego produktami leczniczymi, przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych w zakresie monitorowania systemu nadzoru nad bezpieczeństwem stosowania produktów leczniczych, a także przez Głównego Lekarza Weterynarii w zakresie nadzoru nad jakością produktów leczniczych weterynaryjnych będących przedmiotem obrotu lub stosowania (art. 2 pkt 7d Prawa farmaceutycznego).

Powołane definicje pośrednio wskazują na osoby uprawnione do przeprowadzania kontroli lub inspekcji, wobec których może być popełnione omawiane przestępstwo, a także

[431] R. Dybka, *Komentarz do art. 132* [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. W. L. Olszewski, Warszawa 2016, s. 1292.
[432] L. Wilk, *Komentarz do art. 132* [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. L. Ogiegło, Warszawa 2010, Legalis/el, art. 132, nb 1.
[433] L. Wilk, *Komentarz do art. 132* [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. L. Ogiegło, Warszawa 2018, s. 1292.
[434] L. Wilk, *Komentarz do niektórych przepisów…,* s. 315.
[435] R. Dybka, *Komentarz do art. 132…*, s. 1293.

określają czynności służbowe, do których podejmowanie są te podmioty uprawnione. Jak zauważa Justyna Stefańczyk-Kaczmarzyk, zakres uprawnień wskazanych wyżej podmiotów w toku kontroli lub inspekcji wynika m.in. z zadań i kompetencji Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, które zostały określone w art. 108-109 Prawa farmaceutycznego[436]. Jednoznaczny katalog uprawnień przysługujących osobie upoważnionej przez organ wydający zezwolenie do dokonywania inspekcji lub kontroli został jednak określony w art. 37at ust. 3 Prawa farmaceutycznego i należy do nich: prawo wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarcza objęta zezwoleniem, w dniach i w godzinach, w których jest wykonywana lub powinna być wykonywana ta działalność; prawo do żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępnienia danych mających związek z przedmiotem inspekcji lub kontroli; badania dokumentów odnoszących się do przedmiotu inspekcji lub kontroli; a także prawo do pobierania, w ramach inspekcji lub kontroli, próbek produktów leczniczych, w celu przebadania ich, przez upoważnioną jednostkę. Co również istotne, organ zezwalający może upoważnić do dokonywania inspekcji lub kontroli inny organ administracji wyspecjalizowany w przeprowadzaniu inspekcji lub kontroli danego rodzaju działalności. W art. 37at ust. 3a Prawa farmaceutycznego zostało przewidziane dodatkowe uprawnienie do zarządzenia otwarcia obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarcza objęta zezwoleniem, oraz znajdujących się w nich schowków, jak również dokonania ich oględzin, jeżeli cel inspekcji lub kontroli tego wymaga.

Dodatkowo, jak zwraca uwagę Katarzyna Banasik, niezależnie od uprawnień osób upoważnionych przez organ zezwalający do dokonywania inspekcji lub kontroli, określonych w rozdziale 2b Prawa farmaceutycznego, uprawnienia inspektorów w związku z przeprowadzaną inspekcją albo kontrolą określone są także w art. 119 tej ustawy, który wskazuje na uprawnienia inspektorów do spraw wytwarzania oraz inspektorów do spraw obrotu hurtowego w związku z prowadzonymi przez nich określonymi inspekcjami[437]. Zostały one ukształtowane w sposób szeroki i zróżnicowany, co wynika z konieczności zapewnienia skuteczności nadzoru nad wytwarzaniem, importem i obrotem produktami leczniczymi, a także substancjami czynnymi i pomocniczymi. Inspektorzy posiadają prawo wstępu do wszystkich

[436] J. Stefańczyk-Kaczmarzyk, *Komentarz do art. 132* [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. M. Kondrat, Warszawa 2016, s. 1426.

[437] K. Banasik, *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania inspekcji albo kontroli farmaceutycznej* [w:] *Współczesne oblicze prawa karnego, prawa wykroczeń, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Violetcie Konarskiej-Wrzosek*, red. J. Bojarski, N. Daśko, J. Lachowski, T. Oczkowski, A. Ziółkowska, Warszawa 2023, s. 44.

pomieszczeń, w których prowadzona jest działalność objęta zezwoleniem, zarówno w zakresie produkcji, importu czy dystrybucji leków, jak i w odniesieniu do hurtowni farmaceutycznych oraz obrotu substancjami czynnymi. Ustawodawca przewidział przy tym możliwość wstępu o każdej porze w odniesieniu do kluczowych obszarów działalności, co ma zagwarantować skuteczność inspekcji i wyeliminować ryzyko działań pozornych ze strony przedsiębiorców. Kolejną grupę kompetencji stanowi prawo do żądania pisemnych i ustnych wyjaśnień oraz okazania dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inspekcji. Co istotne, inspektorzy mogą żądać przekazania określonych dokumentów jeszcze przed rozpoczęciem czynności, co umożliwia odpowiednie przygotowanie procesu kontrolnego. Istotnym narzędziem jest również uprawnienie do pobierania próbek produktów leczniczych oraz substancji czynnych i pomocniczych, które następnie poddaje się badaniom laboratoryjnym, weryfikującym ich jakość i bezpieczeństwo. Warto zaznaczyć, że wskazane kompetencje przysługują zarówno inspektorom do spraw wytwarzania, jak i inspektorom do spraw obrotu hurtowego, a w odniesieniu do aptek, punktów aptecznych i placówek obrotu pozaaptecznego – także inspektorom farmaceutycznym działającym na szczeblu wojewódzkim.

Na przedsiębiorcę, w art. 37at ust. 8 Prawa farmaceutycznego, nałożono tylko jeden obowiązek w zakresie przekazania dokumentacji związanej z prowadzoną działalnością, na wezwanie organu zezwalającego i w terminie przez niego wyznaczonym. Obowiązek ten, mimo odmiennych tendencji organów Inspekcji Farmaceutycznej, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych należy interpretować w związku z poprzedzającymi go jednostkami redakcyjnymi art. 37at Prawa farmaceutycznego. Oznacza to, że znajduje on zastosowanie jedynie w czasie prowadzonej inspekcji lub kontroli działalności gospodarczej, na którą zostało wydane zezwolenie, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie[438]. Z poglądem tym nie zgadza się Adam Ostapski, zdaniem którego stoi on w sprzeczności nie tylko z wykładnią językową art. 37at ust. 8 Prawa farmaceutycznego i celowościową, ale i z wykładnią systemową uwzględniającą wszelkie przepisy Prawa farmaceutycznego i aktów wykonawczych do niej, umocowujących organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej do podejmowania aktów i czynności nadzorczych wobec przedsiębiorców[439]. Przeciwnego zdania jest natomiast Jacek Jagielski, który jako trafne ocenił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku

[438] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 czerwca 2022 r., V SA/Wa 4242/21, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2024 nr 1, poz. 5, str. 113; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2023 r., II GSK 1595/22, LEX nr 3510990.
[439] A. Ostapski, *Kompetencje nadzorcze Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.02.2023 r., II GSK 1595/22*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2024, nr 5, s. 49-56.

z 9 lutego 2023 r., II GSK 1987/22[440] podnosząc, że w przeciwnym wypadku mielibyśmy w przypadku art. 37at ust. 8 Prawa farmaceutycznego do czynienia z przepisem kompetencyjnym, który może być stosowany nie tylko bez związku z konkretną procedurą - skoro odrywa się od kontekstu pozostałych ustępów art. 37at tej ustawy – lecz dodatkowo bez związku z przedmiotem ochrony prawnej, której w zamierzeniu prawodawcy przepis miał służyć[441]. Pogląd, iż obowiązek wydania żądanych dokumentów spoczywa na przedsiębiorcy jedynie w ramach przeprowadzonej u niego inspekcji i kontroli działalności, na którą zostało wydane zezwolenie został wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny także w wyrokach z dnia 21 listopada 2023 r., II GSK 45/23[442] oraz z dnia 13 czerwca 2024 r., II GSK 2237/23[443].

Konsekwencją takiego rozumowania powinno być, że niewywiązanie się z tego obowiązku może stanowić udaremnianie lub utrudnianie wykonywania czynności służbowych i być traktowane jako przestępstwo. Zaniechania kontrolowanych podmiotów w tym zakresie przy analogicznych przestępstwach są bowiem w ten sposób traktowane (np. art. 225 §1, §2, §4 k.k., art. 83 k.k.s., art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli). Z niezrozumiałych przyczyn ustawodawca w art. 127b ust. 1a i ust. 1b Prawa farmaceutycznego przewidział, że przedsiębiorca, który wbrew przepisom art. 37at ust. 8 Prawa farmaceutycznego nie przekazał na wezwanie organu zezwalającego określonej w wezwaniu dokumentacji, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł, uwzględniając okoliczności i zakres naruszenia przepisów ustawy oraz uprzednie naruszenie jej przepisów przez przedsiębiorcę. Przepis ten wprowadzający odpowiedzialność administracyjną za nieprzekazanie na wezwanie organu zezwalającego i w terminie przez niego wyznaczonym dokumentacji związanej z prowadzoną działalnością w trakcie prowadzonej inspekcji lub kontroli działalności gospodarczej, na którą zostało wydane zezwolenie, został dodany do Prawa farmaceutycznego w dniu 14 czerwca 2018 r. na podstawie art. 6 pkt 12 lit. b ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw[444] wraz z art. 37at ust. 8 Prawa farmaceutycznego. Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że dodanie do art. 37at ustępu 8 wprowadzającego obowiązek udostępnienia przez przedsiębiorcę na wezwanie organu

[440] LEX nr 3509118.
[441] J. Jagielski, *Kara pieniężna przewidziana w art. 127b ust. 1a ustawy – Prawo farmaceutyczne a postępowanie dotyczące naruszenia tzw. progów antykoncentracyjnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2023 r., II GSK 1987/22*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2023, nr 12, s. 126-139.
[442] LEX nr 3658954.
[443] LEX nr 3739393.
[444] Dz. U. poz. 1039 ze zm.

zezwalającego odpowiedniej dokumentacji miało przesądzać o tym, że obowiązek ten będzie odnosił się do wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, która reglamentowana jest w przepisach Prawa farmaceutycznego i pozwoli na monitorowanie, jaka była droga i warunki (np. mapa temperatury) przemieszczania produktów leczniczych (tzw. tracking) i czy towary te nadają się do ponownego wprowadzenia do obrotu[445]. Powyższe stwierdzenie nie udziela jednak odpowiedzi na pytanie, dlaczego ustawodawca wybrał takie rozwiązanie.

Analizując motywy działania projektodawcy wydaje się, że mogło być tak, iż jego intencją było nadanie organowi zezwalającemu kompetencji do kierowania wezwań do przekazania dokumentacji związanej z prowadzoną działalnością poza czynnościami kontroli lub inspekcji. Powyższe uzasadniałoby wprowadzenie za zaniechania w tym zakresie odrębnej sankcji administracyjnej od sankcji karnych przewidzianych za udaremnianie lub utrudnianie kontroli. Jak już jednak zostało wyżej wskazane, nawet jeśli inna była intencja rządowego projektodawcy, to motywy te nie znalazły prawidłowego odzwierciedlenia w tekście normatywnym przez ulokowanie nowego ustępu 8 poza art. 37at, w odrębnej jednostce redakcyjnej[446].

Sprawca występku z art. 132 Prawa farmaceutycznego podlega grzywnie albo karze pozbawienia wolności do lat 3 albo obu tym karom łącznie. Ustawodawca w przypadku udaremnia lub utrudnia wykonywanie czynności służbowych osobie upoważnionej do przeprowadzenia inspekcji albo kontroli działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, zgodą lub wpisem do właściwego rejestru na podstawie Prawa farmaceutycznego nie przewidział zatem możliwości orzeczenia kary ograniczenia wolności. Warto w tym miejscu zauważyć, że górna granica zagrożenia karą pozbawienia wolności za to przestępstwo została zwiększona z 2 do 3 lat w dniu 6 czerwca 2019 r. na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw[447], w celu zagwarantowania prawidłowego przeprowadzenia kontroli albo inspekcji przez osoby do tego uprawnione. Jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy, dotychczas odnotowano liczne przypadki utrudniania pracy inspektorów, takie jak odmowa wpuszczenia ich na teren kontrolowanego podmiotu czy agresywne i zagrażające bezpieczeństwu zachowania ze strony kontrolowanych lub innych osób przebywających na miejscu, a tego typu

[445] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2156, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2156 (dostęp: 19.08.2025 r.), s. 25.
[446] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2024 r., II GSK 2292/23, LEX nr 3737108.
[447] Dz. U. poz. 959.

sytuacje prowadziły do uniemożliwienia przeprowadzenia inspekcji lub kontroli[448]. Ze względu na wysoką wartość chronionego dobra, przewidzianą karę za ten występek należy ocenić pozytywnie, jako adekwatną do rangi chronionego dobra. Niemniej jednak, mając na uwadze spójność systemu i polityki kryminalnej, brak jest uzasadnienia dla rezygnacji z kary ograniczenia wolności, niezależnie od tego, czy w praktyce jest ona stosowana.

Analizując praktykę orzeczniczą na tle art. 132 Prawa farmaceutycznego warto zwrócić uwagę na jedyny dostępny w Systemie Informacji Prawnej LEX wyrok odnoszący się do tego przestępstwa, tj. wyrok Sądu Rejonowego w Lublinie z dnia 12 lutego 2021 r., IV K 258/19[449], którym sąd uniewinnił oskarżonego od zarzucanego mu czynu z art. 132 Prawa farmaceutycznego. Jak wynika z uzasadnienia wyroku, w toku postępowania kontrolujący wskazywali m.in. na zwłokę w udostępnianiu dokumentów, brak przekazania ich w uzgodnionej formie elektronicznej czy opóźnienia w wykonywaniu poleceń. Sąd jednak podkreślił, że przepisy Prawa farmaceutycznego nie nakładają na przedsiębiorcę obowiązku utrwalania procedur na nośnikach elektronicznych ani kopiowania danych na żądanie inspektorów, a wszystkie dokumenty ostatecznie zostały okazane. W konsekwencji brak niezwłocznego wykonania polecenia uznano raczej za uchybienie organizacyjne niż realne udaremnianie kontroli. Podkreślono również, że nieprzychylne czy nawet niekulturalne zachowanie wobec inspektorów nie wypełnia znamion przestępstwa z art. 132 Prawa farmaceutycznego. Takie stanowisko obrazuje restrykcyjne podejście sądów do kwalifikacji zachowań jako „utrudniania kontroli". Wymaga ono bowiem wykazania obiektywnego i zawinionego działania przedsiębiorcy zmierzającego do uniemożliwienia czynności kontrolnych.

[448] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne oraz ustawy o działalności leczniczej, druk sejmowy nr 3303, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3303 (dostęp: 19.08.2025 r.), s. 25.
[449] LEX nr 3592513.

4.5. Bezpieczeństwo i porządek publiczny

4.5.1. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia inspekcji na podstawie ustawy o wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów

Działania polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu działań kontrolnych podejmowanych przez uprawnione organy są penalizowane również w ustawie o wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów. Konwencja ta została podpisana w Paryżu 13 stycznia 1993 r., a weszła w życie do polskiego porządku prawnego z dniem 29 kwietnia 1997 r.[450] Zawiera ona szereg zakazów i ograniczeń w produkcji i obrocie toksycznymi związkami chemicznymi określonymi w załącznikach do konwencji i prekursorami, które mogą służyć do produkcji tych związków chemicznych, a także nakłada na Państwa-Strony obowiązek wprowadzenia takich środków prawnych, które zapewnią wypełnianie zobowiązań wynikających z Konwencji m.in. poprzez stosowanie przepisów karnych.

W związku z tym, w art. 31 ustawy o wykonywaniu Konwencji ustawodawca wprowadził odpowiedzialność karną za odmowę dopuszczenia zespołu inspekcyjnego lub zespołu eskortującego do kontrolowanego obiektu, udzielanie nieprawdziwych informacji członkom tych zespołów albo w inny sposób uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia inspekcji.

Przedmiotem ochrony w tym wypadku będzie prawidłowość i swoboda przeprowadzenia inspekcji[451]. Ma to na celu zapewnienie realnej skuteczności mechanizmów kontrolnych ustanowionych przez społeczność międzynarodową w celu eliminacji zagrożeń wynikających z rozprzestrzeniania i stosowania broni chemicznej. Należy bowiem zauważyć, że inspekcje prowadzone na podstawie Konwencji stanowią istotny instrument kontroli przestrzegania zobowiązań traktatowych, których zasadniczym celem jest ochrona bezpieczeństwa międzynarodowego oraz życia i zdrowia ludzi. Utrudnianie lub uniemożliwianie czynności inspekcyjnych podważa wiarygodność całego systemu kontroli,

[450] Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów, sporządzona w Paryżu dnia 13 stycznia 1993 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 63, poz. 703 ze zm.).

[451] R.A. Stefański, *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia* [w:] *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11*, red. M. Bojarski, Warszawa 2018, s. 364; W. Kotowski, B. Kurzępa, *Przestępstwa pozakoeksowe. Komentarz…*, s. 564.

godząc zarówno w interes państwa polskiego jako strony Konwencji, jak i w interes całej wspólnoty międzynarodowej.

Konstrukcja tego przepisu różni się od tych dotychczas omówionych. W przypadku tego przestępstwa, ustawodawca w pierwszej kolejności wymienił bowiem przykłady czynności sprawczych, tj. odmowę dopuszczenia zespołu inspekcyjnego lub zespołu eskortującego do kontrolowanego obiektu, czy też udzielanie nieprawdziwych informacji członkom tych zespołów, a nadto odwołuje się do inspekcji, a nie kontroli. Ze względu na charakter działalności inspekcyjnej objętej ustawą o wykonywaniu Konwencji, zasadnym jest jednak objęcie tego przestępstwa niniejszym opracowaniem.

Ochronie na podstawie art. 31 ustawy o wykonywaniu Konwencji będą podlegały czynności podejmowane przez zespoły inspekcyjne oraz zespoły eskortujące. Zespołem inspekcyjnym jest grupa inspektorów i asystentów inspekcji wyznaczonych przez Dyrektora Generalnego Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej do przeprowadzenia określonej inspekcji (Część I pkt 17 Załącznika do Konwencji dotyczącego stosowania konwencji i weryfikacji). Zespół eskortujący jest natomiast powołany przez ministra właściwego ze względu na inspekcjonowany obiekt, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych i towarzyszy on zespołowi inspekcyjnemu, którego uprawnienia przysługują odpowiednio członkom zespołu eskortującego (art. 17 ustawy o wykonywaniu Konwencji).

Zgodnie z art. 16 ustawy o wykonywaniu Konwencji, zespół inspekcyjny, w granicach zadań określonych w Załączniku do Konwencji dotyczącym jej stosowania i weryfikacji, a na mocy odesłania do odpowiedniego stosowania również zespół eskortujący, jest uprawniony do: wejścia na teren każdego obiektu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w odniesieniu do którego: przedstawiono informację lub deklarację w związku z działalnością prowadzoną zgodnie z art. VI Konwencji, zażądano inspekcji na żądanie, zgodnie z art. IX ust. 8 Konwencji, zostało wszczęte dochodzenie, zgodnie z art. X ust. 9 Konwencji; prowadzenia innej działalności inspekcyjnej, zgodnie z Konwencją; używania sprzętu zatwierdzonego zgodnie z Konwencją, włącznie z zainstalowaniem urządzeń służących do stałego monitorowania obiektów; prowadzenia rozmów z posiadaczem kontrolowanego obiektu lub jego przedstawicielem; przeglądania dokumentów i rejestrów oraz pobierania próbek w celu ich analizy.

Tym uprawnieniom odpowiadają obowiązki nałożone na kontrolowane podmioty, które mają obowiązek wobec zespołu inspekcyjnego i zespołu eskortującego do: udostępnienia obiektów i urządzeń, w których jest prowadzona działalność z wykorzystaniem związków chemicznych i ich prekursorów objętych postanowieniami Konwencji; obecności podczas

inspekcji; udzielania niezbędnych informacji i umożliwienia wglądu w dokumenty i rejestry dotyczące zakresu kontroli; sporządzania kopii żądanych dokumentów i rejestrów; pobierania próbek albo współdziałania w pobieraniu próbek; umożliwienia zespołowi inspekcyjnemu korzystania ze środków łączności oraz, o ile jest to możliwe, z innych urządzeń znajdujących się w kontrolowanym obiekcie zapewnienia odpowiednich warunków do pracy, w tym samodzielnych pomieszczeń i miejsc do przechowywania dokumentów (art. 18 ustawy o wykonywaniu Konwencji).

Mając na uwadze, że zgodnie z art. 2 ustawy o wykonywaniu Konwencji, jej przepisy stosuje się wobec osób fizycznych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz innych podmiotów mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także przedsiębiorców zagranicznych prowadzących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność z wykorzystaniem związków chemicznych i ich prekursorów objętych postanowieniami Konwencji to przyjąć należy, że zakres podmiotowy tego przestępstwa jest w pewnych wypadkach ograniczony. W doktrynie wskazuje się, że w przypadku odmowy dopuszczenia zespołu inspekcyjnego lub zespołu eskortującego do kontrolowanego obiektu, odpowiedzialność z art. 31 ustawy o wykonywaniu Konwencji poniosą osoby, które dysponują kontrolowanym obiektem, tj. właściciel lub kierownik kontrolowanego podmiotu, bowiem to one mają obowiązek dopuszczenia zespołu inspekcyjnego lub zespołu eskortującego do niego [452]. Podobnie, jak wskazuje Ryszard Stefański, odpowiedzialność za udzielenie nieprawdziwych informacji członkom zespołu inspekcyjnego i eskortującego poniosą osoby wyznaczone do składania tych informacji, a gdy takich osób nie będzie – kierownik lub inna osoba fizyczna upoważniona do reprezentowania kontrolowanej jednostki. Inne osoby mogłyby ponieść odpowiedzialność karną na podstawie analizowanego przepisu w sytuacji, gdyby faktycznie uniemożliwiły dostęp do obiektu, np. protestujący pracownicy blokujący dojście do zakładu produkcyjnego. Powyższe ograniczenia nie dotyczą pozostałych form tego występku określonych w przepisie jako „inny sposób uniemożliwiania lub utrudniania przeprowadzenia inspekcji", bowiem w takim wypadku, przestępstwo może być popełnione przez każdego. Jako przykład Ryszard Stefański podaje sytuację, gdy pracownicy nie chcą opuścić pomieszczenia, w którym mają być przechowywane dokumenty[453].

Wobec sprawcy tego przestępstwa można orzec grzywnę, karę ograniczenia wolności albo karę pozbawienia wolności do lat 3**.** Jako że penalizacja przewidziana w art. 31 ustawy

[452] W. Radecki, *Komentarz do art. 31*[w:] *Pozakodeksowe prawo karne…*, s. 208.
[453] R.A. Stefański, *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu…* s. 367-368.

o wykonywaniu Konwencji służy ochronie wartości nadrzędnych – bezpieczeństwa publicznego, porządku międzynarodowego oraz podstawowych dóbr człowieka, uzasadnia to przyjęcie w stosunku do tych zachowań najsurowszej reakcji karnej przewidzianej za tego typu występki polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli.

4.5.2. Utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym

W ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym[454], w art. 140 przewidziano odpowiedzialność karną dla tego, kto utrudnia przeprowadzenie przez uprawnione organy kontroli działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania lub obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (§1). Analogicznej karze podlega również ten, kto dopuszcza się tego czynu działając w imieniu lub interesie osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (§2). Przestępstwo to jest stosunkowo nowe i nie występowało w poprzednio obowiązującej ustawie określającej zasady podejmowania i wykonywania przez przedsiębiorców tego rodzaju działalności gospodarczej, tj. ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym[455].

Do wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy (1 sierpnia 2019 r.) uniemożliwianie przeprowadzenia kontroli przez uprawnione organy stanowiło wyłącznie podstawę do cofnięcia koncesji albo zmiany jej zakresu (art. 17 ust. 2 ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym z 2001 r.).

[454] Dz. U. z 2023 r. poz. 1743.
[455] Dz. U. Nr 67 poz. 679 ze zm.

Mimo że w uzasadnieniu projektu ustawy [456] nie wskazano na motywy, jakimi kierowano się przy wprowadzeniu tego typu czynu zabronionego, to należy przyjąć, że przedmiotem ochrony w tym wypadku będzie niezakłócone wykonywanie czynności kontrolnych u podmiotów wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Jako pośredni przedmiot ochrony można wskazać natomiast bezpieczeństwo i porządek publiczny. Wprowadzenie do ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym przepisów karnych stanowi również podkreślenie ważności zakresu reglamentowanej działalności[457].

W odniesieniu do analizowanego występku, brak jest jakichkolwiek wypowiedzi doktryny co do jego charakteru. Z tego względu aktualne pozostają przedstawione wcześniej rozważania dotyczące czynów zabronionych polegających na utrudnianiu bądź udaremnianiu kontroli, zwłaszcza z uwagi na podobieństwo w sposobie redakcji przepisów przewidujących ich penalizację. Czyn z art. 140 ust. 1 o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym ma charakter przestępstwa powszechnego, choć w praktyce jego sprawcą będzie zazwyczaj osoba powiązana z kontrolowanym podmiotem. Natomiast w art. 140 ust. 2 tej ustawy, gdzie oprócz podstawowego typu danego przestępstwa wprowadzono jego odmianę ograniczając krąg podmiotów mogących ponosić odpowiedzialność wyłącznie do osób działających w imieniu lub w interesie osoby prawnej bądź jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (tzw. klauzula zastępcza[458]), czyn ten będzie miał charakter przestępstwa indywidualnego.

Kontroli na podstawie powołanych przepisów podlegają przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, która jest działalnością koncesyjną. Kontrola tego typu jest prowadzona przez różne podmioty wskazane

[456] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, druk sejmowy nr 3347, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3347 (dostęp: 18.08.2025 r.), s. 1-80.
[457] H. Nowicki, *Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] *Prawo przedsiębiorców*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2020, s. 134.
[458] P. Ochman, *Uwagi o klauzuli odpowiedzialności zastępczej za przestępstwa w pozakodeksowym prawie karnym gospodarczym,* Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego, Tom XXVII, Wrocław 2011, s. 289-306.

w art. 123 ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, w różnych zakresach, w zależności od ich ustawowych kompetencji określonych przepisami odrębnymi. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, jako organ koncesyjny prowadzi kontrolę w zakresie zgodności wykonywanej działalności gospodarczej z wydaną koncesją, przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej, oraz oceny wykonywanej działalności gospodarczej z punktu widzenia obronności lub bezpieczeństwa państwa albo porządku publicznego, zaś komendanci wojewódzcy Policji prowadzą kontrolę w odniesieniu do wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, a także ich przechowywania i ewidencjonowania. Minister właściwy do spraw gospodarki kontroluje sposób i zgodność z prawem realizacji transakcji dokonanych na podstawie zezwoleń, certyfikatów importowych oraz poświadczonych oświadczeń końcowego użytkownika, o których mowa w art. 97 i art. 98 tej ustawy. Kontrola jest sprawowana także przez inne organy państwowe wyspecjalizowane w kontroli danego rodzaju działalności, upoważnione przez organ koncesyjny - w zakresie wskazanym przez ten organ, a także inne w zakresie swojej właściwości i kompetencji określonych w odrębnych przepisach. Do przeprowadzenia kontroli działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym minister właściwy do spraw wewnętrznych może także upoważnić Komendanta Głównego Policji, natomiast Komendant Główny Policji może powierzać przeprowadzenie kontroli komendantom wojewódzkim Policji.

Analizowana ustawa w art. 127 ściśle określa uprawnienia kontrolerów, którzy są uprawnieni do swobodnego wstępu na teren nieruchomości, obiektów, lokali lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarcza określona w koncesji, w tym na teren obszarów i obiektów, w których są przechowywane materiały wybuchowe, broń, amunicja oraz wyroby i technologia o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym; do żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępnienia danych i przedmiotów mających związek z zakresem kontroli; a także sporządzania lub żądania sporządzenia niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień i obliczeń.

Z tymi uprawnieniami są skorelowane określone w art. 128 ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym obowiązki

kontrolowanego przedsiębiorcy, do których należy zapewnienie osobom upoważnionym do przeprowadzenia kontroli warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności przez zapewnienie niezwłocznego przedstawiania żądanych dokumentów, terminowego udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach objętych kontrolą oraz, w miarę możliwości, oddzielnego pomieszczenia oraz sporządzanie niezbędnych do kontroli kopii dokumentów, w tym wydruków z nośników informacji, a także informatycznych nośników danych, wskazanych przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli.

Przestępstwo to jest zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Zagrożenie to należy ocenić jako odpowiednio wysokie i adekwatne do wagi chronionego dobra. Mając na uwadze przedmiot ochrony, trudno byłoby uzasadnić łagodniejszą penalizację, np. ograniczoną jedynie do grzywny lub krótkoterminowego pozbawienia wolności, jak ma to miejsce w przypadku przestępstw związanych z utrudnianiem kontroli w obszarach mniej newralgicznych, takich jak ochrona zwierząt w badaniach naukowych (art. 67 ust. 1 ustawy w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych) czy jakość paliw (art. 35 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw). Potencjalne skutki uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli w analizowanym obszarze mogą bowiem stanowić realne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, w tym ryzyko nielegalnego obrotu bronią lub materiałami wybuchowymi.

4.5.3. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

Odpowiedzialności karnej podlega również ten, kto udaremnia lub utrudnia przeprowadzenie czynności kontrolnych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Regulacje te zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego w związku z koniecznością dostosowania polskich przepisów do przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę

Komisji 2006/70/WE[459] oraz znowelizowanych zaleceń FATF (The Financial Action Task Force)[460]. Kontrola jest jednym z filarów unijnej polityki przeciwko praniu pieniędzy, obok monitoringu, prewencji, ścigania i karania i jak wskazuje Maksymilian Kuźmicz, celem wprowadzonych przepisów było także zwiększenie efektywności krajowego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[461]. Odpowiedzialność karna za utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzenia czynności kontrolnych była jednak przewidziana również w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[462], do której z dniem 1 grudnia 2002 r. na podstawie art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 27 września 2002 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł[463] dodano art. 37a stanowiący, że kto udaremnia lub utrudnia przeprowadzenie czynności kontrolnych, o których mowa w rozdziale 6, podlega grzywnie.

Przepis art. 157 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu zawiera normę blankietową. Ustawodawca nie wymienia przykładowych znamion tego czynu zabronionego, lecz odsyła ogólnie do czynności kontrolnych, o których mowa w rozdziale 12 tej ustawy, gdzie zawarto normy odnoszące się do sposobu i trybu przeprowadzenia kontroli oraz wskazano na obowiązki spoczywające na kontrolowanej instytucji.

Jako przedmiot ochrony w tym wypadku Paulina Sątowska-Strycharczyk, Łukasz Strycharczyk i Maciej Mierzejewski wskazują ochronę obrotu finansowego przed wprowadzeniem do niego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł[464]. Szerzej przedmiot ochrony analizuje Joanna Długosz uznając, że szczególną ochroną ustawodawca objął system finansowy, a ubocznym przedmiotem ochrony tych przepisów jest prawidłowe i rzetelne funkcjonowanie instytucji obowiązanych, określonych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu

[459] Dz. U. UE. L. z 2015 r. Nr 141, str. 73 ze zm.
[460] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, druk sejmowy nr 2233, Sejm VIII Kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2233 (dostęp: 18.08.2025 r.) s. 1.
[461] M. Kuźmicz, *Analiza i porównanie przepisów prawa polskiego z regulacjami Unii Europejskiej w zakresie zwalczenia prania pieniędzy w cyfrowym świecie,* Studia prawnoustrojowe 2021, nr 52, s. 223.
[462] Dz. U. Nr 116, poz. 1216.
[463] Dz. U. Nr 180, poz. 1500.
[464] P. Sątowska-Strycharczyk, Ł. Strycharczyk, M. Mierzejewski, *Komentarz do art. 157* [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz,* red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2024, s. 710.

terroryzmu, a także prawidłowe funkcjonowanie organów administracji rządowej właściwych w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy[465]. Na bardziej ogólny przedmiot ochrony wskazuje Tomasz Mierzwiński przyjmując, że jest nim nie tyle sam porządek i bezpieczeństwo obrotu, lecz prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych[466]. Według Beaty Paxford przedmiotem ochrony jest natomiast sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez instytucje obowiązane obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez uprawnione podmioty, a w szczególności wykonywanie przez te podmioty czynności kontrolnych w sposób prawidłowy, jak również bezpieczeństwo kontrolerów działających jako funkcjonariusze publiczni[467].

Przedstawiciele doktryny nie są zgodni co do tego, czy analizowane przestępstwo może zostać popełnione przez każdego, a w konsekwencji, czy sprawca musi być powiązany z kontrolowaną instytucją. Za powszechnym charakterem przestępstwa opowiadają się Paweł Sawicki i Maciej Zaborowski, którzy podkreślają, że sprawca nie musi być w żaden sposób powiązany z kontrolowaną instytucją obowiązaną, nie musi być jej pracownikiem. W ich ocenie, może to być nawet zupełnie przypadkowa osoba, ale pod warunkiem, że ma świadomość, iż odbywa się kontrola i jest to kontrola przeprowadzana na podstawie właściwych przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, przeprowadzają ją upoważnieni kontrolerzy, którzy należycie się przedstawili, wylegitymowali, przedstawili podstawę prawną kontroli, a nadto, kontrolowana jest instytucja obowiązana, która takiej kontroli może podlegać na podstawie przepisów ustawy[468]. Podobne stanowisko prezentuje Beata Paxford, która wymieniając przykładowe podmioty przestępstwa wskazuje na członka organu, pracownika instytucji obowiązanej, ale także osobę, która nie jest w żaden sposób związana z instytucją obowiązaną, o ile wskutek podjętych przez nią działań lub zaniechań doszło do opisanego w przepisie skutku, tj. udaremnienia lub utrudnienia czynności kontrolnych[469]. Za powszechnym charakterem przestępstwa z art. 157 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu opowiadają się także

[465] J. Długosz, *Przestępstwa prania pieniędzy* [w:] *Prawo karne gospodarcze. System Prawa Handlowego. Tom 10*, red. R. Zawłocki, Warszawa 2018, s. 443.
[466] T. Mierzwiński, *Komentarz do art. 157* [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. W. Kapica, Warszawa 2020, s. 373, także M. Hara, R. Kierzynka., P. Kołodziejski, *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 350.
[467] B. Paxford, *Komentarz do art. 157* [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023, s. 528.
[468] P. Sawicki, M. Zaborowski, *Komentarz do art. 157* [w:] *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu [w:] Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. P. Zapadka, Warszawa 2023, s. 579.
[469] B. Paxford, *Komentarz do art. 157…*, s. 528.

Paulina Sątowska-Strycharczyk, Łukasz Strycharczyk i Maciej Mierzejewski motywując to tym, że w opisie ustawowym znamię podmiotu nie zostało określone przez użycie dodatkowej cechy[470]. Tomasz Mierzwiński wskazuje, iż podmiotem analizowanego występku określonego niniejszym artykułem może być każda osoba zatrudniona w instytucji obowiązanej bez względu na formę zatrudnienia, co sugeruje jednak zawężenie potencjalnych podmiotów przestępstwa[471]. Najbardziej radykalny pogląd w tym zakresie prezentuje natomiast Joanna Długosz, która jednoznacznie stwierdza, że jest to przestępstwo indywidualne, którego podmiotem może być wyłącznie osoba działająca w imieniu lub na rzecz instytucji obowiązanej, wymienionej enumeratywnie w art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[472].

Tradycyjnie już rozbieżności występują także w zakresie tego, czy przestępstwo z art. 157 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest przestępstwem formalnym, czy materialnym. Za tym, iż dla bytu przestępstwa nie jest wymagany skutek opowiadają się Paweł Sawicki i Maciej Zaborowski[473]. Pogląd ten podziela Joanna Długosz podkreślając, że dla jego popełnienia wystarczające jest samo uniemożliwienie lub utrudnienie przeprowadzenia czynności kontrolnych przez wskazany podmiot[474]. Przeciwne stanowisko prezentują Paulina Sątowska-Strycharczyk, Łukasz Strycharczyk i Maciej Mierzejewski, którzy podkreślają, że działanie sprawcy musi prowadzić do udaremnienia lub utrudnienia przeprowadzenia czynności kontrolnych, o których mowa w rozdziale 12, a skutek ten nie jest prawnie irrelewantny. Dopiero jego wystąpienie będzie implikowało wypełnienie znamion czynu, co oznacza, że osoba mająca na celu podjęcie działań zmierzających do udaremnienia czy utrudnienia przeprowadzenia czynności kontrolnych nie będzie sprawcą omawianego czynu zabronionego tak długo, aż jej działanie nie wywoła skutku zewnętrznego w postaci udaremnienia bądź utrudnienia tych czynności[475].

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że na gruncie komentarzy do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu pojawiają się poglądy, iż czyn z art. 157 można popełnić także nieumyślnie, mimo że w doktrynie wydaje się ugruntowany pogląd, iż przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli można popełnić wyłącznie z winy umyślnej. Stanowisko o możliwości popełnienia

[470] P. Sątowska-Strycharczyk, Ł. Strycharczyk, M. Mierzejewski, *Komentarz do art. 157…*, s. 711.
[471] T. Mierzwiński, *Komentarz do art. 157…*, s. 373.
[472] J. Długosz, *Przestępstwa prania pieniędzy…*, s. 443.
[473] P. Sawicki, M. Zaborowski, *Komentarz do art. 157…,* s. 579.
[474] J. Długosz, *Przestępstwa prania pieniędzy…*, s. 443.
[475] P. Sątowska-Strycharczyk, Ł. Strycharczyk, M. Mierzejewski, *Komentarz do art. 157…*, s. 711.

przestępstwa z art. 157 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu umyślnie bądź nieumyślnie prezentuje Beata Paxford, która jednak szerzej go nie uzasadnia[476]. Podobnie Paweł Sawicki i Maciej Zaborowski wskazują, że czyn ten można popełnić umyślnie albo nieumyślnie, a w obu przypadkach zagrożenie karą jest takie samo, lecz szerzej nie odnoszą się do tego problemu[477]. Pogląd ten nie jest jednak właściwy. Zarówno „udaremnianie", jak i „utrudnianie" czynności kontrolnych wskazuje na działanie ukierunkowane, nacechowane świadomością i wolą sprawcy. Są to określenia językowe, które implikują istnienie zamiaru, a nie jedynie lekkomyślności czy niedbalstwa. Utrudniać czy udaremniać można bowiem tylko wówczas, gdy sprawca podejmuje zachowanie z intencją stworzenia przeszkody dla kontrolującego – a przynajmniej godzi się na to, że takie przeszkody powstaną. Nadto, należy zwrócić uwagę na ustanowioną w art. 8 k.k. zasadę, iż występek można popełnić także nieumyślnie, jeżeli ustawa tak stanowi.

Kontroli uregulowanej w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu podlegają instytucje obowiązane, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 2 ust. 1 tej ustawy. Katalog ten jest zamknięty i nie powinien być interpretowany rozszerzająco. Rolą instytucji zobowiązanych jest stosowanie określonych środków i narzędzi mających na celu redukcję zjawiska prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a ich cechą wspólną jest to, że prowadzona przez nie działalność wiąże się z przepływem dużych wartości majątkowych[478]. Do instytucji zobowiązanych zalicza się m.in. banki, fundusze inwestycyjne, zakłady ubezpieczeń, notariuszy, radców prawnych, adwokatów, doradców podatkowych, czy pośredników w obrocie nieruchomościami.

Podstawowym podmiotem, który sprawuje kontrolę nad instytucjami obowiązanymi w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest Generalny Inspektor Informacji Finansowej. Obok tego podmiotu, kontrolę określaną jako subsydiarna[479], wykonują również inne podmioty określone w art. 130 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, a kontrola taka jest wykonywana w stosunku do określonych kategorii instytucji zobowiązanych w granicach przysługującego tym organom prawa nadzoru lub kontroli, określonego w odrębnych przepisach. Do tych podmiotów zalicza się Prezesa Narodowego Banku Polskiego, który prowadzi kontrolę w odniesieniu

[476] B. Paxford, *Komentarz do art. 157…*, s. 527.
[477] P. Sawicki, M. Zaborowski, *Komentarz do art. 157…,* s. 580.
[478] K. Dygaszewicz, *Komentarz do art. 2* [w:] *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* [w:] *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. P. Zapadka, Warszawa 2023, s. 37.
[479] M. Marczuk, Ł. Świątek, *Komentarz do art. 130* [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz*, red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2024, s. 607.

do podmiotów prowadzących działalność kantorową w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe [480], Komisję Nadzoru Finansowego, która prowadzi kontrolę w odniesieniu do instytucji obowiązanych przez nią nadzorowanych, Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową w odniesieniu do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, prezesów sądów apelacyjnych w odniesieniu do notariuszy, naczelników urzędów celno-skarbowych w odniesieniu do instytucji obowiązanych kontrolowanych przez te organy, wojewodów i starostów w odniesieniu do stowarzyszeń oraz ministrów lub starostów w odniesieniu do fundacji.

Przedmiotem kontroli jest prawidłowość realizacji przez instytucje obowiązane i inne podmioty określonych w ustawie obowiązków służących zapobieganiu wykorzystaniu systemu finansowego do działań przestępczych. Kontrola obejmuje w szczególności sposób stosowania środków bezpieczeństwa finansowego (m.in. identyfikacji i weryfikacji klienta, monitorowania transakcji), wywiązywania się z obowiązków rejestracyjnych i sprawozdawczych wobec Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, prowadzenia dokumentacji oraz wdrażania procedur wewnętrznych przeciwdziałających praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Jej celem jest zapewnienie, aby instytucje obowiązane skutecznie realizowały nałożone na nie wymogi ustawowe i nie dopuszczały do wykorzystywania swoich usług w procederze o charakterze kryminalnym.

Uprawnienia kontrolera określone w art. 136 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu obejmują prawo do swobodnego poruszania się w miejscach i pomieszczeniach objętych kontrolą, bez obowiązku uzyskania przepustki. Kontroler przy tym nie podlega rewizji osobistej. Zgodnie natomiast z art. 137 ust. 1 tej ustawy, kontrolowana instytucja obowiązana ma obowiązek zapewnić kontrolerowi warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności przedstawić w wyznaczonym terminie żądane dokumenty i materiały, zapewnić terminowe udzielanie informacji, udostępnić w niezbędnym zakresie środki łączności, a także inne urządzenia techniczne, umożliwić sporządzanie kopii, filmowanie, fotografowanie, dokonywanie nagrań dźwiękowych oraz przedłożyć urzędowe tłumaczenia na język polski sporządzonych w języku obcym dokumentów mających znaczenie dla kontroli. Dodatkowo, informacje pisemne sporządzane przez kontrolowaną instytucję obowiązaną na potrzeby przeprowadzanej kontroli powinny być podpisane przez osoby upoważnione do ich sporządzenia.

[480] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1131 ze zm.

Czyn zabroniony z art. 157 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest zagrożony wyłącznie karą grzywny, co oznacza, że podobnie jak w przypadku przestępstwa z art. 54 pkt 1 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym, nie ma możliwości skazania sprawcy tego przestępstwa na karę ograniczenia albo pozbawienia wolności. Jednocześnie nie ma podstaw do potraktowania tego czynu jako wykroczenia, bowiem nie została wskazana górna granica grzywny, o czym wcześniej szerzej była mowa. W tym miejscu należy jedynie podkreślić, że wbrew uwagom Beaty Paxford[481], zbieżny pogląd w tym zakresie jest prezentowany w powołanym już na stronie 133 orzecznictwie.

4.5.4. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli przestrzegania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych

Udaremnianie lub utrudnianie kontrolującemu prowadzenia kontroli jest penalizowane również w ustawie o ochronie danych osobowych, w której art. 108 ust. 1 przewiduje odpowiedzialność karną dla tego, kto udaremnia lub utrudnia kontrolującemu prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych. Regulacja ta stanowi istotny element systemu gwarancji prawidłowego i skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie danych osobowych. Wprowadzona penalizacja ma na celu wzmocnienie pozycji organów kontrolnych oraz zapewnienie, aby kontrola wykonywana była w sposób rzetelny i wolny od jakichkolwiek zakłóceń, co pośrednio chroni konstytucyjne prawo jednostki do ochrony danych osobowych. Podkreślić przy tym należy, że mimo harmonizacji prawa ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej, państwa członkowskie mogą według własnego uznania wprowadzić przepisy o odpowiedzialności karnej za naruszenie ochrony danych osobowych[482].

Przepis o zbliżonej treści obowiązywał również na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[483] (art. 54a), do której został dodany w dniu 7 marca 2011 r. na podstawie art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz niektórych innych ustaw[484] w celu zwiększenia efektywności przyjętych rozwiązań w zakresie stosowania sankcji karnych wobec

[481] B. Paxford, *Komentarz do art. 157…*, s. 527-528.
[482] M. Zimna, *Odpowiedzialność karna za naruszenie ochrony danych osobowych*, Prokuratura i Prawo 2020, nr 1, s. 62.
[483] t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm.
[484] Dz. U. nr 229, poz. 1497.

podmiotów naruszających przepisy ustawy[485]. Co ciekawe, początkowo w projekcie ustawy proponowano, aby czyn polegający na uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia czynności kontrolnych stanowił delikt administracyjny, który mógł zostać popełniony przez kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej albo osobę działającą z jego upoważnienia, którzy uniemożliwiają lub utrudniają przeprowadzenie czynności kontrolnych. Za taki czyn, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych miał mieć możliwość nałożenia kary pieniężnej w wysokości do 300% miesięcznego wynagrodzenia. Proponowana regulacja (art. 48a ust. 4) była, jak wskazywano w uzasadnieniu projektu ustawy, konsekwencją praktycznych problemów, z którymi Generalny Inspektor spotkał się w swojej dotychczasowej działalności, gdy kontrolowane podmioty utrudniały bądź wręcz uniemożliwiały przeprowadzanie kontroli, do których inspektorzy są upoważnieni z mocy prawa[486]. Projekt ten został zmieniony na etapie prac w komisjach i ostatecznie wprowadzono do ustawy art. 54a, który penalizował zachowanie polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli w zakresie ochrony danych osobowych, prowadzonej przez osobę upoważnioną.

Jako przedmiot ochrony w tym wypadku wskazuje się powagę władzy państwowej oraz prawidłowość wykonywanej kontroli, a pośrednio – prawidłowe zabezpieczenia danych osobowych przetwarzanych przez danego administratora[487], właściwe, niezakłócone funkcjonowanie, prowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych przez podmioty do tego powołane[488], czy też wszystkie te wartości, których ochronie służy kontrola - przede wszystkim prawo do ochrony danych osobowych[489]. Jako uboczny przedmiot ochrony można natomiast przyjąć właściwe i niezakłócone wykonywanie czynności kontrolnych przez osoby posiadające wiedzę specjalistyczną, które mogą zostać przybrane przez kontrolującego do pomocy[490].

W przypadku czynu z art. 108 ustawy o ochronie danych osobowych przedstawiciele doktryny są zgodni, iż przestępstwo to ma charakter powszechny, przy czym w sytuacji,

[485] Uzasadnienie do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych, druk sejmowy nr 488, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/488, dostęp: (18.08.2025 r.) s. 1.
[486] *Ibidem*, s. 9-10.
[487] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia …*, s. 467.
[488] J. Łuczak-Tarka, *Komentarz do art. 108* …, s. 537.
[489] A. Błachnio-Parzych, *Przepisy karne w ustawie…*, s. 22.
[490] D. Sieradzka, *Odpowiedzialność karna za utrudnianie i udaremnianie prowadzenia kontroli na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 10 maja 2018 r. Podstawowe zagadnienia karnoprawne*, Problemy Prawa Karnego 2020, tom 30, nr 4, s. 174.

gdy jest ono popełniane przez zaniechanie, staje się przestępstwem indywidualnym [491]. Do przypisania prawnokarnej odpowiedzialności za analizowany czyn zabroniony w formie zaniechania konieczne jest wykazanie istnienia prawnego szczególnego obowiązku podmiotu[492]. O powszechnym, co do zasady, charakterze przestępstwa przesądza posługiwanie się przez ustawodawcę zaimkiem „kto", co jednoznacznie wskazuje, iż zakaz udaremnienia lub utrudnienia kontroli inspektora ciąży na każdej osobie, w tym na każdym pracowniku kontrolowanego [493]. W praktyce największą grupą osób, które mogą dopuścić się tego przestępstwa, stanowią osoby upoważnione przez administratora lub podmiot przetwarzający do przetwarzania danych osobowych[494]. Olga Legat dodaje, że może być ono popełnione przez każdego, kto powinien ułatwiać kontrolę lub jej nie utrudniać[495].

W dostępnych komentarzach, autorzy uznają czyn z art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych za przestępstwo materialne. Jak wskazuje Joanna Łuczak-Tarka , dla jego dokonania konieczne jest wystąpienie skutku w postaci całkowitego uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli poprzez niedopuszczenie do jej rozpoczęcia, doprowadzenie do jej przerwania lub zakończenia przed osiągnięciem jej celu (udaremnianie kontroli) lub też takie zakłócenie przebiegu rozpoczętej już kontroli, które istotnie ogranicza efektywność prowadzonych czynności kontrolnych (utrudnianie kontroli)[496]. Zbieżny pogląd został również zaprezentowany przez Joannę Łuczak na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie danych osobowych z 1997 r.[497].

Zasady prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych zostały uregulowane w rozdziale 9 ustawy o ochronie danych osobowych (art. 78-91). Kompetencje do przeprowadzenia kontroli zostały zastrzeżone dla Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który upoważnia do tego pracownika Urzędu Ochrony Danych Osobowych lub ewentualnie personel organu nadzorczego państwa członkowskiego Unii Europejskiej uczestniczący we wspólnych operacjach nadzorczych. Ponadto, do udziału

[491] J. Łuczak-Tarka, *Komentarz do art. 108*…, s. 536; M. Kawecka, *Odpowiedzialność karna za naruszenie ochrony danych osobowych,* Roczniki Administracji i Prawa 2021, tom XXI, z. 2, s. 110.
[492] W. Mincewicz-Podrecka, *Prawnokarna odpowiedzialność administratorów…*, s. 93.
[493] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia…*, s. 467.
[494] P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz,* Warszawa 2025, s. 992.
[495] O. Legat, *Komentarz do art. 108* [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz,* red. B. Marcinkowski, Warszawa 2018, s. 267.
[496] J. Łuczak-Tarka, *Komentarz do art. 108*…, s. 539; T. Banyś [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz,* red. M. Gumularz, K. Kozieł, P. Kozik, Warszawa 2018, s. 479.
[497] J. Łuczak, *Konsekwencje prawne z tytułu naruszenia reguł przetwarzania i ochrony danych osobowych* [w:] Banyś T.A.J., Bielak-Jomaa E., Kuba M., Łuczak J., *Prawo ochrony danych osobowych. Podręcznik dla studentów i praktyków,* Warszawa 2016, s. 185.

w kontroli może zostać upoważniona przez Prezesa Urzędu osoba posiadającą wiedzę specjalistyczną, jeżeli przeprowadzenie czynności kontrolnych wymaga takiej wiedzy. Może to dotyczyć zwłaszcza fachowej wiedzy informatycznej[498], przy czym chodzi tu o wiedzę specjalistyczną dotyczącą faktów, a nie wiedzę z zakresu prawa[499].

Zakres uprawnień kontrolujących został określony w art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych i mają oni prawo do: wstępu w godzinach od 6:00 do 22:00 na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń; wglądu do dokumentów i informacji mających bezpośredni związek z zakresem przedmiotowym kontroli; przeprowadzania oględzin miejsc, przedmiotów, urządzeń, nośników oraz systemów informatycznych lub teleinformatycznych służących do przetwarzania danych; żądania złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz przesłuchiwania w charakterze świadka osoby w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego, a także zlecania sporządzania ekspertyz i opinii. W doktrynie wskazuje się, że istotne znaczenie dla tego typu kontroli mogą mieć różnego rodzaju dokumenty i informacje, m.in. rejestr czynności przetwarzania, o którym mowa w art. 30 rozporządzenia 2016/679[500], czy też umowy powierzenia przetwarzania danych zawarte na mocy art. 28 rozporządzenia 2016/679. Zlecanie sporządzenia ekspertyzy i opinii, podobnie jak udział w kontroli osoby posiadającej wiedzę specjalistyczną, będzie zwykle związane z koniecznością analizy przetwarzania danych w systemach informatycznych, która wymaga fachowej, specjalistycznej wiedzy[501].

W dalszych ustępach przepisu art. 84 ustawy o ochronie danych osobowych zostały wskazane obowiązki podmiotów kontrolowanych w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych i należą do nich przede wszystkim zapewnienie warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, a w szczególności sporządzanie we własnym zakresie potwierdzonych za zgodność z oryginałem kopii lub wydruków dokumentów oraz informacji zgromadzonych na nośnikach, w urządzeniach lub systemach informatycznych lub teleinformatycznych służących do przetwarzania danych. Obowiązek ten został nałożony zarówno w odniesieniu do kontrolujących, jak i pozostałych osób upoważnionych do udziału w kontroli.

---

[498] P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie…,* s. 929.

[499] S. Szczepaniak, *Komentarz do art. 82* [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz,* red. M. Czerniawski, M. Kawecki, Warszawa 2019, s. 260.

[500] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm., dalej: „rozporządzenie 2016/679".

[501] G. Sibiga, *Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych*, Warszawa 2003, s. 145.

W doktrynie nie jest jednolite stanowisko, czy zakresem odpowiedzialności karnej z art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych będzie objęte utrudnianie lub udaremnianie udziału w kontroli „osobie posiadającej wiedzę specjalistyczną", która może zostać upoważniona przez Prezesa Urzędu do udziału w kontroli. Zdaniem Darii Sieradzkiej, znamiona czynu z art. 108 tej ustawy zostaną wypełnione również wtedy, gdy działania lub zaniechania kontrolowanego dotyczyć będą upoważnionego do udziału w kontroli eksperta[502]. Jako przykład takich zachowań autorka podaje niewpuszczenie upoważnionego eksperta na teren przedsiębiorstwa. Przeciwny pogląd prezentuje Paweł Barta, który powołując się na potrzebę zawężającej wykładni art. 108 ust. 1 cyt. ustawy, jako normy o charakterze prawnokarnym wywodzi, że zakresem odpowiedzialności karnej ukształtowanej w tym przepisie nie będzie objęte utrudnianie lub udaremnianie udziału w kontroli „osobie posiadającej wiedzę specjalistyczną"[503].

Za prawidłowy należy przyjąć drugi z poglądów. Osoba posiadająca wiedzę specjalistyczną, o której mowa w art. 82 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, jest jedynie upoważniona do udziału w kontroli, a nie do jej prowadzenia. W konsekwencji nie jest kontrolującym, w przeciwieństwie do pracownika Urzędu Ochrony Danych Osobowych lub ewentualnie personelu organu nadzorczego państwa członkowskiego Unii Europejskiej uczestniczącego we wspólnych operacjach nadzorczych, którzy wprost w art. 79 ust. 1 zostali określeni jako „kontrolujący". Tymczasem przepis art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych jednoznacznie stanowi o utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli „kontrolującemu".

Za popełnienie przestępstwa z art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych przewidziane zostały sankcje w postaci: grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Na tle innych ustaw penalizujących podobne zachowania, zagrożenie z art. 108 ust. 1 tej ustawy wydaje się proporcjonalne i odpowiednie. Czyn ten godzi bowiem jedynie pośrednio w bezpieczeństwo państwa czy porządek publiczny, a utrudnianie kontroli obszarze danych osobowych nie wiąże się co do zasady z tak natychmiastowym i bezpośrednim zagrożeniem dóbr jak np. w obrocie materiałami wybuchowymi (art. 140 o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym), gdzie zastosowano sankcję do 3 lat pozbawienia wolności. Takie wyważenie

[502] D. Sieradzka, *Odpowiedzialność karna za utrudnianie…*, s. 174.
[503] P. Barta, *Komentarz do art. 108* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021, s. 843.

sankcji należy ocenić pozytywnie, jest ono bowiem adekwatne do wartości chronionego dobra. Równolegle, jak zwraca uwagę Anna Dmochowska[504], za czyn wyczerpujący znamiona udaremniania lub utrudniania kontroli polegający na niezapewnieniu dostępu do wszystkich pomieszczeń administratora lub podmiotu przetwarzającego, w tym sprzętu i środków służących do przetwarzania danych, może zostać nałożona na administratora lub podmiot przetwarzający administracyjna kara pieniężna do 20 000 000 EUR, zgodnie z art. 83 ust. 5 lit. e Rozporządzenia 2016/679. I tak, w rozpoznawanej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie kontrolował prawidłowość wydanej przez Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych decyzji o nałożeniu na Starostę kary pieniężnej w kwocie 100 000 zł za odmowę inspektorom Urzędu Ochrony Danych Osobowych dostępu do części zasobów i pomieszczeń oraz uniemożliwienie dokonania czynności w zakresie przewidzianym w upoważnieniach kontrolnych, ograniczając je jedynie do niektórych punktów. Zaniechanie to, polegające na braku współpracy oraz odmowie zapewnienia dostępu do danych, systemów i infrastruktury służącej ich przetwarzaniu, organ uznał za naruszenie obowiązku współdziałania z organem kontrolnym, przewidzianego w ustawie o ochronie danych osobowych, a Sąd to stanowisko podzielił[505]. Karę pieniężną w kwocie 15 000 zł na podstawie art. 83 ust. 5 lit. e Rozporządzenia 2016/679 nałożono również na spółkę (właściciela serwisu internetowego), która nie zapewniła Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych dostępu do danych osobowych i innych informacji niezbędnych do rozpatrzenia skierowanej do niego skargi. na niezgodne z przepisami Rozporządzenia 2016/679 przetwarzanie przez spółkę w celach marketingowych danych osobowych obywatela Niemiec, pomimo zgłoszonego sprzeciwu[506]. W tym miejscu dochodzi zatem do styku odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością administracyjną, która szerzej zostanie opisana w rozdziale czwartym.

[504] A. Dmochowska, A. Piotrowska, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 164.
[505] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2021 r., II SA/Wa 1746/20, LEX nr 3280205.
[506] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2021 r., II SA/Wa 1429/20, LEX nr 3219400.

4.5.5. Udaremnianie lub istotne utrudnianie kontroli przestrzegania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości

W art. 55 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości przewidziano występek polegający na udaremnianiu lub istotnym utrudnianiu kontrolującemu przeprowadzenie kontroli przestrzegania przepisów tej ustawy. Regulacje te znajdą zastosowanie w sytuacji, gdy dane osobowe będą przetwarzane przez właściwe organy w celu rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania i zwalczania czynów zabronionych, w tym zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także wykonywania tymczasowego aresztowania, kar, kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności (art. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości).

Konstrukcja przestępstwa z jest bardzo zbliżona do przestępstwa z art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, a zasadność dublowania przepisów karnych w obu tych ustawach jest poddawana w wątpliwość[507].

Jako przedmiot ochrony w tym wypadku można wskazać właściwe, niezakłócone funkcjonowanie, prowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, a zatem w obszarze szczególnie wrażliwym, jakim jest działalność organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne i ściganie przestępstw. Pośrednio można przyjąć, że przepis ten chroni również prawo jednostki do ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej), które w tym przypadku odnosi się do danych przetwarzanych w związku z wykonywaniem czynności represyjnych państwa, a więc w sytuacjach, w których ryzyko nadużyć i ingerencji w prywatność jest szczególnie wysokie. Pod pojęciem kontroli przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości należy rozumieć kontrolę przeprowadzaną przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych na podstawie art. 6 tej ustawy, w celu wykonania nałożonych na niego zadań w zakresie monitorowania i egzekwowania stosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych

[507] M. Nawacki, *Kryminalizacja naruszenia ochrony danych osobowych*, Studia Prawnoustrojowe 2021, nr 52, s. 311.

w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych, kontroli zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami ustawy oraz prowadzenia postępowania w sprawie stosowania tej ustawy[508]. Do prowadzenia tego typu kontroli stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 9 ustawy o ochronie danych osobowych, z wyłączeniem niektórych regulacji (art. 6 zdanie 2). Poprzez to odesłanie, zakres uprawnień kontrolujących jak i skorelowanych z nimi obowiązków ciążących na kontrolowanych podmiotach będzie analogiczny w przypadku obu omawianych ustaw dotyczących ochrony danych osobowych i uwagi zawarte przy omawianiu przepisu art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych pozostają aktualne. Należy jednak zwrócić uwagę, że omawianej kontroli nie może prowadzić personel organu nadzorczego państwa członkowskiego Unii Europejskiej uczestniczący we wspólnych operacjach nadzorczych, a wyłączenie to uzasadnione jest wzmożoną ochroną danych osobowych zbieranych w celach rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania i zwalczania czynów zabronionych[509].

Kluczowa z punktu widzenia analizy znamion czynności sprawczej przestępstwa z art. 55 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości jest także różnica, że odpowiedzialność na podstawie tego przepisu będzie ponosił wyłącznie ten podmiot, który będzie utrudniał przeprowadzenie kontroli w sposób istotny, podczas gdy przy przestępstwie z art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych wystarczy „zwykłe" utrudnianie kontrolującemu prowadzenie kontroli. Jak wskazuje Agnieszka Grzelak powołując się na wypowiedź podsekretarza stanu w MSWiA Renaty Szczęch podczas posiedzenia Sejmu w dniu 12 grudnia 2018 r.[510], z przebiegu prac nad ustawą o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości wynika, że był to celowy zabieg, by wprowadzić rozróżnienie w odniesieniu do organów administracji publicznej [511].

Omawiane przestępstwo jest zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Również w tym wypadku zagrożenie karą należy ocenić pozytywnie, jako odpowiednie do chronionego dobra.

---

[508] P. Liwszic, *Komentarz do art. 55* [w:] P. Liwszic, T. Ochocki, Ł. Pociecha, *Ustawa o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Komentarz,* Warszawa 2019, s. 279.

[509] *Ibidem.*

[510] Wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Renaty Szczęch na posiedzeniu Sejmu nr 74 w dniu 12.12.2018 r. https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=74&dzien=1&wyp=261&view=3&SessionID=4FB8CAAB5DCD58A2D663D8A8ED27B95A9DE65F5E (dostęp: 19.08.2025 r.)

[511] A. Grzelak, M. Wróblewski, *Komentarz do art. 55* [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Komentarz*, red. A. Grzelak, Warszawa 2019, s. 508.

4.5.6. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli działalności wykonywanej w zakresie usług ochrony osób i mienia

Świadczenie usług ochrony osób i mienia z uwagi na swój bezpośredni związek z bezpieczeństwem jednostek oraz porządkiem publicznym podlega szczególnemu reżimowi prawnemu. Integralnym elementem tego reżimu jest kontrola działalności podmiotów działających w tym obszarze. Z tego względu penalizacji poddano także zachowania zmierzające do utrudniania bądź udaremniania czynności kontrolnych, jako zagrażające skuteczności nadzoru państwa nad tą wrażliwą sferą działalności.

Utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzania kontroli działalności wykonywanej w zakresie usług ochrony osób i mienia jest traktowane jak przestępstwo. Ustawodawca w tym wypadku w art. 50b ustawy o ochronie osób i mienia odwołuje się ściśle do udaremniania lub utrudniania wykonania czynności służbowej osobie upoważnionej do przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej. Występek ten został dodany do ustawy o ochronie osób i mienia w dniu 1 stycznia 2014 r. na podstawie art. 9 pkt 17 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów [512].

Przedmiotem ochrony jest w tym wypadku prawidłowe funkcjonowanie kontroli działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorcę w zakresie usług ochrony osób i mienia, a celem przepisu będzie zabezpieczenie przeprowadzenia obiektywnej, kompetentnej, sprawnej i skutecznej kontroli[513].

Nie budzi sporów, że analizowane przestępstwo jest przestępstwem powszechnym[514]. Analogicznie, jak przy omówionych już występkach wskazuje się jednak, że sprawcami z reguły będą pracownicy kontrolowanej jednostki, którzy mogą być zainteresowani nieprzeprowadzeniem kontroli [515]. Zdaniem Filipa Radoniewicza, dla bytu tego przestępstwa obojętne jest, czy ostatecznie kontrola została w pełni przeprowadzona, zatem należy je kwalifikować jako przestępstwo formalne[516].

Wprowadzenie omawianych regulacji i reglamentacja działalności wykonywanej w zakresie usług ochrony osób i mienia polegająca na konieczności uzyskania koncesji

[512] Dz. U. poz. 829.
[513] F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 50b* [w:] *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Warszawa 2020, Legalis/el., art. 50b, Nb 2.
[514] R. Kręgulec, P. Pajorski, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 50b, teza 7.
[515] R.A. Stefański, *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu…,* s. 346.
[516] F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 50b…*, art. 50b, Nb 4.

wydawanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych są uzasadnione delikatną materią, jaką jest rynek usług o charakterze quasi-policyjnym, w ramach którego osoby wykonujące czynności w tym zakresie mają na zasadach określonych w przepisach ogólnych prawo do użycia środków przymusu bezpośredniego, jak również broni palnej[517]. W konsekwencji, ustawodawca założył przeprowadzanie określonych kontroli tego rodzaju działalności, przez uprawnione podmioty w ramach przyznanych im kompetencji. Jak wskazuje Tomasz R. Aleksandrowicz, zakres tej kontroli obejmuje zgodność wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, przestrzeganie szczególnych warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz przepisów ustawy o ochronie osób i mienia i aktów wykonawczych, przy czym kontrola może zostać również przeprowadzona w zakresie obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli lub innego ważnego interesu publicznego[518].

Podmiotem upoważnionym do przeprowadzenia kontroli działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia wymagającej koncesji jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, który może jednak upoważnić do tego Komendanta Głównego Policji, który natomiast może powierzać przeprowadzenie kontroli komendantom wojewódzkim Policji (art. 23 ustawy o ochronie osób i mienia). Do kontroli działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia dotyczących prawidłowości dokonywania kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanej w portach lotniczych, minister właściwy do spraw wewnętrznych może natomiast upoważnić Komendanta Głównego Straży Granicznej, ten zaś może powierzyć przeprowadzenie kontroli komendantom oddziałów Straży Granicznej (art. 23a ustawy).

Uprawnienia osób upoważnionych przez organ koncesyjny do dokonywania kontroli działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia zostały wskazane w art. 23c ust. 2 ustawy o ochronie osób i mienia i należy do nich prawo wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarcza objęta koncesją, w dniach i w godzinach, w których ta działalność jest wykonywana lub powinna być wykonywana, w tym swobodnego wstępu na teren chronionych obszarów i obiektów, a także innych miejsc, w których jest prowadzona ochrona w ramach wykonywanej działalności gospodarczej; prawo żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępnienia danych i przedmiotów mających związek z przedmiotem kontroli, a także prawo do legitymowania pracowników ochrony w celu ustalenia lub potwierdzenia ich tożsamości.

[517] R. Kręgulec, P. Pajorski, *Ustawa o ochronie…*, art. 50b, teza 1.
[518] T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 123.

W tym miejscu warto zwrócić również uwagę na uprawnienia kontrolne, które przysługują Komendantowi Głównemu Policji, Ministrowi Obrony Narodowej za pośrednictwem Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, w ramach sprawowanego nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi[519]. Nadzór ten sprawowany jest w zakresie zasad i sposobów realizacji zadań ochrony osób i mienia, sposobów użycia przez pracowników tych formacji środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej oraz posiadania przez pracowników ochrony niezbędnych kwalifikacji[520]. W ramach sprawowanego nadzoru, zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie osób i mienia, organ nadzorujący ma prawo wstępu na teren obszarów i obiektów, a także innych miejsc, w których jest prowadzona ochrona oraz żądania wyjaśnień i udostępniania bądź wglądu w dokumentację ochronną. Skorelowany z tym uprawnieniem jest spoczywający na kontrolowanym, tj. specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej obowiązek niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów, a także obowiązek terminowego udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach objętych kontrolą.

Mimo że przepis art. 43 ustawy o ochronie osób i mienia odwołuje się do nadzoru nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, a nie kontroli, podczas gdy znaczenie tych pojęć nie jest tożsame[521], to przyjąć należy, że przestępstwo z art. 50b ustawy o ochronie osób i mienia może popełnić również ten, kto udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej osobie upoważnionej do przeprowadzania kontroli w ramach wykonywanego przez Komendanta Głównego Policji, Ministra Obrony Narodowej za pośrednictwem Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, czy Komendanta Głównego Straży Granicznej nadzoru.

Omawiany występek jest zagrożony karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności do lat 2. Na tle przedmiotu ochrony, który jest ściśle powiązany z bezpieczeństwem jednostek oraz porządkiem publicznym, poziom zagrożenia ustawowego jawi się jako adekwatny i proporcjonalny. Kara do 2 lat pozbawienia wolności spełnia podwójną funkcję: z jednej strony umożliwia sądowi wymierzenie sankcji o charakterze wolnościowym lub finansowym w razie mniej doniosłych naruszeń, z drugiej – pozostawia

[519] R. A. Stefański, *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu…,* s. 344.
[520] G. Gozdór, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 231.
[521] M. Nowikowska, *Komentarz do art. 43* [w:] *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Warszawa 2020, s. 235-236.

możliwość zastosowania kary izolacyjnej w przypadku rażącego i zawinionego zakłócenia czynności kontrolnych.

4.5.7. Udaremnianie kontroli prowadzonej na podstawie Prawa budowlanego

Do pozakodeksowych przestępstw przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli należy zaliczyć również występek określony w art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, który przewiduje odpowiedzialność karną za udaremnianie określonych ustawą czynności organów administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego. Jak wskazuje Edward Radziszewski, przepis ten może zostać zastosowany do różnych kompetencji przyznanych organom na podstawie przepisów prawa, jeżeli z oceny stanu faktycznego wyniknie, że określony podmiot uniemożliwia podjęcie przez te organy czynności określonych prawem budowlanym lub skutecznie im przeszkadza. Jako przykład takich czynności wskazuje utrudnianie lub uniemożliwianie przedstawicielom tych organów wykonywania czynności kontrolnych, zatem uwzględnienie tego przestępstwa w niniejszym opracowaniu jest jak najbardziej uzasadnione[522].

Jak się wskazuje w doktrynie, omawiany występek chroni swobodę i prawidłowość działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego[523]. Na powyższe zwrócił również uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 października 2015 r., sygn. V KK 232/15[524] wyrażając tezę, iż przepis art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego chroni swobodę i skuteczność tych czynności właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego, do których są one uprawnione na podstawie przepisów tej ustawy, co przejawia się w tym, iż penalizowane jest udaremnianie czynności, niezależnie od tego, czy właściwy dla egzekucji administracyjnej organ, wszczął na podstawie tytułu wykonawczego egzekucję w celu przymuszenia podmiotu zobowiązanego do wykonania ciążącego na nim obowiązku.

Ochronie z analizowanego przepisu będą podlegały jednak tylko te czynności organów, które zostały określone w przepisach Prawa budowlanego[525]. W przypadku, gdyby sprawca swoim zachowaniem jedynie utrudniał wykonanie określonych ustawą czynności, wówczas

[522] E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, LEX/el, art. 91, teza 2.
[523] B. Kurzępa, *Prawo budowlane. Komentarz i orzecznictwo*, Toruń 2008, s. 609.
[524] Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa 2016, nr 1, poz. 8.
[525] B. Kurzępa, *Przestępstwa i wykroczenia w prawie budowlanym*, Prokuratura i Prawo 1996, nr 1, s. 67.

nie poniesie on odpowiedzialności za występek z art. 91 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, lecz za wykroczenie z art. 92 ust. 1 pkt 3[526]. Jako przykłady udaremniania wykonania określonych czynności Bolesław Kurzępa wskazuje niewpuszczenie pracownika upoważnionego organu na teren budowy, czy uniemożliwienie dokonania kontroli[527].

Nie ulega wątpliwości, że przestępstwo z art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego ma charakter powszechny. Podmiotem tego przestępstwa może być zatem każdy podmiot, nie tylko uczestnik procesu budowlanego, który przez swoje czynne, a nawet bierne zachowanie doprowadza do takiej sytuacji, że staje się niemożliwe wykonanie przez właściwy (kompetentny) organ przypisanych mu ustawą (Prawem budowlanym) czynności[528]. Jak wskazują Robert Dziwiński i Paweł Ziemski, może to być inwestor lub kierownik budowy, ale równie dobrze może być to stróż, który nie wpuścił inspektora prowadzącego kontrolę na teren budowy lub do obiektu budowlanego[529].

W przypadku występku z art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego wszyscy komentatorzy, którzy się w tej kwestii wypowiadają, są też zgodni, iż jest to przestępstwo materialne. Anna Ostrowska jego skutek upatruje właśnie w udaremnieniu czynności kontrolnych[530]. Podobnie uważa Wojciech Radecki, który wprost wskazuje, że skutkiem przestępstwa jest faktyczne udaremnienie wykonania czynności, przy czym nie wystarczy ich utrudnienie, bowiem to jest kwalifikowane jako wykroczenie z art. 92 ust. 1 pkt 3 cyt. ustawy[531]. Zdaniem Dominika Sypniewskiego, aby powstała odpowiedzialność karna na podstawie art. 91 ust. 1 pkt 1 ustawy, musi zostać spełniona przesłanka skutku – istotą udaremnienia jest bowiem podjęcie przez sprawcę czynności faktycznych, których skutkiem jest brak możliwości wykonania przez organ określonej czynności[532].

Do 31 grudnia 2016 r. art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego odwoływał się do „udaremniania określonych ustawą czynności właściwych organów". Taki sposób sformułowania znamion czynu zabronionego skutkował pojawiającymi się w doktrynie rozbieżnymi stanowiskami w zakresie pojęcia właściwego organu. Zdaniem Dominika

[526] B. Kurzępa, *Prawo budowlane - aspekty prawnokarne*, Prokuratura i Prawo 2021, nr 5, s. 96.
[527] B. Kurzępa, *Przestępstwa i wykroczenia w prawie budowlanym*, Prokurator 2007, nr 2, s. 58.
[528] K. Buliński, *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz,* red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 998-999.
[529] R. Dziwiński, P. Ziemski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, LEX/el, art. 91.
[530] A. Ostrowska, *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz,* red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, s. 977.
[531] W. Radecki, *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko środowisku* [w:] *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11*, red. M. Bojarski, Warszawa 2018, s. 914.
[532] D. Sypniewski, *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz* …, s. 607.

Sypniewskiego, przy pojęciu właściwego organu należało sięgnąć do definicji legalnej z obowiązującego wówczas art. 3 pkt 17, który stanowił, że przez właściwy organ należy rozumieć organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, stosownie do ich właściwości określonej w rozdziale 8, a w konsekwencji odpowiedzialności karnej podlegało udaremnianie czynności wykonywanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego stosownie do ich właściwości określonej w przepisach rozdziału 8[533]. Odmienne stanowisko prezentował Jędrzej Dessoulavy-Śliwiński, który powołując się na wykładnię systemową argumentował, że w tym wypadku chodzi o czynności urzędowe organów nadzoru budowlanego podejmowane w ramach przypisanych im prawem budowlanym kompetencji, gdyż tylko te organy w odróżnieniu od organów administracji architektoniczno-budowlanej wyposażone są w uprawnienia kontrolne[534]. Podobny pogląd wyrazili również Robert Dziwiński i Paweł Ziemski odwołując się do uprawnień kontrolnych, w które są wyposażone wyłącznie organy nadzoru budowlanego[535].

Mimo że przepis art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w aktualnym brzmieniu w sposób jednoznaczny wskazuje na udaremnianie określonych ustawą czynności organów administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego, Jędrzej Dessoulavy-Śliwiński nie zmienił swojego stanowiska i powołując się na te same argumenty wskazuje, że organem tym będzie właściwy miejscowo powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, a w określonych sytuacjach także Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego[536]. Inni komentatorzy nie mają wątpliwości i wskazują, że w omawianym przepisie chodzi o czynności organów nadzoru budowlanego, tj. inspektora nadzoru budowlanego, wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a także czynności organów administracji architektoniczno-budowlanej, tj. starosty, wojewody i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego[537].

Jak wskazuje art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, do jednych z podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego,

---

[533] D. Sypniewski, *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 408.
[534] J. Dessoulavy-Śliwiński, *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 628.
[535] R. Dziwiński, P. Ziemski, *Prawo budowlane…,* art. 91.
[536] J. Dessoulavy-Śliwiński, *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024, s. 628.
[537] A. Ostrowska, *Komentarz do art. 91…*, s. 976, K. Buliński, *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2024, art. 91 teza 2, D. Sypniewski, *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz…*, s. 607.

a w szczególności zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej, właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, a także stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku krajowym zgodnie z przepisami odrębnymi, a w przypadku wyrobów budowlanych - również zgodnie z zamierzonym zastosowaniem. W art. 81 ust. 4 zd. 1 tej ustawy wskazano wprost, że organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania, które dotyczy odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli kluczowe jest ustalenie, które z organów i w jakie kompetencje zostały wyposażone, bowiem uprawnienia organów rodzą po stronie właścicieli obiektów budowlanych określone obowiązki. Niewykonanie tych obowiązków może z kolei skutkować odpowiedzialnością karną.

Prawo wstępu do obiektu budowlanego lub na teren budowy i zakładu pracy w toku czynności kontrolnych uregulowane w art. 81a ust. 1 Prawa budowlanego zostało zastrzeżone jedynie dla organów nadzoru budowlanego lub osób działających z ich upoważnienia. Do prowadzonego przez organy nadzoru budowlanego postępowania kontrolnego nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących oględzin i obowiązku zawiadomienia o miejscu i terminie przeprowadzenia oględzin, a prowadzone postępowanie nie jest równoznaczne z wszczęciem i prowadzeniem postępowania administracyjnego[538]. Możliwość żądania od uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, informacji lub udostępnienia dokumentów, które są związane z prowadzeniem robót, przekazywaniem obiektu budowlanego do użytkowania, utrzymaniem i użytkowaniem obiektu budowlanego, albo świadczą o tym, że wyroby stosowane przy wykonywaniu robót budowlanych, a w szczególności wyroby budowlane, zostały wprowadzone do obrotu lub udostępnione na rynku krajowym zgodnie z przepisami odrębnymi, została zastrzeżona w art. 81c ust. 1 Prawa budowlanego zarówno dla organów administracji architektoniczno-budowlanej, jak i nadzoru budowlanego. Niezrealizowanie tego obowiązku i nieudzielenie

[538] T. Asman, E. Janiszewska-Kuropatwa, *Komentarz do art. 81a* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A Niewiadomski, Warszawa 2024, s. 567.

informacji lub nieudostępnienie dokumentów żądanych przez organ nadzoru budowlanego, związanych z prowadzeniem robót budowlanych, przekazaniem obiektu budowlanego do użytkowania lub jego utrzymaniem, stanowi jednak wykroczenie, o którym mowa w art. 93 pkt 10 Prawa budowlanego, a nie przestępstwo, zatem przepis przewidujący odpowiedzialność karną za udaremnianie czynności kontrolnych nie znajdzie zastosowania.

W razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, organy mają kompetencje do nałożenia, w drodze postanowienia, na uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego obowiązku dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz (art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego). W przypadku niezrealizowania lub nienależytego wykonania postanowienia, organ ma możliwość realizacji wykonania zastępczego i zlecenia wykonania tych ocen lub ekspertyz na koszt zobowiązanego, zatem również w tym wypadku nie będzie mowy o odpowiedzialności karnej.

Z powołanych regulacji można wyprowadzić zatem wniosek, że odpowiedzialność karna za udaremnianie kontroli prowadzonej na podstawie prawa budowlanego będzie faktycznie dotyczyła kontroli prowadzonej przez właściwe organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia. Zachowania sprawcy będą natomiast koncentrowały się na uniemożliwieniu uprawnionej osobie wstępu na teren budowy, niewpuszczeniu do obiektu budowlanego, niewykonywaniu poleceń kontrolującego.

Sprawca omawianego występku podlega grzywnie albo karze pozbawienia wolności do lat 3 albo obu tym karom łącznie. Zagrożenie karą należy ocenić jako adekwatne do wagi chronionego dobra. Przedmiot ochrony obejmuje bezpieczeństwo ludzi i mienia, ład przestrzenny oraz legalność procesu budowlanego, a więc wartości o istotnym ciężarze gatunkowym, co uzasadnia utrzymanie górnej granicy sankcji na poziomie do 3 lat pozbawienia wolności.

Rozdział trzeci
Wykroczenia polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli

1. Ogólna charakterystyka wykroczeń polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli

Znaczna część zachowań godzących w prawidłowy przebieg kontroli prowadzonej przez uprawnione organy administracji publicznej została przez ustawodawcę zakwalifikowana nie jako przestępstwa, lecz jako wykroczenia. Choć podstawowym źródłem materialnego prawa wykroczeń pozostaje Kodeks wykroczeń, to jednak w tym akcie prawnym można doszukać się tylko jednego typu czynu polegającego na utrudnianiu bądź udaremnianiu kontroli. Będzie to wykroczenie z art. 82a §3 k.w. polegające na uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej przez uprawnionego strażaka Państwowej Straży Pożarnej. Pozostałe regulacje tego rodzaju zostały rozproszone w szeregu przepisów szczególnych - w 23 odrębnych aktach normatywnych odnoszących się do poszczególnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Obszary kontroli, których utrudnianie lub udaremnianie jest kwalifikowane jako wykroczenia, obejmują kontrole w obszarze ochrony środowiska, pracy i ubezpieczeń społecznych, szeroko pojmowanego obrotu gospodarczego, zdrowia, czy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nadto, występują dwa wykroczenia skarbowe określone w art. 83 §2 k.k.s. i art. 94 §3 k.k.s. jako wypadki mniejszej wagi przestępstw skarbowych z art. 83 §1 k.k.s. oraz art. 94 §1 i §2 k.k.s.

Prawo wykroczeń, podobnie jak prawo karne *sensu stricto*, stanowi dziś przedmiot żywej debaty wśród przedstawicieli doktryny, koncentrującej się na obserwowanych tendencjach i kierunkach jego rozwoju. Jak wskazuje Wojciech Radecki, już w pierwszej dekadzie XXI wieku zaczęły ujawniać się zjawiska budzące wątpliwości co do granic pomiędzy prawem wykroczeń a prawem karnym oraz administracyjnym. Dotyczyły one w szczególności charakteru prawnego czynów zagrożonych grzywną lub karą grzywny przekraczającą 5000 zł, a także procesów przekształcania wykroczeń w delikty administracyjne[539]. Oba te zjawiska odnoszą się również czynów polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej.

[539] W. Radecki, *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 1)*, Prokuratura i Prawo 2023 nr 5, s. 5.

Pierwszy z sygnalizowanych problemów, zdaniem Wojciecha Radeckiego, miał swoje źródło w ustawie o wyrobach budowlanych, w której w art. 34 zostały stypizowane czyny polegające na wprowadzaniu do obrotu wyrobu budowlanego niespełniającego wymagań jakościowych lub wadliwie oznakowanego[540]. Czyny te były zagrożone grzywną do 100 000 zł (a zatem przekracającą kwotę 5000 zł, o której mowa w art. 24 §1 k.w.), przy czym ustawa o wyrobach budowlanych w art. 36 wskazywała wprost, że orzekanie w sprawach określonych w art. 34 następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[541]. Na tym tle wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 24 lutego 2006 r., I KZP 52/05 wyrażając pogląd, że „jeżeli w ustawie wskazano, że orzekanie co do określonego czynu następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, to czyn taki zawsze jest wykroczeniem, a więc także wówczas, gdy jest zagrożony karą grzywny wyższą niż 5 000 zł"[542]. Skutkiem tego orzeczenia były coraz częściej pojawiające się wykroczenia pozakodeksowe z zagrożeniem ustawowym karą grzywny w wysokości przekraczającej 5000 zł. Przykładem takiej regulacji wśród czynów skierowanych przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli jest wykroczenie z art. 283 § 2 pkt 8 polegające na utrudnianiu działalności organu Państwowej Inspekcji Pracy zagrożone grzywną w wysokości do 30 000 zł oraz wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zagrożone karą grzywny w wysokości do 46 000 zł.

Dość powszechne na gruncie prawa wykroczeń jest również zjawisko konwersji odpowiedzialności karnej w delikty administracyjne, co opisuje Wojciech Radecki w części drugiej artykułu pt. „*Co dalej z polskim prawem wykroczeń?"*[543]. Powyższe w dużej mierze dotyczy także czynów polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. W pewnych wypadkach, które zostaną omówione szerzej w rozdziale czwartym, ustawodawca zdecydował się na zastąpienie odpowiedzialności za wykroczenie odpowiedzialnością administracyjną, w innych zaś odstąpił od ugruntowanej od wielu lat tradycji, że uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli jest przestępstwem lub wykroczeniem i w nowych obszarach za utrudnianie lub udaremnianie prowadzenia kontroli przewiduje od razu wyłącznie sankcje administracyjne.

Warto w tym miejscu również zasygnalizować, że jako efekt badań naukowych prowadzonych w ramach projektu „Reforma prawa wykroczeń" pod kierownictwem Pawła

[540] *Ibidem.*
[541] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 860.
[542] Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa 2006, nr 3, poz. 23.
[543] W. Radecki, *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 2)*, Prokuratura i Prawo 2023 nr 6, s. 6.

Daniluka powstała dwutomowa publikacja pt. „Reforma prawa wykroczeń". Autorzy przedstawiając optymalny model reakcji na drobniejsze czyny zabronione opowiadają się za likwidacją wykroczeń. Ich zdaniem podział czynów zabronionych powinien ograniczać się do przestępstw i deliktów administracyjnych, co można osiągnąć przesuwając część dzisiejszych wykroczeń do kategorii przestępstw, część zaś do kategorii deliktów administracyjnych[544]. Mając na uwadze złożoność przedmiotowego zagadnienia, a także brak takiej potrzeby z punktu widzenia realizacji celu niniejszej rozprawy, przedmiotowa kwestia nie będzie szerzej analizowana.

Wykroczenia polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej posiadają wiele cech wspólnych z omówionymi w rozdziale drugim przestępstwami, gdyż w obu przypadkach przedmiotem ochrony pozostaje prawidłowy tok czynności kontrolnych, a zachowania sprawców polegają na ich zakłócaniu bądź uniemożliwianiu. Różnice między tymi kategoriami czynów wynikają jednak z odmiennego stopnia społecznej szkodliwości - przestępstwa uznawane są za naruszenia o wyższym ciężarze gatunkowym, stąd zagrożone są surowszymi sankcjami (w tym karą pozbawienia wolności), podczas gdy wykroczenia stanowią czyny mniejszej wagi, za które orzeka się przede wszystkim kary o charakterze nieizolacyjnym, takie jak grzywna czy ograniczenie wolności. Zasygnalizować jednak należy, że w przypadku kwalifikacji czynów zabronionych skierowanych przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli w wielu przypadkach ciężko znaleźć uzasadnienie dla takiej, a nie innej kwalifikacji danego czynu.

Aktualne pozostają w szczególności rozważania w zakresie rozumienia pojęcia „utrudniania" lub „udaremniania"/„uniemożliwiania" przeprowadzenia kontroli. Tożsamy pozostanie również przedmiot ochrony, którym dla każdego z tego typu czynów zabronionych jest niezakłócone wykonywanie czynności służbowych w ramach prowadzonej kontroli przez uprawnione do tego podmioty, w ramach przyznanych im kompetencji na podstawie ustawy penalizującej dane zachowanie.

Część z analizowanych wykroczeń jest kwalifikowana przez przedstawicieli doktryny jako wykroczenia indywidualne, co jest uzasadniane tym, iż w praktyce będzie mogła je popełnić wyłącznie osoba, która będzie zobowiązana do poddania się kontroli, na której w związku z tym będą ciążyły określone obowiązki. Podobnie jak w przypadku przestępstw, występują również rozbieżności w zakresie tego czy są to czyny skutkowe, czy bezskutkowe.

Wykroczenia polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, w przeciwieństwie

[544] P. Daniluk, W*ybór optymalnego modelu reakcji na drobniejsze czyny zabronione* [w:] *Reforma prawa wykroczeń. Tom 2,* red. P. Daniluk, Warszawa 2020, s. 661-670.

do przestępstw, w przeważającej większości będą mogły zostać popełnione zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie. Powyższe stanowi konsekwencję wyrażonej w art. 5 k.w. zasady równowartości form winy na gruncie prawa wykroczeń [545]. Zgodnie z tym przepisem, wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne. Jak zauważa Jerzy Lachowski, precyzyjne ustalenie, czy sprawca dopuścił się czynu umyślnie lub nieumyślnie, będzie jednak niezbędne, bowiem wpływa to na ocenę stopnia społecznej szkodliwości czynu[546].

Zestawienie obszarów, w których ustawodawca zdecydował się na penalizację w postaci wykroczeń czynów polegających na utrudnianiu bądź udaremnianiu kontroli dowodzi, że mamy do czynienia z regulacjami niezwykle różnorodnymi, rozproszonymi i niespójnymi. Przewidziane przez ustawodawcę sankcje obejmują bowiem sfery o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia ludzi, ochrony środowiska, pracy i ubezpieczeń społecznych, czy obrotu gospodarczego. Różnorodność ta pokazuje brak jednolitej koncepcji ustawodawcy w zakresie reakcji prawnej na zakłócanie czynności kontrolnych. Podobnie, przewidziane sankcje często są nieadekwatne do chronionego dobra. W rezultacie system wykroczeń polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli jest nie tylko rozdrobniony, lecz także niespójny.

2. Wykroczenie uniemożliwiania lub utrudniania przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej z art. 82a §3 Kodeksu wykroczeń

Wykroczenie określone w art. 82a §3 k.w. polegające na uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej jest jedynym wykroczeniem tego typu przewidzianym w Kodeksie wykroczeń. Zostało ono dodane do Kodeksu wykroczeń z dniem 8 czerwca 2010 r. na podstawie art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks

[545] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, *Komentarz do art. 5* [w:] J. Piórkowska-Flieger, T. Bojarski, A. Michalska-Warias, *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 5, teza 2.
[546] J. Lachowski, *Komentarz do art. 5* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021, s. 46.

karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw [547]. Jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej[548], zmiana ta wiązała się z koniecznością dostosowania unormowań Kodeksu wykroczeń do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych zawartych w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej[549] oraz ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[550]. Wykroczenie polegające na utrudnianiu przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej jest jednym z trzech typów wykroczeń przewidzianych w art. 82a k.w., obok niedopełniania obowiązków określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej oraz Państwowej Straży Pożarnej i utrudniania prowadzenia działań ratowniczych.

Jako przedmiot ochrony całego art. 82a k.w. J. Piórkowska-Flieger wskazuje bezpieczeństwo przeciwpożarowe, prawidłowość przebiegu działań ratowniczych, a także życie i zdrowie człowieka oraz mienie [551]. Dokonując syntezy ujęcia chronionego dobra, Marek Kulik jako przedmiot ochrony w tym wypadku wskazuje wyłącznie dobro, jakim jest bezpieczeństwo przeciwpożarowe[552], co kwestionuje Jacek Wojciechowski zwracając uwagę, że część czynów zabronionych stypizowanych w art. 82a §1 pkt 2 i 3 oraz §2 k.w. obejmuje sytuacje, w których doszło już do powstania pożaru[553]. Wojciech Radecki słusznie natomiast zwraca uwagę na niezakłócone wykonywanie czynności kontrolno-rozpoznawczych, jako dobro chronione na podstawie art. 82a §3[554].

Analizowane wykroczenie z art. 82a §3 k.w. ma charakter powszechny, co zasadniczo nie budzi wątpliwości przedstawicieli doktryny, choć zdaniem Marka Kulika może powstać wrażenie, że podmiot został ograniczony do osoby kontrolowanej[555]. Jak jednak słusznie wskazuje Wojciech Radecki, także inna osoba może, przykładowo, uniemożliwić lub utrudnić kontrolowanemu dostęp do pomieszczenia i taka osoba również odpowie za wykroczenie[556].

---

[547] Nr 206 poz. 1589.
[548] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1394, Sejm VI kadencji, orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1394 (dostęp: 11.11.2025 r.), s. 59-60.
[549] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 188.
[550] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.
[551] J. Piórkowska-Flieger, *Komentarz do art. 82a* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2019, s. 351.
[552] M. Kulik, *Komentarz do art. 82a* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2023, s. 564–565.
[553] J. M. Wojciechowski, *Komentarz do art. 82a* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021, s. 387.
[554] W. Radecki, *Komentarz do art. 82a* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, M. Bojarski, W. Radecki, Warszawa 2019, s. 687.
[555] M. Kulik, *Komentarz do art. 82a…*, s. 568.
[556] W. Radecki, *Komentarz do art. 82a…,* s. 669.

Powoływani komentatorzy są też zasadniczo zgodni co materialnego charakteru wykroczenia z art. 82a §3 k.w., przy czym zdaniem Wojciecha Radeckiego, wykroczenie to w zakresie uniemożliwiania kontroli stanowi wykroczenie materialne, natomiast w przypadku tylko utrudniania czynności kontrolno-rozpoznawczych jest wykroczeniem formalnym[557]. Przyjąć także należy, że czyn opisany w art. 82a § 3 k.w. można popełnić wyłącznie umyślnie, zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym. Odmienne zdanie wyraził Wojciech Jankowski podsumowując w komentarzu do całego art. 82 k.w., iż wykroczenie zawarte w tym przepisie można popełnić umyślnie lub nieumyślnie[558].

Pod pojęciem czynności kontrolno-rozpoznawczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej należy rozumieć podejmowane przez uprawnionego strażaka Państwowej Straży Pożarnej czynności w celu rozpoznawania zagrożeń, realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz przygotowania do działań ratowniczych. Są to działania sformalizowane, a uprawnieni do ich przeprowadzania są strażacy upoważnieni przez właściwego komendanta Państwowej Straży Pożarnej[559].

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej są one podejmowane w zakresie kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, oceny zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym, oceny zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym, ustalania spełnienia wymogów bezpieczeństwa w zakładzie o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej lub zakładzie o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, kontroli spełniania przez obiekty zbiorowej ochrony wymagań w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, a także wymagań dotyczących wyposażenia budowli ochronnej, rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, rozpoznawania innych miejscowych zagrożeń, wstępnego ustalania nieprawidłowości, które przyczyniły się do powstania pożaru oraz okoliczności jego rozprzestrzenienia się, zbierania informacji niezbędnych do wykonania analizy poważnej awarii przemysłowej i formułowania zaleceń dla prowadzącego zakład, postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową, fluorowanymi gazami cieplarnianymi i pozostałymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi w rozumieniu ustawy

[557] *Ibidem*, s. 667.
[558] W. Jankowski, *Komentarz do art. 82a* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorczyk, Warszawa 2013, s. 403.
[559] Witczak, *Komentarz do art. 23* [w:] *Państwowa Straż Pożarna. Komentarz*, red. P. Szustakiewicz, M. Wieczorek, LEX/el. 2024, art. 23, teza 15.

z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych[560], wykorzystywanymi w ochronie przeciwpożarowej, a także systemami ochrony przeciwpożarowej oraz gaśnicami zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi, a także oceny spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej w miejscach zbierania, przetwarzania oraz wytwarzania odpadów lub warunków ochrony przeciwpożarowej określonych przy wydawaniu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów.

Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej nakłada na kontrolowanego obowiązek umożliwienia kontrolującemu przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych, jednocześnie je precyzując. W ramach tych obowiązków, zgodnie z art. 23 ust. 10 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej kontrolowany powinien udzielić kontrolującym niezbędnych informacji i wyjaśnień w sprawach objętych zakresem tych czynności oraz wyrazić zgodę na sporządzenie dokumentacji fotograficznej, umożliwić dostęp do obiektów, urządzeń i innych składników majątkowych, w stosunku do których mają być przeprowadzone czynności, zapewnić wgląd w dokumentację i prowadzone ewidencje objęte zakresem czynności, umożliwić sporządzenie kopii niezbędnych dokumentów, zapewnić warunki do pracy, w tym, w miarę możliwości, samodzielne pomieszczenie i miejsce do przechowywania dokumentów oraz udostępnić środki łączności i inne konieczne środki techniczne, jakimi dysponuje, w zakresie niezbędnym do przeprowadzania czynności. Dodatkowo, dla kontrolujących zastrzeżono prawo wstępu do wszystkich obiektów i pomieszczeń, chyba że stanowią one część mieszkalną lub ich właścicielami albo zarządzającymi wymienione jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, służby państwowe odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny, a także obce misje dyplomatyczne, urzędy konsularne albo inne instytucje międzynarodowe korzystające z immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych.

Dodatkowo warto wskazać, iż szczegółowe warunki przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną[561].

[560] Dz. U. z 2020 r. poz. 2065.
[561] Dz. U. Nr 225, poz. 1934 ze zm.

W świetle powołanych regulacji należy stwierdzić, że niewątpliwie wykroczenie z art. 82a §3 k.w. popełni ten, kto nie będzie wykonywał wskazanych w art. 23 ust. 10 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej obowiązków, choć nie jest to katalog zamknięty.

Analizowane wykroczenie jest zagrożone karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny do 5000 zł. Przyjęcie maksymalnego zagrożenia ustawowego dla czynów sklasyfikowanych jako wykroczenia w tym wypadku należy ocenić pozytywnie mając na uwadze chronione dobro.

3. Wykroczenia skarbowe udaremniania lub utrudniania kontroli z art. 83 §2 oraz art. 94 §3 Kodeksu karnego skarbowego

Omówione powyżej czyny z art. 83 §1 k.k.s. oraz art. 94 §1 i §2 k.k.s. w wypadku mniejszej wagi są kwalifikowane nie jako przestępstwa, lecz jako wykroczenia skarbowe, odpowiednio zgodnie z art. 83 §2 k.k.s. i art. 94 §2 k.k.s. Ze względu na znaczne podobieństwo tych regulacji oraz zbieżność kwestii, które wymagają omówiania w ramach tego podrozdziału, zostaną one poddane wspólnej analizie.

Wykroczenia skarbowe polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli zostały wyodrębnione z przestępstw skarbowych, o których mowa w art. 83 §1 k.k.s. oraz art. 94 §3 k.k.s., z dniem 17 grudnia 2005 r., kiedy to na podstawie art. 1 pkt 65 i pkt 71 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, do art. 83 k.k.s. dodano §2, natomiast do art. 94 k.k.s. dodano §3. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej, stanowiło to odpowiedź na konkretne postulaty aktualnej praktyki zmierzające m.in. do celowego odblokowania stosowania najbardziej uproszczonego trybu mandatowego za ten czyn zabroniony także jako wykroczenie skarbowe[562]. Mając na uwadze, że przedmiotowe wykroczenia skarbowe mają identycznie określone znamiona jak przestępstwa skarbowe, odpowiednio z art. 83 §1 oraz art. 94 §1 i §2 k.k.s., a jedyna różnica dotyczy stopnia społecznej szkodliwości czynu, rozważania w tym punkcie zostaną ograniczone do analizy pojęcia wypadku mniejszej wagi, który każdorazowo powinien być rozpatrywany indywidualnie[563].

[562] Uzasdnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2375, Sejm IV kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/2375.htm (dostęp: 10.11.2025 r.), s. 119-120.
[563] A. Piaseczny, *Komentarz do art. 94…*, s. 337.

Jak stanowi art. 53 §8 k.k.s zawierający definicję legalną wypadku mniejszej wagi, w rozumieniu Kodeksu karnego skarbowego wypadek mniejszej wagi jest to czyn zabroniony jako wykroczenie skarbowe, które w konkretnej sprawie, ze względu na jej szczególne okoliczności - zarówno przedmiotowe, jak i podmiotowe - zawiera niski stopień społecznej szkodliwości czynu, w szczególności gdy uszczuplona lub narażona na uszczuplenie należność publicznoprawna nie przekracza ustawowego progu z §6 (pięciokrotność wysokości minimalnego wynagrodzenia w czasie popełnienia czynu), a sposób i okoliczności popełnienia czynu zabronionego nie wskazują na rażące lekceważenie przez sprawcę porządku finansowoprawnego lub reguł ostrożności wymaganych w danych okolicznościach, albo sprawca dopuszczający się czynu zabronionego, którego przedmiot nie przekracza kwoty małej wartości, czyni to z pobudek zasługujących na uwzględnienie. Katalog okoliczności decydujących o uznaniu danego czynu za wypadek małej wagi uznaje się za otwarty[564].

Taka konstrukcja powołanej definicji wypadku mniejszej wagi w doktrynie podlega krytyce. Grzegorz Łabuda zwraca uwagę, że wynika z niej, że to nie czyn zabroniony, a wykroczenie skarbowe cechuje niski stopień społecznej szkodliwości, podczas gdy niskim stopniem społecznej szkodliwości odznaczać się winien czyn zabroniony. Tymczasem powodem kontrawencjonalizacji jest wszakże taki stopień szkodliwości czynu zabronionego, nie zaś wykroczenia skarbowego[565].

Za analizowane wykroczenia skarbowe można orzec karę grzywny w granicach od jednej dziesiątej do dwudziestokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia, zgodnie z art. 48 k.k.s.

Odnosząc się do praktyki orzeczniczej w zakresie wykroczenia skarbowego z art. 83 §2 k.k.s., warto przywołać wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 28 maja 2015 r., IV Ka 306/15[566], którym Sąd zmienił kwalifikację prawną czynu popełnionego przez oskarżonego z przestępstwa skarbowego z art. 83 §1 k.k.s. na wykroczenie skarbowe z art. 83 §2 k.k.s, kwalifikując czyn jako wypadek mniejszej wagi. Na gruncie tej sprawy oskarżony, który pełnił funkcję prezesa zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w okresie od 7 lutego 2006 r. do 13 grudnia 2006 r., mimo wielokrotnych wezwań, nie stawiał się w siedzibie urzędu kontroli skarbowej w wyznaczonych terminach oraz nie przedkładał wymaganej dokumentacji podatkowej spółki. Część kierowanych do niego wezwań była

[564] G. Bogdan, *Komentarz do art. 53*…, s. 283.
[565] G. Łabuda, T. Razowski, *Komentarz do art. 53* [w:] P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 574.
[566] Legalis nr 2002528.

zwracana z adnotacją o wyprowadzeniu się, kolejne, które kierowano na inny adres były odbierane, ale oskarżony nie podejmował czynności, do których był zobowiązany, a jedynie ograniczał się do korespondencji usprawiedliwiającej brak działania. W ocenie sądu za uznaniem, że w sprawie zachodzi wypadek mniejszej wagi przemawiało to, iż oskarżony wskazał na okoliczności, które miały usprawiedliwiać jego zaniedbania, a nadto uwzględnił sytuację osobistą i zdrowotną oskarżonego w tamtym okresie. Za wypadek mniejszej wagi Sąd Okręgowy w Gliwicach w wyroku z dnia 9 czerwca 2015 r., VI Ka 271/15 uznał natomiast utrudnienie przez oskarżonego wykonania czynności służbowej polegającej na ustaleniu ewidencjonowania sprzedaży za pomocą kasy rejestrującej i wydawania paragonów fiskalnych w ten sposób, że nie wpuścił on kontrolujących na teren placówki celem przeprowadzenia kontroli[567]. Utrudnianie przeprowadzenia czynności sprawdzających polegające na nieokazaniu, wbrew żądaniu uprawnionego pracownika urzędu skarbowego, dokumentów związanych z zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości udokumentowanej aktem notarialnym zostało natomiast zakwalifikowane jako wykroczenie z art. 83 §2 k.k.s. przez Sąd Okręgowy w Ostrołęce w wyroku z dnia 8 grudnia 2016 r., II Ka 499/16[568].

Na gruncie wykroczenia skarbowego z art. 94 §3 k.k.s. za winnego popełnienia tego czynu został wyrokiem Sądu Rejonowego w Bartoszycach z dnia 8 sierpnia 2019 r., II W 6180/18 uznany oskarżony, który na przejściu granicznym utrudniał wykonywanie czynności w ramach kontroli celnej, określone w art. 64 ust. 1 pkt 6 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej podjęte celem ewentualnego ujawnienia towarów, wyrobów i środków przewozowych, w szczególności w ten sposób, że odepchnął rękę kontrolującego funkcjonariusza podczas kontroli pojazdu, a także przekraczał linię oddzielającą kontrolujących funkcjonariuszy celnych od podróżnych[569]. Zdaniem Sądu Rejonowego w Olsztynie wyrażonym w wyroku z dnia 28 listopada 2014 r., II W 116/14, znamiona wykroczenia skarbowego z art. 94 §3 k.k.s. wypełniało również zachowanie oskarżonego, który dwukrotnie w odstępie czasu dwóch tygodni na terenie targowiska miejskiego uniemożliwił funkcjonariuszom urzędu celnego przeprowadzenie skutecznej kontroli celnej dotyczącej przechowywanych przez niego na terenie tego targowiska wyrobów akcyzowych bez polskich znaków akcyzy poprzez odmowę okazania dowodu osobistego, a następnie ucieczkę z miejsca kontroli[570].

[567] LEX nr 1831065.
[568] LEX nr 2172692.
[569] LEX nr 2716968.
[570] LEX nr 1904285.

4. Wykroczenia pozakodeksowe udaremniania lub utrudniania kontroli w różnych jej zakresach

4.1. Kontrola regionalnych izb obrachunkowych

Mimo że wykroczenia polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli dotyczą głównie czynności podejmowanych wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, to jednak na tym tle odrębnego omówienia wymaga przypadek odpowiedzialności wykroczeniowej za uchylanie się od kontroli prowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z całkowicie odmiennym modelem nadzoru – kontrola nie jest nakierowana na przedsiębiorcę jako uczestnika obrotu gospodarczego, lecz na jednostki sektora finansów publicznych, przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego i ich związki.

Jak już zostało wskazane w rozdziale pierwszym, regionalne izby obrachunkowe pełnią funkcję państwowych organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów korzystających ze środków publicznych. Ich uprawnienia obejmują m.in. kontrolę zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności w zakresie dysponowania środkami publicznymi, a także kontrolę zamówień publicznych. Skuteczność realizacji zadań kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych została zabezpieczona penalizacją uchylania się od kontroli zawartą w art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Jako przedmiot ochrony art. 27 cyt. ustawy wskazuje się prawidłowe i wolne od jakichkolwiek zakłóceń działanie regionalnych izb obrachunkowych[571]. Brak skuteczności ich działań przez brak współpracy ze strony kontrolowanych podmiotów stanowiłoby zagrożenie dla przejrzystości i prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

Wykroczenie z art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, które może przybrać postać uchylania się od kontroli albo podania niezgodnych z prawdą informacji o wykonaniu wniosków pokontrolnych jest jedynym przepisem karnym zawartym w tej ustawie. Z punktu widzenia niniejszego opracowania kluczowa jest pierwsza z postaci wykroczenia, o którym mowa w art. 27 cyt. ustawy. Mimo że w tym wypadku ustawodawca nie posługuje się sformułowaniem utrudniania lub udaremniania (uniemożliwiania) kontroli, to jako przykład uchylania się od kontroli wskazuje na nieprzedłożenie dokumentów

[571] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 709.

potrzebnych do kontroli. Istota tego wykroczenia jest zatem zbliżona do pozostałych omówionych wykroczeń, gdzie jako znamiona czynu zabronionego wskazywano „udaremnianie" lub „utrudnianie" kontroli. W doktrynie wyrażony został jednak pogląd przeciwny. Andrzej Wróbel akcentuje bowiem, iż wykroczenie z art. 27 cyt. ustawy jest zrealizowane także wówczas, gdy brak wykonania określonych obowiązków nie miał bezpośredniego wpływu na efektywność czy osiągnięcie kontroli (np. z uwagi na dotarcie do określonych informacji czy dokumentów w inny sposób niż poprzez ich udostępnienie przez osobę zobowiązaną), a w konsekwencji ten typ wykroczenia ma charakter formalny[572]. Jak jednak wskazano w niniejszym opracowaniu, wśród przedstawicieli doktryny pojawiają się poglądy zarówno o formalnym, jak i materialnym charakterze przestępstw i wykroczeń polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli.

Analizowane wykroczenie jest traktowane jako wykroczenie indywidualne. Jak wskazują Wojciech Kotowski oraz Bolesław Kurzępa, może je popełnić tylko pracownik jednostki kontrolowanej mający kompetencje w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli w zakresie wynikającym z powierzonych mu czynności służbowych[573]. Podobnie uważa Dariusz Laszczyk wskazując, że sprawcą wykroczenia z art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych jest osoba zobowiązana przez tę ustawę do poddania się kontroli lub do udzielenia wyjaśnień dotyczących wykonania wniosków pokontrolnych[574]. Również zdaniem Andrzeja Wróbla, przez wzgląd na sposób określenia czynności wykonawczej oraz wykładnię systemową, uwzględniającą zakres zastosowania całej ustawy należy przyjąć, że wykroczenie to ma charakter indywidualny i może je popełnić wyłącznie osoba zobowiązana do poddania się kontroli określonej w ustawie lub też do udzielenia wyjaśnień dotyczących wykonania wniosków pokontrolnych. Będzie to zatem kierownik jednostki kontrolowanej, albo pracownik kontrolowanej jednostki pod warunkiem, że na mocy polecenia służbowego został zobowiązany do udzielenia inspektorowi wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli w zakresie wynikającym z powierzonych im czynności służbowych[575]. Wykroczenie to można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie.

Włodzimierz Wróbel dokonuje także analizy znaczenia pojęcia „uchylania się od kontroli" i wskazuje na dwa możliwe jej ujęcia. Pierwsze, węższe ujęcie „uchylania się

[572] W. Wróbel, *Komentarz do art. 27* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 600.
[573] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 710-711.
[574] D. Laszczyk, *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX/el, art. 27, teza 3.
[575] W. Wróbel, *Komentarz do art. 27…* s. 598-599.

od kontroli" należałoby jego zdaniem rozumieć jako niewykonanie wszystkich obowiązków związanych z umożliwieniem jej przeprowadzenia. W szerszym zaś znaczeniu wystarczające byłoby niewykonanie choćby jednego z obowiązków ciążących na osobach odpowiedzialnych w jednostce poddanej kontroli. Za autorem należy przyjąć za uzasadnione drugie ze stanowisk, iż uchylenie się od kontroli może polegać m.in. na braku zapewnienia odpowiednich warunków do sprawnego przebiegu czynności kontrolnych, odmowie udostępnienia dokumentów, niewpuszczeniu kontrolujących na teren jednostki bądź do określonych pomieszczeń, uniemożliwieniu kontaktu z pracownikami, nieudostępnieniu danych osobowych czy odmowie sporządzenia wymaganych odpisów lub wyciągów, przy czym każde z tych zaniechań musi pozostawać w funkcjonalnym związku z celem prowadzonej kontroli [576].

Powyższe przykładowe wyliczenie czynności stanowiących przejaw uchylania się od kontroli stanowi konsekwencję uprawnienia inspektorów regionalnych izb obrachunkowych w ramach przeprowadzania kontroli, które zostały określone w art. 8 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i obejmują m.in. prawo do żądania niezbędnych informacji dotyczących działalności kontrolowanych jednostek, w szczególności ich gospodarki finansowej z zakresu realizacji budżetu oraz gospodarki finansowej; wstępu na teren i do pomieszczeń jednostek kontrolowanych; wglądu w dokumentację związaną z dysponowaniem środkami pieniężnymi, łącznie z kontrolą stanu kasy; wglądu w dokumentację związaną z gospodarką środkami rzeczowymi; wglądu w dokumentację związaną z gospodarką finansową kontrolowanej jednostki; zabezpieczania dokumentów i innych dowodów; wglądu w indywidualną dokumentację podatkową podmiotów ponoszących ciężary publiczne na rzecz jednostek samorządu terytorialnego; dostępu do danych osobowych dotyczących kwalifikacji i uposażenia pracowników samorządowych, a także sporządzania lub zlecania sporządzenia niezbędnych do kontroli odpisów oraz wyciągów z dokumentów.

Z kompetencjami kontrolujących ustawodawca skorelował obowiązek nałożony na pracowników jednostki kontrolowanej polegający na udzielaniu inspektorowi wyjaśnień ustnych lub pisemnych w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli w zakresie wynikającym z powierzonych im czynności służbowych (art. 8 ust. 3 cyt. ustawy). Dodatkowo obowiązkiem kierownika jednostki – zgodnie z art. 7a ust. 2 ustawy – jest zapewnienie wszelkich warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym także wydanie poleceń służbowych podległym pracownikom.

[576] *Ibidem*, s. 599-600.

Wykroczenie to jest zagrożone wyłącznie karą grzywny, ustalaną według zasad ogólnych przewidzianych w Kodeksie wykroczeń (do 5000 zł). Na tle art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych dostrzegalny jest kontrast wobec art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, który penalizuje utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli jako przestępstwo zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Wydaje się, że brak jest racjonalnych podstaw do utrzymywania tak istotnego zróżnicowania w zakresie sankcji karnych. W obu przypadkach przedmiotem ochrony jest bowiem zapewnienie skuteczności działalności organów kontroli publicznej, a więc mechanizmu o fundamentalnym znaczeniu dla przejrzystości życia publicznego i prawidłowego wydatkowania środków publicznych. Zarówno Najwyższa Izba Kontroli, jak i regionalne izby obrachunkowe działają w interesie państwa, kontrolując podmioty gospodarujące majątkiem publicznym – odpowiednio w skali ogólnokrajowej i lokalnej.

4.2. Ochrona środowiska

4.2.1. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej przez Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa pełni istotną rolę w systemie nadzoru administracyjnego realizując zadania z zakresu ochrony zdrowia roślin, bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin, kwalifikowanego materiału siewnego oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Dla zapewnienia skuteczności wykonywania tych kompetencji ustawodawca przewidział penalizację zachowań polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu wykonywania czynności kontrolnych lub innych czynności urzędowych lub niewspółdziałaniu przy wykonywaniu tych czynności, w tym także, będąc podmiotem kontrolowanym, niewykonywaniu obowiązków określonych w art. 15 rozporządzenia 2017/625 w zakresie udostępniania przedmiotów kontroli, udzielania pomocy kontrolującym oraz przekazywania informacji. Wykroczenie to typizowane zostało w art. 43 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa[577].

[577] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1992.

W świetle wyrażonych wyżej poglądów należy przyjąć, że przepis ten chroni prawidłową realizację zadań wykonywanych przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, a tym samym zapewnia skuteczność sprawowanego przez nią nadzoru nad bezpieczeństwem fitosanitarnym i jakością obrotu materiałem siewnym, środkami ochrony roślin oraz organizmami genetycznie zmodyfikowanymi. Ochrona ta bezpośrednio zmierza do zagwarantowania niezakłóconego przebiegu czynności kontrolnych i innych działań urzędowych Inspekcji, zaś pośrednio służy zabezpieczeniu wartości o znaczeniu publicznym – zdrowia roślin, stabilności ekosystemów, bezpieczeństwa żywnościowego oraz realizacji obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej w zakresie kontroli i nadzoru nad rynkiem rolno-spożywczym.

Przedmiotem omawianego wykroczenia będą organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, tj. Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji ochrony roślin i nasiennictwa wchodzącej w skład rządowej administracji zespolonej w województwie, przy czym Główny Inspektor może upoważniać osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej do wykonywania zadań Inspekcji w zakresie kontroli, w tym pobierania próbek, ocen wizualnych, badań laboratoryjnych lub testów roślin, produktów roślinnych, innych przedmiotów lub środków ochrony roślin lub wykonywania innych czynności urzędowych; kontroli warunków wykonania zabiegów zapobiegających rozprzestrzenianiu się agrofagów lub zwalczających agrofagi, wymaganych przez inne państwa; kontroli podmiotów, którym zostało udzielone upoważnienie do stosowania oznaczenia na drewnianym materiale opakowaniowym, o którym mowa w art. 98 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2031 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylające dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE[578], lub ubiegających się o udzielenie takiego upoważnienia; kontroli w zakresie przeprowadzania badań sprawności technicznej sprzętu przeznaczonego do stosowania środków ochrony roślin; czy też kontroli w zakresie wymagań dobrej praktyki doświadczalnej w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE)

[578] Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 317, str. 4 ze zm.

nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG[579].

Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w art. 21 ust. 1, w sposób szczegółowy, wymienia uprawnienia osoby wykonującej czynności kontrolne, która jest uprawniona do: wstępu na grunty, w tym grunty leśne, oraz do obiektów, pomieszczeń i środków transportu, w tym na teren portów, przystani, lotnisk, stacji kolejowych, placówek pocztowych i przejść granicznych, legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, dokonywania oględzin, bezpłatnego pobierania próbek do badań laboratoryjnych lub ocen, dokonywania kontroli dokumentów, informacji i danych, w tym również w postaci elektronicznej, sporządzania ich kopii oraz żądania urzędowego tłumaczenia na język polski, w przypadku gdy są sporządzone w języku obcym, badania przebiegu określonych czynności, żądania od podmiotu kontrolowanego niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień porządkowych lub organizacyjnych, żądania od podmiotu kontrolowanego udzielania, w wyznaczonym terminie, pisemnych lub ustnych wyjaśnień, przesłuchiwania osób, zasięgania opinii biegłych, zabezpieczania dowodów, nakładania, w celu uniemożliwienia zmiany tożsamości lub zdrowotności roślin, produktów roślinnych lub innych przedmiotów lub zmiany tożsamości agrofagów, środków ochrony roślin lub materiału siewnego, plomb ze znakiem Inspekcji na: pomieszczenia lub obiekty, w których są składowane rośliny, produkty roślinne, inne przedmioty, agrofagi, środki ochrony roślin lub materiał siewny, środki transportu, w których są przemieszczane rośliny, produkty roślinne, inne przedmioty, agrofagi, środki ochrony roślin lub materiał siewny, oraz opakowania, w których są składowane lub przemieszczane rośliny, produkty roślinne, inne przedmioty, agrofagi, środki ochrony roślin lub materiał siewny - w zakresie niezbędnym do wykonywania tych czynności kontrolnych lub tych zadań.

Katalog ten ma charakter zamknięty, jednak działanie skierowane nie tylko przeciwko tym uprawnieniom mogą wyczerpywać znamiona omawianego wykroczenia. Zwrócić bowiem należy uwagę, że art. 23 ust. 6 ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa nakłada na podmiot kontrolowany obowiązek umożliwienia wykonania czynności kontrolnych i współdziałania przy ich wykonywaniu. Za brak współdziałania przy wykonywaniu tychże czynności ustawodawca także przewidział odpowiedzialność za wykroczenie z art. 43 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy.

[579] Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 309, str. 1 ze zm.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, że Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa sprawuje nadzór nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, środków wspomagających uprawę roślin i produktów pofermentacyjnych, na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu[580]. W ramach tego nadzoru przeprowadzane są kontrole, które obejmują w szczególności: badanie nawozów i środków wspomagających uprawę roślin pod kątem spełniania wymagań jakościowych i dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń; weryfikację produktów pofermentacyjnych w zakresie zawartości substancji organicznej i składników pokarmowych; ocenę zgodności wapna nawozowego z wymaganiami prawnymi; sprawdzenie prawidłowego oznakowania produktów będących nawozami lub środkami wspomagającymi uprawę roślin, a także kontrolę, czy produkty niespełniające wymagań nie są wprowadzane do obrotu pod nazwami sugerującymi, że stanowią nawozy lub środki wspomagające. W ramach nadzoru określonego ustawą o nawozach i nawożeniu, organy Inspekcji oraz upoważnieni pracownicy zostali wyposażeni w szczególne uprawnienia służące zapewnieniu skuteczności działań kontrolnych. Podstawowe z nich obejmują prawo wstępu zarówno na grunty, jak i do obiektów, w których produkowane lub przechowywane są nawozy, środki wspomagające uprawę roślin bądź produkty pofermentacyjne. Uprawnienie to dotyczy nie tylko produktów oznakowanych zgodnie z wymogami prawnymi, ale także tych, które zostały wprowadzone do obrotu w sposób mogący wprowadzać w błąd lub które nie spełniają wymagań ustawowych, a mimo to posługują się oznaczeniami sugerującymi ich legalny charakter. Kolejnym istotnym instrumentem pozostaje możliwość nieodpłatnego pobierania próbek do badań laboratoryjnych. Obejmuje ona zarówno nawozy i środki wspomagające uprawę roślin spełniające wymogi ustawy, jak i produkty nieoznakowane bądź oznakowane w sposób nieprawidłowy, a także takie, które nie odpowiadają wymaganiom prawnym, lecz zostały wyposażone w dokumenty lub etykiety sugerujące ich legalny status.

Tak zakreślony katalog kompetencji inspektorów ma charakter kompleksowy i pozwala na skuteczne zwalczanie nieprawidłowości w obrocie nawozami i innymi produktami pokrewnymi, zapewniając jednocześnie organom nadzorczym narzędzia do weryfikacji jakości i zgodności z prawem oferowanych wyrobów.

Wykroczenie z art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa jest zagrożone jedynie karą grzywny, która to kara na tle porównawczym jawi się jako sankcja łagodniejsza niż przewidziana w przypadku utrudniania lub udaremniania kontroli przez inne inspekcje specjalistyczne – weterynaryjną, sanitarną czy handlową – gdzie

[580] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 105.

ustawodawca dopuścił możliwość wymierzenia także kary aresztu do 30 dni albo kary ograniczenia wolności. Z punktu widzenia przedmiotu ochrony trudno uznać takie rozwiązanie za w pełni spójne i proporcjonalne. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa realizuje bowiem zadania, które mają doniosłe znaczenie nie tylko dla interesu gospodarczego państwa, lecz także dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa biologicznego i żywnościowego. Zapewnienie skuteczności kontroli w zakresie ochrony zdrowia roślin, bezpieczeństwa obrotu materiałem siewnym, środkami ochrony roślin czy organizmami genetycznie zmodyfikowanymi ma znaczenie systemowe, zarówno w kontekście krajowym, jak i zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej. Ograniczenie sankcji wyłącznie do grzywny może obniżać prewencyjny charakter regulacji. W sytuacji, gdy w innych ustawach ustawodawca przewidział możliwość zastosowania kar izolacyjnych wobec sprawców podobnych czynów, brak takich rozwiązań w odniesieniu do Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa wydaje się nieuzasadniony.

4.2.2. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie Prawa atomowego

Bezpieczeństwo jądrowe rozumiane jako osiągnięcie odpowiednich warunków eksploatacji, zapobieganie awariom i łagodzenie ich skutków, czego wynikiem jest ochrona pracowników i ludności przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego z obiektów jądrowych, stanowi jeden z fundamentów współczesnego porządku prawnego w zakresie ochrony życia, zdrowia oraz środowiska. Prawo atomowe ustanawia kompleksowy reżim prawny w zakresie wykorzystania energii atomowej przewidując m.in. obowiązki jednostek organizacyjnych operujących materiałami jądrowymi w zakresie poddawania się kontrolom.

W art. 127c Prawa atomowego ustawodawca penalizuje udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 41b pkt 1, art. 41d ust. 1 pkt 2, art. 41e pkt 4, art. 41f pkt 2, art. 41g ust. 3, art. 41h ust. 2, art. 41i ust. 2, art. 41j lub art. 41k ust. 1tej ustawy; kontroli, o której mowa w art. 48, art. 71, art. 72 lub art. 73 Porozumienia między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i Międzynarodową Agencją Energii Atomowej dotyczące wprowadzenia w życie artykułu III ustępy 1 i 4 Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, podpisane w Brukseli

dnia 5 kwietnia 1973 r.[581] oraz kontroli, o której mowa w art. 81 Traktatu Euratom[582]. Chodzi tu zatem o kontrole krajowe prowadzone przez Prezesa Polskiej Agencji Atomistyki, jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, działającego za pośrednictwem inspektorów dozoru jądrowego w zakresie stosowania przepisów ochrony radiologicznej, procedur awaryjnych, ewidencji dawek i działań w sytuacjach narażenia, kontrole międzynarodowe prowadzone przez międzynarodowych inspektorów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) związane z nadzorem nad nierozprzestrzenianiem broni jądrowej i legalnością cywilnego wykorzystania materiałów rozszczepialnych, a także kontrole Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) prowadzone przez inspektorów Komisji Europejskiej działających w ramach systemu zabezpieczeń (safeguards), stanowiące element unijnego nadzoru nad cywilnym obiegiem materiałów jądrowych i ich zgodnością z prawem UE i zasadami traktatowymi.

Przepis art. 127c dodano do Prawa atomowego w dniu 14 kwietnia 2006 r. na podstawie art. 1 pkt 39 ustawy z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy - Prawo atomowe[583] w celu zapewnienia skutecznego sposobu egzekucji wykonywania nowych obowiązków wprowadzonych do tejże ustawy w związku wdrożeniem do prawa polskiego Dyrektywy Rady 2003/122/Euratom z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie kontroli wysoce radioaktywnych źródeł zamkniętych i odpadów radioaktywnych[584]. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej Prawo atomowe, w celu zapewnienia skutecznego przeprowadzenia kontroli przewidzianej przepisami art. 81 Traktatu Euratom i przepisami art. 48 i art. 71-73 Porozumienia pomiędzy Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i Międzynarodową Agencją Energii Atomowej dotyczącego wprowadzenia w życie artykułu III ustęp 1 i 4 Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, do Prawa atomowego dodano przepisy karne uznające czyn utrudniania przeprowadzenia wyżej wymienionych kontroli za wykroczenie[585].

[581] Dz. U. z 2007 r. Nr 218, poz. 1617, dalej: „Porozumienie z Brukseli z 1973 r."
[582] Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/3 ze zm.).
[583] Dz. U. Nr 52, poz. 378.
[584] Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 346, str. 57.
[585] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo atomowe, druk sejmowy nr 130, Sejm V kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/130 (dostęp: 14.09.2025 r.), s. 23-24.

Przedmiotem ochrony analizowanego przepisu jest zatem skuteczne wykonywanie zadań kontrolnych przez wyspecjalizowane organy nadzoru nad obiegiem materiałów jądrowych, mających charakter zarówno krajowy, jak i międzynarodowy.

W związku z prowadzoną kontrolą organy dozoru jądrowego, zgodnie z art. 41a ust. 4 Prawa atomowego, dysponują szerokim zakresem uprawnień umożliwiających skuteczne weryfikowanie przestrzegania przepisów w zakresie zabezpieczeń materiałów jądrowych. Przepis ten przyznaje organom dozoru prawo dostępu o każdej porze do materiałów, urządzeń, ich części, pomieszczeń i miejsc, o których mowa w ust. 3, tj. takich, które mogą być użyte do pozyskania materiałów jądrowych lub zawierają informacje istotne z punktu widzenia zabezpieczeń. Mają one także prawo wglądu do dokumentacji dotyczącej materiałów jądrowych, technologii ich przetwarzania, urządzeń służących do ich wzbogacania, przechowywania, wykorzystywania lub transportu, a także prawo żądania informacji ustnych i pisemnych dotyczących działalności z materiałami, technologiami i urządzeniami jądrowymi.

Odwołując się do szeregu obowiązków nałożonych na kierownika jednostki organizacyjnej prowadzącej działalność związaną z materiałami jądrowymi, które obejmują umożliwienie organom dozoru jądrowego, inspektorom Euratomu oraz inspektorom MAEA dokonanie kontroli prowadzonej działalności w zakresie określonym wymaganiami zabezpieczeń materiałów jądrowych, zapewniając w szczególności dostęp do dokumentacji jądrowej, materiałów jądrowych, budynków, pomieszczeń i urządzeń obiektu lub lokalizacji poza obiektem oraz do środków technicznych zabezpieczeń zainstalowanych lub zdeponowanych przez inspektorów Euratomu lub MAEA, Wojciech Kotowski i Bolesław Kurzępa wskazują, że wykroczenie to ma charakter indywidualny[586]. Mimo że przepis art. 127c Prawa atomowego posługuje się formułą „kto", która jest charakterystyczna dla typów wykroczeń i przestępstw o charakterze powszechnym, a brak zawężenia do konkretnych funkcji (np. „kierownik jednostki", „osoba uprawniona") sugeruje, że ustawodawca nie zastrzegł dla tego czynu dla szczególnej kategorii sprawców, to w tym wypadku należy jednak zastosować reguły wykładni systemowej i funkcjonalnej, które przemawiają za charakterem indywidualnym tego wykroczenia. Przedmiotem czynności wykonawczej jest utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych dotyczących materiałów jądrowych, instalacji i dokumentacji, a więc obszarów dostępnych głównie dla podmiotów wykonujących działalność ściśle uregulowaną w Prawie atomowym. Obowiązki, których niewykonanie realizuje znamiona wykroczenia (np. art. 41a ust. 4 Prawa atomowego powołane wyżej),

[586] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 128.

są adresowane przede wszystkim do kierowników jednostek organizacyjnych i osób odpowiedzialnych za przestrzeganie przepisów jądrowych. W praktyce to właśnie osoby funkcyjne w jednostkach objętych kontrolą (np. kierownicy, pełnomocnicy ds. zabezpieczeń, personel techniczny) mają realną możliwość wykonania obowiązków lub ich zaniechania. Tym samym, mimo zastosowania w art. 127c Prawa atomowego formuły „kto", charakter wykroczenia należy interpretować jako indywidualny, zarezerwowany dla osób, które z racji swojej funkcji lub pozycji organizacyjnej mają realną możliwość wykonania lub niewykonania obowiązków kontrolnych. Taka wykładnia, oparta na analizie systemowej i funkcjonalnej, znajduje uzasadnienie w konstrukcji obowiązków kontrolnych oraz w strukturze podmiotów objętych nadzorem Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki i instytucji międzynarodowych.

Również w tym wypadku odpowiedzialność ograniczona jest wyłącznie do kary grzywny – i to w granicach ogólnych określonych w Kodeksie wykroczeń (do 5000 zł), co pozostaje w znaczącej dysproporcji wobec powagi potencjalnych skutków obstrukcji kontroli w obszarze energii jądrowej. Przedmiotem ochrony są tu bowiem nie tylko prawidłowe czynności nadzorcze Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, inspektorów Euratomu czy MAEA, ale także bezpieczeństwo jądrowe i radiacyjne, którego naruszenie może prowadzić do katastrofalnych skutków dla życia i zdrowia ludzi, mienia oraz środowiska. Zagrożenie ustawowe z art. 127c Prawa atomowego należy ocenić jako niedostosowane do wagi chronionego dobra. Utrzymywanie tego czynu w kategorii wykroczeń, przy braku możliwości orzeczenia kar wolnościowych, stawia pod znakiem zapytania skuteczność reakcji państwa na potencjalnie poważne naruszenia reżimu bezpieczeństwa jądrowego.

4.2.3. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej wobec podmiotów prowadzących recykling odpadów opakowaniowych

System gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi stanowi jedno z kluczowych ogniw polityki ochrony środowiska, którego nadrzędnym celem jest minimalizacja negatywnego oddziaływania odpadów opakowaniowych na środowisko oraz wspieranie realizacji zasad gospodarki o obiegu zamkniętym. W tym kontekście kontrola przestrzegania obowiązków ustawowych przez przedsiębiorców wprowadzających opakowania do obrotu oraz podmioty przetwarzające odpady opakowaniowe staje się nieodzownym instrumentem zapewniającym skuteczną egzekucję przepisów prawa.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi [587] stanowi wdrożenie postanowień Dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych [588]. Ustawodawca, dostrzegając znaczenie prawidłowego funkcjonowania mechanizmów nadzoru, zdecydował się w art. 59 tej ustawy na penalizację działań zmierzających do utrudniania lub udaremniania działań kontrolnych wykonywanych na podstawie art. 53 ust. 4.

Chodzi tu o przeprowadzaną przez marszałków województw lub upoważnionych przez niego pracowników urzędu marszałkowskiego kontrolę przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych lub eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych. W ramach tych kontroli kontrolujący jest uprawniony do wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których jest wykonywana działalność gospodarcza, a w godzinach od 6:00 do 22:00 - na pozostały teren, zgodnie z celem i zakresem kontroli; przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych, w tym powołania eksperta; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i żądania wyjaśnień od osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego oraz żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z kontrolą, w tym dokumentów związanych z prowadzeniem ewidencji operacji gospodarczych oraz ilościowej i jakościowej ewidencji, o której mowa w art. 66 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[589], a także dokumentacji technicznej instalacji do przetwarzania odpadów.

Przyjąć należy, że wykroczenie to ma charakter powszechny, a więc może zostać popełnione przez każdą osobę fizyczną, niezależnie od jej statusu prawnego czy funkcji pełnionej w jednostce podlegającej kontroli. Obejmuje ono zarówno zachowania umyślne, gdy sprawca świadomie utrudnia przeprowadzenie czynności nadzorczych, jak i nieumyślne, wynikające z niedbalstwa lub braku należytej staranności, np. nieprzygotowania urządzenia do kontroli czy nieudostępnienia dokumentacji.

Wykroczenie z art. 53 ust. 4 o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi zagrożone jest karą grzywny do 5000 zł, stosowaną na zasadach ogólnych wynikających z przepisów Kodeksu wykroczeń. W tym wypadku przyjęcie takiej konstrukcji można

[587] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 870.
[588] Dz. U. UE. L. z 1994 r. Nr 365, str. 10 ze zm.
[589] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.

zasadniczo uznać za właściwe, bowiem przedmiotem ochrony jest tu przede wszystkim sprawność działania administracji publicznej, a chronione dobro nie dotyczy życia czy zdrowia ludzi. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że gospodarka odpadami opakowaniowymi ma strategiczne znaczenie z punktu widzenia ochrony środowiska i realizacji celów unijnej gospodarki o obiegu zamkniętym. Nieskuteczna kontrola w tym obszarze może prowadzić do poważnych skutków, w tym masowego uchylania się przedsiębiorców od obowiązków recyklingowych, co uderza nie tylko w interes publiczny, ale również w zobowiązania państwa wobec Unii Europejskiej. W tym sensie zagrożenie ustawowe wyłącznie grzywną do 5000 zł może być uznane za niewystarczająco dolegliwe wobec dużych podmiotów gospodarczych, dla których taka sankcja ma charakter symboliczny. Nie zabezpiecza ona w pełni interesu publicznego, jeżeli utrudnianie kontroli wiąże się z ukrywaniem poważnych nieprawidłowości.

Warto w tym miejscu zwrócić nadto uwagę, że równolegle obok odpowiedzialności karnej za udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli przez marszałka województwa w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów analizowanej ustawy, za niewykonanie innych obowiązków ustawowych, takich jak brak złożenia sprawozdania, nieprowadzenie ewidencji, brak przystąpienia do systemu kaucyjnego, czy niewypełnienie obowiązku zapewnienia recyklingu przewidziano administracyjne kary pieniężne w wysokości od 500 zł do 1 000 000 zł.

4.2.4. Utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami

Wykroczenie polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami albo wykrywania i zwalczania przestępstw lub wykroczeń przez Inspekcję Wodną zostało dodane do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne [590] z dniem 1 stycznia 2024 r. Wprowadzenie tego wykroczenia wiąże się z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry [591], stanowiących odpowiedź legislacyjną na bezprecedensowe skażenie tej rzeki w 2022 roku, które doprowadziło do masowego pomoru ryb i znacznych strat środowiskowych. Celem regulacji było wdrożenie systemowych mechanizmów nadzoru, monitoringu i odbudowy ekosystemu rzecznego. Projekt

[590] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960.
[591] Dz. U. poz. 1963.

ustawy, jak wskazano w uzasadnieniu, miał za zadanie wzmocnić ochronę wód przed zanieczyszczeniem, usprawnić zarządzanie kryzysowe oraz zapewnić skuteczny monitoring jakości wód[592]. Istotnym elementem tej nowelizacji było też dookreślenie odpowiedzialności administracyjnej i karnej w przypadku naruszeń związanych z gospodarowaniem wodami. Z tego względu dodano do Prawa wodnego art. 478a penalizujący utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami, a także działań Inspekcji Wodnej mających na celu wykrywanie i zwalczanie przestępstw lub wykroczeń. Dodanie tej normy należy rozpatrywać jako reakcję na zidentyfikowane luki egzekucyjne w systemie nadzoru nad gospodarką wodną, które ujawniły się w toku kryzysu ekologicznego na Odrze. W toku prac legislacyjnych podkreślano, że dotychczasowe przepisy nie przewidywały sankcji za utrudnianie czynności kontrolnych podejmowanych przez organy wyspecjalizowane w ochronie wód, co osłabiało skuteczność ich działania.

Przedmiotem ochrony w przypadku art. 478a Prawa wodnego jest prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie Inspekcji Wodnej, a pośrednio także ochrona środowiska wodnego, bezpieczeństwo ekologiczne oraz efektywność egzekucji przepisów ustawy – Prawo wodne i innych aktów powiązanych.

Kontrole, o których mowa w art. 478a Prawa wodnego prowadzi Inspekcja Wodna, funkcjonująca w strukturze organów Wód Polskich. Inspekcja ta jest wyodrębnioną służbą powołaną w ramach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, o dwustopniowej strukturze organizacyjnej. Kieruje nią Krajowy Inspektor Wodny, którym z mocy prawa jest Prezes Wód Polskich (art. 251a ust. 2 cyt. ustawy), zaś w realizacji zadań wspomagają go regionalni inspektorzy wodni będący jednocześnie dyrektorami poszczególnych regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich (art. 251a ust. 1 i 3 cyt. ustawy). Inspektorzy ci wykonują powierzone zadania jako pracownicy Wód Polskich (art. 251a ust. 4 cyt. ustawy). W skład Inspekcji Wodnej wchodzą Krajowa Inspekcja Wodna (działająca przy Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej) oraz odpowiednio regionalne inspekcje wodne przy każdym regionalnym zarządzie.

Do podstawowych zadań Inspekcji Wodnej należy sprawowanie kontroli w zakresie gospodarowania wodami oraz ochrony środowiska wodnego. Prawo wodne przewiduje wprost, że Inspekcja Wodna kontroluje przestrzeganie przepisów tej ustawy oraz ustawy o rybactwie śródlądowym, jak również przepisów wykonawczych wydanych na ich podstawie. Ponadto Inspekcja Wodna realizuje kontrolę gospodarowania wodami w zakresie określonym

[592] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, druk sejmowy nr 3303, Sejm IX kadencji. https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3303 (dostęp: 19.09.2025 r.), s. 1-3.

w przepisach Prawa wodnego dotyczących nadzoru nad korzystaniem z wód, co obejmuje m.in. sprawdzanie korzystania z wód, zgodności z warunkami pozwoleń wodnoprawnych, utrzymywania urządzeń wodnych czy przestrzegania ograniczeń na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Kolejnym kierunkiem działania Inspekcji jest podejmowanie czynności w ramach nadzoru nad urządzeniami wodnymi – ustawodawca powierzył jej uprawnienie do uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z urządzeń wodnych wykonanych lub użytkowanych nielegalnie poprzez zastosowanie odpowiednich środków technicznych.

Wykroczenie z art. 478a Prawa wodnego dotyczy wyłącznie dwóch kategorii działań realizowanych przez Inspekcję Wodną, tj. kontroli gospodarowania wodami (w rozumieniu działu VII rozdziału 3 Prawa wodnego) oraz czynności wykrywania i zwalczania przestępstw lub wykroczeń (w ramach zadań kontrolnych Inspekcji Wodnej, określonych m.in. w art. 251b pkt 3 Prawa wodnego). Nie każde działanie naruszające uprawnienia inspektorów będzie zatem mieściło się w hipotezie przepisu art. 478a, bowiem przepis ten nie obejmuje przykładowo ogólnego braku współpracy z Wodami Polskimi w innych obszarach działalności administracyjnej czy cywilnoprawnej.

Zakres kompetencji kontrolujących został szeroko uregulowany w art. 336 Prawa wodnego. Przysługujące im uprawnienia obejmują: prawo wstępu przez całą dobę wraz z personelem pomocniczym, rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem na teren nieruchomości, na której znajdują się urządzenia wodne lub prowadzona jest działalność związana z korzystaniem z wód; prawo utrwalania przebiegu i wyników oględzin za pomocą aparatury i środków technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku; prawo żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; prawo żądania okazywania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli; prawo wykonywania niezbędnych dla celów kontroli odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień i obliczeń sporządzanych na podstawie dokumentów, a w razie potrzeby żądania ich od podmiotu kontrolowanego; prawo sprawdzania tożsamości osób uczestniczących w kontroli; prawo oceny sposobu i poprawności wykonywania pomiarów dotyczących korzystania z wód przez zakład, a także nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

W art. 339 Prawa wodnego nałożono na kontrolowanych obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami, w szczególności dokonanie czynności, o których mowa w art. 336 ust. 1 tej ustawy wskazanych powyżej, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz o zakwaterowaniu sił zbrojnych.

Niewątpliwie zatem odmowa wyrażenia zgody na przeprowadzenie kontroli, poza wskazanymi wyjątkami, powinna być kwalifikowana jako utrudnianie czynności kontrolnych. Wydaje się także, że wobec wprowadzenia do Prawa wodnego wykroczenia z art. 478a, czyn taki nie powinien być kwalifikowany jako przestępstwo z art. 225 §1 k.k., co sugeruje Krzysztof Gruszecki, lecz właśnie jako wykroczenie z tego przepisu[593].

Wobec sprawcy wykroczenia z art. 478a Prawa wodnego można orzec karę ograniczenia wolności albo karę grzywny na zasadach i w trybie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Takie rozwiązanie może budzić wątpliwości co do adekwatności sankcji w kontekście wartości chronionych, chociażby zestawiając je z przestępstwem z art. 225 §1 k.k. Z formalnego punktu widzenia, czyn opisany w art. 478a Prawa wodnego jest wykroczeniem, co oznacza, że ustawodawca ocenił naruszenie obowiązków wobec Inspekcji Wodnej jako zachowanie o niskim stopniu społecznej szkodliwości. Prowadzi to do swoistego paradoksu, iż utrudnianie kontroli mającej na celu wykrywanie i przeciwdziałanie naruszeniom Prawa wodnego, w tym potencjalnie poważnym zagrożeniom dla ekosystemów rzecznych i całych społeczności, jest sankcjonowane łagodniej niż udaremnianie czynności kontrolnych z zakresu ochrony środowiska na gruncie art. 225 §1 k.k. Różnica ta pozostaje trudna do uzasadnienia w świetle wartości chronionych dóbr prawnych.

4.3. Praca i ubezpieczenia społeczne

4.3.1. Utrudnianie działalności organu Państwowej Inspekcji Pracy

W rozdziale drugim zostało omówione przestępstwo udaremniania lub utrudniania czynności kontrolnych wykonywanych przez osobę uprawnioną do przeprowadzania kontroli w zakresie inspekcji pracy lub osobę przybraną do jej pomocy, które jest uregulowane w art. 225 §2 k.k. Popełnienie tego typu występku jest zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

Równolegle, w Kodeksie pracy w art. 283 §2 pkt 8 określone zostało wykroczenie polegające na utrudnianiu działalności organu Państwowej Inspekcji Pracy, polegające w szczególności na uniemożliwianiu prowadzenia wizytacji zakładu pracy lub nieudzielaniu informacji niezbędnych do wykonywania jej zadań.

[593] K. Gruszecki, *Prawo wodne. Gospodarowanie wodami. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 341

W doktrynie podejmowane są próby wyjaśnienia wzajemnej relacji pomiędzy tymi przepisami i można w tym zakresie wyróżnić kilka podejść. Pierwsze z nich, najbardziej stanowcze, jest prezentowane przez Wojciecha Radeckiego, który uważa, że po wejściu w życie art. 225 §2 k.k. przepis art. 283 §2 pkt 8 k.p. utracił moc obowiązującą jako pochłonięty przez art. 225 § 2 k.k.[594] Autor twierdzi, że w praktyce nie zachodzi różnica w stronie podmiotowej obu czynów zabronionych, jako że do przypisania wykroczenia z art. 283 §2 pkt 8 k.p. również wymagany jest zamiar (choćby ewentualny). W konsekwencji, czyn polegający na utrudnianiu działań Państwowej Inspekcji Pracy jest obecnie wyłącznie przestępstwem[595]. Zbliżone stanowisko prezentuje Maciej Nałęcz wskazując, że wykroczenie z art. 283 §2 pkt 8 k.p. zostało pochłonięte przez art. 225 k.k., wobec tego czyny wypełniające znamiona komentowanego wykroczenia należy uznać za przestępstwo[596]. Zdaniem Pawła Korusa, jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, orzeka się za przestępstwo i za wykroczenie, z tym że jeżeli orzeczono za przestępstwo i za wykroczenie karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się surowszą karę lub środek karny[597]. Joanna Unterschütz wskazuje natomiast, że art. 283 §2 pkt 8 k.p. i art. 225 §2 k.k. pozostają w zbiegu pomijalnym w zakresie umyślnego utrudniania czynności kontrolnych, a gdy sprawca nieumyślnie utrudnia czynności Państwowej Inspekcji Pracy, wówczas należy zastosować przepis art. 283 §2 pkt 8 k.p.[598] Podobnie uważa Marcin Jachimowicz, zdaniem którego w przypadku umyślnego utrudniania czynności Państwowej Inspekcji Pracy, zastosowanie znajdzie art. 225 §2 k.k., a zastosowanie art. 283 §2 pkt 8 k.p. jest wyłączone na zasadzie konsumpcji, zaś gdy zachowanie sprawcy jest nieumyślne, to poniesie on odpowiedzialność na podstawie art. 283 §2 pkt 8 k.p.[599].

Stanowisko, iż utrudnianie działalności organu Państwowej Inspekcji Pracy może nastąpić nieumyślnie zostało podzielone w orzecznictwie. Przykładowo Sąd Rejonowy w Warszawie w wyroku z dnia 27 października 2020 r., V W 2790/19[600] wywiódł, że utrudnianie działalności organu Państwowej Inspekcji Pracy może przybierać formę nieumyślności, jeśli np. wynika chociażby z obowiązujących w przedsiębiorstwie procedur bądź trudności w komunikacji.

[594] W. Radecki, *Oceny prawnokarne utrudniania…*, s. 61-62.
[595] W. Radecki, *Granice ingerencji prawa karnego w stosunki pracy*, Prokuratura i Prawo 2005, nr 6, s. 21.
[596] M. Nałęcz, *Komentarz do art. 283* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, K. Walczak, Warszawa 2024, s. 1036.
[597] P. Korus, *Komentarz do art. 283* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2025, s. 1091.
[598] J. Unterschütz, *Komentarz do art. 283* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2017, s. 1517.
[599] M. Jachimowicz, *Przestępstwo zakłócania kontroli*…, s. 53.
[600] LEX nr 3101982.

Na szerszy zakres wykroczenia z art. 283 §2 pkt 8 k.p. zwraca natomiast uwagę Damian Tokarczyk, który podkreśla, że przestępstwa z art. 225 §2 k.k. można się dopuścić jedynie w zakresie uprawnień kontrolnych Państwowej Inspekcji Pracy, tymczasem omawiane wykroczenie dotyczy wszelkich czynności służbowych inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy. Nadto, ten typ wykroczenia ma w jego ocenie charakter powszechny i może być popełniony przez każdą osobę, która „styka się" z czynnością służbową Państwowej Inspekcji Pracy[601].

W praktyce orzeczniczej sądy przyjmują, że wykroczenie z art. 283 §2 pkt 8 k.p. stanowi naruszenie obowiązków podmiotu kontrolowanego, określonych w art. 27 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, do których należy m.in. zapewnienie inspektorowi pracy warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, a w szczególności niezwłoczne przedstawianie żądanych dokumentów i materiałów, zapewnienie terminowego udzielania informacji, udostępnienie urządzeń technicznych[602]. Sąd Rejonowy w Giżycku w wyroku z dnia 22 listopada 2019 r., II W 279/19[603] przyjął, że nieprzedstawienie żądanych dokumentów (akt osobowych, list płac, zgłoszeń ZUS) wyczerpuje znamiona wykroczenia z art. 283 §2 pkt 8 k.p. Jednocześnie warto zauważyć, że opis zarzucanego w tej sprawie obwinionej czynu dotyczył „utrudniania działalności Inspektora Pracy udaremniając przeprowadzenie kontroli", co mogłoby wskazywać na wypełnienie znamion przestępstwa z art. 225 §2 k.k. tym bardziej, że sąd ustalił, iż obwiniona popełniła wykroczenia z winy umyślnej. Mimo to obwiniona, która nie przedłożyła dokumentów i informacji objętych wysłanym przez Inspektora Pracy, została skazana za wykroczenie z art. 283 §2 pkt 8 k.p., a nie przestępstwo z art. 225 §2 k.k. Podobnie na gruncie sprawy zakończonej wyrokiem Sądu Rejonowego w Wołominie z dnia 22 lutego 2019 r. V W 68/17[604] pracodawcy - właścicielowi firmy, który w okresie od dnia 23 września 2016 r. do dnia zakończenia kontroli tj. 1 grudnia 2016 r. utrudniał przeprowadzenie kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy poprzez nieprzekazywanie dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli a wskazanych w pięciu kolejnych żądaniach kierowanych przez Państwową Inspekcję Pracy zarzucano popełnienia wykroczenia z art. 283 §2 pkt 8 k.p., a nie przestępstwa z art. 225 §2 k.k. Podobnie kwalifikowano tego rodzaju zachowania sprawców polegające na nieprzedłożeniu określonych informacji i dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli na żądanie Państwowej

[601] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia…*, s. 176.
[602] Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 21 lutego 2018 r., VII Ka 35/18, LEX nr 2491052.
[603] LEX nr 2753871.
[604] LEX nr 2861762.

Inspekcji Pracy na gruncie spraw zakończonych wyrokiem Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z dnia 14 października 2016 r., III W 687/16[605], wyrokiem Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2017 r., XVII Ka 264/17[606], czy wyrokiem Sądu Rejonowego w Gdańsku z dnia 25 sierpnia 2016 r., II W 597/16[607]. Za wykroczenie z art. 283 §2 pkt 8 k.p. zostało również uznane utrudnianie przez pracodawcę działalności kontrolnej poprzez uniemożliwienie inspektorowi pracy zebrania danych personalnych osób wykonujących pracę bezpośrednio po wejściu inspektora pracy na teren zakładu pracy oraz poprzez nieudostępnienie w dniu 31 lipca 2017 r. do kontroli miejsc wykonywania działalności, co miało skutkować uniemożliwieniem poprawnego przeprowadzenia kontroli[608].

Zróżnicowana wykładnia relacji pomiędzy art. 225 §2 k.k., a art. 283§ 2 pkt 8 k.p., zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów powszechnych, prowadzi do istotnych wątpliwości interpretacyjnych, co należy ocenić krytycznie. Brak jasnego kryterium rozgraniczającego, kiedy czyn polegający na utrudnianiu działalności kontrolnej Państwowej Inspekcji Pracy powinien być kwalifikowany jako wykroczenie osłabia jednolitość stosowania prawa i spójność systemu sankcji. Praktyka sądowa, która pomimo umyślnego udaremniania kontroli niejednokrotnie ogranicza się do stosowania art. 283 §2 pkt 8 k.p. w miejsce art. 225 §2 k.k. może prowadzić do niewłaściwego przypisania odpowiedzialności i zaniżenia stopnia społecznej szkodliwości czynu. W tym kontekście należałoby opowiedzieć się za jednoznacznym rozgraniczeniem zakresów zastosowania obu przepisów, przy czym art. 225 §2 k.k. winien mieć zastosowanie w przypadku umyślnego, aktywnego przeciwdziałania czynnościom kontrolnym inspektora Państwowej Inspekcji Pracy jako funkcjonariusza publicznego, natomiast art. 283 §2 pkt 8 k.p. w przypadku zaniedbań, opieszałości, czy nieumyślnych form naruszeń obowiązków współpracy. Brak takiego rozróżnienia zagraża stabilności wykładni oraz osłabia funkcję gwarancyjną tychże przepisów.

Omawiane wykroczenie jest zagrożone karą grzywny od 1000 zł do 30 000 zł. Wykroczenie to jest zatem jednym z nielicznych, polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli, za popełnienie którego może zostać orzeczona kara grzywny w wysokości wyższej niż ta określona przepisami Kodeksu wykroczeń w kwocie 5000 zł. Większość analizowanych przepisów karnych nie określa bowiem maksymalnej wysokości grzywny, jaka może zostać orzeczona za tego typu wykroczenie, a w konsekwencji

[605] LEX nr 2155972.
[606] LEX nr 230793.
[607] LEX nr 2140603.
[608] Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2018 r., VI Ka 876/18, LEX nr 2638008.

zastosowanie znajduje przepis art. 24 §1 k.w., który określa wysokość grzywny od 20 do 5000 zł, jeżeli ustawa szczególna nie stanowi inaczej. Z jednej strony takie zróżnicowanie uzasadnia specyfika zadań Państwowej Inspekcji Pracy, której działalność obejmuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy. Wysoka sankcja ma zatem charakter prewencyjny i odstraszający, zmuszając pracodawców do współdziałania z organem nadzoru pracy. Na tym tle dostrzegalna staje się jednak niespójność systemowa. W przypadku inspekcji sanitarnej czy weterynaryjnej, których działalność pozostaje w ścisłym związku z ochroną zdrowia publicznego, a niekiedy nawet z bezpieczeństwem całych społeczności (np. w sytuacjach epidemicznych czy epizootycznych), ustawodawca poprzestał na sankcji wykroczeniowej w granicach do 5000 zł, bądź na alternatywnym zagrożeniu aresztem. Trudno uzasadnić, dlaczego naruszenia obowiązków wobec inspektorów sanitarnych, których zadania dotyczą ochrony przed chorobami zakaźnymi czy bezpieczeństwa żywności, spotykają się z istotnie łagodniejszą reakcją prawnokarną niż analogiczne zachowania wobec inspektorów pracy.

Podwyższona sankcja grzywny przewidziana w art. 283 §2 pkt 8 k.p. jest racjonalna w kontekście wagi chronionego dobra, jednak brak analogicznych rozwiązań w odniesieniu do innych inspekcji narusza spójność systemową i podważa zasadę proporcjonalności reakcji karnej. *De lege ferenda* należałoby rozważyć harmonizację sankcji w tym zakresie, tak aby ustawodawca konsekwentnie traktował naruszenia obowiązków wobec wszystkich organów kontroli o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego.

4.3.2. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Skuteczność systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce zależy nie tylko od prawidłowego funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za jego realizację, ale również od respektowania obowiązków spoczywających na ubezpieczonych i płatnikach składek. Jednym z kluczowych elementów nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań w tym zakresie są uprawnienia kontrolne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, których celem jest wykrywanie nieprawidłowości, przeciwdziałanie nadużyciom oraz zapewnienie zgodności postępowania podmiotów objętych systemem z obowiązującymi przepisami prawa.

Ze względu na rosnącą liczbę czynów zabronionych w sferze prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz ich specyficzny charakter Joanna Unterschütz postawiła tezę

o wyodrębnianiu się nowej dziedziny prawa - prawa karnego socjalnego, której częścią są czyny zabronione w sferze ubezpieczeń społecznych[609]. Ma o tym świadczyć względna wewnętrzna jednolitość regulacji z tego zakresu, a także wyraźna zależność pomiędzy normami prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych i prawa karnego. Zrozumienie treści wielu norm prawnokarnych wymaga bowiem szczegółowej znajomości regulacji z zakresu prawa pracy, gdyż ustawodawca często odwołuje się do tych norm prawnych[610]. Pogląd ten wydaje się zbyt daleko idący. W doktrynie brak jest szerszej akceptacji dla koncepcji traktowania tej grupy regulacji jako odrębnego systemu norm prawnych. Zauważalna współzależność między normami prawa pracy, ubezpieczeń społecznych i prawa karnego nie przesądza jeszcze o wyodrębnieniu nowej gałęzi prawa, lecz jedynie potwierdza tendencję do rozproszonej kryminalizacji w obszarach szczegółowych, stanowiącą naturalną konsekwencję rozwoju regulacji publicznoprawnych.

W celu zapewnienia skuteczności podejmowanych działań kontrolnych, ustawodawca w art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przewidział odpowiedzialność karną za zachowania polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia kontroli prowadzonej na podstawie tej ustawy. Ten typ czynu zabronionego został ujęty jako jedno z siedmiu wykroczeń wymienionych w art. 98 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który penalizuje również m.in.: niezgłoszenie danych niezbędnych do ustalenia obowiązku ubezpieczeniowego, nieprzekazanie dokumentacji, nieopłacenie składek, nieprawidłowe wystawianie zaświadczeń lub zgłoszeń, a także podawanie nieprawdziwych danych mających wpływ na zakres i wysokość należnych świadczeń. W porównaniu do niektórych innych wykroczeń polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych, czyny z art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowią istotny przedmiot zainteresowania doktryny prawa, co znajduje odzwierciedlenie w licznych opracowaniach naukowych na ten temat.

Jako przedmiot ochrony całego art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wskazuje się zagwarantowanie prawidłowości w przedmiocie terminowego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, właściwą realizację świadczeń z tego tytułu oraz porządek w dokumentacji związanej z ubezpieczeniem[611], czy też bardziej ogólnie - prawidłowe

[609] J. Unterschütz, *Odpowiedzialność karna pracodawcy za czyny zabronione w sferze ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2020, nr 10, s. 42.
[610] J. Unterschütz, *Odpowiedzialność karna pracodawcy* [w:] *System Prawa Pracy. Tom III. Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa.*, red. K. W. Baran, M. Gersdorf, K. Rączka, Warszawa 2021, s. 1174.
[611] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 514.

funkcjonowanie instytucji ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem instytucji ubezpieczenia społecznego rolników[612].

W doktrynie pojawiają się rozbieżne poglądy w zakresie charakteru wykroczeń z art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Większość przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że mają one charakter indywidualny, a ich sprawcą może być tylko płatnik albo osoba działająca w jego imieniu. Tak też jednoznacznie wypowiada się Jerzy Lachowski podkreślając, że osoby inne niż płatnik albo osoba działająca w jego imieniu nie mogą ponieść odpowiedzialności za ten czyn zabroniony[613]. Podobnie uważa Joanna Unterschütz, która dodatkowo prowadzi rozważania w zakresie tego, co może być źródłem obowiązku osoby działającej w imieniu płatnika. Jej zdaniem zobowiązanie do działania w imieniu płatnika nie musi mieć stałego albo jednorazowego charakteru, ale może także wynikać z jakiegokolwiek źródła – z przepisu prawa, orzeczenia sądu lub umowy[614]. Na węższy zakres osób obowiązanych do działania w imieniu jednostki organizacyjnej wskazuje Damian Tokarczyk, zdaniem którego zalicza się do nich tylko te osoby, które z mocy ustawy prowadzą sprawy danego podmiotu i reprezentują go na zewnątrz, np. członkowie zarządów (rzadziej rad nadzorczych), dyrektorzy przedsiębiorstwa państwowego, wspólnicy prowadzący sprawy spółki osobowej. W opinii autora inne osoby, które nie są obowiązane na podstawie przepisów ustawy do działania w imieniu płatnika, nie są podmiotami wykroczeń z art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w związku z tym, aby zapewnić skuteczność tego przepisu, konieczna jest ingerencja ustawodawcy i rozszerzenie kręgu osób mogących popełnić omawiane wykroczenie do wszystkich osób działających w imieniu płatnika[615]. Na niedoskonałość przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania zwraca uwagę również Sebastian Kowalski, który także opowiada się za indywidualnym charakterem wykroczenia wskazując, że do pociągnięcia do odpowiedzialności takiej osoby należy w postępowaniu wykroczeniowym wykazać, że dana osoba ma ustawowo wskazane określone właściwości. Jako przykład mogącego powstać w praktyce problemu wskazuje sytuację, gdy inspektorzy kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie będą mogli wejść na teren siedziby kontrolowanego płatnika ze względu na działanie firmy ochroniarskiej. Trudno będzie wykazać takim osobom, że były „obowiązane do działania w imieniu płatnika" w rozumieniu

[612] J. Lachowski, *Komentarz do art. 98* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 680.
[613] *Ibidem*, s. 681.
[614] J. Unterschütz, *Komentarz do art. 98* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024, s. 1191-1192.
[615] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia…*, s. 282.

art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, co warunkuje pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, choć nie ulega wątpliwości, że zablokowanie możliwości przedostania się do siedziby lub miejsca działalności płatnika może uniemożliwić przeprowadzenie kontroli[616]. Przeciwny pogląd o powszechnym charakterze analizowanego wykroczenia został wyrażony przez Wojciecha Kotowskiego i Bolesława Kurzępę, którzy wskazują, że podmiotem m.in. wykroczenia polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli może być każdy ubezpieczony[617].

Niezależnie od powyższych wątpliwości warto podkreślić, że samo formalne ujawnienie osoby w Krajowym Rejestrze Sądowym jako prezesa zarządu nie wystarcza do przypisania jej odpowiedzialności wykroczeniowej za czyn z art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Dla pociągnięcia do odpowiedzialności konieczne będzie ustalenie, że dana osoba faktycznie pełniła funkcję i była realnie uprawniona do reprezentowania spółki wobec organu kontrolnego. W przeciwnym razie nie można mówić o winie i odpowiedzialności za udaremnienie lub utrudnienie kontroli[618].

Zdaniem Jerzego Lachowskiego analizowane wykroczenie ma charakter materialny, a utrudnienie lub udaremnienie kontroli oznacza stworzenie pewnych przeszkód, które powodują realne zagrożenie dla prawidłowego, sprawnego, zgodnego z prawem przeprowadzenia takiej kontroli, co jest typowe dla wykroczeń materialnych. W sytuacji, gdy zachowanie sprawcy nie powoduje takiego stanu, to w grę może wchodzić co najwyżej usiłowanie popełnienia wykroczenia, które jest karalne tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi (art. 11 §2 k.w.)[619]. Za materialnym charakterem analizowanego wykroczenia opowiada się także Joanna Unterschütz akcentując skutek w postaci braku możliwości przeprowadzenia kontroli czy jej utrudnienia[620]. Podobnie uważa Sebastian Kowalski, który stwierdza, że „dopóki sprawca podejmuje działanie mające utrudnić lub udaremnić kontrolę, ale do tego jeszcze nie dochodzi, dopóty dany czyn można kwalifikować co najwyżej jako usiłowanie popełnienia wykroczenia, a to jest bezkarne”[621].

Komentatorzy zgodnie również przyjmują, że wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie.

---

[616] S. Kowalski, *Wykroczenie zakłócania kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka 2022, nr 3, s. 55.
[617] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 521.
[618] Wyrok Sądu Rejonowego w Warszawie z 18 sierpnia 2015 r., XI W 4364/14, LEX nr 1901892.
[619] J. Lachowski, *Komentarz do art. 98*…, s. 686-687.
[620] J. Unterschütz, *Komentarz do art. 98*…, s. 1199.
[621] S. Kowalski, *Wykroczenia związane z zatrudnianiem pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową. Komentarz do ustaw szczegółowych*, Warszawa 2019, s. 210.

Kompetencje kontrolne do wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek zostały zastrzeżone dla inspektorów kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Prowadzona przez nich kontrola może obejmować: zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych; prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład; ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu; prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe; wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych; dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek; a także prawidłowość i rzetelność danych, informacji i oświadczeń przekazanych przez płatnika składek we wniosku o zwolnienie z opłacania należnych składek. Zaznaczyć przy tym należy, że jest to katalog otwarty, dzięki czemu przyjęte rozwiązanie umożliwia objęcie czynnościami kontrolnymi pełni zadań i obowiązków związanych z ubezpieczeniami społecznymi[622].

Uprawnienia inspektorów kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zostały szczegółowo określone w art. 87 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i stanowią podstawę prawną do podejmowania działań kontrolnych wobec płatników składek oraz ubezpieczonych. Inspektor kontroli Zakładu jest uprawniony do badania wszelkich ksiąg, dokumentów finansowo-księgowych i osobowych oraz innych nośników informacji mających związek z przedmiotem kontroli, dokonywania oględzin i spisu składników majątku płatników składek zalegających z zapłatą należności, zabezpieczania zebranych dowodów, żądania udzielania informacji od płatników składek oraz osób ubezpieczonych, legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, wzywania i przesłuchiwania świadków, a także wzywania i przesłuchiwania płatników składek oraz ubezpieczonych, jeżeli nie można wyjaśnić istotnych okoliczności w inny sposób. Powyższe służy również możliwości weryfikacji przedstawionych w trakcie kontroli płatnika składek dowodów[623]. Dodatkowo inspektor wykorzystuje dla celów kontroli informacje zawarte na kontach ubezpieczonych i płatników składek, co oznacza, że ma dostęp do danych gromadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w tym historii zgłoszeń, rozliczeń składkowych, deklaracji i wszelkich innych danych z systemu informatycznego Zakładu. W toku wykonywania czynności kontrolnych, inspektor kontroli

[622] Ł. Prasołek, *Komentarz do art. 86* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, s. 1005.
[623] Ł. Jurek, *O możliwości i trybie przesłuchiwania świadków, ubezpieczonych oraz płatnika składek w trakcie kontroli płatnika składek prowadzonej przez inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,* Studia Prawnicze i Administracyjne 2014, nr 4, s. 21.

Zakładu jest uprawniony do wstępu i poruszania się po terenie siedziby płatnika oraz miejsc prowadzenia przez niego działalności, bez potrzeby uzyskiwania przepustki, a także nie podlega rewizji osobistej przewidzianej w wewnętrznym regulaminie określonym przez płatnika składek.

Wskazanym powyżej uprawnieniom kontrolujących odpowiadają obowiązki płatników, którzy zgodnie z art. 88 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych są obowiązani udostępnić nieodpłatnie wszelkie księgi, dokumenty i inne nośniki informacji związane z zakresem kontroli, które są przechowywane u płatnika oraz u osób trzecich w związku z powierzeniem tym osobom niektórych czynności na podstawie odrębnych umów; udostępniać do oględzin składniki majątku, których badanie wchodzi w zakres kontroli, jeżeli zalegają z opłatą należności z tytułu składek; sporządzić i wydać kopie dokumentów związanych z zakresem kontroli i określonych przez inspektora kontroli Zakładu; zapewnić niezbędne warunki do przeprowadzenia czynności kontrolnych, w tym udostępnić środki łączności, z wyjątkiem środków transportowych, oraz inne niezbędne środki techniczne do wykonania czynności kontrolnych, którymi dysponuje płatnik; udzielać wyjaśnień kontrolującemu; przedstawić tłumaczenie na język polski sporządzonej w języku obcym dokumentacji finansowo-księgowej i osobowej przedłożonej przez płatnika składek. Wyjątkowo, gdy czynności kontrolne są wykonywane poza siedzibą płatnika składek ze względu na niezapewnienie przez płatnika odpowiednich warunków, lub gdy charakter czynności tego wymaga, płatnik składek jest dodatkowo obowiązany wydać żądane przez inspektora kontroli Zakładu, dokumenty.

Analizowane wykroczenie jest zagrożone wyłącznie karą grzywny. Od 1 czerwca 2025 r., w związku z nowelizacją ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dokonanej art. 380 pkt 10 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia[624], za omawiane wykroczenie może zostać orzeczona kara grzywny w wysokości do 46 000 zł. Wcześniej, od 1999 r., tj. od dnia wejścia w życie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, maksymalna wysokość kary grzywny, która mogła być orzeczona za wykroczenie udaremniania lub utrudniania kontroli wynosiła 5000 zł. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, zaostrzenie sankcji miało na celu zwiększenie waloru prewencyjnego potencjalnej kary[625]. Nowelizacja ta częściowo odpowiada na słuszne postulaty przedstawicieli doktryny w zakresie zaostrzenia odpowiedzialności za tego typu czyny zabronione

[624] Dz. U. poz. 620 ze zm.
[625] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, druk sejmowy nr 948, Sejm X kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=948 (dostęp: 14.09.2025 r.), s. 168-169.

w kontekście wagi materii, której dotyczy. Wprawdzie ustawodawca nie zdecydował się na zmianę kwalifikacji prawnej tego typu czynu zabronionego, co postulował Jerzy Lachowski[626] wskazując, że dotychczasowe zakwalifikowanie takich czynów jako wykroczeń może być niewystarczające z punktu widzenia ochrony skuteczności działania organów kontrolnych, czy Sebastian Kowalski[627], który motywował to społeczną wartością systemu ubezpieczeń społecznych oraz skutkami dla Skarbu Państwa i ubezpieczonych, do jakich może prowadzić udaremnianie lub utrudnianie kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, to jednak znacząco zaostrzył przewidzianą sankcję karną.

Warto zauważyć, że aktualnie wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest drugim z omówionych wykroczeń (obok udaremniania lub utrudniania kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy) polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli, za popełnienie którego może zostać orzeczona kara grzywny w wysokości wyższej niż ta określona przepisami Kodeksu wykroczeń w kwocie 5000 zł.

Z przeprowadzonej analizy dostępnego w bazach LEX i Legalis orzecznictwa można wyprowadzić tezę, iż zwykle udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przyjmuje postać niezłożenia wyjaśnień lub nieprzedłożenia dokumentów w terminie przez osoby zobowiązane. Przykładowo Sąd Rejonowy w Zgorzelcu w wyroku z dnia 13 marca 2017 r. sygn. akt II W 1236/16[628] uznał obwinioną za winną popełnienia zarzucanego jej czynu w okresie od 3 lutego 2016 r. do dnia 4 marca 2016 r. polegającego na nieprzedłożeniu do kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dokumentów pozwalających na skontrolowanie prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, do których pobierania zobowiązany jest Zakład, jak również zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego osób zatrudnionych przez płatnika składek; prawidłowości ustalania stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe oraz prawidłowości naliczenia składek na Fundusz Pracy za okres od lipca 2014 r. do sierpnia 2015 r. za określoną osobę. Za ten czyn Sąd wymierzył jej grzywnę w wysokości 3 000 zł. Orzeczona grzywna została jednak obniżona wyrokiem Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 7 września 2017 r., VI Ka 285/17[629] do kwoty 800 zł z tego względu, że obwiniona przynajmniej w części swoje obowiązki wykonała, nie ukrywała się przed organem kontrolnym

[626] J. Lachowski, *O potrzebie nowelizacji przepisu art. 98 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2020, nr 4, s. 33-37.
[627] S. Kowalski, *Wykroczenie zakłócania kontroli …*, s. 63.
[628] LEX nr 2409770.
[629] LEX nr 2409770.

i w ograniczonym zakresie podjęła współpracę. Nie było także, zdaniem sądu, dowodów aby móc stwierdzić, że jej działanie było ukierunkowane na ukrycie niekorzystnych dla niej faktów, było podstępne.

Podobnie, grzywną tym razem w kwocie 2000 zł, na mocy wyroku Sądu Rejonowego w Poznaniu z dnia 27 listopada 2019 r., VI W 39/19[630] została ukarana obwiniona, która w okresie od maja 2018 r. do lipca 2018 r. będąc prezesem zarządu spółki z o.o. utrudniała przeprowadzenie kontroli w zakresie: prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenie społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład oraz zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, w ten sposób, że pomimo odbioru dwóch wezwań do przedłożenia dokumentów (odebrane w dniach 21 maja 2018 r. i 16 lipca 2018 r.), nie przedłożyła w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w wyznaczonych terminach (21 maja 2018 r. i 18 lipca 2018 r.) dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli. W sprawie tej sąd uznał, że obwiniona popełniła przypisane jej wykroczenie z winy umyślnej w zamiarze co najmniej ewentualnym, o czym miała świadczyć okoliczność, że mimo dostarczenia jej zawiadomienia, wezwania do dostarczenia dokumentów i pouczeń o obowiązku udostępnienia wszelkich dokumentów związanych z zakresem kontroli i mimo dwukrotnych wezwań do przedłożenia żądanych dokumentów, nie zadośćuczyniła spoczywającemu na niej obowiązkowi w sposób wystarczający bądź nie podjęła działań zawiadamiających KRS o zmianach w zakresie reprezentacji spółki, co umożliwiłoby wszczęcie postępowania przymuszającego. W innej sprawie zakończonej wyrokiem Sądu Rejonowego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2017 r., III W 1074/16[631], w której obwiniona również nie przedłożyła żądanych dokumentów przez okres prawie 2 miesięcy, Sąd przyjął jej winę umyślną i działanie w zamiarze bezpośrednim powołując się na dostarczenia jej pouczeń o obowiązku udostępnienia wszelkich dokumentów związanych z zakresem kontroli i trzykrotne wezwania do przedłożenia żądanych dokumentów. W tym wypadku orzeczono grzywnę w wymiarze 3500 zł. Za czyn o analogicznym charakterze na obwinionego będącego prezesem zarządu spółki akcyjnej nałożono wyrokiem Sądu Rejonowego w Poznaniu z dnia 9 marca 2018 r., VI W 1483/17[632] grzywnę w kwocie 3000 zł. Sąd w uzasadnieniu tego wyroku zwrócił uwagę na wysoką społeczną szkodliwość czynu obwinionego.

[630] LEX nr 2785746.
[631] LEX nr 2384951.
[632] LEX nr 2480936.

Utrudnianiem kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych będzie również niestawiennictwo w siedzibie organu, jako podmiot uprawniony do reprezentacji płatnika, mimo wcześniejszych wezwań[633], a także nieobecność w siedzibie firmy w wyznaczonym terminie i czasie[634].

4.3.3. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych

Prawidłowe funkcjonowanie systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami wymaga sprawnej realizacji mechanizmów nadzoru i kontroli, w szczególności tam, gdzie środki publiczne są przeznaczane na dofinansowanie zatrudnienia, świadczenia usług czy finansowanie rehabilitacji. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz inne organy wskazane w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[635]pełnią istotną funkcję w tym systemie.

Dla zapewnienia skuteczności ich działań, ustawodawca w art. 56b tej ustawy penalizuje zachowanie polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli. Wykroczenie to zostało dodane do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dniem 15 września 2012 r., na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw[636] przy okazji większej nowelizacji przepisów tej ustawy mających na celu m.in. uszczelnienie systemu wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych ze środków publicznych. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazywano, że przy braku stosownych regulacji karnoprawnych Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) nie posiada instrumentu pozwalającego skutecznie walczyć z tego typu czynami, mogącymi mieć również kryminogenne podłoże[637]. W związku z tym wprowadzenie do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz

[633] Wyrok Sądu Rejonowego w Warszawie z dnia 30 maja 2017 r., IV W 85/17, LEX nr 2349184.
[634] Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 18 listopada 2016 r., IX W 2200/16, Legalis nr 1989735.
[635] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 913 ze zm.
[636] Dz. U. poz. 986.
[637] Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 386, Sejm VII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=386 (dostęp: 17.09.2025 r.), s. 1-2.

zatrudnianiu osób niepełnosprawnych art. 56b należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia systemowej ochrony interesu publicznego i transparentności gospodarowania środkami PFRON.

Przedmiotem ochrony w tym wypadku będzie prawidłowa realizacja zadań wykonywanych przez PFRON. Jako bezpośredni przedmiot ochrony art. 56b cyt. ustawy wskazuje się także szeroko rozumianą kontrolę wykonywania zadań i obowiązków w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych[638].

W tym miejscu warto zauważyć, że w art. 56b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie zostało sprecyzowane, o jaki rodzaj kontroli w tym przepisie chodzi, co należy ocenić negatywnie. Zdaniem Ewy Staszewskiej, wykroczenie to należy odnosić do obowiązków, jakie na określone podmioty nakłada ta ustawa[639]. Mimo że na podstawie przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej można wyróżnić 12 rodzajów kontroli, to zdaniem Damiana Tokarczyka art. 56b cyt. ustawy należy interpretować posiłkując się przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[640], wykorzystując dyrektywy wykładni systemowej[641]. Co prawna rozporządzenie to utraciło moc z dniem 20 marca 2023 r., ale kierując się tym poglądem przyjąć należy, że art. 56b cyt. ustawy odnosi się do kontroli, o których mowa w art. 6c ust. 2 pkt 1 i 2, art. 22a, art. 25d ust. 1, art. 26a ust. 10, art. 30 ust. 3b i art. 34 ust. 5, tj. sprawowanej przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych dotyczącej prawidłowości orzekania o niepełnosprawności i jej stopniu; sprawowanej przez Prezesa PFRON dotyczącej prawidłowości odliczenia wartości towarów lub usług obniżających wartość wpłaty na PFRON; sprawowanej przez Prezesa PFRON dotyczącej refundacji składek na ubezpieczenia społeczne; sprawowanej przez Prezesa PFRON dotyczącej dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego; sprawowanej przez wojewodę dotyczącej spełniania warunków i obowiązków zakładu pracy chronionej oraz sprawowanej przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych dotyczącej działań na rzecz realizacji praw osób niepełnosprawnych, realizacji zadań określonych w ustawie oraz spełniania przez

[638] S. Kowalski, *Wykroczenia związane z zatrudnianiem…*, s. 231.
[639] E. Staszewska, *Komentarz do art. 56b* [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015, s. 857.
[640] t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 29 ze zm.
[641] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia…,* Warszawa 2021, s. 254.

pracodawców warunków pozyskania statusu zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej. Do tych kontroli odnosi się bowiem nowe rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 14 października 2023 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[642]. *A contrario,* udaremnienie lub utrudnienie innych kontroli niż wyżej wymienione, o których mowa w ustawie, takich jak: sprawowana przez Państwową Inspekcję Pracy dotycząca przystosowania przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej - art. 4 ust. 6; sprawowana przez powiatowe centra pomocy rodzinie dotycząca warsztatów zawodowych dla osób niepełnosprawnych przeprowadzanych przez fundacje, stowarzyszenia lub przez inne podmioty - art. 10b ust. 1; sprawowana przez wojewodę dotycząca ośrodka lub organizatora turnusu - art. 10d ust. 6; sprawowana przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych dotycząca podmiotów mających prawo nadawania certyfikatów psów przewodników - art. 20b ust. 7; sprawowana przez Państwową Inspekcję Pracy dotycząca przestrzegania przepisów ustawy w zakładach pracy chronionej i w zakładach aktywności zawodowej - art. 30 ust. 3c- art. 34 ust. 4 i 5; czy sprawowana przez Zarząd PFRON dotycząca wykorzystania środków Funduszu przekazywanych na realizację zadań określonych ustawą - art. 51 ust. 3 pkt 6, nie będzie stanowiło wykroczenia z art. 56b pkt 1 cyt. ustawy. Jedynie na marginesie należy przypomnieć, że udaremnianie lub utrudnianie kontroli wykonywanej przez Państwową Inspekcję Pracy jest przestępstwem, o którym mowa w art. 225 §2 k.k.

Odmienny pogląd w zakresie rodzajów kontroli objętych zakresem zastosowania art. 56b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych został wyrażony przez Sebastiana Kowalskiego, który wskazuje, że kontrolą w rozumieniu art. 56b pkt 1 tej ustawy jest każda kontrola przeprowadzana przez organy państwowe, o której mowa w przepisach ustawy, odnosząca się do obowiązków, jakie na określone podmioty nakłada ta ustawa[643]. Analogicznie uznał Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie VW 3161/15, którym uniewinniono obwinionego od zarzucanego mu czynu polegającego na udaremnieniu przeprowadzenia kontroli upoważnionym pracownikom PFRON dotyczącej wydatkowania środków pieniężnych funduszu, lecz nie z powodu uznania, że kontrola ta nie mieści się w zakresie zastosowania art. 56b, lecz z tego względu, że obwiniony nie udaremnił ani nie

[642] Dz.U. poz. 2283 ze zm.
[643] S. Kowalski, *Wykroczenia związane z zatrudnianiem…,* s. 232.

utrudnił kontroli, a jedynie zakwestionował przywołaną w upoważnieniach podstawę prawną oraz miejsce przeprowadzenia kontroli[644].

Za właściwy należy przyjąć pierwszy z poglądów. Skoro bowiem ustawodawca w art. 34 ust. 8 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zawiera delegację dla Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie konkretnych przepisów tejże ustawy (tj. art. 6c ust. 2 pkt 1 i 2, art. 22a, art. 25d ust. 1, art. 26a ust. 10, art. 30 ust. 3b i art. 34 ust. 5), uwzględniając potrzebę zapewnienia jednolitej procedury kontroli oraz prawidłowego przebiegu kontroli, to w tym wypadku stosując wykładnię systemową należy przyjąć, że tylko te przypadki ustawodawca traktuje ściśle jako „kontrolę" i tylko do tych sytuacji należy odnosić ewentualną odpowiedzialność za udaremnianie lub utrudnianie kontroli, o której mowa w art. 56b cyt. ustawy.

Wśród przedstawicieli doktryny nie budzi wątpliwości, że wykroczenie z art. 56b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych jest wykroczeniem powszechnym. Należy również przyjąć, że można je popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie.

W przypadku analizowanego czynu zabronionego, niewątpliwie utrudnianiem lub udaremnianiem kontroli będzie niewykonywanie przez kontrolowanego obowiązków, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W §11 ust. 1 cyt. rozporządzenie wskazuje, że kontrola jest przeprowadzana w sposób zapewniający kontrolującym oraz biegłym upoważnionym do udziału w kontroli warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności: swobodny wstęp i poruszanie się po siedzibie kontrolowanego lub miejscu prowadzenia przez niego działalności; w miarę możliwości samodzielne zamykane pomieszczenie, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli; wydzielone miejsce do przechowywania dokumentów i zabezpieczonych przedmiotów; możliwość podłączenia do sieci elektrycznej sprzętu komputerowego i elektronicznego służącego do prowadzenia kontroli; a także możliwość korzystania z innych środków technicznych (w szczególności drukarki, kserokopiarki) niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, o ile kontrolowany nimi dysponuje. Nadto,

[644] LEX nr 2070118.

w związku z tym, że kontrolujący dokonują ustaleń stanu faktycznego na podstawie zebranych w toku kontroli dowodów (§ 10 ust. 1 rozporządzenia), to kontrolowany powinien udostępnić kontrolerom dokumenty, które będą podlegały badaniu, a także udzielać na żądanie kontrolujących wyjaśnień.

Wykroczenie z art. 56b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych jest zagrożone karą grzywny do 5000 zł, analogicznie jak omówione powyżej wykroczenie polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia kontroli w zakresie realizacji ubezpieczenia zdrowotnego. Aktualne w tym wypadku pozostają spostrzeżenia w zakresie braku właściwej systematyki tego typu czynów zabronionych oraz ustalenia racjonalnego zagrożenia karą. Na brak jednolitości i aksjologicznego uzasadnienia dla zróżnicowania konstrukcji typów czynów zabronionych polegających na udaremnieniu lub utrudnieniu czynności kontrolnych różnych organów państwowych zwraca uwagę również Ewa Staszewska w komentarzu do wykroczenia z art. 56b o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[645].

Z praktyki orzeczniczej można wskazać na wyrok Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 23 marca 2016 r., IV Ka 143/16[646], który dotyczył odpowiedzialności przedsiębiorcy, któremu zarzucono popełnienie m.in. wykroczenia z art. 56b pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych poprzez udaremnienie przeprowadzenia kontroli wykonywanej przez organ uprawniony do weryfikacji zasadności korzystania z dofinansowania do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Obwiniony, będąc zawiadomiony o planowanych kontrolach, nie stawił się w wyznaczonym miejscu i czasie, a ponadto nie poinformował organu o likwidacji głównej bazy przedsiębiorstwa, czym udaremnił przeprowadzenie czynności kontrolnych. Z punktu widzenia interpretacji pojęcia „udaremniania kontroli" sąd zaakcentował, że obowiązek współdziałania z organem kontrolnym obejmuje nie tylko bierne stawiennictwo, ale i aktywne działania, takie jak aktualizacja danych adresowych czy informowanie o zmianie miejsca prowadzenia działalności, a odpowiedzialność za utrudnienie kontroli może wynikać z zaniechania, jeżeli skutkuje ono realnym uniemożliwieniem przeprowadzenia czynności.

[645] E. Staszewska, *Komentarz do art. 56b* [w:] E. Bielak-Jomaa, M. Paluszkiewicz, M. Włodarczyk, T. Wrocławska, E. Staszewska, *Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 721.
[646] Legalis nr 2164169.

4.4. Obrót gospodarczy

4.4.1. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli przez Inspekcję Handlową

Inspekcja Handlowa, jako wyspecjalizowany organ państwowy powołany do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa, realizuje te zadania głównie poprzez kontrole legalności i rzetelności działania przedsiębiorców, w tym oceny bezpieczeństwa i jakości oferowanych towarów i usług. W realiach silnie konkurencyjnego rynku, gdzie każda zwłoka w wycofaniu niebezpiecznego produktu może skutkować szeroką szkodą konsumencką, efektywność kontroli nabiera szczególnego znaczenia. Dlatego ustawodawca w art. 39 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej penalizuje zachowanie polegające na uniemożliwianiu albo utrudnianiu inspektorowi przeprowadzenia czynności kontrolnych, tworząc instrument prawnokarny, który zabezpiecza sprawne wykonywanie zadań nadzorczych.

Przedmiotem ochrony przepisu art. 39 tej ustawy będzie prawidłowe wykonywanie zadań Inspekcji Handlowej[647]. Zadania kontrolne mają wśród nich kluczowe znaczenie, bowiem stanowią jej podstawowe narzędzie działania.

Wykroczenie to ma powszechny charakter. Zdaniem Bolesława Kurzępy i Elżbiety Kurzępy-Czopek, można je popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, mając na względzie sygnalizowaną powyżej zasadę wyrażoną w art. 5 k.w.[648]

Zadania kontrolne Inspekcji Handlowej wykonuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej jako kierownika wojewódzkiej Inspekcji Handlowej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Faktycznie, kontrole wszczynane i przeprowadzane są przez inspektorów.

Podstawowy zakres kompetencji kontrolnych stanowi kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców, obejmująca działalność w zakresie produkcji, handlu i usług (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Handlowej). W ramach tej kategorii poddawane są ocenie m.in. zgodność działań przedsiębiorcy z przepisami prawa, jakość świadczonych usług, sposób

[647] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 759.
[648] B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, *Ustawa o Inspekcji Handlowej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el., art. 39, teza 1.

oznaczania towarów, przestrzeganie zasad uczciwego obrotu, czy realizacja obowiązków informacyjnych względem konsumentów.

Rozbudowany katalog kompetencji Inspekcji Handlowej odnosi się także do kontroli zgodności wyrobów przeznaczonych dla konsumentów z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami wynikającymi z systemów oceny zgodności (art. 3 ust. 1 pkt 1a, 1aa ustawy o Inspekcji Handlowej), jak również do kontroli bezpieczeństwa produktów w rozumieniu ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów[649] oraz do substancji chemicznych, detergentów, produktów związanych z energią, pojazdów i ich części (art. 3 ust. 1 pkt 1b–1e cyt. ustawy). W ramach tych działań Inspekcja Handlowa realizuje zadania nadzorcze przewidziane w licznych aktach sektorowych prawa unijnego i krajowego.

Inspekcja wykonuje również kontrole handlowe, obejmujące produkty znajdujące się w obrocie oraz usługi świadczone na rynku (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy). W tym zakresie kluczowe znaczenie mają działania mające na celu eliminowanie z rynku towarów zafałszowanych, niewłaściwie oznakowanych, bądź nielegalnie wprowadzonych do obrotu. Zakres kontroli rozszerzony został o obowiązki regulacyjne wynikające m.in. z ustaw szczególnych dotyczących sprzętu elektrycznego i elektronicznego, baterii i akumulatorów, produktów GMO, produktów kosmetycznych, cyfrowych odbiorników telewizyjnych, a także sprzedaży produktów w ramach działalności lombardowej.

Inspekcja Handlowa realizuje także kontrole w zakresie oznakowania opakowań, gospodarki odpadami opakowaniowymi, zgodności z przepisami prawa ochrony środowiska, jak również nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2d–2ha ustawy). Część z tych obowiązków ma charakter sprawozdawczo-opłatowy i związana jest z nadzorem nad efektywnością systemów recyklingu i gospodarki odpadami produktowymi. Zgodnie z art. 3 ust. 2 analizowanej ustawy, Inspekcja Handlowa nie sprawuje kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych ani jakości zdrowotnej środków spożywczych, których nadzór został zastrzeżony innym organom.

Szczegółowe kompetencje inspektorów Inspekcji Handlowej, którzy przeprowadzają kontrole, zostały już wcześniej omówione w rozdziale trzecim przy analizie przestępstwa polegającego na uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia kontroli na podstawie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Uprawnienia te obejmują

[649] t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 222

zarówno kompetencje o charakterze dochodzeniowym, jak i porządkowym, organizacyjnym oraz zabezpieczającym materiał dowodowy w toku kontroli, a wskazany przez ustawodawcę katalog czynności ma charakter otwarty.

Z uwagi na szerokie uprawnienia kontrolujących, katalog czynności mogących skutkować odpowiedzialnością wykroczeniową obejmuje w istocie cały zakres współpracy wymaganej od kontrolowanego. W tym kontekście art. 39 ustawa o Inspekcji Handlowej pełni funkcję nie tylko prewencyjną, ale także gwarancyjną, umożliwiającą skuteczne egzekwowanie obowiązków kontrolnych przewidzianych w przepisach ustawy o Inspekcji Handlowej.

Czyn z art. 39 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej jest zagrożony karą aresztu do 30 dni albo karą grzywny w wysokości do 5000 zł. Ustawodawca w tym wypadku wśród kar nie przewidział kary ograniczenia wolności. Zagrożenie z art. 39 ustawy o Inspekcji Handlowej, mając na uwadze przedmiot ochrony jest systemowo poprawne, jednakże podobnie jak w przypadkach czynów z art. 38 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jak i art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, w porównaniu do licznych przestępstw pozakodeksowych penalizujących utrudnianie kontroli w innych sektorach (ochrona środowiska, farmacja, rynek kapitałowy), gdzie przyjęto rangę występku i możliwość orzeczenia kary pozbawienia wolności do 3 lat, wydaje się zbyt niskie.

4.4.2. Uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi

Skuteczność nadzoru sprawowanego nad podmiotami uczestniczącymi w obrocie instrumentami finansowymi stanowi element bezpieczeństwa obrotu i zaufania inwestorów. Dla zapewnienia realnej ochrony uprawnień kontrolnych, które zostały zastrzeżone dla Komisji Nadzoru Finansowego, ustawodawca penalizuje w art. 184 ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi [650] zachowania zmierzające do unicestwienia wykonywanych przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności kontrolnych. Przepis ten stanowi pozakodeksowy typ wykroczenia o charakterze blankietowym, którego znamiona uzupełniają liczne odesłania do przepisów materialnych określających szczegółowe kompetencje nadzorcze organu, co spotyka się z uzasadnioną krytyką przedstawicieli doktryny[651]. Odpowiedzialność

[650] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 722 ze zm.
[651] M. Pająk, A. Rycerski, *(De)penalizacja nadużyć na rynku w kontekście stosowania rozporządzenia MAR i dyrektywy MAD II*, Przegląd Prawa Handlowego 2017, nr 4, s. 38.

za wykroczenie z art. 184 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi poniesie ten, kto uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzanie czynności, o których mowa w art. 30 ust. 1-3, art. 32d, art. 79 ust. 11, art. 88, art. 90 ust. 2 i 3 oraz art. 122 cyt. ustawy. Warto zauważyć, że wykroczenie uniemożliwiania lub utrudniania określonych czynności Komisji Nadzoru Finansowego jest jednym z dwóch czynów zabronionych zakwalifikowanych w analizowanej ustawie jako wykroczenia. Pozostałe nadużycia mają charakter przestępstw.

Jako przedmiot ochrony omawianego wykroczenia należy wskazać prawidłowość czynności kontrolnych wykonywanych przez Komisję Nadzoru Finansowego. Aleksandra Zagajewska wskazuje natomiast, że przedmiotem ochrony są interesy osób korzystających z usług firm inwestycyjnych i innych usług związanych z obrotem instrumentami finansowymi, którym zagrażać może nierzetelne i nieprawidłowe prowadzenie działalności maklerskiej czy innej związanej z obrotem instrumentami finansowymi[652]. Jak zwraca uwagę Anna Błachnio-Parzych, przepis ten chroni jednak również te dobra, dla których ochrony ustanowione zostały obowiązki uczestników obrotu oraz uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego wynikające z przepisów wymienionych w art. 184 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, które wiążą się ze sprawowaną przez Komisję Nadzoru Finansowego kontrolą działalności określonych podmiotów. Jako dalszy przedmiot ochrony tego typu wykroczenia autorka wskazuje natomiast bezpieczeństwo i prawidłowość obrotu instrumentami finansowymi, które w decydującym stopniu zależą od sposobu działania uczestników rynku oraz od należytego wypełniania przez nich nałożonych obowiązków[653].

Analizowane wykroczenie ma charakter powszechny i może je popełnić każda osoba fizyczna podlegająca odpowiedzialności karnej, przy czym jak słusznie zwraca uwagę Anna Błachnio-Parzych, obowiązki, o których mowa w wymienionych w art. 184 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi przepisach spoczywają często na osobach wyraźnie określonych w tych regulacjach[654]. Inaczej uważa Piotr Mierzwa, który wskazuje, że sankcja z art. 184 ust. 1 cyt. ustawy skierowana jest do osoby fizycznej, która reprezentuje daną osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, wobec czego

[652] A. Zagajewska, *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX/el., art. 84, teza 2.
[653] A. Błachnio-Parzych, *Komentarz do art. 184* [w:] *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Tom I. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2023, s. 1747.
[654] *Ibidem*, s. 1747-1748.

wykroczenie to posiada jasno sprecyzowany podmiot[655]. Nie budzi również wątpliwości, że można je popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie[656].

Jak już zostało wyżej wskazane, blankietowy charakter art. 184 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi powoduje, że zakres penalizacji kreują - poprzez odesłanie - przepisy materialne opisujące kompetencje nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego. Pierwsze z nich, określone w art. 30 ust. 1-3 cyt. ustawy dotyczą nadzoru nad spółką prowadzącą rynek regulowany, w ramach którego Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego lub osoba przez niego upoważniona ma prawo wstępu do siedziby i do lokalu spółki prowadzącej rynek regulowany celem wglądu do ksiąg, dokumentów i innych nośników informacji oraz mogą uczestniczyć w posiedzeniach rady nadzorczej spółki prowadzącej rynek regulowany oraz w walnych zgromadzeniach. Osoby uprawnione do reprezentowania spółki prowadzącej rynek regulowany lub wchodzące w skład jej organów zarządzających i nadzorczych albo pozostające z tą spółką w stosunku pracy lub biegli rewidenci spółki są natomiast obowiązani do niezwłocznego sporządzenia i przekazania, na koszt spółki, kopii dokumentów i innych nośników informacji oraz do udzielenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień kontrolującym.

W art. 32d ustawy o obrocie instrumentami finansowymi został rozciągnięty reżim z art. 30 na inne podmioty rynku - podmioty finansowe i niefinansowe, czyli praktycznie na każdy podmiot. Na żądanie Komisji Nadzoru Finansowego osoby uprawnione do reprezentowania tych podmiotów lub wchodzące w skład ich statutowych organów albo pozostające z nimi w stosunku pracy powinny sporządzić i przekazać, na koszt tych podmiotów, kopie dokumentów i innych nośników informacji oraz udzielić pisemnych lub ustnych wyjaśnień w zakresie nadzoru sprawowanego przez Komisję. Jak wskazują Adrian Rycerski i Mateusz Stańczyk, przepis ten może znaleźć zastosowanie w trzech grupach przypadków: na potrzeby ustalenia limitu otwartych pozycji (art. 32c cyt. ustawy), na potrzeby monitorowania stosowania tych ograniczeń oraz w związku z postępowaniami wskazanymi w art. 32e ustawy[657].

Uprawnienia z art. 79 ust. 11, art. 88 oraz 90 ust. 2 i 3 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi dotyczą działalności prowadzonej przez firmę inwestycyjną. Komisja Nadzoru Finansowego lub jej upoważniony przedstawiciel może żądać od agenta firmy inwestycyjnej

[655] P. Mierzwa, *Karalność nadużyć na rynku kapitałowym w świetle ustawy o obrocie instrumentami finansowymi*, Prokuratura i Prawo 2016, nr 5, s. 96.
[656] A. Zagajewska, *Ustawa o obrocie…*, art. 84, teza 3.
[657] A. Rycerski, M. Stańczyk, *Komentarz do art. 32d* [w:] *Obrót instrumentami finansowymi. Komentarz*, red. T. Sójka, Warszawa 2022, s. 304-305.

niezwłocznego sporządzenia i przekazania, na koszt agenta firmy inwestycyjnej, kopii dokumentów i innych nośników informacji związanych z jego działalnością, oraz do udzielenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień w zakresie sprawowanego przez nią nadzoru. Do niezwłocznego sporządzenia i przekazania, na koszt firmy inwestycyjnej, kopii dokumentów i innych nośników informacji oraz do udzielenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień w zakresie nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego są obowiązane również osoby uprawnione do reprezentowania firmy inwestycyjnej lub wchodzące w skład jej statutowych organów albo pozostające z firmą inwestycyjną w stosunku pracy są obowiązane. Ustawodawca zastrzega również dla upoważnionego przedstawiciela Komisji Nadzoru Finansowego prawo wstępu do siedziby lub lokalu podmiotu przechowującego dokumenty i inne nośniki informacji związane z prowadzoną przez firmę inwestycyjną działalnością maklerską po zaprzestaniu prowadzenia przez nią takiej działalności, celem wglądu do tych dokumentów i nośników. Dodatkowo, na pisemne żądanie Komisji Nadzoru Finansowego lub jej upoważnionego przedstawiciela podmiot przechowujący dokumenty jest obowiązany do niezwłocznego sporządzenia na własny koszt i przekazania kopii tych dokumentów i nośników.

Ostatnie z uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego określone w art. 122 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi odnoszą się do nadzoru sprawowanego nad bankiem powierniczym (także zagranicznym oddziałem), przy czym zaznaczyć należy, że nie są to wszystkie postanowienia wyrażające uprawnienia nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego względem banku powierniczego. Pozostałe ogólne regulacje dotyczące nadzoru nad rynkiem kapitałowym zostały zamieszczone w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym i należy je rozpatrywać z punktu widzenia całego systemu nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem finansowym [658]. W tym wypadku, na żądanie Komisji Nadzoru Finansowego lub jej upoważnionego przedstawiciela osoby uprawnione do reprezentowania banku powierniczego lub wchodzące w skład jego statutowych organów albo zatrudnione w banku powierniczym są obowiązane do niezwłocznego sporządzenia i przekazania, na koszt tego banku powierniczego, kopii dokumentów i innych nośników informacji oraz do udzielenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień dotyczących prowadzonej działalności powierniczej, w zakresie nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego nad zgodnością prowadzonej działalności z zasadami prowadzenia rachunków papierów wartościowych, rachunków derywatów lub

[658] A. Lichosik, *Komentarz do art. 122* [w:] *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Tom I. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2023, s. 1238.

rachunków zbiorczych, lub innej działalności, do której prowadzenia jest uprawniony ten bank w związku z posiadanym zezwoleniem na prowadzenie rachunków papierów wartościowych. Nadto, bank powierniczy jest zobowiązany do niezwłocznego przekazywania informacji dotyczących rejestrowanych na prowadzonych przez ten bank rachunkach bankowych środków pieniężnych stanowiących zabezpieczenia pożyczek instrumentów finansowych oraz środków pieniężnych stanowiących depozyt zabezpieczający w przypadku dokonywania transakcji instrumentami finansowymi, jeżeli z konstrukcji tego instrumentu wynika obowiązek posiadania depozytu zabezpieczającego.

Wykroczenie polegające na uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzania przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności kontrolnych, o których mowa powyżej, jest zagrożone karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Ponieważ ustawa nie określa górnej granicy grzywny, w tym zakresie zastosowanie znajduje art. 24 §1 k.w., który przewiduje możliwość wymierzenia kary od 20 do 5000 zł. Oznacza to, że ustawodawca ukształtował odpowiedzialność karną za ten czyn w formie minimalnego standardu reakcji, typowego dla wykroczeń.

Odrębnie w dziale VIII ustawy o obrocie instrumentami finansowymi przewidziane zostały sankcje administracyjne za naruszenie określonych przepisów ustawy. Jak zauważa Andrzej Michór, w stosunku do dawnej regulacji prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi, tj. uchylonej z dniem 31 grudnia 2005 r. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi[659], w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi doszło do znacznego poszerzenia zakresu odpowiedzialności administracyjnej, przy jednoczesnym zwiększeniu wysokości pieniężnych kar administracyjnych, które mogą być nałożone. Dostrzegalne jest także zjawisko częściowej dekryminalizacji deliktów na rynku kapitałowym, co wpisuje się w ogólną, szerszą tendencję zastępowania odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną[660].

[659] Dz. U. Nr 118, poz. 754 ze zm.
[660] A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 138.

4.4.3. Uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o finansowaniu społecznościowym

Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom[661] miała na celu implementację rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937 [662] . Reguluje ona tzw. crowdfunding, stanowiący formę finansowania określonych projektów przez społeczność internetową, definiowany przez Wiktora Czeszejko-Sochackiego jako zbieranie pieniędzy na cele o charakterze prywatnym, artystycznym, społecznym czy biznesowym[663]. Szerzej zjawisko to analizuje Katarzyna Kozioł-Nadolna[664]. Usługi finansowania społecznościowego za pośrednictwem platform crowdfundingowych mogą być świadczone wyłącznie przez podmiot posiadający zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego jako dostawca usług finansowania społecznościowego. To wzrost znaczenia finansowania społecznościowego, a także rosnąca liczba uczestników tego rynku, wymusiły wprowadzenie nowego, precyzyjnego reżimu regulacyjnego. Skuteczność tego nadzoru została wzmocniona penalizacją w art. 42 ust. 1 ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom zachowań, które udaremniają lub utrudniają wykonywanie czynności, o których mowa w art. 13 ust. 3 i 4 lub art. 20 tej ustawy.

Nie sposób tu nie dostrzec wyraźnego podobieństwa konstrukcyjnego tego przepisu do art. 184 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. W obu przypadkach ustawodawca posłużył się niemal identyczną redakcją przepisu wykroczeniowego, wskazując w hipotezie normy na zachowania polegające na „uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzania czynności" kontrolnych, przy czym zakres tych czynności został skonkretyzowany poprzez odesłanie do enumeratywnie wskazanych przepisów materialnych danej ustawy, regulujących kompetencje nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego. Stanowi to przejaw jednolitego modelu penalizacji utrudniania nadzoru publicznoprawnego sprawowanego przez ten organ wobec podmiotów w sektorze rynku finansowego.

[661] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 984 ze zm.
[662] Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 347, str. 1 ze zm.
[663] W. Czeszejko-Sochacki, *Crowdfunding - finansowanie społecznościowe. Aspekty prawne*, Warszawa 2023, s. 21.
[664] K. Kozioł-Nadolna, *Rola crowdfundingu udziałowego w finansowaniu przedsiębiorstw w Polsce*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2024, Nr 2, str. 259-278.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom, upoważniony przedstawiciel Komisji Nadzoru Finansowego ma prawo wstępu do siedziby i lokalu dostawców usług finansowania społecznościowego, którzy zaprzestali prowadzenia działalności lub podmiotów trzecich, które przechowują dokumentację tego dostawcy usług finansowania społecznościowego, związaną z prowadzeniem tego rodzaju działalności. Jak wskazuje Mateusz Baszczyk, celem tych regulacji jest zapewnienie bezpieczeństwa i pewności obrotu uczestników rynku[665]. Uniemożliwienie lub utrudnianie wykonania tych czynności należy potraktować jako utrudnianie przeprowadzania przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności nadzorczych lub kontrolnych[666]. Jest to związane z nałożonym na dostawców usług finansowania społecznościowego z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i prowadzących działalność na tym terytorium, którzy zaprzestali prowadzenia tej działalności, obowiązkiem archiwizacji i przechowywania na trwałym nośniku, przez okres 5 lat, dokumentacji związanej z prowadzeniem tej działalności. Obowiązek ten uważa się za wykonany także w przypadku zapewnienia przez dostawcę usług finansowania społecznościowego przechowywania dokumentacji przez podmiot trzeci świadczący usługi w zakresie przechowywania dokumentów.

W art. 20 ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom przewidziany został obowiązek niezwłocznego sporządzenia i przekazania na żądanie Komisji Nadzoru Finansowego kopii dokumentacji związanej z działalnością w zakresie usług finansowania społecznościowego oraz udzielania pisemnych lub ustnych wyjaśnień w zakresie nadzoru sprawowanego przez Komisję. Ciąży on na szerokim kręgu osób powiązanych z dostawcą usług finansowania społecznościowego i obejmuje: osoby upoważnione do reprezentowania dostawcy usług finansowania społecznościowego, jego jednostki dominującej oraz jednostek zależnych; osoby wchodzące w skład statutowych organów ww. podmiotów; a także osoby pozostające z dostawcą w stosunku pracy, zlecenia lub w innym stosunku prawnym o podobnym charakterze. Istotnym elementem tych obowiązków jest również konieczność ponoszenia przez dostawcę kosztów sporządzania wymaganej dokumentacji i jej przekazania na trwałym nośniku informacji. Konstrukcja ta w sposób wyraźny akcentuje szeroki zakres nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru

[665] M. Baszczyk, *Komentarz do art. 13* [w:] *Ustawa o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom. Komentarz*, red. J. Dybiński, red. serii K. Osajda, Beck Online Komentarze 2024, art. 13.
[666] W. Czeszejko-Sochacki, *Ustawa o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom. Komentarz*, LEX/el. 2023, art. 42.

Finansowego, obejmującego nie tylko samych dostawców, ale także podmioty powiązane kapitałowo lub organizacyjnie, co znajduje uzasadnienie w specyfice działalności finansowania społecznościowego i potencjalnych ryzykach dla interesów inwestorów.

Za wykroczenie z art. 42 ust. 1 ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom ustawodawca przewidział sankcje w postaci kary aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny, co zdaniem Wiktora Czeszejko-Sochackiego wskazuje na umiarkowanie niską szkodliwość tego czynu[667]. Ustawa o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom, podobnie jak ustawa o obrocie instrumentami finansowymi, przewiduje równoległe stosowanie sankcji o charakterze administracyjnym za niewykonywanie obowiązków nałożonych ustawą (m.in. za niewykonywanie obowiązku archiwizacji dokumentacji). Dolegliwość tych kar jest nieporównywalnie wyższa niż tych, które mogą zostać orzeczone za wykroczenie. Kary pieniężne mogą bowiem zostać nałożone do kwoty 2 250 000 zł albo kwoty stanowiącej równowartość nie więcej niż 5% całkowitych rocznych przychodów dostawcy usług finansowania społecznościowego wykazanych w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy, a w przypadku braku takiego sprawozdania - w wysokości nie większej niż 5% prognozowanych całkowitych rocznych przychodów tego dostawcy w pierwszym roku działalności, jeżeli przekracza ona 2 250 000 zł.

4.4.4. Utrudnianie wykonywania zadań w zakresie sprawowania nadzoru przez organy administracji miar

Kontrola przestrzegania przepisów Prawa o miarach stanowi jeden z istotnych instrumentów zapewnienia wiarygodności pomiarów dokonywanych przy użyciu przyrządów pomiarowych, które mają zastosowanie w licznych obszarach życia gospodarczego i publicznego. Celem ustawy jest zapewnienie prawidłowego stosowania jednostek miar oraz legalnych przyrządów pomiarowych, a kontrola nad tym zakresem ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia interesu konsumentów, uczciwości obrotu gospodarczego oraz bezpieczeństwa publicznego. W tej perspektywie niedopuszczalne jest podejmowanie przez podmioty kontrolowane działań zmierzających do udaremniania lub utrudniania czynności kontrolnych, co znajduje odzwierciedlenie w przepisach penalizujących takie zachowania.

[667] *Ibidem.*

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 6 Prawa o miarach, odpowiedzialność za wykroczenie poniesie ten, kto świadomie utrudnia organom administracji miar wykonywanie ich zadań w zakresie sprawowania nadzoru. Ten czyn zabroniony jest jednym z sześciu wymienionych w tym przepisie i ma na celu ochronę zasad wyróżniania wartości wielkości fizycznych w jednolitych jednostkach, a także interes konsumentów w zakresie wprowadzenia i posługiwania się rzetelnymi przyrządami pomiarowymi[668].

Zdaniem Wojciecha Kotowskiego oraz Bolesława Kurzępy jest to wykroczenie powszechne i formalne. Warto zauważyć również, że omawiane wykroczenie jest pierwszym z dotychczas omówionych, w którym ustawodawca podkreśla, iż jedynie świadome utrudnianie organom administracji miar wykonywania ich zadań w zakresie sprawowania nadzoru stanowi czyn zabroniony. Aby sprawca mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności, musi on zatem działać z rozmysłem, co oznacza, że można je popełnić wyłącznie umyślnie[669].

Organami administracji miar są: Prezes Głównego Urzędu Miar, jako centralny organ administracji rządowej oraz dyrektorzy okręgowych urzędów miar. Do ich zadań należy sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przepisów Prawa o miarach oraz ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych[670], co następuje na podstawie kontroli przeprowadzanych przez upoważnionych pracowników urzędów miar. Kontrole obejmują kwestie wprowadzenia do obrotu, użytkowania, przechowywania czy stosowania przyrządów pomiarowych, a także weryfikację, czy przyrządy te spełniają wymagania przewidziane w ustawie i przepisach wykonawczych.

Wśród kompetencji zastrzeżonych dla kontrolujących ustawodawca wymienia w art. 21 ust. 2 Prawa o miarach prawo wstępu na teren nieruchomości lub pomieszczeń, gdzie przeprowadzana jest kontrola, badanie dokumentów oraz zbieranie ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach objętych zakresem kontroli, zbieranie i zabezpieczanie dowodów naruszenia przepisów ustawy, a także legitymowanie osób, w uzasadnionych przypadkach, w celu ustalenia ich tożsamości.

Podmioty, które używają przyrządów pomiarowych, mają obowiązek poddania się czynnościom kontrolnym, zapewnienia dostępu do urządzeń i dokumentacji, a także współpracy z zespołem kontrolnym. Niedopełnienie tych obowiązków może prowadzić do odpowiedzialności za wykroczenie, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 6 Prawa o miarach.

[668] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 387.
[669] *Ibidem*, s. 393.
[670] t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2255.

Wykroczenie polegające na świadomym utrudnianiu organom administracji miar wykonywania ich zadań w zakresie sprawowania nadzoru zagrożone jest wyłącznie karą grzywny. Ustawodawca nie określił odrębnych granic tej sankcji, co oznacza, że zastosowanie znajduje art. 24 §1 k.w., przewidujący karę od 20 do 5000 zł.

Rozwiązanie to należy uznać za relatywnie łagodne. Wprowadzenie ograniczenia odpowiedzialności wyłącznie do grzywny świadczy o przyjęciu przez ustawodawcę założenia, że społeczna szkodliwość tego czynu jest mniejsza niż w przypadku innych form udaremniania kontroli stypizowanych w ustawach szczególnych, które przewidują także kary izolacyjne. Dodatkowo okoliczność, że omawiane wykroczenie można popełnić jedynie umyślnie zawęża zakres odpowiedzialności. W efekcie sankcja karna pełni funkcję przede wszystkim prewencyjno-dyscyplinującą, mającą zapewnić sprawne wykonywanie zadań kontrolnych Głównego Urzędu Miar i urzędów okręgowych, bez wprowadzania nadmiernej represji.

4.4.5. Uniemożliwianie lub utrudnianie wykonywania zadań w zakresie nadzoru przez organy administracji probierczej

System probierczy jako mechanizm kontrolny odgrywa istotną rolę w ramach nadzoru państwowego nad rynkiem metali szlachetnych. Jego celem jest zapewnienie, aby wyroby z metali szlachetnych, w tym wyroby jubilerskie, złotnicze i pokrewne, odpowiadały określonym przepisami wymaganiom dotyczącym zawartości metali, prawidłowego oznakowania prób oraz zgodności z dokumentacją. Sprawność działania systemu probierczego ma bezpośrednie znaczenie dla ochrony konsumentów przed nadużyciami na rynku metali szlachetnych oraz dla zachowania uczciwej konkurencji[671]. Z punktu widzenia interesu publicznego oraz ochrony konsumentów, działania nadzorcze prowadzone przez organy probiercze są kluczowym narzędziem przeciwdziałania fałszerstwom oraz zapewnienia uczciwego obrotu gospodarczego. Ochrona przed próbami obstrukcji w toku czynności probierczych stanowi tym samym istotny element prewencji w obszarze przeciwdziałania fałszowaniu metali szlachetnych oraz nieuczciwemu oznaczaniu prób metali.

Zgodnie z art. 46 Prawa probierczego, wykroczenie popełnia ten, kto uniemożliwia lub utrudnia organom administracji probierczej wykonywanie zadań w zakresie sprawowania nadzoru przez: uniemożliwianie lub utrudnianie wstępu na teren nieruchomości

[671] J. Motyka, M. Ulaczyk, *Ustawa Prawo probiercze – refleksje po pięciu latach obowiązywania. Część I*, Metrologia i Probiernictwo – Biuletyn Głównego Urzędu Miar 2017, nr 3-4(18-19), s. 44-47.

lub do pomieszczeń, odmowę udostępnienia dokumentów lub innych dowodów, czy też uniemożliwianie gromadzenia i zabezpieczania dowodów naruszenia przepisów ustawy. Jak wskazuje Jacek Motyka, nadzór nad wykonywaniem przepisów Prawa probierczego sprawowany jest przede wszystkim przez kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorcy[672].

Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zadań nadzorczych nad rynkiem metali szlachetnych, jako organy administracji probierczej, są: Prezes Głównego Urzędu Miar oraz dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych. Kontrole są przeprowadzane przez zespół kontrolujący i obejmują w szczególności sprawdzenie legalności oznaczeń probierczych na wyrobach z metali szlachetnych, kontrolę zgodności próby wyrobu z deklarowaną próbą metalu szlachetnego, kontrolę dokumentacji towarzyszącej wyrobom oraz kontrolę zgodności działalności gospodarczej z przepisami ustawy probierczej.

Prawo probiercze przyznaje zespołowi kontrolującemu uprawnienie do wstępu do obiektów i pomieszczeń na terenie kontrolowanego przedsiębiorcy oraz poruszania się w nich bez obowiązku uzyskiwania przepustki przewidzianej regulaminami wewnętrznymi. Nadto, osoby przeprowadzające kontrolę probierczą są uprawnione do dokonywania oględzin wyrobów z metali szlachetnych wprowadzonych do obrotu, badania dokumentów oraz zbierania ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach objętych zakresem kontroli, zabezpieczenia wyrobów z metali szlachetnych, a także gromadzenia oraz zabezpieczenia dowodów naruszenia przepisów ustawy.

W Prawie probierczym brak jest przy tym przepisów, które nakładałyby odpowiednie obowiązki na podmioty kontrolowane. Należy jednak podkreślić, że w przypadku wykroczenia z art. 46 Prawa probierczego ustawodawca wskazuje wprost na charakter czynności, które stanowią wykroczenie utrudniania lub udaremniania kontroli. Oznacza to, że wyłącznie uniemożliwianie lub utrudnianie wstępu na teren nieruchomości lub do pomieszczeń, odmowa udostępnienia dokumentów lub innych dowodów oraz uniemożliwianie gromadzenia i zabezpieczania dowodów naruszenia przepisów ustawy, jako działania skierowane przeciwko prowadzonej kontroli, które zostały wymienione w art. 46 cyt. ustawy mogą stanowić wykroczenie. Zachowania nieobjęte zakresem tych czynności – nawet jeśli niepożądane – nie wypełniają znamion wykroczenia z art. 46 Prawa probierczego.

Kara przewidziana za omawiane wykroczenie ma postać grzywny, której wysokość ustalana jest zgodnie z ogólnymi zasadami przewidzianymi w Kodeksie wykroczeń, tj. do 5000 zł, analogicznie jak w przypadku utrudniania wykonywania zadań w zakresie

[672] J. Motyka, *Nadzór i kontrole probiercze – podstawowe pojęcia*, Metrologia i Probiernictwo – Biuletyn Głównego Urzędu Miar 2024, nr 3(6), s. 43.

sprawowania nadzoru przez organy administracji miar. Również w tym wypadku przyjęte rozwiązanie należy uznać za relatywnie łagodne, co jednak może być uzasadnione charakterem chronionego dobra. Nie chodzi tu bowiem o dobra o najwyższej wadze, takie jak życie, zdrowie czy bezpieczeństwo publiczne, lecz o zapewnienie rzetelności i uczciwości w stosunkach gospodarczych.

4.4.6. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli wyrobów budowlanych

Jednym z kluczowych elementów systemu zapewnienia bezpieczeństwa konstrukcji budowlanych oraz ochrony interesu publicznego jest sprawne i skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli wyrobów budowlanych, w szczególności ich zgodności z wymaganiami techniczno-prawnymi. Z tego względu ustawodawca zdecydował się na penalizację zachowań, które zmierzają do uniemożliwienia lub utrudnienia realizacji tych zadań przez właściwe organy administracji publicznej. Sankcjonowanie takich działań zostało przewidziane w art. 35 ustawy o wyrobach budowlanych, który przewiduje odpowiedzialność karną za utrudnianie lub udaremnianie wykonania czynności kontrolnych organu nadzoru budowlanego.

Warto zauważyć, że obecnie jest to jedyny przepis karny zawarty w ustawie o wyrobach budowlanych. Od 1 stycznia 2017 r., na podstawie art. 105 ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku[673], dodano bowiem do tej ustawy rozdział "Kary pieniężne" zastępując system kar opartych na Kodeksie karnym systemem kar pieniężnych podlegających egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Kary pieniężne w miejsce dotychczasowej odpowiedzialności karnej są obecnie przewidziane m.in. za wprowadzanie do obrotu wyrobu budowlanego nienadającego się do zamierzonego zastosowania w zakresie zadeklarowanych właściwości użytkowych, czy umieszczanie oznakowania CE albo znaku budowlanego na wyrobie budowlanym, który nie posiada właściwości użytkowych określonych w deklaracji właściwości użytkowych lub krajowej deklaracji. Powyższe wpisuje się w tendencję zastępowania w wielu przypadkach odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną.

W przypadku wykroczenia z art. 35 ustawy o wyrobach budowlanych, jako przedmiot ochrony należy wskazać zapewnienie prawidłowości obrotu wyrobami budowlanymi, w tym

[673] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 568.

ich jakości. Nadto przedmiotem ochrony będzie także prawidłowość działania organów w zakresie kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu[674].

Wykroczenie to ma charakter powszechny i formalny[675]. Pogląd o formalnym charakterze wykroczenia penalizowanego w art. 35 ustawy o wyrobach budowlanych podzielił również Sąd Rejonowy w Olsztynie, który w wyroku z dnia 30 marca 2015 r., IX W 4537/14 wskazał, że odpowiedzialność sprawcy powstaje już w razie samego nieprzedstawienia żądanych dokumentów, niezależnie od tego, czy w efekcie doszło do całkowitego udaremnienia kontroli. Sąd podkreślił, że przez „utrudnianie" należy rozumieć zachowania polegające na stwarzaniu trudności kontrolującemu, przeszkadzaniu czy powodowaniu przewlekłości czynności kontrolnych, a niekoniecznie uniemożliwieniu ich przeprowadzenia[676]. W konsekwencji, do jego realizacji nie jest wymagane wystąpienie skutku w postaci uniemożliwienia kontroli, a wystarczające jest zaniechanie wymaganych działań, np. nieudostępnienie dokumentacji, jak miało to miejsce w rozpoznawanej przez Sąd sprawie, gdy obwiniona nie udostępniła żądanych przez inspektorów dokumentów w postaci raportów sprzedaży i odmówiła ich okazania twierdząc, iż spółka takowych dokumentów nie posiada.

Pod pojęciem właściwych organów do prowadzenia czynności kontrolnych należy rozumieć organy nadzoru budowlanego, stosownie do ich właściwości, określonej w art. 11, art. 13 i art. 14 cyt. ustawy, tj. wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Kontrole mogą być prowadzone z urzędu, a w przypadku wyrobów oznakowanych znakiem CE - również na wniosek Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W ramach powierzonych kompetencji, organy te realizują zadania w zakresie badania zgodności wyrobów budowlanych z wymaganiami prawa, w szczególności z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG[677], a także krajowych aktów wykonawczych. Prowadzone kontrole mają na celu sprawdzenie, czy wyrób budowlany wprowadzony do obrotu lub udostępniony na rynku spełnia deklarowane właściwości użytkowe, czy posiada prawidłowe oznakowanie CE lub znak budowlany (B), czy sporządzono odpowiednią deklarację właściwości użytkowych lub krajową deklarację zgodności, czy spełniono obowiązki w zakresie instrukcji, dokumentacji, bezpieczeństwa

[674] B. Kurzępa, *Prawnokarne aspekty procesu budowlanego*, Prokuratura i Prawo 2021, nr 6, s. 123.
[675] B. Kurzępa, *Ustawa o wyrobach budowlanych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 224.
[676] Legalis nr 1988754.
[677] Dz. U. UE. L. z 2011 r. Nr 88, str. 5 ze zm.

użytkowania i informacji o składzie chemicznym, a także czy wyrób nie stwarza zagrożenia dla zdrowia, życia, mienia lub środowiska.

Osoby upoważnione do kontroli działające z ramienia wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego lub Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego korzystają z szerokiego katalogu uprawnień przewidzianych w art. 16-20 ustawy o wyrobach budowlanych. Do podstawowych uprawnień kontrolujących należą: wstęp na teren budowy, obiektów, zakładów i pomieszczeń, w których znajdują się wyroby budowlane lub dokumentacja związana z ich obrotem; pobieranie próbek wyrobów, w szczególności w przypadku budów finansowanych ze środków publicznych lub inwestycji prowadzonych w celach komercyjnych; oględziny, zabezpieczanie wyrobów, dowodów i pomieszczeń, w tym środków transportu; żądanie dokumentacji technicznej, deklaracji właściwości użytkowych, instrukcji obsługi i informacji o substancjach chemicznych; żądanie pisemnych i ustnych wyjaśnień, przesłuchiwanie świadków, stron i biegłych; legitymowanie osób oraz weryfikacja tożsamości, a także weryfikacja danych producentów i importerów, w tym adresów zakładów i źródeł zaopatrzenia.

Równolegle ustawodawca w art. 18 ust. 6 ustawy o wyrobach budowlanych nakazał kontrolowanemu umożliwić wykonywanie kontrolującym czynności kontrolnych, a także potwierdzić zgodność kopii dokumentów z oryginałem, co ma na celu dyscyplinowanie podmiotów poddawanych kontroli stanowiąc zobowiązanie do dostosowania się do wydawanych podczas kontroli żądań i zaleceń wydawanych przez kontrolującego podczas kontroli[678]. W przypadku naruszenia powyższych obowiązków, a w szczególności w razie działania, które prowadzi do uniemożliwienia lub znacznego utrudnienia wykonania któregokolwiek z powyższych uprawnień przez kontrolujących, dochodzi do realizacji znamion wykroczenia określonego w art. 35 cyt. ustawy.

Aktualnie czyn ten jest zagrożony karą grzywny, choć przed 1 stycznia 2017 r., tj. przed wejściem w życie przepisów nowelizujących ustawę o wyrobach budowlanych (art. 105 pkt 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku[679]) za popełnienie tego typu wykroczenia sąd mógł orzec także karę aresztu lub karę ograniczenia wolności. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej nie wskazano powodów, dla których odpowiedzialność ta miała zostać złagodzona[680]. Na tle przedmiotu ochrony, jakim jest

[678] J. Smarż, *Komentarz do art. 18* [w:] H. Kisilowska, J. Smarż, *Ustawa o wyrobach budowlanych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 216.
[679] Dz. U. poz. 542.
[680] Uzasadnienie rządowego projekt ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, druk sejmowy nr 248, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=248 (dostęp: 18.09.2025 r.), s. 1-44.

zapewnienie prawidłowości obrotu wyrobami budowlanymi i skuteczności działań organów nadzoru budowlanego rezygnacja z surowszych sankcji może budzić wątpliwości. Wykroczenie to dotyczy bowiem nie tylko obowiązków dokumentacyjnych czy formalnych, ale także czynności, których celem jest weryfikacja, czy wyrób budowlany nie stwarza zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Powyższe osłabia prewencyjną funkcję normy i może podważać realną skuteczność ochrony tego dobra prawnego.

4.5. Zdrowie

4.5.1. Utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Sanitarną

Sprawne funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej stanowi istotny element ochrony zdrowia publicznego, mając na uwadze jej kompetencje, które obejmują między innymi nadzór nad warunkami higieniczno-sanitarnymi w środowisku życia i pracy, jak i szereg zadań w sytuacjach szczególnego zagrożenia zdrowia ludzkiego, w tym w stanach epidemicznych. W celu zagwarantowania reakcji prawnokarnej na zakłócanie prawidłowego przebiegu czynności kontrolnych Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ustawodawca w art. 38 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej zdecydował się na penalizację zachowań polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu działalności organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, niezależnie od tego, czy dotyczy to czynności kontrolnych, administracyjnych, nadzorczych czy też przeciwepidemicznych. Z punktu widzenia niniejszego opracowania kluczowe jest jednak utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych.

Damian Tokarczyk wskazuje, że przepis ten chroni prawidłowość działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zaś w sytuacji, gdy działanie sprawcy narusza inne dobra prawne, takie jak dobra osobiste funkcjonariuszy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, czy dobra wspólne (np. środowisko naturalne), to należy je traktować jako inne typy czynu zabronionego[681]. Podobnie wywodzą Wojciech Kotowski i Bolesław Kurzępa wskazując, że przedmiotem ochrony art. 38 cyt. ustawy jest prawidłowe, wolne od wszelkich zakłóceń funkcjonowanie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej[682].

[681] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia…*, s. 200.
[682] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 747.

Wykroczenie to ma charakter powszechny, a zatem może je popełnić każda osoba (pracownik danego podmiotu lub osoba postronna), która swoim zachowaniem utrudni jakiekolwiek działanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej[683]. Zdaniem Wojciecha Kotowskiego i Bolesława Kurzępy, wykroczenie to jest formalne, gdyż jego istota nie jest uzależniona od nastąpienia jakiegokolwiek skutku[684]. Przeciwny pogląd prezentuje Marcin Sala-Szczypiński, który analizując czynność sprawczą wykroczenia z art. 38 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej akcentuje skutek działań podejmowanych przez sprawcę. W szczególności wskazuje on, że w przypadku kontroli udaremnienie to sprawienie, że kontrola nie zostaje zrealizowana (nie zostaje doprowadzona do końca lub czynności kontrolne nie zostają nawet rozpoczęte), natomiast utrudnianie oznacza stworzenie przeszkody (która wprawdzie może być przezwyciężona, ale opóźnia realizację czynności kontrolnych)[685]. Podobnie wypowiedział się Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalski w wyroku z dnia 9 czerwca 2017 r. IV Ka 326/17 stwierdzając, że jest to niewątpliwie wykroczenie skutkowe, gdyż ocena zachowania sprawcy podlega odniesieniu do wywołanego skutku, a skutkiem jest tutaj udaremnienie lub utrudnienie działalności wyżej wskazanego organu[686].

W przypadku analizowanego wykroczenia komentatorzy zgodnie przyjmują, że może ono zostać popełnione zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie. Rozważania w tym zakresie prowadzi Damian Tokarczyk, zdaniem którego sprawca może nie chcieć i nie godzić się na to, że utrudnia lub udaremnia działalność organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jednak konieczne jest wykazanie, że taką możliwość przewidywał albo co najmniej mógł przewidzieć. W opinii autora również uniemożliwianie czyjegoś działania nie musi być działaniem umyślnym, bowiem możliwe jest działanie/zaniechanie nieumyślne, np. w sytuacji, w której sprawca przyjmuje, że danej osobie nie przysługuje status danego funkcjonariusza jako organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ze względu na nieznajomość prawa[687]. Pogląd o możliwości popełnienia wykroczenia z art. 38 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej również nieumyślnie podzielają Wojciech Kotowski i Bolesław Kurzępa, lecz nie uzasadniają swojego stanowiska w tym zakresie. W orzecznictwie można się jednak spotkać z poglądem,

[683] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia…,* s. 201.
[684] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 751.
[685] M. Sala-Szczypiński, *Postępowania kontrolne prowadzone przez inspekcję sanitarną (część pierwsza)*, Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały 2013, nr 1, s. 162.
[686] Legalis nr 2087642.
[687] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia…,* s. 202.

że wykroczenie stypizowane przez ustawodawcę w art. 38 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej ze swojej istoty może być popełnione wyłącznie z winy umyślnej[688].

Jak wynika jednoznacznie z brzmienia omawianego przepisu, przedmiotem działania lub zaniechania sprawcy wykroczenia z art. 38 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej mogą być organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tj. Główny Inspektor Sanitarny, jako centralny organ administracji rządowej, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, państwowy powiatowy inspektor sanitarny oraz państwowy graniczny inspektor sanitarny dla obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych.

Kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne wchodzi w zakres działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego. Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej bardzo szeroko zakreśla przykładowe obszary kontroli. Można je zakwalifikować do następujących kategorii: środowisko życia i pracy (jakość wody pitnej, powietrza w pomieszczeniach, gleby i innych elementów środowiska; higiena środowiska pracy, w tym zapobieganie chorobom zawodowym; higiena pomieszczeń w placówkach oświatowych, wychowawczych, uczelniach oraz miejscach wypoczynku), bezpieczeństwo żywności i żywienia (warunki produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności; jakość zdrowotna żywności i żywienia zbiorowego; produkcja i obrót materiałami mającymi kontakt z żywnością, kosmetykami i innymi wyrobami wpływającymi na zdrowie ludzi), substancje chemiczne i produkty szczególnego nadzoru (substancje chemiczne, ich mieszaniny i wyroby, zgodnie z ustawą o substancjach chemicznych, produkty kosmetyczne, z uwzględnieniem obowiązku ich prawidłowego oznakowania, produkty biobójcze oraz nowe substancje psychoaktywne i środki zastępcze - ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, zawartość substancji w dymie papierosowym oraz ochrona zdrowia w kontekście korzystania z solarium), organizmy genetycznie zmodyfikowane i produkty pochodne (warunki pracy w zakładach inżynierii genetycznej, GMO w żywności i paszach - identyfikacja, znakowanie, śledzenie i dokumentacja, transgraniczne przemieszczanie GMO i ich wykorzystanie jako żywności), a także pozostałe obszary nadzoru, takie jak transport osobowy i towarowy (kolejowy, drogowy, lotniczy, morski), obiekty i urządzenia użyteczności publicznej, nieruchomości i drogi, higiena procesów nauczania oraz sprzętu używanego w edukacji, czy obowiązki wynikające z przepisów prawa energetycznego w zakresie ochrony zdrowia.

[688] Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia z dnia 16 kwietnia 2015 r., VI W 3021/14, LEX nr 1901096.

U

prawnienia państwowego inspektora sanitarnego (wojewódzkiego, powiatowego i granicznego) lub Głównego Inspektora Sanitarnego w związku z wykonywaną kontrolą zostały określone w szczególności w art. 25 i art. 26 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Mają oni prawo do wstępu na terenie miast i wsi do: zakładów pracy oraz wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w ich skład, obiektów użyteczności publicznej, obiektów handlowych, ogrodów działkowych i nieruchomości oraz wszystkich pomieszczeń wchodzących w ich skład, środków transportu i obiektów z nimi związanych, w tym również na statki morskie, żeglugi śródlądowej i powietrzne, a także obiektów będących w trakcie budowy. Jak wskazuje Mateusz Kaczocha, przy ustalania zakresu pojęcia „obiektów użyteczności publicznej" pomocny może być przepis art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, który wymienia przykładowo obiekty użyteczności publicznej [689]. Są to m.in. budynki i ich otoczenie przeznaczone na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych.

W razie podejrzenia lub stwierdzenia choroby zakaźnej, zagrożenia zdrowia czynnikami środowiskowymi, a także jeżeli w mieszkaniu jest lub ma być prowadzona działalność produkcyjna lub usługowa, kontrolujący mają także prawo wstępu do mieszkań. Pod pojęciem działalności usługowej należy rozumieć również działalność hotelarską [690]. Czynnikami środowiskowymi zagrażającymi zdrowiu ludzkiemu są natomiast czynniki występujące w środowisku człowieka, które mogą mieć negatywny wpływ na jego zdrowie, np. czynniki biologiczne, jak przenoszone przez owady drobnoustroje lub pasożyty wywołujące choroby, czy zanieczyszczenie powietrza[691]. W związku z powyższym, mając na uwadze, że śmieci i odpady gromadzone w lokalu mieszkalnym są miejscem rozwoju

[689] M. Kaczocha, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Komentarz*, LEX/el. 2023, art. 25, teza 2.
[690] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 sierpnia 2016 r., IV SA/Wr 809/15, LEX nr 2115170.
[691] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 kwietnia 2018 r., III SA/Gd 76/18, LEX nr 2476988.

drobnoustrojów i niektórych grzybów, a w konsekwencji wylęgarnią chorób, okoliczność ta może uprawniać do kontroli stanu takiego mieszkania.

Nadto kontrolujący są uprawnieni do żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób, żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych, a także pobierania próbek do badań laboratoryjnych.

W przypadku art. 38 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej ustawodawca przewidział sankcję w postaci aresztu do 30 dni, kary ograniczenia wolności albo grzywny. Ocena takiego rozwiązania budzi poważne wątpliwości. Przedmiotem ochrony jest bowiem prawidłowe funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej, której zadania obejmują nie tylko nadzór nad warunkami higieniczno-sanitarnymi w codziennym życiu i pracy, lecz także działania o szczególnej doniosłości w sytuacjach zagrożenia epidemiologicznego. W praktyce od skuteczności i sprawności czynności kontrolnych Inspekcji Sanitarnej zależy bezpieczeństwo zdrowotne ludności, w tym zapobieganie chorobom zakaźnym, ochrona jakości żywności, kontrola substancji stwarzających zagrożenie dla zdrowia czy przeciwdziałanie skutkom katastrof biologicznych i chemicznych.

Na tle tak szeroko zakreślonego i doniosłego przedmiotu ochrony sankcja przewidziana dla tego czynu jawi się jako nieadekwatnie niska. Nie znajduje uzasadnienia ustalenie odmiennych zasad odpowiedzialności za ten czyn w stosunku do udaremniania lub utrudniania kontroli z chociażby zakresu ochrony środowiska czy Prawa farmaceutycznego. Trudno bowiem zaakceptować sytuację, w której naruszenie obowiązków wobec organu stojącego na straży bezpieczeństwa sanitarnego bezpośrednio związanego z ochroną życia i zdrowia ludzi zagrożone jest jedynie sankcją typową dla wykroczeń, podczas gdy analogiczne czyny względem innych organów kontroli traktowane są jako przestępstwa.

Rozwiązanie to rodzi zarzut braku spójności systemowej oraz podważa zasadę proporcjonalności reakcji karnej. O ile bowiem można uzasadniać kwalifikację wykroczeniową w odniesieniu do mniej istotnych obszarów kontroli, o tyle w przypadku działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej ustawodawca powinien rozważyć zastosowanie instrumentów właściwych prawu karnemu *sensu stricto*. Warto zauważyć, że niedopełnienie obowiązków kontrolnych w zakresie sanitarnym może prowadzić do skutków o skali masowej obejmujących całe społeczności, a niekiedy generujących zagrożenia transgraniczne. Tym bardziej niezrozumiałe pozostaje, że ustawodawca ogranicza się do reakcji charakterystycznych dla czynów o niewielkim stopniu społecznej szkodliwości i w taki sposób ten czyn kwalifikuje.

Analizując praktykę orzeczniczą w sprawach z zakresu utrudniania lub udaremniania kontroli przeprowadzanej przez Państwową Inspekcję Sanitarną warto odnotować wyrok Sądu

Rejonowego w Głogowie z dnia 15 lutego 2013 r., II W 910/12[692], którym uznano obwinionego dyrektora restauracji za winnego popełnienia czynu z art. 38 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Czyn ten zakwalifikowano łącznie z art. 65 §2 k.w., który przewiduje karę ograniczenia wolności albo grzywny wobec tego, kto wbrew obowiązkowi nie udziela właściwemu organowi państwowemu lub instytucji, upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania, wiadomości lub dokumentów co do okoliczności wymienionych w §1 tj. co do tożsamości własnej lub innej osoby, co do swego obywatelstwa, zawodu, miejsca zatrudnienia lub zamieszkania. Za ten czyn wymierzono mu łącznie karę grzywny w kwocie 300 (trzysta) złotych. Na gruncie analizowanej sprawy, obwiniony w dniu 9 maja 2012 r. utrudniał kontrolę Państwowej Inspekcji Sanitarnej – nie udostępnił wymaganej dokumentacji HACCP oraz dopuścił do stwierdzenia licznych nieprawidłowości sanitarnych (m.in. brak oznaczeń żywności, nieutrzymywanie czystości) przy przygotowywaniu posiłków dla dzieci z przedszkola. Następnie, 11 maja 2012 r., w siedzibie inspekcji odmówił okazania dowodu osobistego i podania danych koniecznych do wystawienia mandatu karnego, czym udaremnił przewidzianą prawem czynność urzędową. Sąd uznał, że obwiniony działał z zamiarem bezpośrednim, świadomie dążąc do utrudnienia czynności inspektorów. Podkreślono, że znał zakres ich uprawnień, gdyż wcześniej uczestniczył w kontrolach. Na gruncie sprawy zakończonej wyrokiem Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 21 kwietnia 2015 r. IX Ka 307/15[693] wobec obwinionej, która udaremniła działania kontrolne pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej na terenie obiektu piekarni w ten sposób, iż wbrew obowiązkowi nie wpuściła pracowników ww. organu do kolejnych pomieszczeń obiektu oraz z zastosowaniem przemocy wypchnęła poza teren piekarni pracownika została utrzymano wyrok orzekający wobec niej karę grzywny w kwocie 400 zł.

Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim w powołanym powyżej wyroku z dnia 9 czerwca 2017 r. IV Ka 326/17 uznał, że za utrudnianie działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej należy również potraktować czyn polegający na tym, iż obwiniony wraz z drugą osobą - obecni przy czynnościach kontrolnych inspektorów sanitarnych - świadomie wprowadzili organ w błąd co do swoich kompetencji do reprezentowania spółki. Gdy inspektorzy po stwierdzeniu nieprawidłowości poinformowali ich o zamiarze ukarania mandatem za wykroczenie z art. 117 k.w. i poprosili o podpisanie protokołu, oboje oświadczyli, że nie posiadają takich uprawnień, a następnie odmówili przyjęcia mandatu oraz podpisania protokołu kontroli, co zmusiło inspektorów do zakończenia czynności w tym dniu bez

[692] Legalis nr 2153476.
[693] LEX nr 1833389.

możliwości ich formalnego utrwalenia. Dodatkowo, wskazana przez obwinionego osoba trzecia, która miała następnego dnia stawić się w siedzibie Państwowego Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego w celu podpisania protokołu i złożenia wyjaśnień, nie uczyniła tego. W efekcie organ został faktycznie pozbawiony możliwości prawidłowego zakończenia kontroli i zrealizowania swoich ustawowych obowiązków. Jak wynika z uzasadnienia cyt. wyroku, w sprawie tej obwiniony został skazany na karę grzywny, która została ukształtowana w dolnych granicach ustawowego zagrożenia.

Za czyn, który nie wypełnia znamion utrudniania lub udaremnia działalność organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej Sąd Rejonowego w Wałbrzychu w wyroku z dnia 23 września 2015 r., III W 953/14[694] potraktował zachowanie obwinionego, który w trakcie kontroli sanitarnej prowadzonej w jego przedsiębiorstwie miał przeprowadzić ostrą wymianę zdań z inspektorem sanitarnym zarzucając mu brak higieny osobistej („brudne paznokcie") oraz mówiąc do inspektora „won mi stąd i żebym Cię tu więcej nie widział". Wskutek tego, inspektor przerwała kontrolę po uzyskaniu zgody przełożonej, lecz zdaniem sądu zachowanie obwinionego, choć naganne, nie wypełniło znamion czynu z art. 38 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ponieważ do przerwania kontroli doszło z inicjatywy inspektora, a nie w wyniku obiektywnie podjętych działań obwinionego mających na celu udaremnienie czynności. Nadto, uwaga o „brudnych paznokciach", choć obraźliwa i nieadekwatna, nie stanowiła realnej przeszkody w wykonywaniu ustawowych obowiązków kontrolnych. Dodatkowo, brak było dowodów, że obwiniony wypowiedział sformułowania typu „won mi stąd", co dodatkowo osłabiało podstawy przypisania mu winy. W świetle powyższych okoliczności, obwiniony został uniewinniony od zarzutu popełnienia wykroczenia.

Podobną wykładnię znamion z art. 38 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej zaprezentował Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia w wyroku z dnia 16 kwietnia 2015 r., VI W 3021/14[695] uniewinniając obwinionego od zarzutu z art. 38 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Sąd podkreślił, że wykroczenie to może być popełnione wyłącznie umyślnie, a samo opryskliwe czy niegrzeczne zachowanie wobec inspektora, nawet jeżeli generuje napiętą atmosferę i zostaje subiektywnie odebrane jako obraźliwe, nie wystarcza jeszcze do przyjęcia, iż doszło do faktycznego utrudnienia kontroli. W sprawie tej dodatkowo wskazano na konieczność stosowania zasady *in dubio pro reo* i rozstrzygania wszelkich wątpliwości dowodowych na korzyść obwinionego.

[694] LEX nr 1863676.
[695] LEX nr 1901096.

Orzeczenia te wskazują na tendencję do zawężającej interpretacji znamion omawianego wykroczenia. Sądy zwracają uwagę, że nie każde naganne zachowanie wobec inspektora sanitarnego mieści się w granicach odpowiedzialności z art. 38 cyt. ustawy, lecz tylko takie, które w sposób obiektywny i realny utrudnia lub udaremnia przeprowadzenie czynności kontrolnych.

4.5.2. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej przez Inspekcję Weterynaryjną

Inspekcja Weterynaryjna odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowia publicznego, ochronie zdrowia zwierząt oraz nadzorze nad jakością produktów pochodzenia zwierzęcego i ich obrotem. W warunkach rosnącej globalizacji rynku żywności, nasilających się zagrożeń epizootycznych oraz wzrostu znaczenia dobrostanu zwierząt, skuteczność działań kontrolnych realizowanych przez organy Inspekcji Weterynaryjnej nabiera szczególnego znaczenia[696]. Umożliwienie przeprowadzenia kontroli stanowi nieodzowny element prawidłowego funkcjonowania systemu nadzoru sanitarno-weterynaryjnego.

Ustawodawca dostrzegając potrzebę zapewnienia realnej ochrony prawnej czynnościom wykonywanym przez pracowników Inspekcji Weterynaryjnej oraz osoby działające z jej upoważnienia, wprowadził sankcje karne za zachowania, które mogą udaremniać lub utrudniać ich działania, i tak udaremnianie lub utrudnianie działalności organów Inspekcji Weterynaryjnej lub osób, które wykonują zadania organów Inspekcji stanowi wykroczenie określone w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Zachowanie sprawców tego wykroczenia może mieć zatem cztery formy i polegać na: udaremnianiu działalności organów Inspekcji, utrudnianiu działalności organów Inspekcji, udaremnianiu działalności osób, które wykonują zadania organów Inspekcji lub utrudnianiu działalności osób które wykonują zadania organów Inspekcji[697].

Przedmiotem ochrony w tym wypadku będzie prawidłowe i niezakłócone wykonywanie czynności kontrolnych Inspekcji Weterynaryjnej, obejmujące nadzór nad zdrowiem zwierząt, bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, a także przestrzeganiem wymogów

[696] M. Lisiowska, *Prawne formy działania Inspekcji Weterynaryjnej. Zarys problematyki*, Studia Iuridica Lublinensia 2012, nr 18, s. 127-129.
[697] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 763.

weterynaryjnych przez hodowców, dostawców i przedsiębiorców zajmujących się obrotem tymi produktami.

Wykroczenie z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej jest kwalifikowane przez Wojciecha Kotowskiego i Bolesława Kurzępę jako wykroczenie powszechne, o formalnym charakterze. Co ciekawe, zdaniem tych autorów, w przeciwieństwie do wykroczenia z art. 38 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, analizowane wykroczenie może zostać popełnione wyłącznie umyślnie, lecz analogicznie jak poprzednio, pogląd ten nie został uzasadniony[698].

Celem identyfikacji przedmiotu omawianego wykroczenia należy wskazać, że organami Inspekcji są: Główny Lekarz Weterynarii; wojewódzki lekarz weterynarii, jako kierownik wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie oraz powiatowy lekarz weterynarii, jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespolonej administracji rządowej oraz graniczny lekarz weterynarii. Podmiotami, które wykonują zadania organów Inspekcji wymienionymi w art. 5 ust. 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej są natomiast: pracownicy Inspekcji oraz osoby wyznaczone do wykonywania określonych czynności będący: urzędowymi lekarzami weterynarii w rozumieniu art. 3 pkt 32 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych)[699], urzędowymi pracownikami pomocniczymi w rozumieniu art. 3 pkt 49 rozporządzenia 2017/625, pracownikami wyznaczonymi przez właściwe organy w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/624 z dnia 8 lutego 2019 r. dotyczącego szczególnych przepisów

[698] *Ibidem*, s. 764.
[699] Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 95, str. 1 ze zm., dalej: „rozporządzenie 2017/625".

w dziedzinie przeprowadzania kontroli urzędowych dotyczących produkcji mięsa oraz obszarów produkcyjnych i obszarów przejściowych w odniesieniu do żywych małży zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625[700], inni pracownicy Inspekcji, a także osoby wyznaczone do wykonywania czynności o charakterze pomocniczym, określonych w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie zakresu czynności o charakterze pomocniczym wykonywanych przez osoby niebędące pracownikami Inspekcji Weterynaryjnej oraz kwalifikacji tych osób[701].

Przeprowadzane kontrole, jako istotna forma działań faktycznych Inspekcji, są jednym ze sposobów wykonywania przez Inspekcję nałożonych na nią, w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, zadań z zakresu ochrony zdrowia zwierząt; bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego, żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdującej się w rolniczym handlu detalicznym, a także przywożonych produktów złożonych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2017/625[702].

Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej w art. 3 ust. 2 pkt 4 wskazuje na cztery rodzaje przeprowadzanych kontroli: kontrole urzędowe; kontrole administracyjne i kontrole na miejscu w zakresie określonym w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz w przepisach o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027; kontrole wyrobów do diagnostyki in vitro stosowanych w medycynie weterynaryjnej, w rozumieniu art. 2 pkt 40 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt[703], mającej na celu ustalenie, czy wprowadzone do obrotu lub używania wyroby znajdują się w wykazie wyrobów do diagnostyki in vitro stosowanych w medycynie weterynaryjnej; oraz kontrole działalności hodowcy, dostawcy i użytkownika prowadzonej na podstawie ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych. Prowadzone kontrole obejmują m.in. zdrowie i dobrostan zwierząt, warunki ich utrzymywania, prowadzenie ewidencji, zgodność przeprowadzanych doświadczeń z przepisami bezpieczeństwo produktów pochodzenia zwierzęcego, i kontrolę żywności pochodzenia zwierzęcego w rolniczym handlu detalicznym.

Zasady podejmowania czynności kontrolnych przez uprawnione osoby zostały określone w art. 19 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Osoby te maja prawo, w zakresie

[700] Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 131, str. 1 ze zm.
[701] Dz. U. poz. 1662.
[702] M. Lisiowska, *Prawne formy działania …*, s. 127.
[703] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm.

wykonywania czynności, w każdym czasie do: przeprowadzania kontroli gospodarstw, centrów (organizacji), zakładów, w tym pomieszczeń lub urządzeń, o których mowa w załączniku II w rozdziale III rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych[704], ośrodków w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, instalacji, urządzeń lub środków transportu; kontrolowania przestrzegania wymagań określonych w prawodawstwie weterynaryjnym, w tym metod stosowanych do znakowania i identyfikacji zwierząt, i w przepisach dotyczących bezpieczeństwa żywności, zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdującej się w rolniczym handlu detalicznym, w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 29b ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[705], pobierania nieodpłatnie próbek do badań od zwierząt utrzymywanych w celu umieszczenia na rynku lub transportowanych, oraz produktów przeznaczonych do przechowywania, umieszczania na rynku lub transportowanych; żądania pisemnych lub ustnych informacji w zakresie objętym przedmiotem kontroli; a także żądania okazywania i udostępniania dokumentów lub danych informatycznych. Na podmiotach kontrolowanych ciąży natomiast obowiązek zapewnienia pracownikom Inspekcji oraz osobom wyznaczonym pomocy niezbędnej do wykonywania ich obowiązków.

Dodatkowo warto zauważyć, że Inspekcja Weterynaryjna sprawuje także nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt na mocy odesłania z art. 34a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. W zakresie wykonywania tego nadzoru pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej oraz osoby wyznaczone przez organy tej Inspekcji posiadają uprawnienia określone w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej. Chodzi tu zatem w wymienione powyżej kompetencje organów Inspekcji Weterynaryjnej, w szczególności w zakresie przeprowadzania kontroli, w tym kontroli urzędowych w rozumieniu art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2017/625[706]. Podobnie, Inspekcja Weterynaryjna jest właściwa do przeprowadzenia czynności kontrolnych w zakresie urzędowej kontroli pasz i pasz leczniczych na podstawie ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach[707].

W świetle przedstawionych wyżej kompetencji kontrolujących, wykroczenie z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej popełni osoba, która przykładowo

[704] Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 139, str. 1 ze zm.
[705] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1448.
[706] M. Rudy, *Komentarz do art. 34a*…, s. 512.
[707] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 320.

odmówi wstępu kontrolującemu na teren gospodarstwa, zakładu, czy środka transportu, uniemożliwi pobranie próbek mięsa, mleka, pasz, czy też odmówi okazania dokumentacji, rejestrów, ewidencji zwierząt lub produktów.

Zgodnie z analizowanym przepisem, wykroczenie polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu działalności organów Inspekcji Weterynaryjnej zagrożone jest alternatywnie karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywną. Ustawodawca w tym wypadku przyjął rozwiązanie charakterystyczne dla typowych wykroczeń o podwyższonym ciężarze gatunkowym. Ukształtowane ono zostało w sposób analogiczny do art. 38 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej i w obu przypadkach katalog sankcji odzwierciedla istotę dobra prawnego, jakim jest prawidłowe funkcjonowanie wyspecjalizowanych organów kontroli. Podobnie jednak jak w przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej, realna doniosłość zadań Inspekcji Weterynaryjnej związanych z bezpieczeństwem zdrowia publicznego i ochroną zdrowia zwierząt uzasadnia rozważenie *de lege ferenda* przekształcenia tego czynu w występek.

4.5.3. Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli w zakresie realizacji ubezpieczenia zdrowotnego

Sprawne działanie organów kontrolnych uprawnionych do weryfikowania przestrzegania obowiązków ustawowych przez podmioty zobowiązane jest niezbędne również w celu zapewnienia skuteczności i prawidłowości funkcjonowania systemu ubezpieczenia zdrowotnego finansowanego ze środków publicznych. Ustawodawca w związku z tym w art. 193 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych [708], obok penalizacji naruszeń obowiązków ewidencyjnych, rozliczeniowych i organizacyjnych związanych z realizacją ubezpieczenia zdrowotnego, przewidział również odpowiedzialność za utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzenia kontroli w tym zakresie.

Jako przedmiot ochrony przepisu art. 193 tej ustawy przewidującego różne typy wykroczeń wskazuje się porządek w zakresie pełnej realizacji świadczeń opieki zdrowotnej[709]. Ustanowienie pewnego rodzaju odpowiedzialności za udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli w zakresie realizacji ubezpieczenia zdrowotnego niewątpliwie ma również na celu zapewnienie efektywności działań kontrolnych związanych

[708] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1461.
[709] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 469.

z funkcjonowaniem publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego oraz ochronę prawidłowego finansowania świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych. Ochronie w tym wypadku podlega zarówno interes Narodowego Funduszu Zdrowia, jako dysponenta środków pochodzących ze składek zdrowotnych, jak i interes indywidualnych ubezpieczonych, których uprawnienia do korzystania ze świadczeń zdrowotnych są pochodną sprawnego systemu ubezpieczeniowego.

W doktrynie został wyrażony przez Wojciecha Kotowskiego i Bolesława Kurzępę pogląd, iż omawiane wykroczenie ma charakter indywidualny, a jego sprawcą będzie podmiot świadczący usługi w zakresie opieki zdrowotnej. Nadto, zdaniem autorów jest to wykroczenie formalne, które można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie[710].

Katalog czynności wykonawczych w przepisie art. 193 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie został wymieniony, a w konsekwencji wymaga odwołania się do regulacji materialnoprawnych, które określają obowiązki kontrolowanej strony oraz zakres uprawnień kontrolnych właściwych organów.

W przypadku omawianego wykroczenia działaniem wypełniającym znamiona czynu zabronionego będzie zatem wszelkie zachowanie prowadzące do udaremnienia lub utrudnienia czynności kontrolnych realizowanych w zakresie realizacji ubezpieczenia zdrowotnego, a więc przede wszystkim w odniesieniu do prawidłowości udzielania i rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Uprawnienia kontrolne w tym zakresie zostały zastrzeżone dla starosty, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a także dla ministra właściwego ds. zdrowia lub wojewody.

Na mocy art. 18a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych uprawnienia kontrolne w zakresie oceny jakości udzielanych świadczeń w szczególnych kategoriach placówek medycznych zostały przyznane staroście jako organowi administracji samorządowej. Kompetencje te dotyczą wyłącznie zakładów opiekuńczo-leczniczych, zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz zakładów rehabilitacji leczniczej, które sprawują opiekę nad dziećmi pozbawionymi opieki i wychowania rodziców, a umieszczonymi w tych placówkach na podstawie orzeczenia sądu. Zakres uprawnień kontrolnych starosty został w art. 18a ust. 2 cyt. ustawy skonstruowany jako katalog otwarty, w którym ustawodawca posługuje się zwrotem „w szczególności", pozostawiając możliwość podejmowania także innych czynności niezbędnych do efektywnego nadzoru.

[710] *Ibidem.*

Do podstawowych kompetencji organu kontrolującego należą: żądanie informacji, dokumentów i danych; prawo wstępu w ciągu doby do obiektów i pomieszczeń kontrolowanej jednostki; żądanie od pracowników kontrolowanej jednostki udzielenia informacji w formie ustnej i pisemnej; a także prawo do obserwacji dzieci umieszczonych w kontrolowanych zakładach.

Może budzić wątpliwości, czy uprawnienie starosty obejmuje również dostęp do indywidualnej dokumentacji medycznej, bowiem przepis posługuje się ogólną formułą „dokumentów i danych niezbędnych do sprawowania kontroli", bez wskazania wprost dokumentacji medycznej. Tymczasem dostęp do dokumentacji medycznej wiąże się z koniecznością zapewnienia szczególnych gwarancji ochrony tajemnicy medycznej oraz wymaga odpowiednich kwalifikacji merytorycznych po stronie osób kontrolujących, co znajduje wyraz m.in. w art. 61j cyt. ustawy w odniesieniu do kontroli realizowanych przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia. Należy podzielić zatem pogląd Leszka Świerczka, że brak analogicznych wymogów względem kontroli starosty przesądza, że uprawnienia starosty obejmują kontrolę jakości opieki organizacyjno-bytowej, natomiast nie rozciągają się na ocenę merytorycznej poprawności świadczeń zdrowotnych dokumentowanych w dokumentacji medycznej[711].

Kontrola na podstawie analizowanej ustawy może być przeprowadzana również przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, którego zakres kompetencji kontrolnych określony w art. 61a obejmuje kompleksowy nadzór nad prawidłowością realizacji świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Ustawodawca przyznaje Prezesowi Funduszu uprawnienia do prowadzenia kontroli w odniesieniu do sześciu kluczowych obszarów funkcjonowania świadczeniodawców – obejmujących zarówno aspekty organizacyjne, jak i merytoryczne. Kontrola może dotyczyć m.in. jakości udzielanych świadczeń, ich dostępności, zgodności z przepisami prawa i wymaganiami umownymi, a także zasadności doboru leków, wyrobów medycznych i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego. Uprawnienia kontrolne rozciągają się także na kwestie formalne, takie jak poprawność wystawiania recept oraz kwalifikacje zawodowe osób udzielających świadczeń.

Prezes Funduszu ma także prawo do przeprowadzenia kontroli realizacji uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa także w stosunku do podmiotów innych niż świadczeniodawcy - w szczególności w zakresie refundacji leków i zaopatrzenia w wyroby

[711] L. Świerczek, *Komentarz do art. 18a* [w:] *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz,* red. A. Pietraszewska-Macheta, Warszawa 2023, s. 212.

medyczne (art. 61a ust. 2 ustawy). Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 61a ust. 2a cyt. , który rozszerza kompetencje Prezesa Funduszu na kontrolę realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa, o których mowa w art. 116 ust. 1 pkt 8 ustawy, a więc m.in. zadań powierzonych do realizacji innym instytucjom publicznym. Prezes Funduszu może ponadto przeprowadzać kontrole w aptekach realizujących umowy na wydawanie produktów refundowanych (ust. 3), co podkreśla dążenie do objęcia systemu refundacyjnego spójnym nadzorem.

Szczegółowy zakres uprawnień osób przeprowadzających kontrole realizacji umów zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia został określony w art. 61j ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Kontrolerzy, a także inny pracownicy funduszu są uprawnieni do badania i oceniania wszelkich informacji związanych z zakresem kontroli, zawartych w dokumentach, w tym w dokumentacji medycznej i finansowo-księgowej, oraz na innych nośnikach informacji, w tym również do pobierania i zabezpieczania tych dokumentów i nośników oraz do dokonywania oględzin, żądania udzielania wyjaśnień przez kierownika podmiotu kontrolowanego lub jego pracowników i inne osoby biorące udział w czynnościach objętych zakresem kontroli a także do korzystania z pomocy biegłego. Nadto, kontrolujący są upoważnieni do swobodnego poruszania się na terenie podmiotu kontrolowanego, w sposób zapewniający poszanowanie praw pacjentów, z wyłączeniem swobodnego poruszania się w obrębie stref objętych reżimem sanitarnym.

W art. 61j ust. 6 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ustawodawca przewiduje obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej, obejmujące zapewnienie kontrolującym warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, a także obowiązek niezwłocznego przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów i innych nośników informacji, terminowego udzielania wyjaśnień, udostępniania niezbędnych urządzeń technicznych, a także - w miarę możliwości – udostępnienie kontrolującym oddzielnego pomieszczenia z odpowiednim wyposażeniem biurowym. Przepis ten istotnie wpływa na ocenę, czy dany podmiot naruszył obowiązek współdziałania z kontrolą, co może wypełniać znamiona wykroczenia z art. 193 pkt 2 tejże ustawy.

W art. 161e ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ustawodawca przewidział natomiast szczególny reżim kontrolny w odniesieniu do podmiotów wykonujących działalność w zakresie transportu sanitarnego. Kompetencje w tym zakresie zostały rozdzielone pomiędzy ministra właściwego do spraw zdrowia, na prawo do przeprowadzania czynności kontrolnych wobec wszystkich podmiotów wykonujących transport sanitarny na obszarze całego, oraz wojewodę, który wykonuje analogiczne

uprawnienia kontrolne w stosunku do podmiotów mających siedzibę na obszarze województwa.

Zakres czynności kontrolnych obejmuje w tym wypadku weryfikację spełnienia przez specjalistyczne środki transportu sanitarnego wymagań technicznych i jakościowych określonych w Polskich Normach przenoszących europejskie normy zharmonizowane, a więc m.in.: wyposażenia pojazdów w wymagany sprzęt medyczny, zapewnienia odpowiednich warunków przewozu osób wymagających opieki medycznej oraz dostosowania pojazdów do potrzeb pacjentów niepełnosprawnych. Kontrola taka dotyczy zatem wyłącznie technicznych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania specjalistycznych środków transportu sanitarnego, a nie samej działalności medycznej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych podczas transportu.

Ustawodawca w art. 161e ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych odsyła w zakresie trybu przeprowadzania czynności kontrolnych do odpowiedniego stosowania przepisów działu VI ustawy o działalności leczniczej. Oznacza to, że do tego typu kontroli będą miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych[712] wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ustawie o działalności leczniczej[713].

Porządkowo należy zaznaczyć, że kontrola wykonywania obowiązków płatników w zakresie zgłoszenia ubezpieczonych do Narodowego Funduszu Zdrowia i opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne nie należy do uprawnień Narodowego Funduszu Zdrowia. Kompetencje w tym zakresie zostały zastrzeżone w art. 90 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W doktrynie pojawia się pogląd, że kontrola w rozumieniu art. 193 pkt 2 tej ustawy nie obejmuje jednak kontroli prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w zakresie obowiązków płatników składek, a tym samym zakłócanie kontroli, o którym mowa we wskazanym przepisie nie wiąże się ze zgłaszaniem do ubezpieczenia zdrowotnego i odprowadzaniem składek na to ubezpieczenie. Jak podkreśla Sebastian Kowalski, kontrola realizacji ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu art. 193 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych

[712] t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1331.
[713] A. Pietraszewska-Macheta, *Komentarz do art. 161(e)* [w:] *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, red. A. Pietraszewska-Macheta, Warszawa 2023, s. 1202.

ze środków publicznych dotyczy przede wszystkim przestrzegania zasad udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, gdyż utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych podlega penalizacji na podstawie art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych[714]. Podobny pogląd prezentuje Michał Królikowski wskazując, że analizowane wykroczenie nie dotyczy kwestii związanych ze zgłoszeniami, tylko służy umożliwieniu realizacji uprawnień kontrolnych podmiotów właściwych w sprawach z zakresu realizacji ubezpieczenia zdrowotnego[715].

Na podobieństwo tych regulacji i niejasny stosunek wykroczenia z art. 193 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i z art. 98 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zwraca także uwagę Damian Tokarczyk uznając jednak, że rozważania te mają znaczenie jedynie teoretyczne ze względu na tożsame zagrożenie karą[716]. Zdaniem Jerzego Lachowskiego nie znajduje natomiast uzasadnienia dublowanie regulacji zawartej w art. 193 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i art. 98 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, bowiem wystarczająca byłaby regulacja zawarta w tym drugim akcie prawnym. W konsekwencji, uzasadnione byłoby skreślenie art. 193 ust. 1-3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[717].

Omawiane wykroczenie jest zagrożone karą grzywny. W tym wypadku maksymalna wysokość grzywny, którą można orzec za ten czyn zabroniony nie została określona, zatem zastosowanie znajduje przepis art. 24 §1 k.w., który określa wysokość grzywny od 20 do 5000 zł, jeżeli ustawa szczególna nie stanowi inaczej.

Nowelizacja ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z 2024 r., która doprowadziła do wyraźnego zróżnicowania w zakresie wysokości sankcji za porównywalne zachowania kwalifikowane jako wykroczenia z art. 193 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i z art. 98 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych spowodowała, że przywołany pogląd Damiana Tokarczyka stracił na aktualności. Występuje w tym zakresie niespójność, pomimo zbliżonego charakteru zobowiązań składkowych w tych dwóch systemach. Powyższe przemawia za tym, aby utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzenia kontroli w zakresie obowiązków płatników składek

[714] S. Kowalski, *Wykroczenia związane z zatrudnianiem…*, s. 219.
[715] M. Królikowski, *Odpowiedzialność karna za naruszenie reguł reglamentacji działalności gospodarczej w prawie medycznym* [w:] *Odpowiedzialność publicznoprawna. System Prawa Medycznego. Tom 6* red. A. Barczak-Oplustil, T. Sroka, Warszawa 2023, s. 835.
[716] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia…*, s. 371-372.
[717] J. Lachowski, *O potrzebie nowelizacji…,* s. 36.

dotyczących zgłaszania do ubezpieczenia zdrowotnego i odprowadzania składek na to ubezpieczenie kwalifikować z art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Jako postulat *de lege ferenda* należałoby albo ujednolicić poziom zagrożenia sankcją karną dla obu typów wykroczeń (np. poprzez podwyższenie sankcji w art. 193 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych), albo zrezygnować z dublowania regulacji i ograniczyć penalizację jedynie do art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, z jednoczesnym wskazaniem, że dotyczy on również kontroli związanej z obowiązkami w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego. Takie rozwiązanie zapewniłoby spójność systemu i ograniczyłoby zbędne powielanie przepisów karnych w tym obszarze.

4.5.4. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego

Przepisy karne przewidujące odpowiedzialność za wykroczenie polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli zostały zawarte również w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych[718]. Regulacje te mają zapewnić prawidłowe sprawowanie nadzoru nad systemem lecznictwa uzdrowiskowego w Polsce.

Ustawodawca nie odnosi się w tym wypadku wprost do kontroli, której sposób i tryb przeprowadzania w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego został szczegółowo uregulowany w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 10 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego[719], lecz w art. 50 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych wskazuje na katalog zachowań niedozwolonych, który zawiera normy sankcjonujące właściwe wykonanie obowiązków nałożonych na różne podmioty na mocy omawianej ustawy[720]. Przyjęty przez ustawodawcę sposób redakcji przepisów karnych jest mniej przejrzysty, a jednocześnie nie zabezpieczenia prawidłowego przebiegu każdej kontroli, która na podstawie przepisów ustawy może być prowadzona.

[718] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1135.
[719] Dz. U. Nr 47, poz. 346 ze zm.
[720] M. Królikowski, *Odpowiedzialność karna za naruszenie…*, s. 845.

Zgodnie z art. 50 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, wykroczenie popełnia ten, kto utrudnia albo uniemożliwia przeprowadzenie oceny zgodności leczenia uzdrowiskowego z kierunkami leczniczymi, o których mowa w art. 13 ust. 1. W konsekwencji, sankcją za wykroczenie z art. 50 pkt 1 cyt. ustawy będzie objęte utrudnianie albo uniemożliwianie tylko takiej kontroli, która ma na celu przeprowadzenie oceny zgodności leczenia uzdrowiskowego z kierunkami leczniczymi. Jako przedmiot ochrony art. 50 cyt. ustawy wskazywane są warunki naturalne i czynniki środowiskowe na obszarze uzdrowiska przed czynnościami mogącymi mieć wpływ na te warunki i czynniki[721].

Wojciech Kotowski i Bolesław Kurzępa wskazują, że analizowane wykroczenie ma charakter powszechny i można je popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, co jest charakterystyczne dla wykroczeń[722].

Dokonywanie oceny zgodności lecznictwa uzdrowiskowego z kierunkami leczniczymi, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych jest wykonywane przez ministra do spraw zdrowia w ramach prowadzonego nadzoru, a w odniesieniu do lecznictwa uzdrowiskowego prowadzonego w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego utworzonych przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych, odpowiednio przez tych ministrów w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. W praktyce kontrolę w imieniu ministrów przeprowadzają jednak osoby będące pracownikami ministerstw albo inne osoby posiadające odpowiednie do przedmiotu kontroli kwalifikacje i doświadczenie zawodowe na podstawie stosownego upoważnienia. Kontrolujący badają, czy lecznictwo uzdrowiskowe jest zgodne z 17 kierunkami leczniczymi wymienionymi w art. 13 ust. 1 cyt. ustawy. Te kierunki to: choroby ortopedyczno-urazowe; choroby układu nerwowego; choroby reumatologiczne; choroby kardiologiczne i nadciśnienie; choroby naczyń obwodowych; choroby górnych dróg oddechowych; choroby dolnych dróg oddechowych; choroby układu trawienia; cukrzyca; otyłość; choroby endokrynologiczne; osteoporoza; choroby skóry; choroby kobiece; choroby nerek i dróg moczowych; choroby krwi i układu krwiotwórczego; choroby oka i przydatków oka.

Szczegółowy sposób i tryb przeprowadzania kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego został uregulowany w powołanym już rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania kontroli w zakładach lecznictwa

[721] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz...*, s. 226.
[722] *Ibidem*, s. 227.

uzdrowiskowego. Zgodnie z §6 tego rozporządzenia, osoba przeprowadzająca kontrolę jest upoważniona do swobodnego poruszania się na terenie kontrolowanego zakładu i w ramach kontroli ma prawo do swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego zakładu; wglądu do wszystkich dokumentów i innych materiałów związanych z działalnością kontrolowanego zakładu; przeprowadzenia oględzin majątku należącego do kontrolowanego zakładu; sprawdzania przebiegu czynności w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego; żądania od kierownika i pracowników kontrolowanego zakładu ustnych i pisemnych wyjaśnień; korzystania z pomocy specjalistów powołanych przez podmiot kontrolujący; a także zabezpieczenia dowodów.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego wyróżnia obowiązki kierownika kontrolowanego zakładu oraz pozostałych pracowników. Na kierowniku kontrolowanego zakładu spoczywa przede wszystkim obowiązek terminowego przedstawienia na żądanie osoby przeprowadzającej kontrolę dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz udzielanie wyjaśnień, a także zapewnienie warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym udostępnianie urządzeń technicznych oraz, w miarę możliwości, oddzielne pomieszczenia z odpowiednim wyposażeniem. Nadto, na żądanie osoby przeprowadzającej kontrolę, kierownik kontrolowanego zakładu powinien przedłożyć niezbędne do kontroli odpisy, kserokopie oraz wyciągi z dokumentów oraz zestawienia i obliczenia sporządzone na podstawie dokumentów. Powinien on również wziąć udział w przeprowadzanych oględzinach, ewentualnie upoważnić do tej czynności inną osobę.

Na pracowników kontrolowanego zakładu powołane rozporządzenie nakłada obowiązek udzielania, w wyznaczonym przez osobę przeprowadzającą kontrolę terminie, wyjaśnień ustnych lub pisemnych w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli, a odmowa udzielenia wyjaśnień może nastąpić jedynie w przypadkach, gdy wyjaśnienia mają dotyczyć faktów i okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną, dyscyplinarną lub majątkową wezwanego do złożenia wyjaśnień albo jego małżonka lub osobę pozostającą z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia, albo osoby związane z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli.

Wykroczenie to jest zagrożone karą grzywny do 5000 zł. Ustawodawca w tym wypadku zasadnie przyjął społeczną szkodliwość tego czynu jako relatywnie niewielką i ograniczoną przede wszystkim do sfery organizacyjno-administracyjnej, a nie do dóbr o charakterze fundamentalnym, takich jak życie, zdrowie czy bezpieczeństwo publiczne.

4.6. Bezpieczeństwo i porządek publiczny

4.6.1. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli na podstawie ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego

System prawny przewiduje również szczególne środki ochrony w odniesieniu do działalności związanej z materiałami wybuchowymi przeznaczonymi do użytku cywilnego, z uwagi na jej wysoki stopień ryzyka oraz potencjalne zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia i środowiska. Chodzi tu o substancje chemiczne stałe lub ciekłe albo mieszaniny substancji, zdolne do reakcji chemicznej z wytwarzaniem gazu o takiej temperaturze i ciśnieniu i z taką szybkością, że mogą powodować zniszczenia w otaczającym środowisku, a także określone wyroby wypełnione materiałem wybuchowym.

Jednym z instrumentów przewidzianej ochrony jest możliwość sprawowania kontroli przez uprawnione organy administracji publicznej. W celu zagwarantowania skuteczności tego nadzoru ustawodawca wprowadził do ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego[723] w art. 65 regulacje penalizujące zachowania polegające na uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzenie kontroli.

Jako przedmiot ochrony tych regulacji wskazuje się bezpieczeństwo ludzi, mienia i środowiska zagrożonego niewłaściwym przewożeniem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, a ponadto prawidłowe i wolne od jakichkolwiek zakłóceń działanie organów kontrolujących przestrzeganie przepisów ustawy[724].

Mimo że obowiązek poddania się przez podmioty prowadzące działalność w omawianym zakresie kontroli dokonywanej przez uprawnione organy jest przewidziany w ustawie czterokrotnie, tj. w art. 22, w art. 30, art. 62zc i art. 62zl, to zgodnie z art. 65 ust. 1, odpowiedzialność za wykroczenie poniesie tylko ten, kto uniemożliwia lub utrudnia prowadzenie kontroli, o której mowa w art. 22, w zakresie przechowywania, posiadania lub używania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wytwarzania materiałów wybuchowych metodą *in situ*.

Chodzi w tym wypadku o kontrolę w zakresie przestrzegania obowiązków ustawowych przez przedsiębiorcę lub kierownika jednostki naukowej posiadających pozwolenie na nabywanie, przechowywanie, używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych

[723] t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2378.
[724] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…,* s. 589.

do użytku cywilnego lub wytwarzanie materiałów wybuchowych metodą *in situ*. Należą do nich wymienione w art. 18 ust. 1 o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego następujące obowiązki: przestrzeganie zasad bezpiecznego prowadzenia prac przy użyciu materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz podczas oczyszczania terenów; przestrzeganie warunków określonych w pozwoleniu; zapewnienie stałego nadzoru nad osobami mającymi dostęp do materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego; dysponowanie obiektami lub urządzeniami dostosowanymi do charakteru prac prowadzonych z użyciem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub terenami przeznaczonymi do wzniesienia tych obiektów lub urządzeń; zapewnienie bezpiecznego przechowywania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub materiałów wybuchowych znalezionych podczas oczyszczania terenów; prowadzenie ewidencji nabytych, zużytych, przechowywanych i zbytych materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego wraz ze wskazaniem nazwy producenta oraz alfanumerycznego kodu lub znalezionych i zniszczonych materiałów wybuchowych podczas wykonywania działalności gospodarczej w zakresie oczyszczania terenów ze wskazaniem nazwy producenta oraz alfanumerycznego kodu, o ile występuje; na bieżąco ocenianie i dokumentowanie stopnia ryzyka związanego z prowadzeniem prac przy użyciu materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, a także posiadanie dokumentacji obiektów i urządzeń, dostosowanych do charakteru prac prowadzonych z użyciem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego; przechowywanie dokumentacji przez co najmniej 10 lat, licząc od ostatniego dnia roku kalendarzowego, w którym transakcja została dokonana, nawet jeżeli w międzyczasie zaprzestano wykonywania działalności gospodarczej albo naukowej, oraz udostępnianie jej na żądanie właściwych organów, oraz wymieniony w art. 21 ust. 1 cyt. ustawy obowiązek zawiadomienia właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji w przypadku konieczności prowadzenia prac przy użyciu materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego poza terenem przedsiębiorstwa lub jednostki naukowej.

Kontrola drogowa, celna i graniczna, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego znajdują się poza zakresem zastosowania normy prawnej z art. 65 tejże ustawy. Odpowiedzialności za wykroczenie na podstawie art. 65 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego nie poniesie również ten, kto utrudnia lub udaremnia prowadzoną przez Wyższy Urząd Górniczy, Państwową Inspekcję Pracy lub Inspekcję Handlową kontrolę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych

wprowadzonych do obrotu w zakresie spełniania przez te materiały (wyroby) wymagań, o których mowa w ustawie, oraz kontrolę w zakresie niezgodności formalnych w odniesieniu do tych materiałów (wyrobów). Za uchybienia w tym zakresie od 20 kwietnia 2016 r. ustawodawca zrezygnował bowiem z odpowiedzialności karnej na rzecz sankcji administracyjnych określonych w rozdziale 6a. Na mocy art. 1 pkt 33 lit. a ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz niektórych innych ustaw [725] nadano nowe brzmienie art. 65 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego wprowadzając w tym przepisie wprost odniesienie do kontroli z art. 22, w miejsce „kontroli przez uprawnione organy". Ponadto, na podstawie art. 1 pkt 44 cyt. ustawy nowelizującej dodano rozdział 6a „Kary pieniężne", który to przewiduje kary pieniężne, jakie mogą zostać wymierzone wobec producentów, importerów, dystrybutorów, którzy wprowadzając do obrotu lub udostępniając na rynku materiały wybuchowe przeznaczone do użytku cywilnego lub wyroby pirotechniczne, nie dopełnili obowiązków związanych z zapewnieniem zgodności tych materiałów lub wyrobów z wymaganiami ustawy. W przypadku materiałów wybuchowych przewidziano także kary pieniężne dla upoważnionych przedstawicieli producenta oraz dla producentów wytwarzających materiały wybuchowe metodą in situ.

Co interesujące, dokonując wspomnianej nowelizacji przepisu art. 65 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego ustawodawca zastąpił termin „udaremnia" przeprowadzenie kontroli określeniem „uniemożliwia" przeprowadzenie kontroli, mimo że wyrażenia te są jednoznaczne i występują zamiennie w różnych aktach prawnych.

Kompetencje do przeprowadzenie kontroli w zakresie spełniania obowiązków ustawowych przez przedsiębiorcę lub kierownika jednostki naukowej posiadających pozwolenie na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub na wytwarzanie materiałów wybuchowych metodą *in situ* zostały zastrzeżone dla wojewody. Faktycznie jednak kontrola będzie przeprowadzana przez powoływany każdorazowo na czas danej kontroli zespół kontrolny. Ustawa nie zawiera szczególnych zasad prowadzenia tego rodzaju kontroli, zatem zastosowanie znajdą w tym wypadku ogólne regulacje Prawa przedsiębiorców i wynikające z nich uprawnienia kontrolujących oraz odpowiadające im obowiązki nałożone na kontrolowanych. Zaniechania

[725] Dz. U. poz. 544.

w powyższym zakresie będą różnoznaczne w wypełnieniem znamion przedmiotowych omawianego wykroczenia.

Zagrożenie ustawowe przewidziane w art. 65 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego ograniczone jedynie do kary grzywny do 5000 zł jawi się jako rozwiązanie zbyt łagodnym w kontekście doniosłości chronionego dobra prawnego. W odróżnieniu od wielu innych analizowanych wykroczeń, przedmiotem ochrony w tym przypadku jest bezpieczeństwo ludzi, mienia i środowiska, zagrożone wprost przez niewłaściwe przechowywanie, użytkowanie czy wytwarzanie materiałów wybuchowych, a skala potencjalnych szkód wynikających z obstrukcji kontroli w tym obszarze jest poważna.

4.6.2. Utrudnianie kontroli obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa

Obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa podlega szczególnym regulacjom prawnym, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Szczególny nadzór nad tym obszarem wynika z konieczności zapobiegania nieuprawnionemu transferowi dóbr, które mogłyby zostać wykorzystane do celów militarnych, terrorystycznych bądź rozprzestrzeniania broni masowego rażenia.

Zgodnie z art. 2 ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa obrót ten jest dozwolony na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiającym wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania (Dz. Urz. UE L 134 z 29.05.2009, str. 1)[726], ustawach oraz umowach i innych zobowiązaniach międzynarodowych. W tym miejscu należy zauważyć, że rozporządzenie nr 428/2009 utraciło moc na podstawie art. 31 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiającego unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania[727] i zostało nim zastąpione. Pod pojęciem produktów podwójnego

[726] Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 134, str. 1 ze zm., dalej: „rozporządzenie nr 428/2009".
[727] Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 206, str. 1 ze zm.

zastosowania należy rozumieć produkty, włącznie z oprogramowaniem i technologią, które mogą być stosowane zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych, oraz obejmują produkty, które mogą być wykorzystane do projektowania, rozwijania, produkcji lub stosowania broni jądrowej, chemicznej lub biologicznej bądź środków jej przenoszenia, w tym wszystkie produkty, które mogą być użyte zarówno w zastosowaniach niewybuchowych, jak i w jakikolwiek sposób do wspomagania wytwarzania broni jądrowej lub innych urządzeń do wybuchu jądrowego.

Przepisy ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w art. 35 przewidują odpowiedzialność wykroczeniową za utrudnianie przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 28 ust. 1 tej ustawy. Ustawodawca po raz kolejny wskazując na znamiona czynu zabronionego odwołuje się zatem do odrębnych regulacji.

Kontrolą, o której mowa w art. 28 ust. 1 cyt. ustawy jest kontrola obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, która obejmuje w szczególności: przestrzeganie zgodności obrotu z zezwoleniem, w tym weryfikację transakcji po jej dokonaniu; działanie wewnętrznego systemu kontroli; oraz prawidłowość prowadzenia ewidencji obrotu towarami o znaczeniu strategicznym. Pod pojęciem obrotu należy przy tym rozumieć wywóz, transfer wewnątrzunijny, usługę pośrednictwa, pomoc techniczną, przywóz oraz tranzyt (art. 3 pkt 8 ustawy).

Jako przedmiot ochrony art. 35 ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa Wojciech Kotowski i Bolesław Kurzępa wskazują porządek w zakresie obrotu towarami o znaczeniu strategicznym dla państwa, a także prawidłowe wykonywanie zadań przez organ kontroli obrotu oraz czynności kontrolnych. Zdaniem autorów, wykroczenie z art. 35 cyt. ustawy może być każdy i można je popełnić umyślnie, jak i nieumyślnie. Jest to przy tym wykroczenie formalne[728].

Kompetencje do przeprowadzania kontroli w powyższym zakresie zostały zastrzeżone dla organu kontroli obrotu, którym jest minister właściwy do spraw gospodarki przy współdziałaniu organów opiniujących. Minister właściwy do spraw gospodarki może powołać zespół kontrolny, w skład którego, na jego wniosek, mogą zostać delegowani przez organu

[728] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 623.

opiniujące funkcjonariusze, żołnierze lub pracownicy podległych albo nadzorowanych jednostek organizacyjnych. W skład zespołu organ kontroli obrotu może także powołać biegłych i ekspertów. Minister właściwy do spraw gospodarki może także zwrócić się o przeprowadzenie kontroli do innego właściwego państwowego organu kontrolnego.

Przykładowe uprawnienia członków zespołu kontrolnego oraz zasady przeprowadzania czynności kontrolnych zostały uregulowane w art. 30 ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Członkom zespołu kontrolnego przysługuje prawo wstępu na teren nieruchomości, obiektu lub lokalu (lub ich części), w których prowadzona jest działalność objęta kontrolą, przy czym prawo to ograniczone jest czasowo - kontrola może się odbywać jedynie w godzinach prowadzenia tej działalności albo wtedy, gdy powinna być prowadzona. Dodatkowo kontrolujący mogą żądać zarówno ustnych, jak i pisemnych wyjaśnień, przedstawienia dokumentów oraz innych nośników informacji, a także dostępu do danych mających związek z zakresem kontroli.

W tym wypadku ustawodawca nie wskazuje wprost na obowiązki kontrolowanych, lecz przyjąć należy, że wszelkie działania skierowane przeciwko prowadzonej kontroli przez uprawnione podmiotu będą mogły być potraktowane jako utrudnianie kontroli.

Wykroczenie to jest zagrożone wyłącznie karą grzywny do 5000 zł. Poziom represyjności w tym wypadku został ukształtowany w sposób niewspółmiernie niski w stosunku do wartości chronionego dobra. Utrudnianie czynności kontrolnych w tym obszarze, nawet jeśli nie prowadzi od razu do realnego transferu nielegalnych dóbr, to jednak godzi w system zapobiegania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, terroryzmowi oraz nieuprawnionemu wykorzystaniu technologii strategicznych. Są to dobra o bezsprzecznie wyższym ciężarze gatunkowym niż te, które chronią inne typy wykroczeń o podobnej konstrukcji.

4.6.3. Udaremnianie lub utrudnianie wykonywania kontroli przez organy dozoru technicznego

System dozoru technicznego stanowi jeden z podstawowych mechanizmów nadzoru publicznoprawnego nad bezpieczeństwem eksploatacji urządzeń technicznych. Jego celem jest zapobieganie awariom, wypadkom i zagrożeniom, które mogłyby prowadzić do utraty życia lub zdrowia ludzi, zniszczenia mienia bądź skażenia środowiska naturalnego.

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym[729] określa ramy prawne funkcjonowania organów odpowiedzialnych za kontrolę urządzeń technicznych. W art. 64 pkt 1 tej ustawy przewidziano natomiast odpowiedzialność za wykroczenie uniemożliwiania lub utrudniania wykonywania badania i czynności sprawdzających przed wydaniem decyzji zezwalającej na eksploatację urządzenia technicznego.

Jako bezpośredni przedmiot ochrony w tym wypadku Sebastian Kowalski wskazuje działalność organów państwowych - jednostek dozoru technicznego zwracając jednocześnie uwagę na cel kryminalizacji tego typu zachowania, którym jest ochrona osób zatrudnionych, bowiem to właśnie ich zdrowie i życie może być w pierwszej kolejności narażone, jeżeli urządzenia techniczne użytkowane przez zatrudniających nie spełniają określonych przepisami praw wymagań[730]. Prawidłowość wykonywania czynności dozoru technicznego mających zagwarantować bezpieczeństwo zdrowia i życia ludzkiego, a także mienia i środowiska jest natomiast przedmiotem ochrony art. 64 pkt 1 ustawy o dozorze technicznym według Wojciecha Kotowskiego i Bolesława Kurzępy[731].

Mimo że dozór techniczny traktowany jest jako pojęcie odrębne od kontroli, czy nadzoru, co szerzej analizują Adrian Sypnicki i Natalia Nachulewicz[732], to mając na uwadze, że do zadań Urzędu Dozoru Technicznego należy nadzór i kontrola przestrzegania przepisów o dozorze technicznym, wykroczenie z art. 64 pkt 1 ustawy o dozorze technicznym należało uwzględnić w niniejszym opracowaniu.

Wykroczenie to ma charakter powszechny, zatem sprawcą tego czynu może być każda osoba fizyczna, która posiada zdolność do ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenie. W doktrynie wskazuje się również, że ma ono charakter formalny i można je popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, co jest typowe dla wykroczeń[733].

Analizując stronę przedmiotową omawianego wykroczenia wskazać należy, że ochronie podlegają w tym wypadku badania i czynności sprawdzające wykonywane przez Urząd Dozoru Technicznego oraz specjalistyczne jednostki dozoru technicznego tj. Transportowy Dozór Techniczny i Wojskowy Dozór Techniczny, które zostały wymienione w art. 14 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy o dozorze technicznym. Do tych czynności, w toku wytwarzania urządzeń technicznych objętych dozorem technicznym pełnym lub ograniczonym

[729] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1194.
[730] S. Kowalski, *Wykroczenia związane z zatrudnianiem …*, s. 258-259.
[731] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…*, s. 573.
[732] A. Sypnicki, N. Nachulewicz, *Dozór techniczny w systemie kontroli administracji publicznej*, Roczniki Nauk Prawnych 2019, nr 2, Tom XXIX, s. 169.
[733] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz…,* s. 573.

organu właściwej jednostki dozoru technicznego, zalicza się sprawdzanie wykonania określonych materiałów i elementów stosowanych do wytwarzania tych urządzeń oraz przeprowadzanie badania typu urządzeń produkowanych seryjnie, a także wykonywanie badania technicznego sprawdzającego zgodność wykonania urządzeń technicznych z dokumentacją i warunkami technicznymi dozoru technicznego. W toku eksploatacji urządzeń technicznych objętych dozorem technicznym pełnym organ właściwej jednostki dozoru technicznego: przeprowadza badania urządzenia w warunkach gotowości do pracy - badania odbiorcze, wykonuje okresowe i doraźne badania techniczne oraz sprawdza zaświadczenia kwalifikacyjne osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne. W toku eksploatacji urządzeń technicznych objętych dozorem technicznym ograniczonym organ właściwej jednostki dozoru technicznego: przeprowadza badania urządzenia w warunkach gotowości do pracy - badania odbiorcze, wykonuje doraźne badania techniczne, a także sprawdza zaświadczenia kwalifikacyjne osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne. W przypadku, gdy urządzenia techniczne objęte są dozorem technicznych uproszczonym, w toku ich wytwarzania organ właściwej jednostki dozoru technicznego przeprowadza badania typu oraz sprawdza, czy urządzenia są wytwarzane zgodnie z warunkami określonymi w uprawnieniu, wydanym w formie decyzji administracyjnej, do wytwarzania, naprawiania lub modernizacji urządzenia technicznego oraz materiałów i elementów stosowanych do ich wytwarzania, naprawy lub modernizacji.

Dodatkowo, przed wydaniem decyzji zezwalającej na eksploatację urządzenia technicznego organ sprawdza kompletność i prawidłowość przedłożonej dokumentacji; dokonuje badania urządzenia poprzez sprawdzenie zgodności wykonania tego urządzenia z dokumentacją i warunkami technicznymi dozoru technicznego, a także stanu urządzenia, jego wyposażenia i oznakowań; przeprowadza próby techniczne przed uruchomieniem urządzenia oraz w warunkach pracy w zakresie ustalonym w warunkach technicznych dozoru technicznego dla poszczególnych rodzajów urządzeń i przeprowadza badanie specjalne ustalone w dokumentacji projektowej urządzenia lub, w technicznie uzasadnionych przypadkach, na żądanie organu właściwej jednostki dozoru technicznego.

Rodzaje urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu[734] i należą do nich m.in. określone urządzenia ciśnieniowe, w których znajdują się ciecze lub gazy pod ciśnieniem

[734] Dz. U. poz. 1468.

różnym od atmosferycznego, zbiorniki, w tym cysterny, do przewozu materiałów niebezpiecznych, żurawie, dźwigi do transportu osób lub ładunków, osobowe i towarowe koleje linowe.

Katalog czynności objętych sankcją z art. 64 pkt 1 ustawy o dozorze technicznym należy traktować jako zamknięty, a wykroczenie może zostać zrealizowane wyłącznie poprzez utrudnianie lub uniemożliwianie wykonania tych konkretnych czynności dozoru technicznego, które są wskazane w art. 14 ust. 2 tej ustawy, a nie każdej aktywności podejmowanej przez organ techniczny.

Zagrożenie ustawowe przewidziane w art. 64 pkt 1 ustawy o dozorze technicznym ograniczone wyłącznie do kary grzywny do 5000 zł jawi się jako niewystarczająco dolegliwe, jeśli uwzględnić rangę dobra prawnego podlegającego ochronie. W tym przypadku chodzi bowiem o bezpieczeństwo życia i zdrowia ludzi, mienia oraz środowiska naturalnego, czyli wartości o najwyższej wadze konstytucyjnej. Sama grzywna, mieszcząca się w standardowym katalogu sankcji wykroczeniowych, nie odzwierciedla stopnia zagrożenia, jakie wiąże się z celowym blokowaniem czynności organów dozoru technicznego wobec szczególnych urządzeń.

4.6.4. Udaremnianie lub utrudnianie czynności inspekcyjnych w żegludze śródlądowej

Efektywne wykonywanie zadań inspekcyjnych w obszarze żeglugi śródlądowej ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi, ochrony środowiska wodnego oraz realizacji wymogów międzynarodowych w zakresie transportu wodnego. Ustawodawca, uznając znaczenie sprawności działania administracji żeglugi śródlądowej wprowadził penalizację zachowań polegających na uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzania inspekcji przez uprawnionych pracowników urzędów żeglugi śródlądowej. Sankcja ta została ujęta w art. 58 pkt 7 ustawy o żegludze śródlądowej. Przepis ten przewiduje odpowiedzialność za działanie utrudniające lub uniemożliwiające realizację zadań określonych w art. 9 ust. 2 pkt 2, 4–8 i 10a cyt. ustawy. Większość z tych zadań na charakter kontrolny i należą do nich: przeprowadzanie inspekcji statków (pkt 2), kontrola przestrzegania przepisów żeglugowych (pkt 4), kontrola stanu oznakowania szlaku żeglownego i urządzeń nad wodami (pkt 5), kontrola dokumentów przewozowych i zgodności przewożonego ładunku (pkt 7), kontrola obcych statków (pkt 8) oraz kontrola posiadania refinansowanego wyposażenia statku (pkt 10a).

Przepis ten nie obowiązywał jednak od początku wejścia w życie ustawy o żegludze śródlądowej. Został on dodany do tejże ustawy na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej[735]. Jak wynika z uzasadnienia projektu tejże ustawy nowelizującej[736], było to związane z wyrokiem Sądu Okręgowego w Szczecinie (nie podano daty wydania orzeczenia, ani sygnatury), którym uznano kierownika statku, który odmówił wejścia na statek uprawnionemu do inspekcji pracownikowi urzędu żeglugi śródlądowej, winnym naruszenia przepisu § 1.20 załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych[737]. Przepis ten stanowi, że kierownicy i osoby odpowiedzialne za obiekty pływające powinni umożliwić wejście na statek uprawnionym do inspekcji pracownikom urzędów żeglugi śródlądowej lub pracownikom innych kompetentnych organów oraz przeprowadzenie kontroli lub inspekcji, związanych z przestrzeganiem przepisów obowiązujących na śródlądowych drogach wodnych. W uzasadnieniu powoływanego wyroku sąd miał wskazać, że przepis § 1.20 załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych nie jest ustawowo sankcjonowany (nie może być zakwalifikowany do katalogu wykroczeń, o których mowa w art. 62 pkt 1-9 ustawy o żegludze śródlądowej) i nie może nastąpić jego egzekucja. Z tego względu ustawodawca zdecydował się na ustawowe usankcjonowanie naruszenia przepisów art. 9 ust. 2 pkt 2, 4-8 i 10 ustawy o żegludze śródlądowej.

Powyższe kompetencje kontrolne są zastrzeżone dla dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, których jest trzech: Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy, Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu oraz Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie. Działają oni jako terenowe organy administracji żeglugi śródlądowej, natomiast naczelnym żeglugi śródlądowej jest minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej. W praktyce, zadania te wykonują inspektorzy zatrudnieni w urzędach żeglugi śródlądowej.

Zakres uprawnień inspektorów został określony w art. 10 ustawy o żegludze śródlądowej. Mają oni prawo wejścia i przebywania na statku, na budowli wodnej służącej żegludze, w porcie, przystani i zimowisku, a także podpływania i cumowania statku

[735] Dz. U. Nr 171, poz. 1057.
[736] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej, druk sejmowy nr 520, Sejm VI kadencji, orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/520 (dostęp: 19.09.2025 r.), s. 3.
[737] Dz. U. Nr 212, poz. 2072.

inspekcyjnego do tych obiektów, kontrolowania uprawnień do żeglugi, dokumentacji statku, ładunku i załogi, żądania wyjaśnień i podejmowania niezbędnych czynności inspekcyjnych, dokonywania wpisów w dzienniku pokładowym, a także kontroli refinansowanego wyposażenia statków.

Obowiązek podporządkowania się inspektorom spoczywa w szczególności na kierowniku statku lub osobie odpowiedzialnej za jednostkę, którzy są zobowiązani do stosowania się do doraźnych zaleceń w zakresie bezpieczeństwa żeglugi wydanych przez inspektora. Szczegółowo na określone obowiązki w trakcie kontroli wskazuje także załącznik do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych, tj. § 1.10 ust. 4 nakazujący udostępnienie osobom uprawnionym do kontroli dokumentów takich jak świadectwo zdolności żeglugowej, świadectwo pomiarowe, dokument rejestracyjny, czy dziennik pokładowy, a także przywołany powyżej § 1.20 cyt. rozporządzenia.

Powyższa regulacja nie przesądza jednak o tym, że wykroczenie to można zakwalifikować jako indywidualne. Może je bowiem popełnić każda osoba, która dopuści się zachowania sprzecznego z obowiązkiem współpracy z inspektorem.

Za popełnienie wykroczenia z art. 58 pkt 7 ustawy o żegludze śródlądowej sprawca może zostać ukarany karą grzywny do 5000 zł. Przyjęte zagrożenie ustawowe jest spójne z konstrukcją wykroczeń polegających na utrudnianiu działań kontrolnych, które ustawodawca traktuje głównie jako delikty o mniejszej wadze. W tym ujęciu przyjęte zagrożenie ustawowe realizuje funkcję dyscyplinującą wobec uczestników żeglugi śródlądowej i pozwala organom kontrolnym skuteczniej egzekwować swoje uprawnienia.

4.6.5. Udaremnianie lub utrudnianie wykonywanie czynności nadzorczych nad działalnością doradców restrukturyzacyjnych

Stosunkowo nowy zawód doradcy restrukturyzacyjnego, który zastąpił syndyków, jest jednym z zawodów regulowanych, a jego wykonywanie wymaga spełnienia ustawowych przesłanek i uzyskania licencji doradcy restrukturyzacyjnego wydawanej przez Ministra Sprawiedliwości[738]. Licencja taka uprawnia do wykonywania czynności syndyka, zarządcy w egzekucji przez zarząd przymusowy, a także wykonywania czynności doradztwa restrukturyzacyjnego obejmujących udzielanie porad, opinii i wyjaśnień oraz świadczenie

[738] F.Z. Wichrowski, *Perspektywy rozwoju zawodu doradcy restrukturyzacyjnego*, Studia Prawa Publicznego 2021 nr 3(35), s. 146.

innych usług z zakresu restrukturyzacji i upadłości. Tego typu działalność, jak i działalność innych zawodów regulowanych, podlega nadzorowi, przy czym nie może wkraczać w ocenę zasadności czynności wykonanych bezpośrednio na polecenie, za zezwoleniem lub zgodą sądu albo sędziego-komisarza.

Wykroczeniem z art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego[739] jest udaremnianie lub utrudnianie wykonywania czynności nadzorczych osobie uprawnionej do sprawowania nadzoru nad działalnością osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego lub osobie przybranej jej do pomocy. Jako przykład takiego zachowania ustawodawca wskazuje nieprzedstawienie ksiąg handlowych, w tym dokumentacji księgowej przedsiębiorców, wobec których były lub są prowadzone postępowania restrukturyzacyjne lub upadłościowe.

Uzasadnieniem wprowadzenia odpowiedzialności wykroczeniowej w tym wypadku może być brak samorządu zawodowego doradców restrukturyzacyjnych w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, a co za tym idzie, brak ewentualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, jaka ma miejsce chociażby w przypadku komorników sądowych.

W przypadku doradców restrukturyzacyjnych nadzór sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście lub za pośrednictwem służby nadzoru, w której skład wchodzą sędziowie i referendarze sądowi delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości. Czynności z zakresu nadzoru podejmowane są w trzech przypadkach. Dwa pierwsze dotyczą uzyskania przez Ministra Sprawiedliwości informacji o uchybieniach w wykonywaniu czynności przez osobę posiadającą licencję doradcy restrukturyzacyjnego, lub przez osobę współpracującą z osobą posiadającą taką licencję. Taka sytuacja wystąpiła w sprawie zakończonej decyzją Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 czerwca 2023 r. nr DPG-IV.647.78.2022 w przedmiocie zawieszenia praw wynikających z licencji doradcy restrukturyzacyjnego. Jak wynika z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2024 r. w sprawie VI SA/Wa 4495/23[740], Minister Sprawiedliwości wszczął czynności nadzorcze wobec doradcy restrukturyzacyjnego w następstwie opublikowanego na portalu internetowym onet.pl artykułu dotyczącego działalności doradcy restrukturyzacyjnego, wskazującego na liczne nieprawidłowości występujące w jego działaniach jako wykonującego obowiązki organu postępowania w postępowaniach insolwencyjnych. Czynności nadzorcze mogą zostać podjęte także wtedy, gdy Minister

[739] t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1007.
[740] LEX nr 3782407.

Sprawiedliwości uzna to za konieczne dla zapewnienia prawidłowości lub poprawy jakości wykonywania czynności przez osobę posiadającą licencję doradcy restrukturyzacyjnego.

W ramach uprawnień nadzorczych Minister Sprawiedliwości ma prawo podejmować lub zlecać wizytacje obejmujące pełną działalność osoby posiadającej licencję doradcy restrukturyzacyjnego lub lustracje obejmujące wybrane zagadnienia z działalności osoby posiadającej licencję, a także może żądać przedstawienia dokumentacji wytworzonej przez osobę posiadającą licencję doradcy restrukturyzacyjnego w związku z pełnieniem funkcji nadzorcy, zarządcy lub syndyka wraz z wyjaśnieniami, ma prawo wglądu do akt zakończonych lub toczących się postępowań restrukturyzacyjnych lub upadłościowych, w których osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego wykonuje lub wykonywała czynności nadzorcy, zarządcy lub syndyka, a także przedstawienia ksiąg handlowych, w tym dokumentacji księgowej przedsiębiorców, wobec których były lub są prowadzone postępowania restrukturyzacyjne lub upadłościowe, w których osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego wykonuje lub wykonywała czynności nadzorcy, zarządcy lub syndyka.

Co istotne, jeżeli księgi handlowe nie znajdują się już w dyspozycji osoby posiadającej licencję doradcy restrukturyzacyjnego, obowiązek ich przedstawienia w zakresie niezbędnym do podjęcia czynności nadzorczych spoczywa na każdym podmiocie, który dysponuje tymi dokumentami.

W przypadku wykroczenia polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu wykonywania czynności nadzorczych wobec doradców restrukturyzacyjnych ustawodawca przewidział wyłącznie sankcję grzywny do 5000 zł, orzekaną na zasadach ogólnych Kodeksu wykroczeń. Przyjęte zagrożenie ustawowe można uznać za minimalny standard ochrony prawidłowości nadzoru nad doradcami restrukturyzacyjnymi. Pełni ono przede wszystkim funkcję sygnałową i porządkową, podczas gdy realny efekt dyscyplinujący zapewnia system nadzorczy prowadzony przez Ministra Sprawiedliwości (w tym możliwość zawieszenia lub cofnięcia licencji).

Rozdział czwarty
Delikty administracyjne w zakresie utrudniania lub udaremniania kontroli

1. Zagadnienia ogólne

Kwestie związane z sankcjami i deliktami administracyjnymi są traktowane przez przedstawicieli doktryny jako zagadnienia z pogranicza prawa karnego i prawa administracyjnego[741]. Niezależnie od tego, że przedmiotowe opracowanie poświęcone jest odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej, osobny rozdział należało poświęcić zatem odpowiedzialności administracyjnej za tego typu czyny. Są one bowiem nierzadko traktowane jako delikty administracyjne.

Mirosław Wincenciak definiuje delikt administracyjny jako działanie podmiotu naruszające obowiązujące przepisy prawa, zagrożone sankcją administracyjną, przy czym pod pojęciem działania należy rozumieć zarówno działanie w sensie fizycznym, jak również bezprawny brak działania podmiotu zobowiązanego z mocy obowiązujących norm do podjęcia określonych działań[742]. W doktrynie wskazuje się, że jest to trzeci najłagodniejszy środek odpowiedzialności represyjnej w gradacji: przestępstwo – wykroczenie – delikt administracyjny, co jednak nie oznacza, że sankcja za delikt administracyjny będzie łagodniejsza od sankcji za wykroczenie, a nawet przestępstwo[743].

Eugeniusz Bojanowski dzieli odpowiedzialność administracyjną na trzy podstawowe rodzaje: odpowiedzialność karnoadministracyjną (nakładanie kar administracyjnych), odpowiedzialność egzekucyjną (administracyjne postępowanie egzekucyjne), a także odpowiedzialność, która charakteryzuje się cofnięciem lub ograniczeniem uprawnienia, które zostało nabyte na mocy decyzji administracyjnej[744]. Odpowiedzialność administracyjna przez część doktryny jest traktowana jako odpowiedzialność karna w najszerszym znaczeniu (*sensu*

[741] M. Kotulski, *W kierunku prawa karnego* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 312.
[742] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 93.
[743] W. Radecki, *Komentarz do art. 31c* [w:] W. Radecki, D. Danecka, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 308.
[744] E. Bojanowski, *Odpowiedzialność administracyjna* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 204-205.

largissimo)[745]. W swojej monografii poświęconej deliktom administracyjnym Dobrosława Szumiło-Kulczycka proponuje nawet nazwę odpowiedzialność „administracyjno-karna"[746]. Poglądu tego nie podzielał Andrzej Marek wskazując, że w tym wypadku chodzi o sankcje administracyjne nakładane w administracyjnym trybie postępowania za naruszenie norm administracyjno-prawnych, bez możliwości kontroli przez sąd karny, zatem z prawem karnym nie mają one nic wspólnego[747].

Warto zauważyć, że odpowiedzi na pytanie, czy delikty administracyjne mieszczą się w zakresie odpowiedzialności administracyjnej, czy też odpowiedzialności karnej, udziela również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i Trybunału Konstytucyjnego. Jak wskazuje Lucyna Staniszewska, dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zasadnicze znaczenie mają: charakter (natura) naruszenia, rodzaj sankcji grożącej za dane naruszenie, stopień jej dolegliwości oraz cel jej wymierzenia, natomiast pomocniczo brana jest pod uwagę także procedura, w której sankcja ta zostaje nałożona i podobne kryteria są stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości[748]. Trybunał Konstytucyjny dokonując oceny charakteru prawnego środków prawnych nakazuje natomiast analizować przede wszystkim realizowane przez nie funkcje i wskazuje, że pomocnicze znaczenie mogą mieć na przykład przesłanki stosowania tychże środków wskazane przez ustawodawcę[749].

Mając na uwadze powyższe kryteria, brak jest możliwości jednoznacznego oddzielenia administracyjnych kar pieniężnych od kar finansowych za przestępstwa lub wykroczenia, gdyż choć te pierwsze bywają bardzo dotkliwe (szczególnie gdy ich wysokość uzależniona jest od przychodów ukaranego podmiotu) to o kwalifikacji danego zachowania jako podlegającego odpowiedzialności karnej bądź administracyjnej decyduje ustawodawca[750].

O relacjach pomiędzy odpowiedzialnością administracyjną a odpowiedzialnością karną w kontekście wypracowanej przez Trybunał Konstytucyjny oryginalnej koncepcji przepisów represyjnych lub przepisów o represyjnym charakterze (tzw. prawo represyjne) szerzej wypowiada się Andrzej Wróbel konstatując, iż wprawdzie kryterium represyjnego charakteru

---

[745] W. Radecki, *Polskie prawo karne…,* s. 70; W. Radecki, *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim*, Prokuratura i Prawo 2017, nr 10, s. 40 i nast.; J. Znamierowski, *Pozycja procesowa podmiotu…*, s. 95.
[746] D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
[747] A. Marek, *Pojęcie prawa karnego…*, s. 45.
[748] L. Staniszewska, *Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 785-786.
[749] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., P 50/13, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A 2014, nr 9, poz. 103.
[750] L. Staniszewska, *Postępowania administracyjne w sprawie…,* s. 786.

sankcji stanowi przydatne narzędzie do oceny jej dolegliwości oraz do przypisania jej cech quasi-karnych - co z kolei może uzasadniać stosowanie adekwatnych standardów ochrony konstytucyjnej, w szczególności wynikających z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - to nie wydaje się jednak ani konieczne, ani uzasadnione, aby na tym kryterium budować odrębny model prawa represyjnego, w którym dochodzi do zatarcia granic pomiędzy odpowiedzialnością karną a innymi formami odpowiedzialności prawnej. Jego zdaniem uznanie, że przepisy prawa administracyjnego przewidujące sankcje za naruszenia prawa należą do sfery prawa represyjnego skutkowałoby koniecznością zapewnienia osobie ukaranej ochrony analogicznej do tej, jaka przysługuje w postępowaniu karnym – w tym poszanowania zasady *ne bis in idem* oraz domniemania niewinności, co może napotykać trudności ze względu na odmienny charakter, funkcję oraz strukturę postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych, w ramach których nakładane są administracyjne kary pieniężne[751].

Na trudności w zakresie rozgraniczenia reżimu odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności administracyjnej wskazuje również Maciej Rogalski, który zauważa, że w prawie administracyjnym brak jest spójnych definicji i zasad odpowiedzialności, a kary pieniężne często dorównują grzywnom karnym lub je przewyższają. Wskazuje on, że odpowiedzialność ta bywa niezależna od winy i obejmuje także osoby prawne, a sankcje wymierzane są decyzją administracyjną, bez pełnych gwarancji procesowych. Taki stan rzeczy w jego ocenie utrudnia jednoznaczną kwalifikację naruszeń i rodzi ryzyko naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony jednostki[752].

Odpowiedź na pojawiające się w doktrynie zarzuty artykułowane m.in. w trakcie konferencji poświęconej problematyce sankcji prawnych w prawie administracyjnym, która odbyła się 24 listopada 2010 r. na Uniwersytecie Łódzkim, której pokłosie stanowiła monografia „Sankcje administracyjne. Blaski i cienie" pod redakcją Małgorzaty Stahl, Renaty Lewickiej oraz Marka Lewickiego[753], a także na zgłaszane m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich postulaty[754] stanowiła nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego,

[751] A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 9, s. 33-40.
[752] M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, Ius Novum 2014, Nr 5, t. 8, s. 67-68.
[753] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
[754] Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 stycznia 2013 r., RPO-722886-V/2013/PM, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/1698149.pdf, (dostęp: 27.07.2025 r.); Informacja z Biuletynu Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 stycznia 2017 r., https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ujednolicenie-zasad-wymierzania-kar-administracyjnych-rada-ministr%C3%B3w-uwzgl%C4%99dni%C5%82a-postulat-rpo, (dostęp: 27.07.2025 r.).

która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. Na mocy art. 1 pkt 41 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw[755], do Kodeksu postępowania administracyjnego dodano Dział IVa zatytułowany „Administracyjne kary pieniężne", który normuje ogólne zasady nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu, a także przede wszystkim definiuje pojęcie administracyjnej kary pieniężnej jako określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b k.p.a.).

Jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej, nowelizacja przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych była konieczna ze względu na brak ogólnych zasad ich nakładania, co prowadziło do automatyzmu, nadmiernego rygoryzmu i nierównego traktowania podmiotów. Kary te często były bardziej dotkliwe niż sankcje karne, a ich wymierzanie nie uwzględniało okoliczności sprawy ani stopnia winy. Pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreślono potrzebę zapewnienia standardów sprawiedliwości, proporcjonalności i prawa do obrony. Nowelizacja wprowadzająca Dział IVa do Kodeksu postępowania administracyjnego miała na celu uporządkowanie zasad wymiaru kar, zapewnienie jednolitości i zwiększenie gwarancji ochrony praw obywateli[756]. Postanowienia Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej oraz udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej znajdą zastosowanie wobec wymierzanych przez organy administracji publicznej administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli kwestie te nie zostaną uregulowane w przepisach odrębnych.

Mimo że celem niniejszego opracowania nie jest omawianie zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych, to jednak warto wskazać na kilka instytucji wzorowanych

[755] Dz. U. poz. 935.
[756] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII Kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183 (dostęp: 22.09.2025 r.), s. 68-70.

na prawie karnym, które znajdą zastosowanie przy realizowaniu odpowiedzialności za delikt administracyjny.

Pierwsza z nich to wyrażona w art. 189c k.p.a. reguła intertemporalna, zgodnie z którą, jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Podkreślić przy tym należy, że rozpoznając sprawy, w których nasuwa się wątpliwość co do przepisów podlegających zastosowaniu z uwagi na zmianę stanu prawnego pomiędzy datą naruszenia prawa a datą rozstrzygania o konsekwencji tego naruszenia, organy administracji publicznej powinny każdorazowo dokonać oceny, która z regulacji będzie w danym stanie faktycznym względniejsza dla sprawcy naruszenia prawa, a stosowanie ustawy korzystniejszej nie może polegać na ocenianiu konkurujących ustaw z punktu widzenia korzystności dla późniejszego adresata decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej w oderwaniu od okoliczności konkretnej sprawy, bowiem wskazanie regulacji względniejszej wymaga przede wszystkim ustalenia całokształtu konsekwencji, jakie pociąga za sobą zastosowanie każdej z porównywanych z punktu widzenia art. 189c k.p.a. ustaw[757].

Ponadto w art. 189d k.p.a. zostały określone tzw. dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, które - podobnie jak przy odpowiedzialności karnej - mogą działać na korzyść lub niekorzyść strony, wpływając odpowiednio łagodząco bądź obciążająco na wymiar nałożonej sankcji. Zgodnie z tym przepisem, wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę: wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia; częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara; uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe; stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa; działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła; a także

[757] C. Siermińska-Warczak, *Problemy w zakresie orzekania o administracyjnej karze pieniężnej za brak zawiadomienia o zbyciu pojazdu po nowelizacji Prawa o ruchu drogowym*, Studia Prawnoustrojowe 2024, nr 66, s. 471-473.

w przypadku osoby fizycznej - warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Strona nie będzie poglegała ukaraniu w sytuacji, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej (art. 189e k.p.a.). Nadto w pewnych sytuacjach organ będzie miał możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 189f k.p.a. Organ obligatoryjnie odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu w dwóch wypadkach. Pierwszy z nich wystąpi, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa. Drugi przypadek to gdy za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna. W takiej sytuacji dojdzie bowiem do realizacji celów, dla których miałaby zostać nałożona administracyjna kara pieniężna. Nadto w innych przypadkach organ będzie zobligowany do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli strona przedstawi dowody potwierdzające wykonanie postanowienia organu, który może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

W konsekwencji, jak wskazuje Barbara Adamiak, obiektywny fakt naruszenia obowiązku lub ustanowionego zakazu stwierdzony zgodnie z przepisami prawa procesowego nie wyczerpuje ustaleń stanu faktycznego wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, bowiem organ administracji publicznej obowiązany jest do ustalenia stanu faktycznego, uwzględniając okoliczności, które odchodzą od reguły obiektywnej odpowiedzialności w kierunku regulacji przyjętej przy stosowaniu sankcji karnych, a zatem szeregu przesłanek, które dają podstawę do oceny wagi naruszenia przepisu prawa[758].

Warto w tym miejscu zauważyć, że w doktrynie dostrzegane jest zjawisko określane jako „konwersja odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną", której istotą jest przekształcenie przez ustawodawcę czynu typizowanego jako przestępstwo lub wykroczenie w czyn zagrożony administracyjną karą pieniężną (delikt administracyjny). Zagadnieniu temu poświęciła w całości monografię Daria Danecka. Jak już wskazano

[758] B. Adamiak, *Komentarz do art. 189d* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 1167.

we wstępie, autorka wyjaśnia w niej, że konwersja najczęściej polega na uchyleniu przepisu ustawy określającego dane przestępstwo bądź wykroczenie, po czym następnie - bez zmiany opisu czynu zabronionego - charakterystykę czynu będącego w poprzednim stanie prawnym przestępstwem lub wykroczeniem, zamieszcza w przepisie tej samej lub innej ustawy, przy czym w nowym brzmieniu jest on zagrożony administracyjną karą pieniężną, a zatem staje się deliktem administracyjnym[759].

Na zjawisko dekryminalizacji połączonej z uznaniem danego zachowania za delikt administracyjny zwraca uwagę również Magdalena Błaszczyk wskazując, że dotyczy to zwłaszcza obszaru pozakodeksowego prawa karnego i pozakodeksowego prawa wykroczeń[760]. Zdaniem Mariusza Bogusza, należy się spodziewać procesu „przenoszenia" przez ustawodawcę czynów z kategorii przestępstw/wykroczeń do kategorii deliktów administracyjnych (i odwrotnie). Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej zawiera postanowienia tworzące ramy prawne dla takiego procesu, a nadto, w oparciu o normy konstytucyjne nie jest możliwe zrekonstruowanie katalogu czynów, które mogłyby być uznane wyłącznie za przestępstwa lub wykroczenia[761]. Pogląd ten podziela Lucyna Staniszewska analizując rozwój kar administracyjnych w demokratycznym państwie polskim[762].

Zjawisko konwersji odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną występuje także w przypadku czynów polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli. Przykładem może być zastąpienie odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub uniemożliwianie dostępu do przedmiotów zabytkowych, udzielanie świadomie fałszywych informacji lub działanie w inny złośliwy sposób w celu przeszkodzenia w wykonaniu przez organ służby konserwatorskiej obowiązków wynikających z ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury[763], odpowiedzialnością administracyjną przewidzianą w art. 107c ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[764], która zastąpiła ustawę o ochronie dóbr kultury, uchylenie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, który przewidywał wykroczenie polegające na utrudnianiu organowi Inspekcji przeprowadzania kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych albo kontroli składowania lub transportowania tych artykułów i dodanie art. 40a, w którym

[759] D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej…,* Warszawa 2018, s. 173.
[760] M. Błaszczyk, *Komentarz do art. 116*…, s. 1530.
[761] M. Bogusz, *Delikt administracyjny i kara administracyjna z perspektywy konstytucyjnej* [w:] „*Administratywizacja" prawa karnego czy "kryminalizacja" prawa administracyjnego*? red. M. Bogusz, W. Zalewski, Gdańsk 2021, s. 27 i 39.
[762] L. Staniszewska, *Postępowania administracyjne w sprawie…*, s. 778.
[763] Dz. U. Nr 98, poz. 1150 ze zm.
[764] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

w ust. 1 pkt 1 i 2 przewidziana została odpowiedzialność za delikt administracyjny polegający na uniemożliwianiu lub utrudnianiu kontroli prowadzonych na podstawie tejże ustawy, czy też wprowadzenie do nowej ustawy o wyrobach medycznych z dnia 7 kwietnia 2022 r. deliktu administracyjnego w postaci uniemożliwiania lub utrudniania osobie upoważnionej przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych przeprowadzenia określonych kontroli w miejsce przestępstwa przewidzianego w poprzednio obowiązującej ustawie o wyrobach medycznych z dnia 20 maja 2010 r.[765].

2. Charakterystyka wybranych deliktów administracyjnych polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli

2.1. Utrudnianie przeprowadzenia kontroli przez organy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych

Od momentu wejścia w życie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tj. 24 stycznia 2001 r., czyn polegający na utrudnianiu organowi Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) przeprowadzania kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych albo kontroli składowania lub transportowania tych artykułów stanowił wykroczenie zagrożone karą grzywny (art. 40 ust. 1 pkt 1 tej ustawy). Na podstawie art. 1 pkt 17 lit. a) i pkt 18 ustawy z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw[766], który wszedł w życie z dniem 18 grudnia 2008 r., uchylono ten przepis, jednocześnie dodając art. 40a, w którym w ust. 1 pkt 1 i 2 przewidziana została odpowiedzialność za delikt administracyjny polegający na uniemożliwianiu lub utrudnianiu kontroli prowadzonych na podstawie tejże ustawy. Jako motywy takiego działania ustawodawcy w uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazywano konieczność zapewnienia organom inspekcji skutecznego narzędzia umożliwiającego przeprowadzenie rzetelnej kontroli w pełnym zakresie, w przypadkach utrudniania czy wręcz uniemożliwiania przeprowadzenia czynności

[765] t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1565.
[766] Dz. U. Nr 214, poz. 1346.

kontrolnych[767]. Narzędziem tym miały być niewątpliwie wyższe niż kara grzywny kary pieniężne, które w założeniu miały skutecznie zniechęcić producentów do uciekania się do różnych działań zmierzających do uniknięcia kontroli.

W aktualnym brzmieniu ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w art. 40a przewiduje odpowiedzialność administracyjną za uniemożliwianie lub utrudnianie organowi IJHARS przeprowadzanie kontroli, o których mowa w ustawie, lub kontroli przeprowadzanych na podstawie przepisów odrębnych. Faktycznie chodzi tu o kontrole prowadzone przez IJHARS, która jest powołana jako wyspecjalizowany organ, do kontroli przestrzegania przepisów o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, w tym w zakresie ochrony interesów i praw konsumentów finalnych. Sprawowany nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych obejmuje cały łańcuch obrotu tymi produktami – od etapu produkcji po sprzedaż detaliczną, w tym także w obrocie międzynarodowym.

Zasadniczą część zadań IJHARS stanowi kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, zarówno tych produkowanych i sprzedawanych na rynku krajowym, jak i wywożonych oraz przywożonych z państw trzecich. IJHARS sprawuje także nadzór nad artykułami rolno-spożywczymi oznakowanymi chronionymi nazwami pochodzenia, oznaczeniami geograficznymi, nazwami gwarantowanych tradycyjnych specjalności oraz określeniami jakościowymi (np. „produkt górski"). IJHARS posiada również kompetencje w zakresie oceny i wydawania świadectw jakości handlowej oraz powiadamiania systemu RASFF (System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach) o decyzjach w przedmiocie niebezpiecznej żywności. Obok typowej działalności inspekcyjnej, IJHARS wykonuje również kontrole warunków składowania i transportu, a także sprawuje nadzór nad materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością. W kompetencji IJHARS znajduje się również kontrola oznakowania żywności i produktów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) w świetle zarówno przepisów krajowych, jak i unijnych regulacji dotyczących etykietowania i identyfikowalności. Na uwagę zasługuje także rola IJHARS w zakresie rolniczego handlu detalicznego, który stanowi coraz bardziej popularną formę sprzedaży bezpośredniej produktów lokalnych. IJHARS uprawniona jest do nadzorowania tej działalności, w tym w zakresie spełniania wymogów jakościowych i informacyjnych.

Zadania IJHARS są wykonywane przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz wojewodę, przy pomocy wojewódzkiego inspektora

[767] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 891, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/891 (dostęp: 06.10.2025 r.), s. 7-8.

jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej.

Czynności wchodzące w zakres przeprowadzanych przez IJHARS kontroli zostały wymienione w art. 23 ust. 2 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i są to: sprawdzenie dokumentów umożliwiających identyfikację artykułu rolno-spożywczego, atestów jakościowych, wyników badań laboratoryjnych oraz innych dokumentów świadczących o jego jakości handlowej; sprawdzenie opakowania, oznakowania, prezentacji artykułu rolno-spożywczego oraz warunków jego przechowywania i transportu; oględziny artykułu rolno-spożywczego; pobranie próbek i wykonanie badań laboratoryjnych; ustalenie klasy jakości artykułu rolno-spożywczego; oraz sprawdzanie sposobu produkcji artykułu rolno-spożywczego lub prawidłowości przebiegu procesu technologicznego.

Kontrolujący przy realizacji określonych w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych zadań są uprawnieni do: wstępu na teren oraz do obiektów i pomieszczeń kontrolowanych jednostek oraz poruszania się na tym terenie i w tych obiektach i pomieszczeniach; wstępu do środków transportu kontrolowanych jednostek i przeprowadzania ich oględzin; żądania pisemnych lub ustnych informacji związanych z przedmiotem kontroli; żądania okazywania dokumentów związanych z przedmiotem kontroli oraz sporządzania z nich odpisów, kopii, notatek i wydruków, których zgodność z oryginałami potwierdza kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba przez niego upoważniona; pobierania nieodpłatnie próbek do badań, w tym próbek do kontroli oznakowania; żądania sporządzenia kserokopii i urzędowego tłumaczenia na język polski dokumentów sporządzonych w języku obcym związanych z przedmiotem kontroli; legitymowania osób przebywających na terenie jednostki kontrolowanej w trakcie przeprowadzanej kontroli; dokonywania zakupu kontrolnego; oraz utrwalania obrazu artykułów rolno-spożywczych będących przedmiotem kontroli przy użyciu urządzeń rejestrujących obraz.

Na kontrolowanych spoczywa natomiast obowiązek zapewnienia upoważnionym pracownikom Inspekcji warunków niezbędnych do sprawnego wykonywania obowiązków służbowych, przez co należy rozumieć warunki umożliwiające szybkie i wynikowe realizowanie wszystkich czynności, do których organ jest upoważniony w toku kontroli, jak np. zapewnienie dostępu do miejsca (stołu i krzesła), w którym kontrolujący mógłby sporządzić

lub podpisać dokumentację, czy też zapewnienie mu odpowiedniego oświetlenia umożliwiającego oględziny lub sporządzenie fotografii[768].

Wysokość administracyjnej kary pieniężnej w tym wypadku jest uzależniona od tego, czy sprawca uniemożliwia, czy też utrudnia przeprowadzenie kontroli. W tym pierwszym wypadku sprawca podlega karze pieniężnej w wysokości do dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia za rok poprzedzający rok nałożenia kary, natomiast w drugim wypadku, maksymalna wysokość kary wynosi piętnastokrotność przeciętnego wynagrodzenia za rok poprzedzający rok nałożenia kary. Podkreślić przy tym należy, że ustawodawca nie wskazuje w tym wypadku dolnej granicy wysokości kary. Co jest niezwykle istotne, ustalając wysokość kary pieniężnej, Główny Inspektor albo wojewódzki inspektor uwzględnia stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych i wielkość jego obrotów oraz przychodu, a także wartość kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych. Do 29 listopada 2015 r. jedną z przesłanek, jaką należało uwzględniać ustalając wysokość kary, był także stopień zawinienia, co było charakterystyczne dla odpowiedzialności karnej, lecz przesłankę tę uchylono. Również w orzecznictwie podkreśla się, że uregulowana analizowanym przepisem odpowiedzialność ma charakter administracyjny, co oznacza, że dla jej ustanowienia bez znaczenia jest to, w jaki sposób doszło do naruszenia prawa, czy nastąpiło to z winy umyślnej, czy też z nieumyślnej[769].

Jak wskazuje Aleksandra Jaczyńska, warunkiem nałożenia kary za uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli jest podjęcie przez organ kontroli próby realizacji czynności kontrolnych oraz ich niezrealizowanie z powodu działania lub zaniechania kontrolowanego bądź osoby przez niego upoważnionej. Tym samym, mając na uwadze, że kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych rozpoczyna się z chwilą okazania kontrolowanemu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz legitymacji służbowej, za uniemożliwienie kontroli nie mogą być uznane przeszkody wynikające z działań lub zaniechań kontrolowanego, które miały miejsce już po dokonaniu tego okazania, nawet jeżeli było ono jedyną podjętą czynnością kontrolną[770].

Nadto, jak wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lutego 2023 r., II GSK 1278/22[771], na gruncie niniejszego przepisu, „(…) uniemożliwienie w sposób skuteczny przeprowadzenia czynności kontrolnych musi być wynikiem zachowań jednostki

[768] A. Jaczyńska, *Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Komentarz*, LEX/el. 2023, art.24a.
[769] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2018 r., II GSK 3321/16, LEX nr 2537123.
[770] A. Jaczyńska, *Ustawa o jakości …,* LEX/el. 2023, art. 40a, teza 1.
[771] LEX nr 3604926.

kontrolowanej (osób upoważnionych do działania w jej imieniu), będących skutkiem działań zależnych wyłącznie od niej. W sytuacji gdy wykonanie pewnych czynności kontrolnych nie jest możliwe z przyczyn obiektywnych, niezależnych od kontrolowanej jednostki, to jest brak podstaw do uznania, że skutecznie uniemożliwia ona przeprowadzenie kontroli". Na gruncie analizowanej sprawy Naczelny Sąd Administracyjny za uniemożliwianie przeprowadzenia kontroli potraktował odmowę wpuszczenia upoważnionego inspektora na teren zakładu i uzależnianie tego od przedstawienia aktualnych badań w kierunku wirusa SARS-CoV-2. Wskazywany przez przedstawiciela skarżącej powód odmowy wpuszczenia upoważnionego inspektora na teren zakładu, tj. obawa o zdrowie pracowników i ich rodzin, a także zmniejszenie mocy produkcyjnych w przypadku wystąpienia w zakładzie przypadku COVID-19 nie został uznany przez Sąd za wyłączający odpowiedzialność skarżącej za delikt administracyjny opisany w art. 40a ust. 1 pkt 1 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Jako przykłady „utrudniania kontroli", w rozumieniu art. 40a ust. 1 pkt 2 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 sierpnia 2021 r. w sprawie II GSK 872/21[772] wskazał: utrudnianie dostępu do pomieszczeń magazynowych, w których składowane były przeterminowane konserwy; utrudnianie sprawdzenia opakowania, oznakowania, prezentacji artykułu rolno-spożywczego oraz warunków jego przechowywania; utrudnianie dokonania pełnych oględzin konserw i sporządzenia dokumentacji dotyczącej ich jakości handlowej oraz zabezpieczenia ich przed wprowadzeniem do obrotu; udzielanie nieprawdziwych informacji o prowadzeniu kontroli przez inne organy kontrolne, a także podawanie sprzecznych oraz niekorespondujących ze stanem faktycznym informacji i wyjaśnień.

Z analogicznymi regulacjami mamy do czynienia na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu[773]. Do 8 września 2018 r. udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli jakości handlowej owoców i warzyw wprowadzanych do obrotu albo kontroli składowania lub transportowania tych artykułów na podstawie tej ustawy stanowiło wykroczenie z art. 40 ust. 4b pkt 1 zagrożone karą grzywny. Przepis ten został jednak uchylony na podstawie art. 2 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia efektywności prowadzonych działań kontrolnych w zakresie niektórych rynków rolnych[774]. Wówczas również dodano do ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu na podstawie art. 2 pkt 6 ustawy

[772] LEX nr 3212516.
[773] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1318 ze zm.
[774] Dz. U. poz. 1633.

nowelizującej z dnia 20 lipca 2018 r. art. 40a, który w ust. 1 pkt 1 i pkt 2 przewiduje delikt administracyjny w postaci uniemożliwiania lub utrudniania IJHARS przeprowadzenia kontroli jakości handlowej owoców i warzyw wprowadzanych do obrotu lub kontroli składowania lub transportowania tych artykułów, za który może zostać orzeczona kara pieniężna w wysokości ustalanej analogicznie jak w przypadku ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Kary pieniężne za uniemożliwianie i utrudnianie kontroli dla osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej zostały przewidziane również w art. 24 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej [775]. Konstrukcja tego przepisu, jak i wysokość przewidzianych kar pieniężnych jest bardzo zbliżona do ww. ustaw. Przewidziane kary pieniężne także dotyczą uniemożliwiania lub utrudniania organowi IJHARS prowadzenia czynności kontrolnych, w tym wypadku w ramach nadzoru nad jednostkami certyfikującymi oraz nad produkcją ekologiczną. Kary pieniężne za uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli wynoszą odpowiednio, do dwudziestokrotności lub do piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia. W odróżnieniu od kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 40a ust. 1 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz art. 40a ust. 1 ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu, podstawę wymiaru kary stanowi przeciętne wynagrodzenie za rok poprzedzający rok wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary, a nie za rok poprzedzający rok nałożenia kary. Stanowi to rozwiązanie korzystniejsze dla strony, na wypadek gdyby postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej miało się przedłużać. Przy ustalaniu wymiaru kary, tak samo jak w przypadku art. 40a ust. 1 powołanych ustaw, należy uwzględnić stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych i wielkość jego obrotów oraz przychodu, a także wartość kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych.

Przewidziane sankcje za uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli przez organy IJHARS mogą być bardzo dolegliwe. Potraktowanie tego typu zachowania jako deliktu administracyjnego, a nie wykroczenia w obecnym kształcie analizowanych regulacji z pewnością w większym stopniu oddziałuje prewencyjnie i odstrasza kontrolowanych od podejmowania działań w celu uniemożliwienia lub utrudnienia przeprowadzenia czynności

[775] t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1235.

kontrolnych. Z drugiej strony wymiar tych kar może w praktyce przybierać charakter represyjny, wykraczający poza ich funkcję prewencyjno-dyscyplinującą.

2.2. Uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

W przypadku czynu skierowanego przeciwko wykonywaniu czynności kontrolnych z zakresu przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, zanim doszło do konwersji odpowiedzialności karnej w administracyjną, czyn polegający na uniemożliwianiu lub utrudnianiu dostępu do zabytku organowi ochrony zabytków wykonującemu uprawnienia wynikające z ustawy stanowił wykroczenie zagrożone karą grzywny.

Od wejścia w życie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tj. od 17 września 2003 r., w art. 114 tej ustawy przewidziano wykroczenie polegające na uniemożliwianiu lub utrudnianiu dostępu do zabytku organowi ochrony zabytków wykonującemu uprawnienia wynikające z ustawy. Czyn ten był zagrożony karą grzywny. Z dniem 1 stycznia 2018 r. na podstawie art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw[776], do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dodano art. 107c, w którym w ust. 1 przewidziano, że osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która uniemożliwia lub utrudnia dostęp do zabytku organowi ochrony zabytków, wykonującemu uprawnienia wynikające z ustawy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 2000 zł. Jednocześnie, na podstawie art. 1 pkt 24 tejże ustawy nowelizującej uchylony został przepis art. 114, lecz zgodnie z art. 10 pkt 2 ustawy nowelizującej, nastąpiło to dopiero od 1 stycznia 2024 r.

W konsekwencji, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r. tożsamy czyn był traktowany jako wykroczenie i delikt administracyjny. Ustawodawca będąc świadomym mogących powstać w tym zakresie problemów i zbiegu obu podstaw odpowiedzialności, w art. 7 ustawy nowelizującej z dnia 22 czerwca 2017 r. zawarł normę kolizyjną, zgodnie z którą jeżeli czyn określony m.in. w art. 114 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi jednocześnie zachowanie określone w art. 107c tejże ustawy, uprzednie prawomocne ukaranie sprawcy za wykroczenie stanowi przeszkodę do zastosowania wobec

[776] Dz. U. poz. 1595.

niego kary pieniężnej według przepisów o odpowiedzialności administracyjnej, a uprzednie nałożenie ostateczną decyzją administracyjną kary pieniężnej stanowi okoliczność wyłączającą orzekanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Z uzasadnienia autopoprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw wynika, że celem zmian miało być zwiększenie efektywności realizacji zadań w ramach polityki państwa w obszarze ochrony zabytków, określonych w Krajowym Programie Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami[777].

Jak już zostało wskazane powyżej, deliktem administracyjnym jest uniemożliwianie lub utrudnianie dostępu do zabytku organowi ochrony zabytków, wykonującemu uprawnienia wynikające z ustawy. Te uprawnienia należy wiązać ze sprawowaną przez wojewódzkiego konserwatora zabytków lub działających z jego upoważnienia pracowników wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przy wykonywaniu kontroli wojewódzki konserwator zabytków lub osoby upoważnione są uprawnione do: wstępu na teren nieruchomości, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie zniszczenia lub uszkodzenia zabytku; oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków wpisanych do rejestru, a także zabytków znajdujących się w muzeach, bibliotekach oraz w zbiorach lub zasobach innych państwowych jednostek organizacyjnych i jednostek samorządu terytorialnego, w terminie uzgodnionym z ich właścicielem lub posiadaczem; sprawdzania zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach wpisanych do rejestru oraz prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzoną dokumentacją; żądania ustnych lub pisemnych informacji w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego dotyczącego zakresu kontroli; żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z zakresem kontroli, a także dokonania wpisu w dzienniku budowy w zakresie określonym przepisami Prawa budowlanego. Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę, że zgodnie z art. 38 ust. 4 cyt. ustawy, czynności kontrolne przeprowadza się w obecności kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub upoważnionej przez niego osoby, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

[777] Uzasadnienie autopoprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1403-A, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1403-A (dostęp: 05.10.2025 r.), s. 1.

Jak słusznie zwracają uwagę Artur Ginter i Anna Michalak, warunkiem przeprowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jest udział w czynnościach właściciela lub posiadacza zabytku (lub upoważnionych przez nich osób)[778]. Wątpliwości może budzić interpretacja pojęcia „uniemożliwiania lub utrudniania dostępu do zabytku", które stanowi element opisu zachowania kwalifikowanego jako delikt administracyjny. W tym wypadku można odwołać się do dorobku doktryny wypracowanego na gruncie uchylonego już art. 114 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wojciech Kotowski i Bolesław Kurzępa odwołują się w tym wypadku do tradycyjnego znaczenia pojęć traktując „uniemożliwianie" jako sprawianie, że czegoś nie można zrobić, osiągnąć, udaremnianie, przeszkodzenie, zniweczenie, natomiast „utrudnianie" jako stwarzanie trudności, przeszkadzanie, powodowanie przewlekłości[779]. Marek Kulik jako uniemożliwianie dostępu do zabytku kwalifikuje zachowanie, które całkowicie wyklucza dostęp do zabytku, zaś utrudnianie dostępu do zabytku zachodzi wtedy, gdy dostęp do zabytku co prawda istnieje, jednak zostaje w jakikolwiek sposób ograniczony. Utrudnianiem, jego zdaniem, jest także usiłowanie uniemożliwienia, czyli każde bezskuteczne zachowanie zmierzające do uniemożliwienia organowi dostępu do zabytku[780]. W doktrynie pojawia się również pogląd o możliwości szerokiej interpretacji tych pojęć, a także o możliwym pokrywaniu się ich zakresów znaczeniowych[781].

Zgodzić się należy z wyrażonym przez Artura Gintera i Annę Michalak poglądem, iż wprawdzie nieobecność strony w trakcie kontroli nie skutkuje uniemożliwieniem organowi ochrony zabytków dostępu do zabytku, to jednak uniemożliwia przeprowadzenie kontroli, gdyż czynności kontrolne przeprowadza się w obecności kontrolowanego. Skoro organ konserwatorski nie może przeprowadzać czynności kontrolnych, w tym nie ma prawa wstępu na teren nieruchomości i nie może też w sposób wiążący dokonać oceny stanu zachowania zabytku, wypełnia to znamiona utrudniania dostępu do zabytku[782].

Decyzja wydawana przez organ ochrony zabytków, któremu uniemożliwiono lub utrudniono dostęp do zabytku (w praktyce będzie to wojewódzki konserwator zabytków) w zakresie wymiaru administracyjnej kary pieniężnej jest decyzją uznaniową. Wobec braku wskazówek w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami co do sposobu ustalania

[778] A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 456.
[779] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe.Komentarz…,* s. 695.
[780] M. Kulik, *Komentarz do przepisów karnych ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, LEX/el. 2010, art. 114, teza 2 i 3.
[781] F.M. Elżanowski, *Komentarz do art. 114* [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 363.
[782] A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz…,* s. 457.

wymiaru kary, zastosowanie znajdzie przepis art. 189d k.p.a., który wskazuje, jakie okoliczności należy brać pod uwagę przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej.

Należy, co do zasady, podzielić pozytywną ocenę dokonaną przez Annę Żak-Stobiecką wprowadzenia do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami możliwości nakładania przez organy ochrony zabytków administracyjnych kar pieniężnych, jako skutecznego instrumentu prowadzenia polityki ochrony zabytków[783]. W przypadku uniemożliwiania lub utrudniania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, odpowiedzialność prawna została jednak złagodzona. Pomijając fakt, że tego rodzaju zachowanie przestało być wykroczeniem, to jeszcze maksymalna kara pieniężna, jaką można nałożyć na sprawcę wynosi zaledwie 2 000 zł, podczas gdy najwyższa kara grzywny grożąca sprawcy, gdy czyn ten był kwalifikowany jako wykroczenie wynosiła 5 000 zł. Takie działania należy ocenić negatywnie. Wobec stosunkowo niewysokich kar, wątpliwa będzie w tym wypadku ich funkcja prewencyjna, a także represyjna.

2.3. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli lub inspekcji wynikających z kompetencji Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych

Z konwersją odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną mamy do czynienia również na gruncie ustaw o wyrobach medycznych. W poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych, która została uchylona z dniem 26 maja 2022 r. na mocy art. 147 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r. o wyrobach medycznych, zgodnie z art. 101, ten kto uniemożliwiał lub utrudniał osobie upoważnionej przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych przeprowadzenie określonych kontroli popełniał przestępstwo zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Obecnie, zgodnie z art. 102 ustawy o wyrobach medycznych, czyn polegający na uniemożliwianiu lub utrudnianiu osobie upoważnionej przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych przeprowadzenie kontroli lub inspekcji, o których mowa w art. 64 ust. 1, podlega karze pieniężnej w wysokości do 500 000 zł, a zatem stanowi delikt administracyjny.

[783] A. Żak-Stobiecka, *Administracyjne kary pieniężne nakładane na podmioty odpowiedzialne za opiekę nad zabytkami*, Nieruchomości 2019, nr 7, s. 7.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu obecnie obowiązującej ustawy o wyrobach medycznych, zastąpienie przepisów karnych karami administracyjnymi miało pozwolić na efektywniejszy nadzór sprawowany przez Prezesa Urzędu oraz skrócenie postępowań w sprawie nakładania kar[784].

W art. 64 ust. 1 ustawy o wyrobach medycznych jest mowa o kontroli, pod pojęciem której należy rozumieć również inspekcje (art. 64 ust. 2 cyt. ustawy) prowadzone wobec różnych podmiotów. Będą to: kontrole instytucji zdrowia publicznego - w zakresie produkcji i używania wyrobów produkowanych w tych instytucjach; inspekcje ośrodków oraz sponsora - w celu sprawdzenia, czy badanie kliniczne jest prowadzone zgodnie z ustawą, wymaganiami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/745 z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie wyrobów medycznych, zmiany dyrektywy 2001/83/WE, rozporządzenia (WE) nr 178/2002 i rozporządzenia (WE) nr 1223/2009 oraz uchylenia dyrektyw Rady 90/385/EWG i 93/42/EWG [785] oraz planem badania klinicznego, w tym do kontroli dokumentacji, pomieszczeń, sprzętu i danych zgromadzonych w badaniu klinicznym oraz w celu sprawdzenia, czy badanie działania jest prowadzone zgodnie z ustawą, wymaganiami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/746 z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro oraz uchylenia dyrektywy 98/79/WE i decyzji Komisji 2010/227/UE [786] oraz planem badania działania, w tym do kontroli dokumentacji, pomieszczeń, sprzętu i danych zgromadzonych w badaniu działania oraz innych aspektów uznanych za istotne dla prowadzenia badania działania; kontrole podmiotów gospodarczych oraz ich dostawców lub podwykonawców, oraz zgodności właściwości i działania wyrobów, o której mowa w art. 93 rozporządzenia 2017/745 i art. 88 rozporządzenia 2017/746; oraz kontrole podmiotów wykonujących czynności związane z instalacją, konserwacją, utrzymaniem, serwisem, regulacją, kalibracją, wzorcowaniem, przeglądem, naprawą lub okresowym sprawdzaniem bezpieczeństwa wyrobów, w miejscu wykonywania tych czynności oraz w miejscu prowadzenia działalności lub siedzibie tych podmiotów.

Ustawa o wyrobach medycznych wskazuje szczegółowo na uprawnienia osób upoważnionych do dokonywania kontroli. Osoby te mają prawo wizytowania wszelkich obiektów, lokali, terenów lub środków transportu, które dany kontrolowany wykorzystuje do swojej działalności handlowej, gospodarczej lub zawodowej, w celu wykrycia niezgodności

[784] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wyrobach medycznych, druk sejmowy nr 1764, Sejm IX kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1764 (dostęp: 05.10.2025 r.), s. 21
[785] Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 117, str. 1 ze zm., dalej: „rozporządzenie 2017/745"
[786] Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 117, str. 176 ze zm., dalej: „rozporządzenie 2017/746"

i uzyskania dowodów; uprawnienie to obejmuje również wizytowanie obiektów, lokali, terenów lub środków transportu dostawców i podwykonawców kontrolowanego; żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępnienia danych mających związek z przedmiotem kontroli; badania dokumentów oraz wyrobów i sprzętów odnoszących się do przedmiotu kontroli; pobierania, w ramach kontroli, próbek wyrobów w celu ich przebadania; a także sprawdzania wykonania zaleceń pokontrolnych. Jak zauważają Damian Wąsik i Natalia Wąsik, obecnie uprawnienia Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych zbliżono do uprawnień kontrolnych Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, celem umożliwienia mu szybkiego i skutecznego prowadzenia czynności kontrolnych[787].

Kary pieniężne za utrudnianie lub udaremnianie kontroli są nakładane przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Ustawodawca nie zawarł wskazówek co do okoliczności, które należy brać pod uwagę przy ustalaniu ich wysokości, zatem zastosowanie znajdzie art. 189d k.p.a. zawierający dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej. Jednocześnie, w sposób odmienny niż w art. 189f k.p.a. uregulowano przesłanki odstąpienia od wymierzenia kar pieniężnych na podstawie ustawy o wyrobach medycznych. Będzie to możliwe, jeżeli zdarzenie miało charakter incydentalny, nie stwarzało ryzyka, a podmiot, najpóźniej w terminie wskazanym przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, przy prowadzeniu czynności, w trakcie których stwierdzono uchybienie prawa, podjął działania w celu jego usunięcia i poinformował Prezesa Urzędu o podjęciu tych działań (art. 104 ust. 2 ustawy o wyrobach medycznych).

Wysokość kar administracyjnych jakie mogą zostać nałożone na kontrolowanych, którzy uniemożliwią lub utrudnią przeprowadzenie kontroli lub inspekcji wynikających z kompetencji Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych jest wysoka, co może oddziaływać prewencyjnie. Zauważyć jednak należy, z punktu widzenia spójności regulacji, że trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie, dlaczego uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli lub inspekcji wynikających z kompetencji Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych stanowi delikt administracyjny, podczas gdy udaremnianie lub utrudnianie inspekcji albo kontroli działalności wykonywanej na podstawie Prawa farmaceutycznego jest przestępstwem.

[787] D. Wąsik, N. Wąsik, *Ustawa o wyrobach medycznych. Komentarz*, LEX/el. 2023, Komentarz do art. 64.

2.4. Uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzania kontroli organowi Inspekcji Ochrony Środowiska

Jak już zostało zasygnalizowane w rozdziale drugim, uniemożliwianie lub utrudnianie organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzania kontroli może stanowić przestępstwo z art. 225 §1 k.k., jak i delikt administracyjny, o którym mowa w art. 31c ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Zgodnie bowiem z art. 31c ust. 1 cyt. ustawy, kto uniemożliwia organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzanie kontroli albo utrudnia organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzanie kontroli podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 100 000 zł.

Przepis ten został dodany do ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska z dniem 18 sierpnia 2018 r. na podstawie art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw. Wcześniej art. 106a ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska[788] od 1 stycznia 1998 r. do 30 września 2001 r. kwalifikował takie zachowanie jako wykroczenie zagrożone karą aresztu, ograniczenia wolności, grzywny albo karą nagany, mimo że od 1 września 1998 r. wszedł w życie Kodeks karny, a tym samym art. 225 §1 k.k.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej ustawę o Inspekcji Ochrony Środowiska, przepis art. 31c cyt. ustawy miał być niezbędny, gdyż inspektorzy często spotykają się z zachowaniami kontrolowanych utrudniającymi bądź uniemożliwiającymi przeprowadzenie kontroli, co ma szczególne znaczenie w walce z „szarą strefą”[789]. W uzasadnieniu projektu ustawy nie odniesiono się jednak do obowiązującego art. 225 §1 k.k. i nie podano, z jakich powodów obowiązująca regulacja nie jest wystarczająca.

Zdecydowanym krytykiem wprowadzenia przepisu art. 31c do ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska jest Wojciech Radecki, zdaniem którego dodanie tego przepisu było „nieporozumieniem”, a organy Inspekcji Ochrony Środowiska w ogóle nie powinny do niego sięgać, lecz postępować zgodnie z art. 304 §2 k.p.k. i w razie uniemożliwiania lub utrudniania przeprowadzania kontroli kierować zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa do prokuratury lub Policji[790]. Zasadniczo, trudno się z prezentowanymi przez Wojciecha Radeckiego argumentami nie zgodzić, bowiem nie powinno budzić żadnych wątpliwości,

[788] t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.
[789] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2662, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2662 (dostęp: 02.10.2025 r.), s. 14.
[790] W. Radecki, *Komentarz do art. 31c…,* s. 315-316.

że uniemożliwianie lub utrudnianie organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzania kontroli wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 225 §1 k.k. Stanowi to bowiem udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy. Pozostaje jednak kwestia ewentualnego zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną, czego nie można wykluczyć.

Powyższego problemu zdają się nie dostrzegać Ewa K. Czech oraz Artur Skepka, zdaniem których ukaranie karą pieniężną za omawiany delikt administracyjny nie stoi na przeszkodzie prowadzeniu postępowania karnego o przestępstwo z art. 225 §1 k.k. Autorzy wskazują, że w przypadku wcześniejszego prawomocnego skazania za przestępstwo z art. 225 §1 k.k. nastąpi odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 189f §1 pkt 2 k.p.a. jeżeli organ uzna, że kara wymierzona za przestępstwo spełnia cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Jeżeli jednak orzeczona kara nie spełnia tychże celów, to może pojawić się problem z realizacją zasady *ne bis in idem.* Natomiast w przypadku wcześniejszego zakończenia postępowania administracyjnego i ukarania za delikt administracyjny, sąd karny powinien mieć na uwadze zasadę *ne bis in idem* interpretowaną w duchu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[791].

Kwestia ta nie jest jednak oczywista. W orzecznictwie sądów administracyjnych z zakresu ochrony środowiska pojawiło się stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 21 lutego 2006 r., II OSK 339/05, iż podmiot korzystający ze środowiska, który w sposób szkodliwy wpływa na środowisko, ponosi odpowiedzialność administracyjną niezależnie od odpowiedzialności cywilnej i karnej, a fakt, że za jedną z postaci naruszenia środowiska, tj. czyn określony w art. 156 Prawa ochrony środowiska ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną, nie wyklucza ponoszenia przez sprawcę tego czynu odpowiedzialności administracyjnej[792]. W glosie do tego orzeczenia Krzysztof Gruszecki zasadniczo aprobując tezę, iż dopuszczalne jest jednoczesne stosowanie różnych reżimów odpowiedzialności za ten sam czyn przez wzgląd na to, że ewentualne postępowanie karne w sprawie odpowiedzialności za popełnione wykroczenie lub przestępstwo z reguły będzie miało miejsce po zakończeniu postępowania administracyjnego postuluje, że w postępowaniu

[791] E.K. Czech, A. Skepka, *Komentarz do art. 31c*…, art. 31c Nb 8.
[792] LEX nr 196706.

karnym przed sądem powszechnym, przy uwzględnieniu ogólnych reguł wymiaru kary, powinny być brane pod uwagę sankcje zastosowane przez organy administracji[793].

Niezależnie od wskazanego problemu, na gruncie art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, za Ewą K. Czech, Arturem Skepką oraz Wojciechem Radeckim należy uznać, że nie powinno się karać sprawcy dwukrotnie za ten sam czyn, a penalizowanie niemożliwiania lub utrudniania organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzania kontroli w dwóch reżimach odpowiedzialności nie jest celowe. Gdyby przyjąć równoległe funkcjonowanie obu reżimów odpowiedzialności z jednoczesnym stosowaniem zasady *ne bis in idem* prowadziłoby to do tego, że ostateczna sankcja będzie uzależniona od tego, które postępowania szybciej się zakończy. Co więcej, w praktyce trudno sobie wyobrazić, aby postępowanie karne przed sądem powszechnym zakończyło się szybciej niż postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Słuszny wydaje się więc zarzut formułowany przez Wojciecha Radeckiego, iż taka regulacja może doprowadzić do wyeliminowania orzecznictwa sądów powszechnych w sprawach o umyślne uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli w zakresie ochrony środowiska i sprowadzenie wszystkiego do „wewnętrznej" sprawy Inspekcji Ochrony Środowiska[794]. Z tego względu wprowadzając regułę kolizyjną należałoby ustanowić zasadę pierwszeństwa odpowiedzialności karnej, co szerzej zostanie omówione w podsumowaniu pracy.

Poszukując sensu wprowadzenia art. 31c ust. 1 do ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska należy jeszcze zwrócić uwagę na odmienny zakres podmiotowy tego czynu w stosunku do czynu z art. 225 § 1k.k. Ten drugi dotyczy wyłącznie osób fizycznych, podczas gdy kara pieniężna z art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska może być nakładana na osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej[795]. Do tej kwestii odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym wyżej wyroku z dnia 23 lipca 2024 r., III OSK 2673/22 i nie podzielił argumentacji autora skargi kasacyjnej, że sprawcą deliktu administracyjnego ujętego w art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska i adresatem określonej w tym przepisie sankcji może być wyłącznie osoba fizyczna.

[793] K. Gruszecki, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną lub cywilną z tytułu szkodliwego korzystania ze środowiska. Glosa do wyroku NSA z dnia 21 lutego 2006 r., OSK 339/05*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2007, nr 3, s. 15.
[794] W. Radecki, *Komentarz do art. 31c*…, s. 314.
[795] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lipca 2024 r., III OSK 2673/22, LEX nr 3750677.

Ustawodawca w przypadku deliktu administracyjnego z art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska nie daje żadnej wskazówki, co należy brać pod uwagę przy ustalaniu wymiaru kary pieniężnej. Wobec braku uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, zastosowanie znajdzie przepis art. 189d k.p.a., który wskazuje, jakie okoliczności należy brać pod uwagę przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych w tego typu sprawach zauważyć należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 maja 2021 r., IV SA/Wa 124/21[796] za utrudnianie przeprowadzenia kontroli uznał nieprzedstawienie przez stronę działającego w imieniu kontrolowanego na podstawie stosownego pełnomocnictwa żądanych przez inspektorów Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska dokumentów, informacji w wyznaczonym terminie, co uniemożliwiało ustalenie stanu faktycznego i prawnego kontrolowanego oraz zakończenie kontroli w założonym pierwotnie terminie. Późniejsze, ale jeszcze w czasie trwającej kontroli, dostarczenie przez stronę żądanych dokumentów przemawiało natomiast za tym, aby odstąpić od nałożenia kary i poprzestać na pouczeniu, zgodnie z art. 189f §2 k.p.a., bowiem strona podjęła skuteczne czynności zmierzające do zaprzestania naruszenia. Za prawidłową uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 lutego 2022 r., IV SA/Wa 1245/21[797] decyzję o nałożeniu na stronę kary pieniężnej w kwocie 10 000 zł za uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli, które polegało na odmowie inspektorom Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska możliwości wejścia na teren posesji, gdzie został zabezpieczony pojazd przewożący odpady. Ukarany odmówił możliwości przeprowadzenia kontroli, złożenia wyjaśnień i przeprowadzenia oględzin, a nadto ze sporządzonej notatki z czynności służbowej wynikało, że strona używała przy tym wulgarnych słów.

2.5. Uniemożliwianie lub utrudnianie prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego

Za uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia czynności kontrolnych podejmowanych na podstawie Prawa lotniczego może zostać wymierzona kara pieniężna

[796] LEX nr 3313272.
[797] LEX nr 3572740.

w wysokości od 500 do 50 000 zł przewidziana w art. 209f tejże ustawy. Przepis ten został dodany do Prawa lotniczego z dniem 18 września 2011 r. na podstawie art. 1 pkt 151 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw[798].

Kompetencje z zakresu kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego zostały zastrzeżone dla Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który kontroluje podmioty prowadzące działalność w zakresie lotnictwa cywilnego, użytkowników statków powietrznych oraz użytkowników cywilnych statków powietrznych niewpisanych do rejestru statków powietrznych; zarządzających lotniskami; członków personelu lotniczego i pokładowego oraz członków personelu odpowiedzialnych za zadania z zakresu szkolenia praktycznego i oceny umiejętności praktycznych pilotów bezzałogowych statków powietrznych.

Ustawodawca sankcjonując działania skierowane przeciwko zapewnieniu prawidłowego przebiegu kontroli, odwołuje się do uniemożliwiania lub utrudniania kontrolującym wykonania konkretnych czynności, o których mowa w art. 27 ust. 3 oraz art. 28 ust. 1 Prawa lotniczego.

Zgodnie z art. 27 ust. 3 cyt. ustawy, pracownikom Urzędu oraz innym osobom upoważnionym do przeprowadzenia kontroli przysługuje prawo: wstępu do obiektów i nieruchomości, pomieszczeń oraz miejsc operacji lotniczych lub środków transportu kontrolowanej jednostki organizacyjnej; przeprowadzania oględzin statku powietrznego, lotniska albo urządzenia znajdującego się w granicach lotniska lub wykorzystywanego do działalności lotniczej; dostępu do materiałów, dokumentów oraz innych danych niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, a także sporządzania ich kopii lub pobierania wyciągów; wykonywania czynności kontrolno-pomiarowych, badań statków powietrznych lub urządzeń wykorzystywanych do prowadzenia działalności lotniczej; wstępu na podkład statku powietrznego i pozostawania w nim podczas operacji lotniczych; oraz żądania ustnych wyjaśnień na miejscu kontroli. Warto zaznaczyć, że powyższe uprawnienia w określonych wypadkach przysługują również pracownikom Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), a także przedstawicielom Komisji Europejskiej oraz przedstawicielom innych państw członkowskich Unii Europejskiej, wykonującym kontrolę zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (UE) nr 72/2010 z dnia 26 stycznia 2010 r. ustanawiającego procedury przeprowadzania inspekcji Komisji w zakresie ochrony lotnictwa[799].

[798] Dz. U. Nr 170, poz. 1015.
[799] Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 23, str. 1 ze zm.

W art. 28 ust. 1 Prawa lotniczego nałożono natomiast na kierowników kontrolowanych jednostek organizacyjnych obowiązek udzielania i zapewnienia udzielenia przez właściwych pracowników tych jednostek kontrolującym wszelkich potrzebnych informacji, a także zapewnienia im warunków sprawnego przeprowadzenia kontroli; dostępu do określonych materiałów, dokumentów, danych, urządzeń; dostępu do określonych obiektów, nieruchomości i pomieszczeń, oraz nieodpłatnego udostępnienia statku powietrznego lub urządzenia wykorzystywanego do prowadzenia działalności lotniczej dla przeprowadzenia czynności kontrolno-pomiarowych lub badań. W tym wypadku nie ma zatem mowy o utrudnianiu lub udaremnianiu tychże czynności, lecz odpowiedzialnością administracyjną będzie skutkowało niewywiązanie się przez kierowników kontrolowanych jednostek organizacyjnych z nałożonych obowiązków, o których mowa w art. 28 ust. 1 cyt. ustawy.

Jak słusznie zwraca uwagę Jan Walulik, delikt ten w odniesieniu do art. 27 ust. 3 Prawa lotniczego będzie miał charakter powszechny, natomiast w odniesieniu do art. 28 ust. 1 tej ustawy charakter indywidualny, bowiem może być popełniony wyłącznie przez kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej[800]. Różnicy tej zdaje się jednak nie dostrzegać Karolina Wojciechowska, która wskazuje, że podmiotem podlegającym karze jest każdy, nie tylko kierownik kontrolowanych jednostek organizacyjnych[801].

Karę pieniężną nakłada Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego w drodze decyzji administracyjnej. Przy jej wymierzaniu bierze pod uwagę: wagę i okoliczności naruszenia prawa; częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara; stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa; działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; a także wielkość przedsiębiorstwa.

Na gruncie analizowanych regulacji zapadł istotny z punktu widzenia niniejszego opracowania wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie VII SA/Wa 357/16[802]. W orzeczeniu tym Sąd odniósł się do istotnych różnic pomiędzy odpowiedzialnością administracyjną a odpowiedzialnością karną za wykroczenia. Przedmiotem sprawy była kara pieniężna w wysokości 500 zł nałożona przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego na podstawie art. 209w ust. 1 w związku z art. 209f Prawa lotniczego

[800] J. Walulik, *Komentarz do art. 209f* [w:] *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Warszawa 2016, s. 890-891.
[801] K. Wojciechowska, *Prawo lotnicze. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 736.
[802] LEX nr 2271891.

na kapitana statku, w związku z uniemożliwieniem wykonania czynności kontrolnych, tj. planowanej inspekcji SANA (Safety Assessment of National Aircraft) w samolocie B 737 użytkowanym przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Jak wynika z uzasadnienia wyroku, kapitan statku oświadczył inspektorom Urzędu Lotnictwa Cywilnego, iż z uwagi na kończący się czas czynności lotniczych załoga musi zejść ze statku (w ciągu 2 min.), a dalsze czynności kontrolne mogą być przeprowadzone w obecności przedstawiciela przewoźnika (operatora). Wobec powyższego inspektorzy przeprowadzili wyłącznie kontrolę licencji pilotów i badań lekarskich odnotowując w protokole inspekcji, iż doszło do uniemożliwienia przez kapitana przeprowadzenia czynności kontrolnych. Stanowiło to przesłankę do nałożenia kary administracyjnej na kapitana, który podpisał protokół. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie decyzję tę uchylił podkreślając, że kara administracyjna jest niewątpliwie jedną z sankcji administracyjnych, rozumianych jako ujemne konsekwencje (dolegliwości), które powinien ponieść podmiot naruszający przepisy prawa administracyjnego, przy czym kary administracyjnej nie powinno się jednak mylić z karami przewidzianymi za wykroczenia. Jak wskazał Sąd, istotą kary administracyjnej jest bowiem działanie prewencyjne organu administracji, przymuszające adresata określonych obowiązków prawnych do respektowania nakazów i zakazów, a sam proces wymierzania kary pieniężnej należy rozumieć, jako instrument władztwa administracyjnego. Kara administracyjna nie jest natomiast konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, tak jak w przypadku wykroczenia, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Jej istotę stanowi więc wymuszenie na podmiocie prawa przestrzegania prawa i jest jednocześnie zapowiedzią negatywnych konsekwencji, które nastąpią w przypadku naruszenia obowiązków, wynikających z niewykonywania obowiązków przewidzianych w przepisach prawa administracyjnego materialnego, w tym Prawa lotniczego[803]. Dalej podkreślono, że w świetle ugruntowanej w doktrynie i orzecznictwie koncepcji kar administracyjnych kluczowe znaczenie ma zatem precyzyjne i niebudzące najmniejszych wątpliwości określenie obowiązku prawnego wynikającego z przepisów prawa administracyjnego i wykazanie, że obowiązek taki został obiektywnie naruszony. Kara administracyjna musi być także skierowana do podmiotu prawnego, na którym ciążą określone obowiązki prawne. Odnosząc te rozważania do okoliczności faktycznych rozpatrywanej sprawy Sąd stwierdził, że nałożenie na skarżącego kary pieniężnej bez wykazania ścisłego związku z zakresem obowiązków administracyjnych, zwłaszcza „dość niefrasobliwe" uznanie kapitana statku powietrznego za osobę odpowiedzialną

[803] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 1634/16, LEX nr 2241838.

za przebieg i skuteczność kontroli wykonywanej przez inspektorów Urzędu Lotnictwa Cywilnego w samolocie na płycie lotniska, jest niezgodne z przepisami ustawy Prawo lotnicze oraz przepisami unijnymi, bowiem gdyby przyjąć, że Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego może na podstawie art. 209f Prawa lotniczego ukarać karą pieniężną każdą osobę, która uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzenie czynności, o których mowa w art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 1 ustawy, wówczas art. 209f tejże ustawy zostałby niejako przekształcony w przepis sankcjonujący wykroczenie. Idąc tym tokiem myślenia, jak wskazał sąd, mogłoby okazać się, że na podstawie wskazanego przepisu należy ukarać stewardessę, która wylała kawę na oficjalne protokoły inspektorów Urzędu Lotnictwa Cywilnego, czym niewątpliwie utrudniła przeprowadzanie kontroli, albo pasażera, który skarżył się inspektorom na niesmaczne posiłki serwowane na pokładzie przez co również co najmniej opóźniał kontrolę. Zbliżone rozważania zostały zawarte również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 r., w sprawie VII SA/Wa 373/16[804].

2.6. Uniemożliwianie lub utrudnianie wykonywania nadzoru i kontroli upoważnionym pracownikom organów nadzoru górniczego

Przepis art. 175a Prawa geologicznego i górniczego, który stanowi, że ten kto uniemożliwia wykonywanie nadzoru i kontroli upoważnionym pracownikom organów nadzoru górniczego lub utrudnia im wykonywanie kontroli podlega karze pieniężnej został dodany do tejże ustawy stosunkowo niedawno, bowiem z dniem 28 października 2023 r. na podstawie art. 1 pkt 125 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw[805]. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej, miał stanowić on niezbędne uzupełnienie obowiązujących regulacji, gdyż w praktyce wykonywania zadań organy nadzoru górniczego napotykają na liczne działania podmiotów kontrolowanych, które nie tylko utrudniają, lecz niekiedy wręcz uniemożliwiają skuteczne przeprowadzenie czynności nadzorczych i kontrolnych. Zjawisko to ujawnia się w szczególności w toku postępowań dotyczących tzw. nielegalnej eksploatacji kopalin. Dotychczas organy nadzoru górniczego nie dysponowały wystarczająco efektywnymi instrumentami prawnymi, które pozwalałyby na bezzwłoczne i adekwatne sankcjonowanie takich zachowań. Intencją projektodawcy było, aby wprowadzenie administracyjnej kary

[804] Legalis nr 1602862.
[805] Dz. U. poz. 2029 ze zm.

pieniężnej za delikty określone w art. 175a Prawa geologicznego i górniczego istotnie zwiększyło efektywność egzekwowania przestrzegania przepisów prawa, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa zakładów górniczych, ochrony życia i zdrowia pracowników, bezpieczeństwa powszechnego, a także ochrony środowiska i racjonalnej gospodarki złożem, w tym legalnego wydobywania kopalin[806].

Organami nadzoru górniczego są: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego oraz dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych. Organy te sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych w szerokim zakresie. Zakres tych kompetencji obejmuje w szczególności kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, bezpieczeństwa pożarowego, funkcjonowania systemu ratownictwa górniczego, prawidłowego prowadzenia gospodarki złożami kopalin, ochrony środowiska oraz zapobiegania szkodom powodowanym ruchem zakładu. Kontrola rozciąga się również na proces budowy i likwidacji zakładów górniczych, w tym na działania rekultywacyjne podejmowane po zakończeniu działalności wydobywczej.

Szczegółowe uprawnienia pracowników organów nadzoru górniczego zostały wskazane w art. 153 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego. W granicach ich właściwości rzeczowej i miejscowej mają oni prawo całodobowego wstępu wraz z pracownikami pomocniczymi, rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem do: miejsc wykonywania robót geologicznych, miejsc wydobywania kopalin, zakładów górniczych, siedzib, obiektów i urządzeń podmiotów zawodowo trudniących się ratownictwem górniczym, siedzib, obiektów i urządzeń przedsiębiorców produkujących, importujących lub wprowadzających do obrotu wyroby przeznaczone do stosowania w ruchu zakładu górniczego; dostępu do niezbędnych informacji, urządzeń i dokumentów; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób; żądania udzielania wyjaśnień w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru i kontroli; legitymowania osób w celu stwierdzenia ich tożsamości, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli; żądania okazania dokumentów i udostępniania niezbędnych danych; pobierania próbek, przeprowadzania niezbędnych badań lub wykonywania innych czynności kontrolnych; a także sprawdzenia prawidłowości poboru próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych. Odnosząc się do możliwości żądania informacji oraz udzielenia wyjaśnień, a także wzywania i przesłuchiwania określonych osób, należy wskazać, iż odnosi

[806] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3238, Sejm IX Kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3238 (dostęp: 02.10.2025 r.), s. 75.

się to do każdej osoby, która jest w posiadaniu informacji, danych, czy też dokumentów, które są niezbędne dla właściwego przeprowadzenia czynności kontrolnych[807].

Jako uzupełnienie powyższych uprawnień zastrzeżonych dla organów nadzoru górniczego wskazuje się art. 172 Prawa geologicznego i górniczego, który stanowi, że przy wykonywaniu nadzoru i kontroli właściwy organ nadzoru górniczego jest uprawniony do badania prawidłowości rozwiązań stosowanych lub przewidzianych przez przedsiębiorcę do stosowania, także przez skierowanie określonego zagadnienia do rozpatrzenia przez komisję, o której mowa w art. 166 ust. 1 pkt 2; może dokonywać pomiarów służących ocenie stanu bezpieczeństwa w zakładzie górniczym oraz ocenie stanu bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska w związku z ruchem zakładu górniczego, za pomocą urządzeń przenośnych, lub - w przypadkach uzasadnionych wysokim poziomem zagrożenia naturalnego - urządzeń stacjonarnych, zabudowanych w zakładzie górniczym na koszt przedsiębiorcy w sposób określony w decyzji wydanej przez ten organ[808].

Kara pieniężna w kwocie od 1000 zł do 50 000 zł za uniemożliwianie lub utrudnianie upoważnionym pracownikom organów nadzoru górniczego wykonywania nadzoru i kontroli jest nakładana przez organ nadzoru górniczego i powinna ona uwzględniać wagę i okoliczności naruszenia.

Funkcję prewencyjno-dyscyplinującą analizowanego przepisu może potwierdzać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 października 2024 r., III SA/Gl 374/24 [809] zapadły w sprawie nałożenia na osobę fizyczną kary pieniężnej w wysokości 4 000 zł za odmowę umożliwienia przeprowadzenia pomiarów batymetrycznych w części zawodnionej wyrobiska, pomimo że organ nadzoru górniczego działał w asyście Powiatowego Lekarza Weterynarii i zastosował środek dezynfekujący zaakceptowany przez ten organ. Skarżący powoływał się na względy bioasekuracyjne i ochronę hodowanych ryb, jednak stanowisko to zostało uznane za nieuzasadnione. Z uzasadnienia wyroku wynika, iż Sąd potwierdził, że art. 175a Prawa geologicznego i górniczego znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których kontrolowany podmiot podejmuje działania faktycznie uniemożliwiające organowi realizację ustawowych uprawnień kontrolnych, nawet jeżeli motywacja sprawcy wynika z jego przekonań lub innych obowiązków publicznoprawnych, które jednak nie zostały potwierdzone przez właściwe organy.

[807] M. Walas, *Komentarz do art. 153* [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 787.
[808] H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Tom II. Komentarz*, Wrocław 2022, art. 153.
[809] LEX nr 3780674.

Warto zauważyć, że Prawo geologiczne i górnicze w pewnych wypadkach nakłada na przedsiębiorców podlegających kontroli dodatkowe obowiązki, i tak w przypadku przedsiębiorcy wykonującego działalność polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, u którego będzie przeprowadzana kontrola, powinien zapewnić przeprowadzającym kontrolę transport do zakładu górniczego i z tego zakładu, w tym przewóz sprzętu niezbędnego do przeprowadzenia kontroli, oraz zakwaterowanie i wyżywienie. Podobnie w przypadku, gdy bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane, mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych, lub wystąpiła szkoda w środowisku, przedsiębiorca wykonujący działalność polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z którą powstało bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub wystąpiła szkoda w środowisku, zapewnia właściwemu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska transport do miejsca wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub miejsca wystąpienia szkody w środowisku i z tego miejsca, w tym przewóz niezbędnego sprzętu, oraz zakwaterowanie i wyżywienie. Niewykonanie tych obowiązków stanowi jednak odrębny delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną z art. 175 ust. 1 cyt. ustawy.

2.7. Udaremnianie lub utrudnianie wykonywania nadzoru i kontroli organom administracji geologicznej

Analogiczne rozwiązanie jak wyżej przyjęto w celu rozwiązania problemów organów administracji geologicznej i upoważnionych przez ministra właściwego do spraw środowiska pracowników państwowej służby geologicznej związanych z wykonywaniem zadań w ramach nadzoru i kontroli. Do Prawa geologicznego i górniczego z dniem 28 października 2023 r. na podstawie art. 1 pkt 125 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw dodano art. 175b ust. 1, który przewiduje delikt administracyjny w postaci udaremniania lub utrudniania wykonywania określonych w ustawie czynności organom administracji geologicznej, w szczególności uniemożliwiając lub utrudniając wykonywanie nadzoru i kontroli upoważnionym pracownikom organów administracji geologicznej.

Organami administracji geologicznej są: minister właściwy do spraw środowiska; marszałkowie województw oraz starostowie, którzy swoje zadania wykonują przy pomocy,

odpowiednio: Głównego Geologa Kraju, będącego sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra; geologa wojewódzkiego oraz geologa powiatowego.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań, kluczowym zadaniem powierzonym organom administracji geologicznej jest kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych. Chodzi tutaj o działalność w zakresie prac geologicznych; wydobywania kopalin ze złóż; podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji; podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Uprawnienia pracowników organów administracji geologicznej określone w art. 153 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego przy wykonywaniu nadzoru i kontroli są tożsame jak uprawnienia pracowników organów nadzoru górniczego.

Kary pieniężne w wymiarze od 1000 zł do 50 000 zł wymierza, w drodze decyzji, właściwy organ administracji geologicznej uwzględniając wagę i okoliczności naruszenia.

2.8. Uniemożliwianie lub utrudnianie przez kwalifikowanego dostawcę usług zaufania wykonywania czynności audytowych

W art. 46 pkt 9 ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej przewidziana została odpowiedzialność administracyjna, którą może ponosić kwalifikowany dostawca usług zaufania za uniemożliwianie lub utrudnianie audytorowi organu nadzoru wykonywania czynności audytowych.

Regulacje te stanowią realizację nałożonego na państwa członkowskie w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE[810] wymogu ustanowienia i notyfikowania nadzoru nad dostawcami usługami zaufania[811]. Kwalifikowanym dostawcą usług zaufania jest podmiot świadczący usługi zaufania, który uzyskał stosowny status po spełnieniu rygorystycznych wymogów technicznych, organizacyjnych i prawnych oraz został wpisany do rejestru prowadzonego w Polsce przez Narodowe Centrum Certyfikacji działające przy NBP.

[810] Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 257, str. 73 ze zm., dalej: „rozporządzenie eIDAS”

[811] P. Bieś-Srokosz, R. Mazur, A. Talik, *Komentarz do art. 46* [w:] *Usługi zaufania oraz identyfikacja elektroniczna. Komentarz*, red. B. Kwiatek, A. Skóra, Warszawa 2024, s. 452.

Przeprowadzany audyt jest podstawowym narzędziem nadzoru nad kwalifikowanymi dostawcami usług zaufania. Jest on przeprowadzany przez audytorów organu nadzoru na podstawie imiennego upoważnienia wydanego przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Jako cel prowadzonego audytu wskazuje się potwierdzenie, iż kwalifikowani dostawcy usług zaufania oraz świadczone przez nich kwalifikowane usługi zaufania spełniają wymogi określone w rozporządzeniu eIDAS[812].

Katalog uprawnień audytorów organu nadzoru został wymieniony w art. 33 ust. 1 o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej i zalicza się do nich prawo do: wstępu do obiektów i pomieszczeń kwalifikowanych dostawców usług zaufania; wglądu do dokumentów i danych, z wyjątkiem danych do składania podpisów elektronicznych lub pieczęci elektronicznych dostawców usług zaufania i innych informacji, które mogą służyć do odtworzenia tych danych, związanych z działalnością w zakresie usług zaufania; przetwarzania danych osobowych w zakresie objętym przedmiotem audytu; przeprowadzania oględzin obiektów oraz innych składników majątkowych związanych ze świadczeniem usług zaufania, a także sprawdzenia przebiegu czynności związanych ze świadczeniem tych usług; żądania udzielenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień od pracowników kwalifikowanych dostawców usług zaufania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych.

Upoważniony przedstawiciel audytowanego kwalifikowanego dostawcy usług zaufania ma natomiast obowiązek udzielania wyjaśnień lub przedkładania, na żądanie audytora organu nadzoru, dokumentów i innych materiałów niezbędnych do przeprowadzenia audytu (art. 33 ust. 2 cyt. ustawy).

Karę pieniężną za delikt administracyjny polegający na uniemożliwianiu lub utrudnianiu audytorowi organu nadzoru wykonywania czynności audytowych wymierza minister właściwy do spraw informatyzacji i może ona wynieść do 50 000 zł. Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej należy uwzględnić zakres, czas trwania i skutki naruszenia wymagań, o których mowa w przepisach o usługach zaufania.

W tym miejscu warto zauważyć, że poza audytem, o którym mowa powyżej, w ramach nadzoru minister właściwy do spraw informatyzacji prowadzi kontrole spełniania przez systemy identyfikacji elektronicznej przyłączone do węzła krajowego wymagań, o których mowa w art. 21b ust. 1 ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz

[812] M. Adamczyk, *Komentarz do art. 33* [w:] *Usługi zaufania oraz identyfikacja elektroniczna. Komentarz, red. B. Kwiatek, A. Skóra,* Warszawa 2024, s. 351.

spełniania przez systemy teleinformatyczne, w których udostępniane są usługi online, przyłączone do węzła krajowego wymagań, o których mowa w art. 21t ust. 1. Za działania skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi takiej kontroli, ustawa nie przewiduje jednak żadnych sankcji administracyjnych ani karnych.

Rozdział piąty
Wybrane przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli w świetle danych statystycznych

1. Wszczęte postępowania i stwierdzone przestępstwa z art. 225 k.k. na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Policji

Omawiając zagadnienie odpowiedzialności karnej za udaremnianie lub utrudnianie kontroli zasadne jest przeprowadzenie analizy dostępnych danych statystycznych odnoszących się do liczby wszczynanych postępowań w sprawach o tego typu przestępstwa. Dostępne statystyki pozwalają na dokonanie oceny praktyki stosowania prawa w tym zakresie oraz skuteczności przepisów penalizujących utrudnianie lub udaremnianie kontroli w odniesieniu do przestępstwa kodeksowego z art. 225 k.k. .

Źródłem danych wykorzystanych do zaprezentowanych poniżej analiz statystycznych są dane statystyczne Komendy Głównej Policji, które obejmują okres od 1999 r. do 2023 r. i odnoszą się do liczby wszczętych postępowań i stwierdzonych przestępstw z art. 225 k.k., bez podziału na poszczególne jego typy[813].

Jak wynika z policyjnych statystyk, w latach 1999-2023 wszczęto 8023 postępowań w sprawach o przestępstwa z art. 225 k.k., natomiast stwierdzonych przestępstw z art. 225 k.k. w omawianym okresie odnotowano 5065. Na stronie internetowej www.statystyka.policja.pl wyjaśniono przy tym, że pod pojęciem „postepowania wszczętego" należy rozumieć postępowanie wszczęte przez jednostkę organizacyjną Policji w związku ze zdarzeniem, co do którego zachodzi podejrzenie, że jest przestępstwem, albo wszczęte przez prokuraturę i przekazane Policji do dalszego bezpośredniego prowadzenia. Do postępowań wszczętych doliczane są również dochodzenia wszczęte faktycznie, a następnie zakończone wydaniem postanowienia o umorzeniu i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw. Nie wlicza się postępowań wyłączonych względem czynu i współsprawcy. Nadto wskazuje się, że od 2013 r. Policja nie prezentuje informacji o postępowaniach wszczętych przez prokuratora

[813] Postępowania wszczęte i przestępstwa stwierdzone z art. 225 KK za lata 1999-2023, https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-10/63534,Udaremnianie-lub-utrudnianie-przeprowadzania-kontroli-w-zakresie-ochrony-srodowi.html (dostęp: 05.09.2025 r.).

i prowadzonych przez niego we własnym zakresie lub przekazanych do prowadzenia służbom innym niż Policja[814].

„Przestępstwem stwierdzonym" jest natomiast przestępstwo będące zbrodnią lub występkiem ściganym z oskarżenia publicznego, w tym także przestępstwem skarbowym, objęte postępowaniem przygotowawczym zakończonym w wyniku, którego potwierdzono zaistnienie czynu zabronionego[815].

Źródło: Komenda Główna Policji, opracowanie własne

Z powyższych danych wynika, że średnia roczna liczba wszczynanych postępowań wynosi 321 postępowań. Mimo że liczby te zmieniały się w konkretnych latach, to są to zmiany niewielkie, a liczba wszczynanych postępowań utrzymuje się na względnie stałym poziomie i na przestrzeni 25 lat trudno dostrzec jakieś konkretne trendy w tym zakresie. Tylko w latach 1999-2002 liczba wszczętych postępowań jest wyraźnie niższa niż ta w latach następnych i wynosi, odpowiednio 38, 115 i 206. Po 2002 r. liczba wszczętych postępowań zaledwie czterokrotnie (w roku 2007 i w latach 2014-2016) była niższa niż 300, a jednocześnie do roku 2017 nie przekraczała 400.

Ten względnie stabilny poziom może wynikać ze specyfiki omawianych przestępstw, które dotyczą udaremniania lub utrudniania prowadzenia kontroli. Działania te, mimo

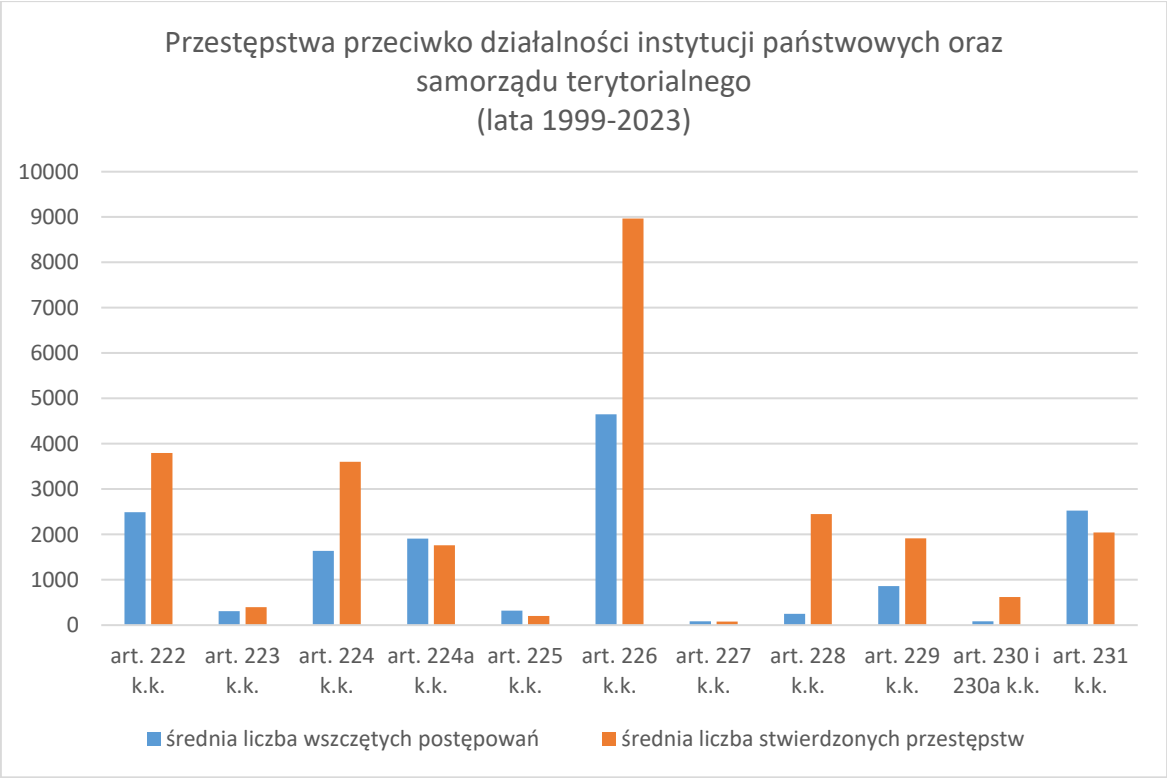
[814] Uwagi i definicje, https://statystyka.policja.pl/download/20/232288/Uwagiidefinicje.docx (dostęp: 05.09.2025 r.)
[815] *Ibidem.*

że w większości stanowią przestępstwa powszechne, mają raczej charakter incydentalny i dotyczą specyficznych sytuacji, gdy określony podmiot jest poddawany kontroli, chociażby ze względu określny profil prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, czy podejmowanie innych aktywności istotnych z punktu widzenia interesów państwa i społeczeństwa. W konsekwencji nie dochodzi do masowych naruszeń prawa w tym zakresie, jak chociażby w przypadku przestępstw przeciwko mieniu.

Jednocześnie jednak, w ostatnich latach 2017–2023 liczba postępowań wszczętych utrzymywała się na poziomie wyższym niż średnia z wcześniejszych lat, co może wskazywać na wzmożoną aktywność organów ścigania w zakresie tego rodzaju przestępstw, ewentualnie na większą liczbę prowadzonych kontroli. Dla porównania, średnia liczba wszczętych postępowań dla lat 2002–2016 (pominięto lata 1999-2001, gdyż liczby znacząco odbiegały od średniej) to 320 postępowań rocznie, natomiast średnia dla lat 2017–2023 to już 408 postępowań rocznie, a zatem nastąpił wzrost dynamiki ścigania przestępstw o blisko 28 %. Dla oceny skuteczności przyjętych regulacji oraz działań organów ścigania kluczowe jest również przeprowadzenie analizy liczby stwierdzanych przestępstw. Średnio, w poszczególnych latach 1999-2023 rocznie stwierdzano 203 przestępstwa z art. 225 k.k. Poza latami 1999-2002, w których poziom stwierdzanych przestępstw był wyraźnie niższy (podobnie jest w przypadku wszczynanych postępowań), liczba stwierdzanych rocznie przestępstw z art. 225 k.k. zwykle przekracza 200. Nieco niższy poziom odnotowano w roku 2004 i w latach 2014-2016. W tych latach, na tle pozostałych wyraźnie niższy był także poziom wszczynanych postępowań, o czym była mowa powyżej.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że mimo ogromnego wpływu pandemii COVID-19, która wybuchła w 2020 r., na funkcjonowanie wielu obszarów życia społecznego, w tym na podejmowane działania kontrolne i czynności organów ścigania, brak jest dostrzegalnego istotnego jej wpływu na liczbę wszczętych postępowań o przestępstwo z art. 225 k.k. Liczba wszczętych w latach 2020-2021 postępowań w stosunku do lat 2018-2019 była bowiem niższa zaledwie o 13%. Podobnie relacja ta kształtuje się w stosunku do stwierdzonych przestępstw.

Typy przestępstw polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli, o których mowa w art. 225 k.k. są zaliczane do przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Dla celów analizy objętej niniejszym opracowaniem warto więc zestawić wartości dotyczące średniej liczby wszczętych postępowań oraz średniej liczby stwierdzonych przestępstw z art. 225 k.k. na tle pozostałych przestępstw zaliczanych do tej kategorii.



Źródło: Komenda Główna Policji, opracowanie własne

Jak już wskazano powyżej, średnio rocznie w latach 1999-2023 wszczynanych było 321 postępowań w sprawie o przestępstwo z art. 225 k.k. zaś średnia liczba stwierdzanych przestępstw to 203. Z powyższego zestawienia wynika, że jedynie w przypadku przestępstwa z art. 227 k.k., tj. przywłaszczenia funkcji publicznej wszczęto mniej postępowań i stwierdzono mniej przestępstw niż w przypadku przestępstwa z art. 225 k.k. W praktyce zatem, przestępstwo utrudniania lub udaremniania kontroli z art. 225 k.k. jest przestępstwem ściganym rzadko.

Działań skierowanych przeciwko funkcjonariuszom publicznym lub utrudniania czynności służbowych, poza art. 225 k.k. dotyczą również: art. 222 k.k. (Naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza), art. 224 k.k. (Wywieranie wpływu na czynności urzędowe**)** i 226§ 1 k.k. (Znieważenie funkcjonariusza). Również na tle tych przestępstw, przestępstwo utrudniania lub udaremniania kontroli występuje zdecydowanie najrzadziej.

2. Prawomocne skazania za przestępstwa polegające na utrudnianiu i udaremnianiu kontroli na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości

2.1. Informacje ogólne

Bardziej szczegółowych informacji na temat przestępczości stwierdzonej dostarczają dane gromadzone przez Wydział Statystyki i Analiz w Departamencie Analiz i Strategii w Ministerstwie Sprawiedliwości. W opracowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości, które zawiera dane za lata 2008-2020[816] ukazano liczbę prawomocnych skazań osób dorosłych za określone przestępstwa i wymiar orzekanych za nie kar. Opracowanie to uwzględnia wszystkie osoby dorosłe, które zostały skazane w poszczególnych latach na podstawie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego raz pozostałych ustaw szczególnych. Analiza ta dostarcza zatem danych na temat praktyki sądowej i jej zmian w czasie, co umożliwia identyfikację tendencji w polityce karnej. Na ich podstawie będzie również możliwe sformułowanie wniosków i rekomendacji co do zasadności utrzymania rozproszonej kryminalizacji utrudniania lub udaremniania kontroli prowadzonej przez instytucje państwowe, która nie tylko uregulowana jest w różnych ustawach karnych, ale poddana została różnym reżimom odpowiedzialności.

Dla niniejszego opracowania szczególnie istotne są dane dotyczące skazań za poszczególne typy przestępstw polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli. Powołane statystyki sądowe Ministerstwa Sprawiedliwości zawierają szczegółowe informacje na temat liczby skazań i rodzaju orzekanych kar za popełnione typy występków z art. 225 k.k., przestępstwa karnoskarbowe z art. 83 §1 k.k.s. oraz art. 94 §1 i §2 k.k.s., a także za przestępstwa uregulowane w odrębnych aktach prawnych składających się na pozakodeksowe prawo karne, tj. art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, art. 50b ustawy o ochronie osób i mienia oraz art. 132 Prawa farmaceutycznego. Wobec braku informacji o skazaniach za inne przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli należy przyjąć, że do takich skazań nie doszło, a w konsekwencji żadne podmioty nie zostały pociągnięte do odpowiedzialności karnej za przestępstwa na podstawie przepisów karnych zawartych w pozostałych 12 ustawach szczególnych zawierających przepisy karne przewidujące odpowiedzialność karną

[816] https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/

za utrudnianie lub udaremnianie kontroli przez podmioty, których działalność i kompetencje są uregulowane w tych ustawach.

Przepisy Kodeksu karnego w zakresie rodzajów kar, zasad ich wymierzania, a także środków karnych zmieniały się na przestrzeni lat. Mając na uwadze, że dostępne dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości, w oparciu o które została przeprowadzona analiza objęta niniejszym rozdziałem obejmują lata 2008-2020, w tym miejscu zostaną przedstawione podstawowe regulacje dotyczące kar i środków karnych, które mogły zostać wymierzone sprawcom czynów polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli obowiązujące w tamtym okresie.

Wobec sprawców tego rodzaju występków, sądy mogły orzec następujące kary: karę grzywny i karę ograniczenia wolności, jako kary nieizolacyjne oraz karę pozbawienia wolności, jako karę izolacyjną. Przy orzekaniu, sądy powinny stosować zawarte w art. 53 §1 k.k. dyrektywy sądowe wymiaru kary, które w analizowanym okresie stanowiły, że sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę, bacząc, by jej dolegliwość nie przekraczała stopnia winy, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa. Wymierzając karę, sąd miał uwzględniać w szczególności motywację i sposób zachowania się sprawcy, zwłaszcza w razie popełnienia przestępstwa na szkodę osoby nieporadnej ze względu na wiek lub stan zdrowia, popełnienie przestępstwa wspólnie z nieletnim, rodzaj i stopień naruszenia ciążących na sprawcy obowiązków, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw przestępstwa, właściwości i warunki osobiste sprawcy, sposób życia przed popełnieniem przestępstwa i zachowanie się po jego popełnieniu, a zwłaszcza staranie o naprawienie szkody lub zadośćuczynienie w innej formie społecznemu poczuciu sprawiedliwości, a także zachowanie się pokrzywdzonego (art. 53 §1 k.k.).

Zgodnie z art. 33 §1 k.k., grzywnę należało wymierzać w stawkach dziennych, określając liczbę stawek oraz wysokość jednej stawki, a jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, najniższa liczba stawek wynosi 10, zaś najwyższa – 540 (do 07.06.2018 r. – 340 stawek). Ostatecznie zatem grzywna jest wynikiem przemnożenia liczby stawek dziennych przez wysokość jednej stawki, a jej wymierzanie odbywa się w dwóch etapach. Jak wskazuje Andrzej Marek, w pierwszym etapie sąd kieruje się dyrektywami z art. 53 k.k. orzekając liczbę stawek dziennych, aby kara była współmierna do szkodliwości społecznej popełnionego czynu i winy sprawcy oraz wymierzona z uwzględnieniem celów szczególno- i ogólnoprewencyjnych, a dopiero przechodząc do etapu drugiego, gdy określa wysokość stawki, sąd powinien brać pod

uwagę sytuację ekonomiczną i społeczna sprawcy, kierując się dyrektywami z art. 33 §3 k.k., tj. mając na względzie dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe[817]. Jednocześnie ustawa wskazuje, że stawka dzienna nie może być niższa od 10 złotych, ani też przekraczać 2 000 złotych. Wymierzenie grzywny opiera się więc na zasadach proporcjonalności, sprawiedliwości i dostosowania do sytuacji sprawcy.

Co do zasady, maksymalna wysokość grzywny może zatem wynieść 1 080 000 zł. Przepisy regulujące przestępstwa polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli zaledwie dwukrotnie zawierają ograniczenie maksymalnej kary grzywny, jaka może zostać za nie orzeczona. Takie ograniczenie zostało przewidziane w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym i ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, zgodnie z którymi maksymalna wysokość grzywny, jaka może zostać orzeczona za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej na podstawie tych ustawy to 500 000 zł.

Kara ograniczenia wolności, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, trwa najkrócej miesiąc, a najdłużej 2 lata (do 30.06.2015 - 1 rok). Karę tę wymierza się w miesiącach i latach. W analizowanym okresie polegała ona w szczególności na obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne oraz potrąceniu od 10% do 25% wynagrodzenia za pracę w stosunku miesięcznym na cel społeczny wskazany przez sąd.

Maksymalny wymiar kary pozbawienia wolności, jaki może być orzeczony za utrudnianie lub udaremnianie kontroli jest uzależniony od typu przestępstwa, jednak nigdy nie będzie to więcej niż 3 lata, co przesądza o tym, iż czyny te są kwalifikowane jako występki, a nie zbrodnie. Określenie danego czynu w ustawie mianem zbrodni wskazuje na jego wyjątkowo wysoki stopień społecznej szkodliwości, a tym samym na szczególnie surową dezaprobatę ze strony ustawodawcy, podczas gdy termin „występek" nie niesie w języku polskim równie silnego ładunku negatywnej oceny[818].

W pewnych sytuacjach przepisy Kodeksu karnego dopuszczają orzeczenie grzywny także obok kary pozbawienia wolności. Tzw. „grzywna kumulatywna" może zostać orzeczona obok kary pozbawienia wolności w trzech przypadkach[819]. Pierwszy przypadek został uregulowany w art. 33 §2 k.k., który stanowi, że sąd może wymierzyć grzywnę obok kary pozbawienia wolności, jeżeli sprawca dopuścił się czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub gdy korzyść taką osiągnął. Korzyść majątkowa i osobista, to zgodnie

[817] A. Marek, *Problemy regulacji prawnej i orzekania kary grzywny*, Państwo i Prawo 2003, nr 2, s. 15.
[818] L. Gardocki, *Pojęcie przestępstwa i podziały przestępstw w polskim prawie karnym,* Annales. Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2013, nr 2, s. 34.
[819] M. Mozgawa, *Komentarz do art. 33*…, LEX/el. 2025, art. 33, teza 4.

z art. 115 §4 k.k., korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego. Druga sytuacja wiąże się ze stosowaniem instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary. W takim przypadku, zgodnie z art. 71 §1 k.k. sąd może orzec grzywnę (w wymiarze od 10 do 540 stawek), jeżeli jej wymierzenie obok kary pozbawienia wolności na innej podstawie nie jest możliwe. Orzeczenie grzywny obok kary pozbawienia wolności jest także możliwe, gdy wprost przewidują to przepisy części szczególnej Kodeksu karnego.

Ten trzeci przypadek nie będzie jednak dotyczył typów przestępstw określonych w art. 225 k.k., bowiem takiej regulacji w tym przepisie brakuje. W przypadku występków z art. 225 k.k., ze względu na ich specyfikę, również trudno będzie wykazać, że działanie sprawcy było ukierunkowane na osiągnięcie korzyści majątkowej (sprawca osiągnął korzyść majątkową) rozumianą jako zwiększenie aktywów lub zmniejszenie majątkowych, czyli każde przysporzenie majątku albo uniknięcie strat lub zmniejszenie obciążeń majątku, ale także takie, które jest bezprawne, niegodziwe, nienależne, które nie przysługuje sprawcy lub innej osobie. Nadto, w orzecznictwie podkreśla się, że ustawowy zwrot „w celu osiągnięcia korzyści majątkowej" oznacza, że „sprawca podejmuje określone działanie dlatego i po to, aby tym sposobem osiągnąć korzyść majątkową. Innymi słowy - oczekiwana korzyść musi łączyć się właśnie z podjętym działaniem, być od niego uzależniona"[820]. Nadto, sprawca nie tylko musi chcieć uzyskać korzyść majątkową lub aby ktoś inny taką korzyść osiągnął, lecz także musi chcieć w tym celu użyć określonego sposobu działania[821].

Tym samym można wysunąć tezę, iż orzeczenie grzywny obok kary pozbawienia wolności w przypadku występków z art. 225 k.k. będzie następowało przede wszystkim sytuacji, gdy sądy będą warunkowo zawieszały wykonanie orzeczonej kary.

Powyższe uwagi znajdą zastosowanie również w stosunku do pozostałych przestępstw uregulowanych w ustawach szczegółowych, które przewidują odpowiedzialność karną za utrudnianie łub udaremnianie kontroli na mocy art. 116 k.k., w którym zawarto ogólną regułę, w myśl której przepisy części ogólnej Kodeksu karnego stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie.

Za przestępstwa karnoskarbowe udaremniania lub utrudniania wykonania czynności osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej, audytu lub czynności audytowych, uregulowane w art. 83 §1 k.k.s ustawodawca przewidział karę grzywny do 720 stawek dziennych, czyli w maksymalnej

[820] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 1973 r., I KR 271/72, LEX nr 16796.
[821] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 25 lipca 2013 r., II AKa 125/13, LEX nr 1350427.

wysokości przewidzianej przepisami Kodeksu karnego skarbowego. W tym miejscu warto zauważyć, że w analizowanym okresie, dyspozycja przepisu art. 83 §1 k.k.s. nie obejmowała udaremniania lub utrudniania wykonania czynności osobie uprawnionej do dokonania nabycia sprawdzającego lub kontroli, o której mowa w art. 49aab ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Analogiczne zagrożenie ustawowe zostało przewidziane za udaremniania lub utrudniania czynności kontroli celnej uregulowane w art. 94 k.k.s. Powyższe koresponduje z przyjętym na gruncie prawa karnego skarbowego modelem karania opartym na ustawowym priorytecie środków dolegliwości ekonomicznej, przy wyjątkowym charakterze kary pozbawienia wolności, traktowanej na gruncie prawa karnego skarbowego na zasadzie *ultima ratio*, która ma charakter ostateczny, ograniczony do wypadków, gdy inne formy reakcji nie mogą spełnić celów kary[822].

Podobnie jak w regulacjach Kodeksu karnego, zgodnie z art. 23 §1 k.k.s., wymierzając karę grzywny, sąd określa liczbę stawek oraz wysokość jednej stawki dziennej; jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, najniższa liczba stawek wynosi 10, najwyższa - 720. Ustalając stawkę dzienną, sąd bierze pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe. Stawka dzienna grzywny nie może być niższa od jednej trzydziestej części minimalnego wynagrodzenia ani też przekraczać jej czterystukrotności (art. 23 §3 k.k.s.).

2.2. Przestępstwa z Kodeksu karnego

2.2.1. Występek z art. 225 § 1 Kodeksu karnego

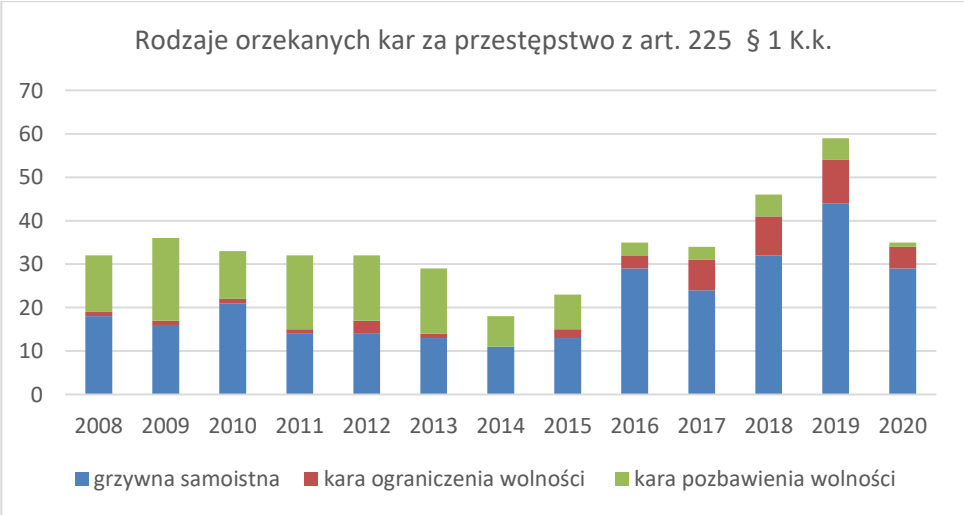
Za przestępstwo udaremniania lub utrudniania wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy (art. 225 §1 k.k.) w latach 2008-2020 skazano łącznie 444 osoby. Poniższy wykres przedstawia liczbę skazanych w poszczególnych latach.

[822] J. Sawicki, *Wykonywanie środków o charakterze wolnościowym w prawie karnym skarbowym*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 2014, nr 33, s. 92.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Liczba skazań za ten typ przestępstwa waha się w czasie, przy czym dostrzegalny jest spadek w latach 2013–2015. W roku 2014 odnotowano najniższy poziom i za występek z art. 225 § 1 k.k. skazano zaledwie 18 osób. Od roku 2015 r. występuje stopniowy wzrost liczby skazań, osiągając szczyt w 2019 r. (59 skazań), po czym liczba ta ponownie spada w 2020 r. do 35. Spadek ten może być jednak związany z pandemią COVID-19, która mogła ograniczyć działania kontrolne, co wpłynęło na brak rejestrowanych przypadków przestępstwa, a także nie pozostawała bez wpływu na działalność orzeczniczą sądów, powodując opóźnienia w rozpoznawaniu spraw zawisłych przed sądami.

Struktura orzekanych kar za przestępstwo z art. 225 §1 k.k. ukazana została na poniższym wykresie.



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Najczęściej orzekaną karą za udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy w latach 2008-2020 jest grzywna samoistna. Tego rodzaju karę orzeczono aż w 278 na 444 przypadki, tj. w 63 % przypadków. Dodatkowo, w latach 2008-2020 dostrzegalny jest wyraźny wzrost stosowania grzywien samoistnych jako podstawowej kary.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Wysokość orzekanych kar grzywny kształtowała się natomiast w następujący sposób:

LATA	GRZYWNA SAMOISTNA										
	OGÓŁEM	WYMIAR KARY KWOTOWO (w zł)									
		do 100	101-200	201-300	301-500	501-800	801- 1000	1001-1500	1501-2000	2001-5000	ponad 5000
2008	18	0	0	0	2	5	2	4	2	3	0
2009	16	0	0	1	1	3	4	1	5	1	0
2010	21	0	0	0	1	2	4	8	4	2	0
2011	14	0	0	0	2	1	7	2	1	1	0
2012	14	0	0	0	1	2	4	4	2	1	0
2013	13	0	0	0	0	4	0	0	6	3	0
2014	11	0	0	0	0	4	1	2	1	3	0
2015	13	0	0	0	2	1	5	1	1	3	0
2016	29	0	0	0	6	8	5	1	3	4	2
2017	24	0	0	0	3	2	2	6	5	6	0
2018	32	0	0	0	3	3	9	5	6	5	1
2019	44	0	1	1	3	5	9	10	7	8	0
2020	29	0	0	0	4	7	3	4	5	6	0
razem	**280**	**0**	**1**	**2**	**28**	**47**	**55**	**48**	**48**	**66**	**3**

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Za występek z art. 225 §1 k.k. sądy najczęściej orzekały karę grzywny w przedziale od 501 zł do 5000 zł. Ani razu nie orzeczono grzywny w kwocie do 100 zł, jednokrotnie orzeczono grzywnę w kwocie od 101 do 200 zł, dwukrotnie w kwocie od 201 do 300 zł i zaledwie trzykrotnie grzywnę w kwocie ponad 5000 zł. Powyższe może wskazywać na ogólną tendencje orzekania kar dolegliwych, lecz pozostających w możliwościach płatniczych sprawców tych czynów zabronionych. W ostatnich latach jest również widoczny trend wzrostu liczby przypadków kar grzywny orzekanych w przedziałach powyżej 1500 zł, co wskazuje na bardziej surowe podejście do karania.

W analizowanym okresie, zdecydowanie rzadziej sądy korzystały z możliwości orzeczenia wobec sprawców przestępstw z art. 225 §1 k.k. kary ograniczenia wolności.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

W latach 2008–2020 ten rodzaj kary orzeczono wobec zaledwie 44 osób, przy czym niewielka tendencja wzrostowa jest widoczna od roku 2015. W latach 2016–2019 liczba tych kar wzrosła, osiągając szczyt w 2019 roku (10 przypadków). Dwukrotnie przy tym (w latach 2008 i 2012) sądy w przypadku orzeczonej kary ograniczenia wolności zastosowały instytucję warunkowego zawieszenia kary. W roku 2008, w przypadku gdy orzeczona kara ograniczenia wolności wynosiła od 1 do 3 miesięcy, natomiast w roku 2012, gdy sprawca została skazany na karę ograniczenia wolności w wymiarze od 4 do 6 miesięcy.

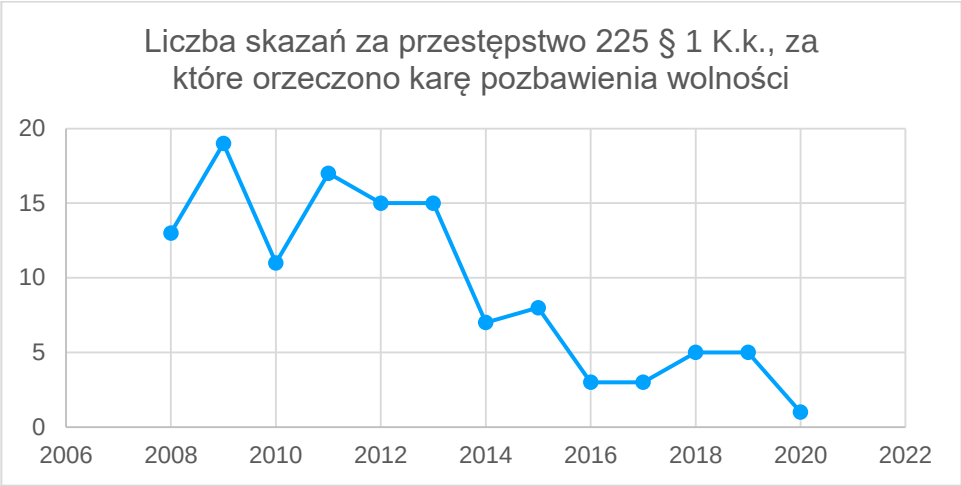
LATA	KARA OGRANICZENIA WOLNOŚCI									
	OGÓŁEM	Z ZAWIESZENIEM	WYMIAR KARY							
			1 - 3 M-CY		4 - 6 M-CY		7 - 12 M-CY		>1 R. - 2 L.	
			RAZEM	Z ZAW.	RAZEM	Z ZAW.	RAZEM	Z ZAW.	RAZEM	Z ZAW.
2008	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
2009	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
2010	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
2011	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2012	3	1	1	0	1	1	1	0	0	0
2013	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0
2016	3	0	0	0	3	0	0	0	0	0
2017	7	0	1	0	6	0	0	0	0	0
2018	9	0	0	0	7	0	1	0	1	0
2019	10	0	3	0	5	0	2	0	0	0
2020	5	0	4	0	1	0	0	0	0	0
razem	**44**	**2**	**12**	**1**	**25**	**1**	**6**	**0**	**1**	**0**

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

W sytuacji, gdy sąd decydował się na skazanie sprawcy na karę ograniczenia wolności, najczęściej jej wymiar wynosił od 4 do 6 miesięcy (w 25 przypadkach), ewentualnie od 1 do 3 miesięcy (w 12 przypadkach). Sześciokrotnie skazano sprawców na karę ograniczenia wolności w wymiarze od 7 do 12 miesięcy, natomiast tylko raz (w 2018 r.), na okres powyżej 1 roku do 2 lat. Tylko też w jednym przypadku (w 2018 r.) jako formę ograniczenia wolności orzeczono potrącenie wynagrodzenia za pracę na cel społeczny wskazany przez sąd. Wobec pozostałych 43 skazanych orzeczono obowiązek wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne.

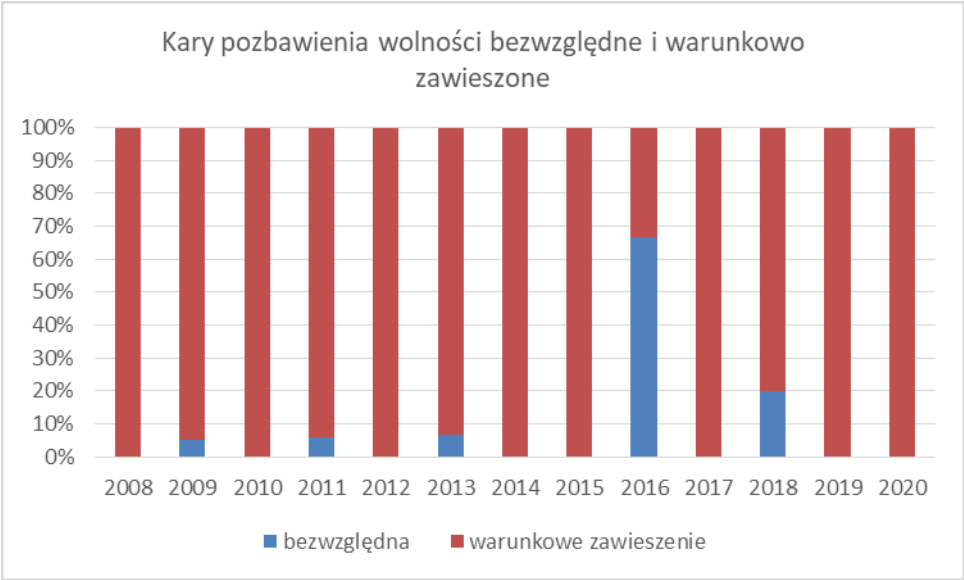
Kara pozbawienia wolności, jako najbardziej dolegliwa, również była stosunkowo częstym rodzajem sankcji dla sprawców czynu zabronionego polegającego na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli z zakresu ochrony środowiska. W analizowanym okresie orzekano ją w 122 przypadkach (27% przypadków). W ostatnich latach, zwłaszcza od 2016 r. liczba orzekanych kar pozbawienia wolności za występek z art. 225 §1 k.k. znacząco jednak spadła na rzecz orzekanych grzywien samoistnych, o czym była mowa powyżej, co może wskazywać

na zmianę w polityce karnej w kierunku ograniczenia stosowania izolacyjnych środków karnych.



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Co jest istotne, orzekając karę izolacyjną, w zdecydowanej większości przypadków sądy stosowały instytucję warunkowego zawieszenia jej wykonania. Zaledwie bowiem w 6 sprawach doszło do orzeczenia bezwzględnej kary pozbawienia wolności. W latach 2009 i 2011 dotyczyło to 2 osób skazanych na karę pozbawienia wolności w wymiarze 4-5 miesięcy, w latach 2013-2016 – 3 osób skazanych na karę pozbawienia wolności w wymiarze 2 miesięcy, zaś w roku 2018 – 1 osoby skazanej na karę pozbawienia wolności w wymiarze 7-11 miesięcy. Nadto, w 5 przypadkach sąd zastosował instytucję dozoru elektronicznego.



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Wymierzając karę pozbawienia wolności za popełnienie występku z art. 225 §1 k.k., sądy najczęściej ustalały jej wymiar na okres od 3 miesięcy do 1 roku. Stwierdzono w szczególności 19 przypadków orzeczenia kary pozbawienia wolności w wymiarze 3 miesięcy, 23 przypadki orzeczenia kary pozbawienia wolności w wymiarze 4-5 miesięcy, 40 przypadków orzeczenia kar pozbawienia wolności w wymiarze 6 miesięcy i 18 przypadków orzeczenia kary pozbawienia wolności na okres 7-11 miesięcy. Niższy wymiar kary (2 miesiące pozbawienia wolności) sądy orzekły w 11 przypadkach, natomiast wyższy (1 rok pozbawienia wolności) wobec 10 skazanych. Najwyższa orzeczona kara pozbawienia wolności za występek z art. 225 §1 k.k. wynosiła powyżej 1 roku do 2 lat i została orzeczona tylko raz, w 2010 r. Z poniższego zestawienia wynika, że ani razu sądy nie zdecydowały się na orzeczenie wobec sprawców kary pozbawienia wolności w maksymalnym jej wymiarze, tj. 3 lata pozbawienia wolności.

LATA	KARA POZBAWIENIA WOLNOŚCI								
	OGÓŁEM	WYMIAR KARY							
		1 m-c	2 m-ce	3 m-ce	4-5 m-cy	6 m-cy	7-11 m-cy	1 rok	>1 rok - <2 lata
2008	13	0	2	2	0	8	0	1	0
2009	19	0	0	2	2	7	5	3	0
2010	11	0	0	4	2	3	1	0	1
2011	17	0	0	2	3	6	3	3	0
2012	15	0	2	2	5	5	1	0	0
2013	15	0	4	3	1	4	3	0	0
2014	7	0	0	2	0	1	3	1	0
2015	8	0	0	1	5	2	0	0	0
2016	3	0	2	0	0	1	0	0	0
2017	3	0	0	1	2	0	0	0	0
2018	5	0	0	0	1	1	1	2	0
2019	5	0	1	0	2	1	1	0	0
2020	1	0	0	0	0	1	0	0	0
razem	**122**	**0**	**11**	**19**	**23**	**40**	**18**	**10**	**1**

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Sądy nierzadko również decydowały się na orzeczenie obok kary pozbawienia wolności grzywny. Nastąpiło to w 61 przypadkach, przy czym zawsze następowało to z warunkowym jej zawieszeniem. Orzekane kary grzywny najczęściej wynosiły

od 301 zł do 1000 zł (12 razy orzeczono grzywnę w kwocie od 301-500 zł, 16 razy orzeczono grzywnę w kwocie od 501-800 zł i 10 razy orzeczono grzywnę w kwocie od 801-1000 zł). Grzywnę w przedziale od 2001 do 5000 zł orzeczono czterokrotnie, a w kwocie powyżej 5000 zł tylko raz, w 2018 r.

LATA	GRZYWNA OBOK POZBAWIENIA WOLNOŚCI									
	OGÓŁEM	WYMIAR KARY (w zł)								
		101-200	201-300	301-500	501-800	801-1000	1001-1500	1501-2000	2001-5000	pow. 5000
2008	5	0	0	1	1	0	1	1	1	0
2009	9	0	1	1	3	4	0	0	0	0
2010	14	1	0	1	0	0	0	2	0	0
2011	10	1	1	2	3	2	1	0	0	0
2012	11	2	2	2	4	1	0	0	0	0
2013	5	0	0	2	2	0	1	0	0	0
2014	5	0	0	1	2	1	0	1	0	0
2015	6	2	0	1	1	1	0	0	1	0
2016	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2018	3	0	0	0	0	0	0	0	2	1
2019	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
2020	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
razem	**61**	**6**	**4**	**12**	**16**	**10**	**3**	**5**	**4**	**1**

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

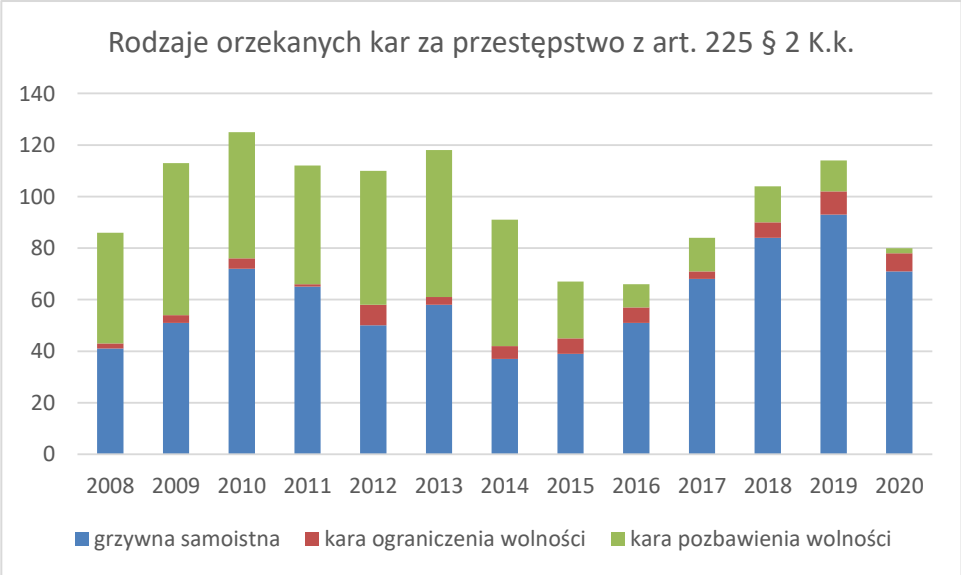
2.2.2. Występek z art. 225 §2 Kodeksu karnego

Blisko trzykrotnie więcej osób, bo aż 1271 zostało skazanych w latach 2008-2020 za występek polegający na udaremnieniu lub utrudnianiu wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie inspekcji pracy lub osobie przybranej jej do pomocy (art. 225 §2 k.k.).

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

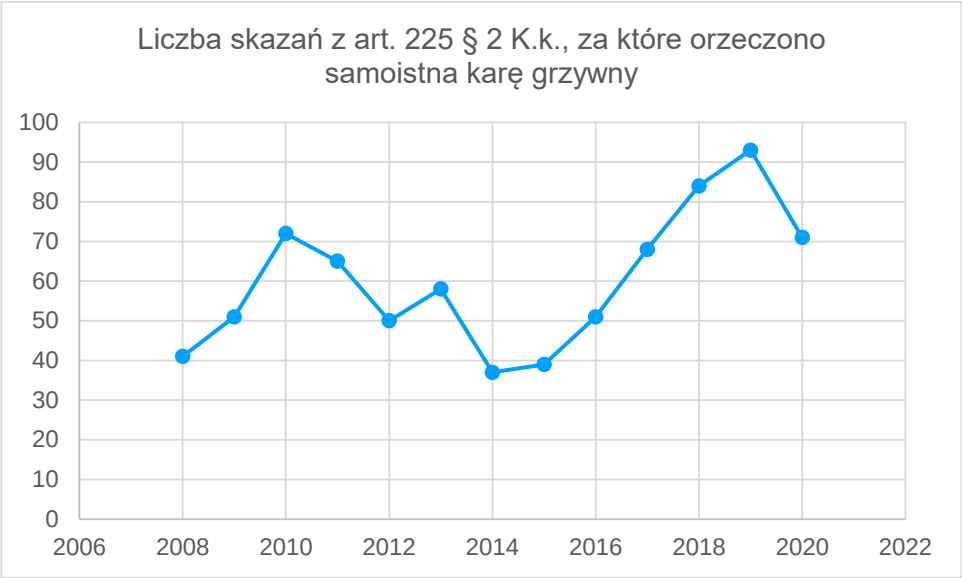
Dane te wskazują na początkowy wzrost liczby skazań w latach 2008–2010 (szczyt w 2010 r. – 125 skazań), a następnie liczba skazań utrzymuje się na poziomie powyżej 110 w latach 2011–2013. Od 2014 r. liczba skazań zaczyna systematycznie spadać, osiągając najniższy poziom w 2016 r. (66 skazań). Po 2016 r. następuje ponownie wzrost liczby osób skazanych i w 2019 r. liczba skazań rośnie do 114. W 2020 r. liczba ta spada do 80, co podobnie jak w przypadku występku z art. 225 §2 k.k., zapewne spowodowane było pandemią COVID-19 i problemami związanymi z funkcjonowaniem sądów w tamtym okresie.

Struktura orzekanych kar za przestępstwo z art. 225 §2 k.k. ukazana została na poniższym wykresie.



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Najczęściej orzekaną karą za udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie inspekcji pracy lub osobie przybranej jej do pomocy w latach 2008-2020 jest grzywna samoistna. Tego rodzaju karę orzeczono aż w 780 na 1271 przypadkach, tj. w 61% przypadków. Liczba orzekanych grzywien systematycznie wzrasta od 2014 roku, a od 2017 r. utrzymuje się na wysokim poziomie (68–93 przypadki rocznie).



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

W analizowanym okresie, trzykrotnie zawieszano wykonanie orzeczonej kary grzywny, w latach 2011 (orzeczona grzywna w przedziale 1501-2000 zł), 2012 (orzeczona grzywna w przedziale 801-1000 zł) i 2014 (orzeczona grzywna w przedziale 2001-5000 zł).

Wysokość orzekanych kar grzywny kształtowała się natomiast w następujący sposób:

LATA	GRZYWNA SAMOISTNA										
	OGÓŁEM	WYMIAR KARY KWOTOWO (w zł)									
		do 100	101-200	201-300	301-500	501-800	801- 1000	1001-1500	1501-2000	2001-5000	ponad 5000
2008	41	0	0	1	4	12	11	3	4	5	1
2009	51	0	0	0	7	6	12	9	11	6	0
2010	72	0	0	0	5	13	22	12	10	9	1
2011	65	0	0	1	8	11	15	11	11	5	3
2012	50	0	0	0	8	17	13	4	5	3	0
2013	58	0	0	1	5	11	15	9	8	9	0
2014	37	0	0	0	3	4	8	7	4	9	2
2015	39	0	0	1	7	4	2	10	10	5	0
2016	51	0	0	0	3	9	5	3	14	15	2
2017	68	0	0	0	1	10	13	10	16	16	2
2018	84	0	0	0	1	9	15	11	21	22	5
2019	93	0	0	1	5	11	16	11	23	23	3
2020	71	0	0	0	1	6	6	13	21	21	3
razem	**780**	**0**	**0**	**5**	**58**	**123**	**153**	**113**	**158**	**148**	**22**

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Z zestawienia wynika, że w przypadku tego występku, podobnie jak w przypadku występku z art. 225 §1 k.k., najczęściej orzekano karę grzywny w przedziale od 501 zł do 5000 zł. Ani razu nie orzeczono grzywny w kwocie do 200 zł, a jedynie pięciokrotnie skazano sprawców na grzywnę w kwocie od 201 do 300 zł. Grzywna w wysokości ponad 5000 zł została natomiast orzeczona w 22 przypadkach. W ostatnich latach zaznacza się również wyraźny wzrost liczby grzywien w wyższych przedziałach kwotowych (2001–5000 zł i ponad 5000 zł). W 2018 i 2019 r. ponad 50% grzywien było orzekanych w tych wyższych przedziałach, co wskazuje na tendencję do zwiększania surowości sankcji finansowych.

Kara ograniczenia wolności była orzekana wobec sprawców występków z art. 225 §2 k.k. rzadko, bo zaledwie w 63 przypadkach, tj. w 8% wszystkich spraw zakończonych prawomocnym skazaniem.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

W dwóch wypadkach, w latach 2010 i 2015 warunkowo zawieszono wykonanie orzeczonej kary ograniczenia wolności, gdy sprawcy zostali skazani na karę ograniczenia wolności w wymiarze 4-6 miesięcy.

LATA	KARA OGRANICZENIA WOLNOŚCI									
	OGÓŁEM	Z ZAWIESZENIEM	WYMIAR KARY							
			1 - 3 M-CY		4 - 6 M-CY		7 - 12 M-CY		>1 R. - 2 L.	
			RAZEM	Z ZAW.	RAZEM	Z ZAW.	RAZEM	Z ZAW.	RAZEM	Z ZAW.
2008	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0
2009	3	0	0	0	1	0	2	0	0	0
2010	4	1	0	0	3	1	1	0	0	1
2011	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
2012	8	0	1	0	5	0	2	0	0	0
2013	3	0	0	0	2	0	1	0	0	0
2014	5	0	1	0	3	0	1	0	0	0
2015	6	1	0	0	5	1	1	0	0	1
2016	6	0	1	0	4	0	1	0	0	0
2017	3	0	1	0	0	0	2	0	0	0
2018	6	0	0	0	4	0	2	0	0	0
2019	9	0	2	0	4	0	2	0	1	0
2020	7	0	2	0	2	0	3	0	0	0
razem	**63**	**2**	**9**	**1**	34	2	19	0	1	2

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Orzekana kara ograniczenia wolności najczęściej wynosiła od 4 do 6 miesięcy (w 34 przypadkach) i 7-12 miesięcy (wobec 19 skazanych). Kara ograniczenia wolności w wymiarze 1-3 miesięcy została orzeczona wobec sprawców w 9 przypadkach, a tylko 1 raz skazano sprawcę na karę ograniczenia wolności w wymiarze powyżej 1 roku do 2 lat. Jako formę ograniczenia wolności, sądy każdorazowo w 63 przypadkach stosowały obowiązek wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne.

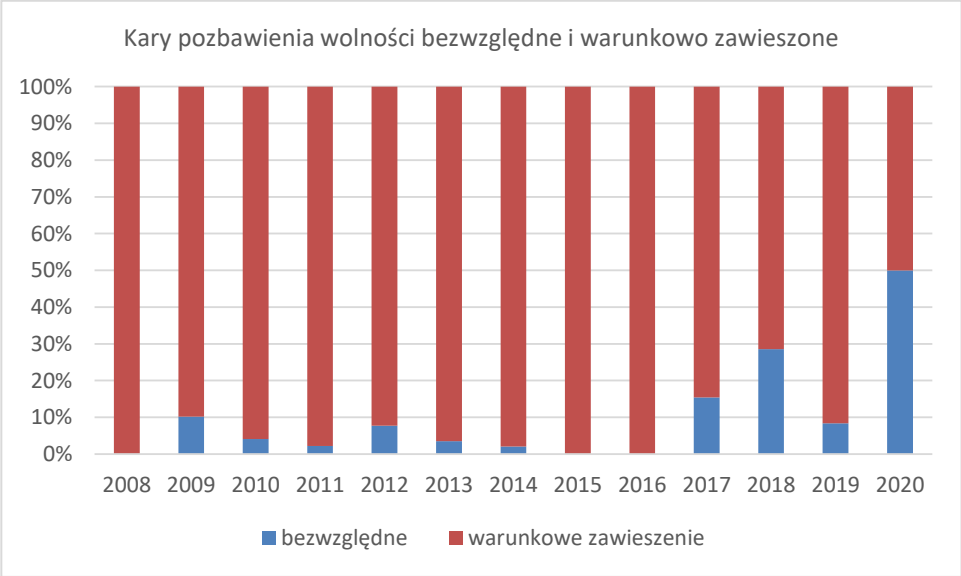
Kara pozbawienia wolności za występek z art. 225 §2 k.k. w latach 2008-2020 została orzeczona 427 razy, tj. w 24% przypadków.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Z powyższego wykresu wynika, że od 2014 liczba orzekanych kar za ten typ przestępstwa zaczęła spadać, a od 2016 r. nie przekracza 14 rocznie, podczas gdy jeszcze w 2013 r. orzeczono za występek z art. 225 §2 k.k. 57 kar pozbawienia wolności. Sytuacja ta jest zatem analogiczna jak w przypadku typu przestępstwa z art. 225 §1 k.k., gdzie wobec malejącej liczby orzekanych kar o charakterze izolacyjnym, wzrosła liczba orzekanych wobec sprawców przestępstw grzywien samoistnych.

Spośród 427 spraw, w których doszło do skazania sprawcy na karę pozbawienia wolności, zaledwie w 24 przypadkach sądy nie zastosowały instytucji warunkowego zawieszenia jej wykonania. Dotyczyło to sytuacji, gdy sprawcy byli skazywani na karę pozbawienia wolności w wymiarze poniżej 1 miesiąca do 6 miesięcy, a zatem w stosunkowo niewielkim wymiarze. W pozostałych przypadkach, gdy orzeczona kara pozbawienia wolności przekraczała okres 6 miesięcy, zawsze sądy warunkowo zawieszały wykonanie kary. Nadto,

w 13 przypadkach przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności, sąd zastosował dozór elektroniczny.



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Zdecydowanie najczęściej za występek z art. 225 §1 k.k. sądy orzekały karę pozbawienia wolności w wymiarze pomiędzy 3 a 6 miesięcy (łącznie 314 przypadków), choć nierzadko zapadały również kary pozbawienia wolności w wymiarze 2 miesięcy (59 przypadków) oraz w przedziale 7-11 miesięcy (26 przypadków). Kara pozbawienia wolności w wymiarze 2 miesięcy lub niższa została orzeczona łącznie w 15 przypadkach. Najrzadziej były orzekane kary pozbawienia wolności najbardziej dolegliwe, tj. w wymiarze 1 roku lub dłuższe. Nastąpiło to łącznie w 13 przypadkach, przy czym 9-krotnie skazano sprawcę na karę pozbawienia wolności w wymiarze 1 roku, a dwukrotnie w wymiarze powyżej 1 roku lecz poniżej 2 lat. W lata 2008-2020 tylko jedna osoba została skazana na 3 lata pozbawienia wolności i należy zaznaczyć, ze jest to najwyższe ustawowe zagrożenie karą za występek z art. 225 §2 k.k.

LATA	KARA POZBAWIENIA WOLNOŚCI												
	OGÓŁEM	WYMIAR KARY											
		Poniżej 1 m-c	1 m-c	2 m-ce	3 m-ce	4-5 m-cy	6 m-cy	7-11 m-cy	1 rok	>1 rok - <2 lata	2 lata	>2 lata - < 3 lata	3 lata
2008	43	0	1	3	8	21	7	3	0	0	0	0	0
2009	59	0	2	7	13	21	9	6	1	0	0	0	0
2010	49	0	2	10	12	19	4	1	1	0	0	0	0
2011	46	0	1	11	10	15	5	3	0	1	0	0	0
2012	52	2	1	10	13	11	13	0	1	1	0	0	0
2013	57	1	4	15	10	22	5	0	0	0	0	0	0
2014	49	0	0	1	9	12	19	4	3	0	1	0	0
2015	22	0	0	1	5	3	10	3	0	0	0	0	0
2016	9	0	0	0	3	1	2	2	0	0	0	0	1
2017	13	0	1	1	0	6	2	1	2	0	0	0	0
2018	14	0	0	0	0	5	7	1	1	0	0	0	0
2019	12	0	0	0	3	5	2	2	0	0	0	0	0
2020	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
razem	427	3	12	59	87	141	86	26	9	2	1	0	1

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Grzywna, obok kary pozbawienia wolności w przypadku przestępstwa z art. 225 §2 k.k. została orzeczona 214 razy i zawsze następowało to z warunkowym jej zawieszeniem. Orzekane kary grzywny najczęściej wynosiły od 301 zł do 1000 zł (56 razy orzeczono grzywnę w kwocie od 301-500 zł, 46 razy orzeczono grzywnę w kwocie od 501-800 zł i 48 razy orzeczono grzywnę w kwocie od 801-1000 zł). Grzywnę w przedziale od 1001 zł do 5000 zł orzekano łącznie 41 razy, a tylko dwukrotnie, w 2009 r. i 2015 r. sąd zasądził od sprawców grzywnę obok kary pozbawienia wolności w wysokości powyżej 5000 zł.

W analizowanym okresie, 1 raz w 2009 r. sąd orzekł wobec sprawcy samoistny środek karny w postaci świadczenia pieniężnego.

LATA	GRZYWNA OBOK POZBAWIENIA WOLNOŚCI										
	OGÓŁEM	WYMIAR KARY (w zł)									
		do 100	101-200	201-300	301-500	501-800	801-1000	1001-1500	1501-2000	2001-5000	Pow. 5000
2008	18	1	1	0	3	4	7	2	0	0	0
2009	31	0	1	2	6	10	7	3	1	0	1
2010	26	0	2	1	9	7	1	1	1	4	0
2011	23	0	0	3	7	3	4	2	2	2	0
2012	26	0	1	0	9	6	3	4	0	3	0
2013	30	0	1	5	8	8	5	0	3	0	0
2014	26	0	0	1	7	6	6	4	2	0	0
2015	15	0	1	1	5	0	5	1	0	1	1
2016	4	0	0	0	1	0	2	1	0	0	0
2017	6	0	0	0	1	1	4	0	0	0	0
2018	5	0	0	0	0	0	2	1	1	1	0
2019	4	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0
2020	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
razem	214	1	7	13	56	46	48	19	11	11	2

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Porównując wysokość orzekanych grzywien można zauważyć, że dolegliwość kary grzywny dla sprawców utrudniana lub udaremniania kontroli z zakresu inspekcji pracy jest zbliżona do tej dla osób, które udaremniają lub utrudniają wykonanie czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska. W obu przypadkach, blisko 60% orzekanych kar grzywny było wyższe niż 1000 zł. W przypadku występku z art. 225 §2 k.k. dostrzegalny jest wyższy procentowy udział kar najbardziej dolegliwych, tj. w wysokości ponad 5000 zł. Orzeczono je w 2,8% przypadków, podczas gdy w przypadku przestępstwa z art. 225 §2 K.k. zaledwie w 1,1%. Nie zmienia to jednak faktu, że sądy rzadko uznają oba te typy przestępstw za wymagające najwyższych sankcji finansowych.

2.2.3. Występek z art. 225 §4 Kodeksu karnego

W okresie od daty wejścia w życie art. 225 §4 k.k., tj. 31 marca 2010 r. do końca roku 2020 liczba osób skazanych za przestępstwo udaremniania lub utrudniania wykonania

czynności służbowych osobie upoważnionej do przeprowadzania czynności w zakresie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku jest bardzo niska. Za ten typ przestępstwa przez 10 lat zostało bowiem skazanych zaledwie 10 osób.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Po raz pierwszy występek z art. 225 §4 k.k. prawomocnie skazana została 1 osoba w roku 2013, tj. po 3 latach obowiązywania art. 225 §4 k.k. W kolejnych dwóch latach, żadna osoba nie została pociągnięta do odpowiedzialności karnej za ten czyn. Najwięcej, bo 4 osoby skazano z art. 225 §4 k.k. w roku 2017. W kolejnych latach była już tendencja spadkowa, zaś w roku 2020 ponownie żadna osoba nie została skazana za to przestępstwo. Powyższe dane wskazują na całkowicie marginalne znaczenie art. 225 §4 k.k. w praktyce, a przepis ten nie spełnia w pełni funkcji prewencyjnej i nie odstrasza potencjalnych sprawców od podejmowania działań niweczących skuteczność kontroli w tym obszarze, o czym była mowa szerzej w rozdziale drugim.

Spośród 10 orzeczonych kar, w 9 przypadkach sądy skazywały sprawców na karę grzywny. Trzykrotnie orzeczono grzywnę w przedziale pomiędzy 801-1000 zł, dwukrotnie w przedziale między 1001-1500 zł oraz w przedziale między 2001-5000 zł i po jednym razie w przedziale pomiędzy 1501-2000 zł oraz powyżej 5000 zł.

W analizowanym okresie nie odnotowano skazania sprawców występków z art. 225 §4 k.k. na karę ograniczenia wolności. Na karę pozbawienia wolności skazano natomiast sprawcę tylko 1 raz w 2016 r. w wymiarze od 4 do 5 miesięcy. Orzekając karę

pozbawienia wolności, sąd zawiesił jednak warunkowo jej wykonanie, nie ustanawiając dozoru.

2.3. Przestępstwa z Kodeksu karnego skarbowego

2.3.1. Przestępstwo skarbowe z art. 83 § 1 Kodeksu karnego skarbowego

Jak wynika z analizowanego opracowania Ministerstwa Sprawiedliwości, najwięcej skazań za czyny w zakresie udaremniania lub utrudniania kontroli nastąpiło na podstawie art. 83 §1 k.k.s., tj. za przestępstwo karnoskarbowe polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia czynności służbowej przez osobę uprawnioną czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej, audytu lub czynności audytowych. Odpowiedzialność karnoskarbową na podstawie tego przepisu poniosły 1882 osoby, przy czym zaznaczyć należy, że w opracowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 2009, 2010 i 2013, obok skazań na podstawie art. 83 §1 k.k.s. wyodrębniono skazania ogólnie z art. 83 k.k.s. w liczbie, odpowiednio 3, 1 i 2 we wskazanych latach. Na potrzeby niniejszej analizy sklasyfikowane odrębnie skazania z art. 83 k.k.s. uwzględniono jednak jako te z art. 83 §1 k.k.s.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Jak wynika z powyższego wykresu, w latach 2008–2015 liczba skazań utrzymywała się na relatywnie stabilnym poziomie (z wyjątkiem wzrostu w 2013 roku), oscylując w przedziale 154–209 rocznie. Od 2016 roku można zaobserwować stopniowy spadek liczby skazań, który w 2019 roku osiąga poziom 70 skazań, natomiast w roku 2020 - 55 skazań, co jest najniższą wartością w analizowanym okresie. Pomijając okres pandemiczny w roku 2020, w latach 2008–2019 i tak dostrzegalny jest znaczący spadek skazań z tego przepisu, bo aż o 60%, ze 176 skazań w roku 2008 do 70 skazań w roku 2019.

Powyższe może się wiązać ze zbiegiem w pewnych sytuacjach odpowiedzialności karno-skarbowej z odpowiedzialnością administracyjną. Przykładowo, zgodnie z dodanym z dniem 1 stycznia 2016 r. art. 262 §1 pkt 2a Ordynacji podatkowej, kontrolowany może zostać ukarany grzywną porządkową za utrudnianie wykonywania czynności przez organ podatkowy, np. gdy bezzasadnie odmówi okazania lub nie przedstawi w wyznaczonym terminie dokumentów, których obowiązek posiadania wynika z przepisów prawa, ksiąg podatkowych, dowodów księgowych będących podstawą zapisów w tych księgach. Takie zachowanie wyczerpuje znamiona przestępstwa karno-skarbowego z art. 83 §1 k.k.s., który wprost, jako przykład czynności sprawczej polegającej na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli wskazuje, nieokazanie księgi lub innego dokumentu dotyczącego prowadzonej działalności gospodarczej wbrew żądaniu kontrolujących. Szerzej ten problem został opisany w Rozdziale drugim.

Nadto, nie bez wpływu na malejącą liczbę skazań za przestępstwo karno-skarbowe z art. 83 §1 k.k.s. może być wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK), który miał na celu usprawnienie działania organów podatkowych oraz ustandaryzowanie przekazywanych do urzędu podatkowego danych elektronicznych, co pozwala na szybkie przeprowadzenie czynności sprawdzających i kontrolnych, a także cyfryzacja kontroli.

Jak już wskazano powyżej, czyn z art. 83 §1 k.k.s. jest zagrożony karą grzywny do 720 stawek dziennych i w 99 % przypadków, sądy taki rodzaj kary orzekały.

Wysokość orzekanych kar grzywny kształtowała się natomiast w następujący sposób:

LATA	GRZYWNA SAMOISTNA										
	OGÓŁEM	WYMIAR KARY KWOTOWO (w zł)									
		do 100	101-200	201-300	301-500	501-800	801- 1000	1001-1500	1501-2000	2001-5000	ponad 5000
2008	175	0	1	1	14	41	25	29	31	24	9
2009	158	0	0	0	24	25	26	26	16	35	6
2010	183	0	1	2	25	17	51	32	20	32	3
2011	169	0	0	0	19	17	38	23	24	38	10
2012	154	0	1	0	9	14	27	31	24	45	3
2013	207	0	0	0	5	30	18	46	36	60	12
2014	180	0	0	0	3	19	15	48	23	63	9
2015	173	0	0	0	0	26	13	38	26	56	14
2016	143	0	0	0	0	6	15	28	19	59	16
2017	113	0	0	0	0	10	4	22	10	47	20
2018	89	0	0	0	0	3	5	12	9	45	15
2019	70	0	0	0	0	2	3	10	13	35	7
2020	54	0	0	0	0	1	3	5	10	30	5
razem	1 868	**0**	3	3	99	211	243	350	261	569	129

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Powyższe zestawienie obrazuje, że wysokość orzekanych kar grzywny za przestępstwo karnoskarbowe z art. 83 §1 k.k.s. jest wyższa niż w przypadku występków z art. 225 k.k. Najczęściej orzekano bowiem karę grzywny w wymiarze pomiędzy 2001-5000 zł (ponad 30 % przypadków). Wobec 129 skazanych orzeczono karę grzywny w wysokości ponad 5000 zł. Grzywny w niskiej wysokości do 300 zł były orzekane bardzo rzadko, w zaledwie 6 przypadkach i mają marginalne znaczenie. Przedziały orzekanych grzywien w kwotach 2001–5000 zł oraz ponad 5000 zł zyskują na znaczeniu w całym analizowanym okresie, na co niewątpliwie ma wpływ wzrost minimalnego, do którego odwołują się regulacje Kodeksu karnego skarbowego w zakresie ustalania wysokości stawki dziennej grzywny. Od 2018 r. w ponad60 % przypadków sądy orzekały grzywny w dwóch najwyższych przedziałach kwotowych ujętych w tabeli.

Powyższe wynika zapewne z faktu, iż sądy, co do zasady, nie mają możliwości orzekania w tych sprawach kary ograniczenia wolności i kary pozbawienia wolności. Chcąc zatem zastosować bardziej dolegliwą karę, orzekają kary grzywny w wyższych wysokościach.

Mimo że przestępstwo karnoskarbowe z art. 83 §1 k.k.s. jest zagrożone wyłącznie karą grzywny do 720 stawek dziennych, to z dostępnego opracowania Ministerstwa Sprawiedliwości

wynika jednak, że w okresie od 2008 do 2020 r., 5-krotnie skazano sprawców przestępstwa z art. 83 §1 k.k.s. na karę ograniczenia wolności i 9-krotnie na karę pozbawienia wolności.

Kara ograniczenia wolności trzykrotnie była orzekana na okres 4-6 m-cy oraz po jednym razie na okres 1-3 m-ce i 7-12 m-cy. Jako formę ograniczenia wolności, sądy czterokrotnie stosowały obowiązek wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne, lecz jeden raz jako formę ograniczenia wolności orzeczono potrącenie wynagrodzenia za pracę na cel społeczny wskazany przez sąd.

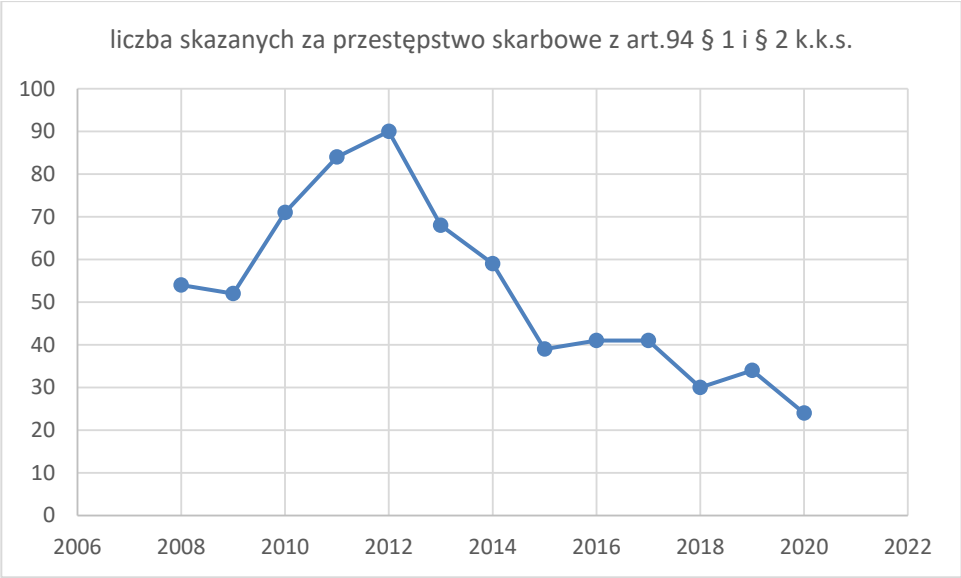
W przypadku skazania sprawców przestępstw skarbowych na karę pozbawienia wolności, każdorazowo zawieszano jej wykonanie. Wymiar orzekanych kar pozbawienia wolności był zróżnicowany, od 2 miesięcy do 1 roku.

Założyć należy, że powyższe przypadki, w których orzeczono wobec sprawców kary inne niż karę grzywny dotyczyły sytuacji, gdy sąd zastosował instytucję nadzwyczajnego obostrzenia kary (art. 37 k.k.s.). W takim bowiem wypadku, zgodnie z art. 38 §1 pkt 2 k.k.s. sąd wymierza karę pozbawienia wolności do roku albo karę ograniczenia wolności, co nie wyłącza wymierzenia także kary grzywny grożącej za to przestępstwo.

Skazując sprawców na karę pozbawienia wolności, sądy w 8 na 9 przypadków orzekały o grzywnie, której wykonanie również warunkowo zawieszano. Zasądzane grzywny nigdy nie były niższe niż w przedziale 2001-5000 zł, a trzykrotnie wysokość zasądzonych grzywien przekraczała kwotę 5000 zł.

2.3.2. Przestępstwo skarbowe z art. 94 §1 i §2 Kodeksu karnego skarbowego

Za przestępstwo skarbowe utrudniania lub udaremniania kontroli celnej w latach 2008-2020 zostało skazanych łącznie 687 osób, przy czym za nieudzielenie wyjaśnień ustnych lub na piśmie mających znaczenie dla kontroli celnej lub nie udostępnienie wymaganych dokumentów dotyczących obrotu z zagranicą towarami lub usługami (art. 94 §1 k.k.s.) odpowiedzialność karną poniosło 70 osób, natomiast za udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania czynności kontrolnych lub dozoru celnego w inny sposób, w szczególności za odmawianie wykonania czynności przygotowawczych do kontroli celnej lub niedopełnienie obowiązku niezwłocznego dostarczenia towaru do miejsca wskazanego przez organ celny (art. 94 §2 k.k.s.) sądy skazały 617 osób.



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Powyższe dane wskazują że w latach 2007–2011 obserwowano wyraźną tendencję wzrostową liczby skazań – z poziomu ok. 55 osób w roku 2007 do 90 w roku 2011, co stanowi najwyższy punkt w analizowanym okresie. Oznacza to niemal dwukrotne zwiększenie liczby osób pociągniętych do odpowiedzialności karnej skarbowej za tego rodzaju czyny. Od roku 2012 nastąpił gwałtowny spadek liczby skazań – w ciągu dwóch lat zmniejszył się on z ok. 90 do 40. W latach 2014–2016 utrzymywał się względnie stabilny poziom orzeczeń, oscylujący wokół 40 skazań rocznie. W dalszym okresie (2017–2020) nastąpiło ponowne obniżenie liczby skazań, która osiągnęła poziom 25 osób w roku 2020.

Czyn z art. 94 §1 i §2 k.k.s. jest zagrożony karą grzywny do 720 stawek dziennych i w większości przypadków sądy na taki rodzaj kary skazywały sprawców.

Wysokość orzekanych kar grzywny kształtowała się natomiast w następujący sposób:

LATA	GRZYWNA SAMOISTNA										
	OGÓŁEM	WYMIAR KARY KWOTOWO (w zł)									
		do 100	101-200	201-300	301-500	501-800	801- 1000	1001-1500	1501-2000	2001-5000	ponad 5000
2008	52	0	0	0	25	13	3	1	5	4	1
2009	52	0	0	1	12	3	15	5	6	8	2
2010	69	0	0	0	26	3	12	17	5	6	0
2011	83	0	0	0	33	5	11	10	10	11	3
2012	89	0	0	0	20	7	10	13	8	30	1
2013	68	0	0	0	0	20	2	13	11	20	2
2014	57	0	0	0	1	6	3	12	13	21	1
2015	38	0	0	0	0	6	2	6	11	12	1
2016	40	0	0	0	0	5	4	7	7	11	6
2017	41	0	0	0	0	4	2	11	5	17	2
2018	30	0	0	0	0	4	3	4	4	14	1
2019	34	0	0	0	0	3	2	9	10	9	1
2020	22	0	0	0	0	1	2	3	9	7	0
razem	675	**0**	0	1	117	80	71	111	104	170	21

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Z powyższego zestawienia wynika, że podobnie jak w przypadku przestępstwa skarbowego z art. 83 §1 k.k.s., za czyn z art. 94 §1 i §2 k.k.s. sądy najczęściej, bo w 25 % przypadków, orzekały karę grzywny w wysokości pomiędzy 2001-5000 zł. Stosunkowo często orzekano karę grzywny w przedziale 301-500 zł (117 przypadków), 1001-1500 zł (111 przypadków) oraz 1501-2000 zł (104 przypadki). Karę grzywny w kwocie powyżej 5000 zł orzeczono zaledwie wobec 21 sprawców.

Wraz z upływem czasu, kary grzywny orzekane są w wyższej wysokości, co zapewne wiąże się wzrost minimalnego, do którego odwołują się regulacje Kodeksu karnego skarbowego w zakresie ustalania wysokości stawki dziennej grzywny.

Jednocześnie jednak 4-krotnie skazano sprawców na karę ograniczenia wolności i 8-krotnie orzeczono wobec sprawców karę pozbawienia wolności. Kara ograniczenia wolności dwukrotnie była orzekana na okres 4-6 m-cy oraz dwukrotnie na okres 7-12 m-cy. Jako formę ograniczenia wolności, sądy stosowały obowiązek wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne. W przypadku skazania sprawców przestępstw skarbowych na karę pozbawienia wolności, tylko jeden raz nie zawieszono warunkowo

jej wykonania, a była to kara orzeczona w wymiarze 6 miesięcy. Pozostałe kary pozbawienia wolności były orzekane w przedziale od 3 miesięcy do 1 roku.

Orzeczenie wobec sprawców kar innych niż kara grzywny zapewne stanowiło konsekwencję zastosowania przez sąd instytucji nadzwyczajnego obostrzenia kary (art. 37 k.k.s.).

Skazując sprawców na karę pozbawienia wolności, sądy tylko 1 raz nie orzekły jednocześnie o grzywnie. Na 7 przypadków orzeczenia kary grzywny obok kary pozbawienia wolności, aż 6-krotnie wykonanie takiej kary warunkowo zawieszano. Wysokość orzekanych grzywien mieściła się w przedziale 2001-5000 zł. Karę grzywny niższą, bo w przedziale od 801-1000 zł orzeczono tylko raz.

2.4. Przestępstwa pozakodeksowe

2.4.1. Przestępstwo z art. 132 Prawa farmaceutycznego

Przestępstwo uregulowane w art. 132 Prawa farmaceutycznego jest jednym z trzech występków polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli, określonym w przepisach pozakodeksowych, które zostało ujawnione w analizowanym opracowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości ukazującym liczby prawomocnie skazanych dorosłych z oskarżenia publicznego według rodzajów przestępstw i wymiaru kary za czyn główny w latach 2008-2020

W przedmiotowym okresie, za ten występek skazano sprawców zalewie 7-krotnie, w latach 2008, 2014, 2016, 2018 i 2020. Co wydaje się interesujące, najwięcej skazań za ten typ przestępstwa nastąpiło w roku 2020, gdy występowała pandemia COVID-19 i, co do zasady, nastąpił znaczący spadek stwierdzanych przestępstw.

Za udaremnianie lub utrudnianie inspekcji albo kontroli działalności wykonywanej na podstawie Prawa farmaceutycznego sądy w 6 na 7 przypadków orzekały karę grzywny. Wysokość orzekanej grzywny sądy określały na poziomie 1501-2000 zł (3 przypadki), 2001-5000 zł (1 przypadek) i dwukrotnie powyżej 5000 zł. Jeden raz, w 2018 r. sąd za to przestępstwo orzekł wobec sprawcy samoistny środek karny – świadczenie pieniężne. Przypadków skazania sprawy przestępstwa z art. 132 Prawa farmaceutycznego na karę ograniczenia wolności albo karę pozbawienia wolności nie odnotowano.

2.4.2. Przestępstwo z art. 50b ustawy o ochronie osób i mienia

Za udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie upoważnionej do przeprowadzenia kontroli działalności gospodarczej wykonywanej w zakresie usług ochrony osób i mienia, do końca 2020 r. do odpowiedzialności karnej została pociągnięta jedna osoba, która została skazana na karę grzywny w wysokości 2001-5000 zł. Należy mieć jednak na uwadze, że ten przepis karny został dodany do ustawy o ochronie osób i mienia w dniu 14 listopada 2018 r., zatem na dzień sporządzania dostępnych statystyk, obowiązywał on przez niewiele ponad 2 lata. Mając na uwadze średni czas trwania postępowań karnych w sprawach zakończonych prawomocnie w I instancji w sądach rejonowych, który w roku 2018 wynosił 4,8 miesiąca [823], a także uwzględniając konieczność przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, dane te mogę nie być miarodajne i nie ukazywać rzeczywistej skali przestępczości. Z drugiej jednak strony, liczba podmiotów, które posiadają koncesję na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia wynosiła na dzień 16 stycznia 2025 r. - 5520[824]. W konsekwencji potencjalna liczba podmiotów, u których może być prowadzona kontrola jest niewielka, a tym samym również liczba potencjalnych podmiotów przestępstwa jest nieduża, co niewątpliwie ma wpływ na znikomą liczbę takich czynów w praktyce.

2.4.3. Przestępstwo z art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego

Trzecim rodzajem przestępstw pozakodeksowych obejmujących jednak wyłącznie udaremnianie kontroli, które zostały wyszczególnione w zestawieniu Ministerstwa Sprawiedliwości, jest czyn określony w art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, który przewiduje odpowiedzialność karną za udaremnianie określonych ustawą czynności organów administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego. Mimo że przepis ten nie zawęża jego zastosowania wyłącznie do udaremniania kontroli prowadzonej przez właściwe organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia, to jednak

[823] Wymiar sprawiedliwości w kryzysie (zapis konferencji prasowej), https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/sprawne-funkcjonowanie-wymiaru-sprawiedliwosci.html, (dostęp: 05.11.2025 r.).

[824] Odpowiedź MSWiA z dnia 16.01.2025 r., znak: DBI-WODO.06770.3.4.2005.AW za zapytanie skierowane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

w praktyce odpowiedzialność karna na podstawie art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego będzie faktycznie dotyczyła właśnie kontroli.

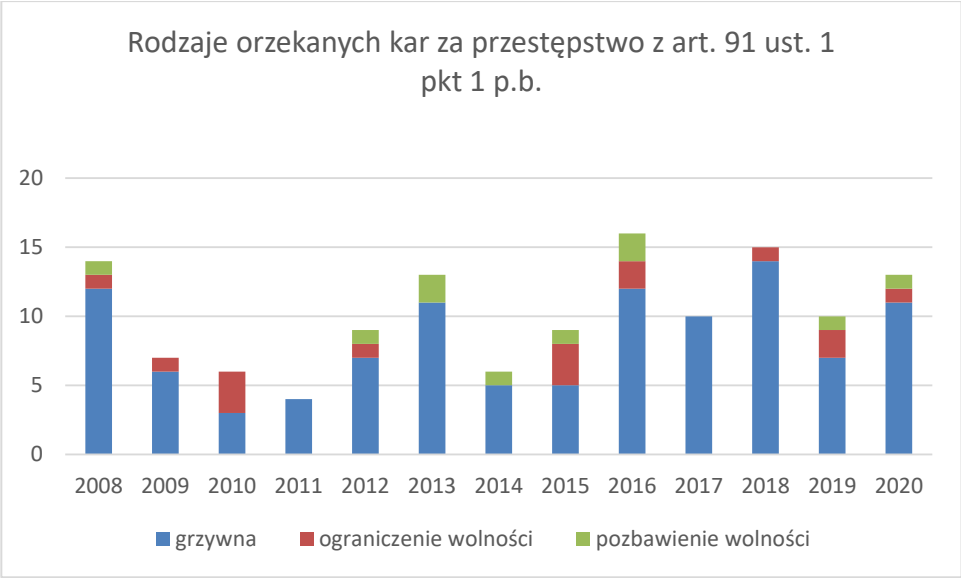
Statystyki w latach 2008, 2010, 2011 i 2019, niezależnie od czynu z art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, odnoszą się także do art. 91 ust. 1 tej ustawy. Są to w roku 2008 – 2 przypadki skazań, a w latach 2010-2011 i 2019 po 1 przypadku. Na potrzeby niniejszej analizy sklasyfikowane odrębnie skazania z art. 91 ust. 1 Prawa budowlanego uwzględniono jednak jako te z art. 91 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Za to przestępstwo w latach 2008-2020 odpowiedzialność karną poniosły 132 osoby, czyli rocznie średnio 11 osób. W praktyce znaczenie tego przepisu jest zatem niewielkie w porównaniu z innymi przepisami prawa karnego, szczególnie w odniesieniu do przestępstw o wysokiej społecznej szkodliwości.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

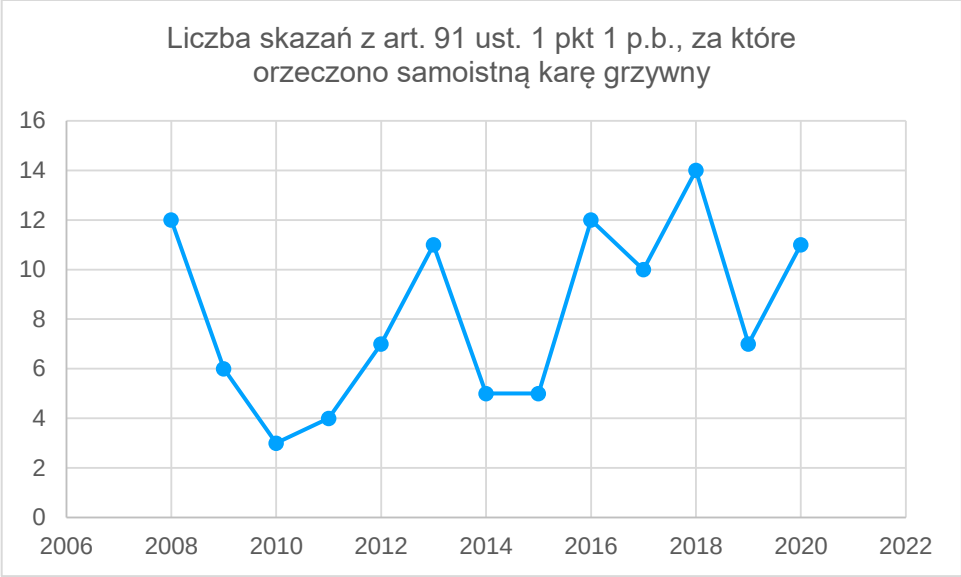
Jak widać na powyższym wykresie, liczba skazanych jest wyraźnie zmienna w analizowanym okresie. Najniższy poziom liczby skazanych odnotowano w roku 2011 (4 osoby), najwyższy zaś w roku 2016 (16 osób). W ostatnich latach, od 2017 r. wahania są umiarkowane, na poziomie 10–14 osób.

Struktura orzekanych kar za przestępstwo z art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego ukazana została poniżej.



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Podobnie jak w przypadku pozostałych przestępstw polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, najczęściej orzekaną karą za przestępstwo z art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w analizowanym okresie była grzywna samoistna, którą orzeczono wobec 107 sprawców, tj. 81% spraw. W każdym roku grzywna jest dominującym środkiem represji.



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Wysokość orzekanych kar grzywny kształtowała się natomiast w następujący sposób:

LATA	GRZYWNA SAMOISTNA										
	OGÓŁEM	WYMIAR KARY KWOTOWO (w zł)									
		do 100	101-200	201-300	301-500	501-800	801- 1000	1001-1500	1501-2000	2001-5000	ponad 5000
2008	12	0	0	0	7	2	3	0	0	0	0
2009	6	0	1	1	1	3	0	0	0	0	0
2010	3	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0
2011	4	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0
2012	7	0	0	0	0	3	3	0	1	0	0
2013	11	0	0	1	5	3	1	1	0	0	0
2014	5	0	0	0	0	1	1	1	2	0	0
2015	5	0	0	0	0	0	1	2	0	2	0
2016	12	0	0	0	2	1	1	3	5	0	0
2017	10	0	0	0	2	2	0	1	1	2	2
2018	14	0	1	0	0	2	1	1	8	0	1
2019	7	0	0	0	3	0	1	0	0	2	1
2020	11	0	2	0	1	2	0	0	2	4	0
razem	**107**	**0**	**4**	**2**	**24**	**22**	**12**	**10**	**19**	**10**	**4**

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Inaczej niż w przypadku pozostałych omówionych przestępstw, za czyn z art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego orzekane są grzywny w niższej wysokości. W tym wypadku dominują bowiem grzywny w przedziale od 301-500 zł (24 przypadki) oraz od 501-800 zł (22 przypadki). Grzywny w wyższej wysokości występowały rzadziej, z największą liczbą w przedziale 2001–5000 zł (19 przypadków). Najbardziej dolegliwa grzywna w kwocie ponad 5000 zł została orzeczona zaledwie 4-krotnie, w ostatnich latach przed pandemią COVID-19. W całym okresie nie orzeczono żadnej grzywny poniżej 100 zł, zaś grzywnę w przedziale 101-300 zł orzeczono zaledwie w 6 przypadkach, ze względu na niewielką skuteczność tego rodzaju symbolicznych sankcji.

W ostatnich latach zauważalny jest wzrost liczby grzywien w wyższych przedziałach, a w roku 2020 aż ponad połowa orzeczeń była w przedziałach od 1501 zł wzwyż. Wartości poniżej 500 zł nadal dominują, ale ich udział stopniowo maleje

Również w przypadku przestępstwa z art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, kara ograniczenia wolności była orzekana dość rzadko, bo w latach 2008–2020 zastosowano ją zaledwie w 15 przypadkach.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

W analizowanym okresie jednokrotnie (w 2016 r.) sąd skorzystał z możliwości warunkowego zawieszenia orzeczonej kary ograniczenia wolności, gdy sprawca została skazany na karę ograniczenia wolności w wymiarze od 4 do 6 miesięcy. Kara ograniczenia wolności była też orzekana w takim wymiarze najczęściej, bowiem w 10 przypadkach. Pięciokrotnie sądy orzekały wobec sprawców tego typu przestępstw karę ograniczenia wolności w wymiarze od 1 do 3 miesięcy. Kary ograniczenia wolności w wyższym wymiarze nie orzekano. Jako formę ograniczenia wolności, każdorazowo sądy orzekały obowiązek wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne.

LATA	KARA OGRANICZENIA WOLNOŚCI									
	OGÓŁEM	Z ZAWIESZENIEM	WYMIAR KARY							
			1 - 3 M-CY		4 - 6 M-CY		7 - 12 M-CY		>1 R. - 2 L.	
			RAZEM	Z ZAW.	RAZEM	Z ZAW.	RAZEM	Z ZAW.	RAZEM	Z ZAW.
2008	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
2009	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
2010	3	0	2	0	1	0	0	0	0	0
2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2012	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
2013	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	3	0	0	0	3	0	0	0	0	0
2016	2	1	1	0	1	1	0	0	0	0
2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2018	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
2019	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0
2020	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
razem	15	**1**	5	0	10	1	0	0	0	0

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Sprawców przestępstwa określonego w art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w latach 2008-2020 sądy skazały na karę pozbawienia wolności zaledwie w 10 przypadkach, zatem ma ona marginalne znaczenie. Jednocześnie, tylko jeden raz nie zastosowano instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary, w 2019 r., gdy sprawca został skazany na 2 miesiące pozbawienia wolności. Nie stosowano również dozoru elektronicznego.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Wymierzając karę pozbawienia wolności za popełnienie przestępstwa polegającego na udaremnianiu kontroli prowadzonej przez właściwe organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia, sądy najczęściej skazywały sprawców na 3 miesiące pozbawienia wolności, przy czym w ostatnich latach 2019-2020 skazywano na karę pozbawienia wolności w wymiarze 2 miesięcy. W żadnym wypadku wobec sprawców nie orzeczono kary pozbawienia wolności w wymiarze wyższym niż 4-5 miesięcy.

Grzywna obok kary pozbawienia wolności została orzeczona przez sąd dwukrotnie, w 2014 r. i 2015 r. w przedziale kwotowym, odpowiednio 801-1000 zł oraz 301-500 zł i w obu przypadkach sąd warunkowo zawiesił jej wykonanie.

LATA	KARA POZBAWIENIA WOLNOŚCI								
	OGÓŁEM	WYMIAR KARY							
		1 m-c	2 m-ce	3 m-ce	4-5 m-cy	6 m-cy	7-11 m-cy	1 rok	>1 rok - <2 lata
2008	1	0	0	0	1	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2012	1	0	0	1	0	0	0	0	0
2013	2	0	0	2	0	0	0	0	0
2014	1	0	1	0	0	0	0	0	0
2015	1	0	0	0	1	0	0	0	0
2016	2	0	0	2	0	0	0	0	0
2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019	1	0	1	0	0	0	0	0	0
2020	1	0	1	0	0	0	0	0	0
razem	10	**0**	3	5	2	0	0	0	0

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, opracowanie własne

Podsumowanie

Realizując zasadniczy cel niniejszej rozprawy, jakim było usystematyzowanie i przeprowadzenie kompleksowej analizy obowiązujących regulacji prawnych penalizujących utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej, konieczne było w pierwszej kolejności określenie zakresu i charakteru kompetencji kontrolnych przysługujących tym podmiotom. Ustalenie faktycznego znaczenia i zasięgu uprawnień kontrolnych oraz odpowiadających im obowiązków kontrolowanych stanowiło warunek niezbędny do dalszej oceny mechanizmów odpowiedzialności karnej za naruszenia obowiązku współdziałania z organem kontrolnym. Dopiero bowiem poznanie i uporządkowanie systemu instrumentów prawnych, jakimi dysponują podmioty kontrolujące, pozwala na właściwe zrozumienie istoty czynów zabronionych, których przedmiotem ochrony jest prawidłowy przebieg czynności kontrolnych.

W wyniku przeprowadzonych analiz ustalono, że system uprawnień kontrolnych w polskim prawie cechuje się znacznym zróżnicowaniem, co jest konsekwencją braku jednej kompleksowej regulacji dotyczącej kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej. Kompetencje kontrolne określone są w licznych aktach prawnych, począwszy od ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, Ordynacji podatkowej, czy ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, przez regulacje dotyczące wyspecjalizowanych inspekcji, po szereg ustaw szczegółowych, w których kontrola stanowi element realizacji zadań własnych poszczególnych podmiotów administracji publicznej. Wszystkie one, działając w ramach przyznanych kompetencji, realizują funkcję kontrolną państwa, która - mimo rozproszenia normatywnego - zachowuje wspólny cel w postaci zapewnienia zgodności działań jednostek z prawem i z innymi wartościami oraz ochrony interesu publicznego w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego.

Pomimo tej rozproszonej konstrukcji możliwe było zidentyfikowanie uniwersalnych kategorii uprawnień, które powtarzają się w poszczególnych rodzajach kontroli. Ich istota sprowadza się zwykle do zapewnienia kontrolującym realnej możliwości zbadania określonego stanu faktycznego, porównania go z obowiązującymi normami prawnymi oraz sformułowania wniosków i zaleceń pokontrolnych. Zakres tych uprawnień jest niezwykle szeroki i zróżnicowany, lecz ich trzon ma charakter wspólny, a mianowicie obejmuje prawo wstępu do obiektów i pomieszczeń, żądania dokumentów i wyjaśnień, dokonywania oględzin oraz zabezpieczania dowodów. W praktyce oznacza to, że kontrolujący mogą poruszać się po terenie

jednostki kontrolowanej, przebywać w jej pomieszczeniach, obserwować przebieg czynności zawodowych, żądać wglądu do ksiąg rachunkowych, ewidencji, nośników danych elektronicznych oraz innych materiałów mających znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego. W wielu przypadkach kontrolujący posiadają także prawo do przeprowadzania czynności o charakterze materialno-technicznym, takich jak pobór próbek czy wykonanie określonych pomiarów.

W relacji do uprawnień organów kontrolnych pozostają obowiązki kontrolowanego, które mają charakter komplementarny celem zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu kontrolnego. Najważniejszym i najbardziej uniwersalnym z nich jest obowiązek współdziałania kontrolowanego z kontrolującym go podmiotem. Obejmuje on zarówno udostępnienie żądanych dokumentów, ewidencji i danych elektronicznych, jak i obowiązek udzielania wyjaśnień oraz umożliwienia przeprowadzenia czynności faktycznych, takich jak oględziny, pomiary czy pobór próbek. Nadto, kontrolowany ma obowiązek zapewnienia warunków techniczno-organizacyjnych do przeprowadzenia kontroli. Kontrolowany podmiot zobowiązany jest udostępnić pomieszczenia, sprzęt biurowy, urządzenia techniczne, a także inne środki umożliwiające wykonywanie czynności kontrolnych w sposób sprawny i bezpieczny. W praktyce oznacza to obowiązek udostępnienia stanowisk pracy, komputerów, nośników danych, a także stworzenia warunków do przechowywania dokumentów lub zabezpieczonych próbek. Do obowiązków kontrolowanego należy ponadto zaliczyć obowiązek niezakłócania przebiegu kontroli, czyli powstrzymanie się od działań utrudniających lub udaremniających czynności organu. Przejawem naruszenia tego obowiązku może być m.in. odmowa dopuszczenia kontrolujących do pomieszczeń, nieudostępnienie dokumentacji, nieodbieranie wezwań, wprowadzanie w błąd co do okoliczności faktycznych lub celowe opóźnianie udzielenia informacji.

W zależności od rodzaju naruszenia i podmiotu kontrolującego, zachowania skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli mogą stanowić podstawę odpowiedzialności prawnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli. W świetle przeprowadzonej w niniejszej rozprawie analizy należy stwierdzić, że obecne zróżnicowanie reżimów odpowiedzialności za zachowania polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli - raz jako przestępstwa, raz jako wykroczenia, niekiedy jako delikty administracyjne - co do zasady nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. We wszystkich przypadkach porównywalne zachowania godzą w to samo dobro prawne, jakim jest prawidłowy tok czynności kontrolnych. Mimo to podpadają one pod różne reżimy odpowiedzialności i są zagrożone różnymi sankcjami.

Wyraźnym tego przykładem jest kontrast między kwalifikacją utrudniania lub udaremniania kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli jako przestępstwo a utrudnianiem kontroli prowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe będące wykroczeniem, gdy przedmiot ochrony pozostaje tożsamy, gdyż jest nim zapewnienie skuteczności kontroli państwowej nad środkami i majątkiem publicznym.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia na gruncie regulacji odnoszących się do szeroko pojmowanego obrotu gospodarczego i kontroli wykonywanej przez Komisję Nadzoru Finansowego. Również w odniesieniu do czynów polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu czynności kontrolnych tego podmiotu ustawodawca wprowadził niekonsekwentny i niejednolity model odpowiedzialności, w którym zbliżone zachowania skierowane przeciwko temu samemu podmiotowi kontrolującemu mogą być kwalifikowane bądź jako wykroczenie, bądź jako przestępstwo. Chodzi o przestępstwa z art. 46 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym i z art. 20b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz o wykroczenia z art. 184 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi i z art. 42 ust. 1 o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom. Celem tych czynów zabronionych jest zapewnienie niezakłóconego przebiegu czynności kontrolnych wykonywanych przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz ochrona zaufania do mechanizmów nadzoru nad rynkiem finansowym i stabilności obrotu gospodarczego. Każdy z tych przepisów penalizuje w istocie te same zachowania, a mianowicie odmowę współpracy z inspektorami Komisji Nadzoru Finansowego, nieprzedstawienie dokumentacji, uniemożliwienie wstępu do siedziby, czy zatajanie informacji. Mają one więc charakter zbieżny co do strony przedmiotowej i chronionego dobra, a różnice między nimi wynikają głównie z zakresu zastosowania poszczególnych ustaw.

Zróżnicowanie zasad odpowiedzialności szczególnie wyraźnie ujawnia się także w regulacjach odnoszących się do kontroli wykonywanej przez organy nadzorujące obszary o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, w tym w sferze przeciwdziałania rozpowszechniania broni masowego rażenia, obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz handlu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W tej grupie regulacji utrudnianie lub uniemożliwianie czynności kontrolnych zostało ujęte zarówno jako przestępstwo, co ma miejsce w art. 140 ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym i art. 31 ustawy o wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań,

produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów, jak i wykroczenie, jak jest w art. 65 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego i art. 35 ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Czyny te, choć występują w różnych aktach prawnych, mają w swej istocie tożsamy przedmiot ochrony jakim jest zapewnienie skuteczności działań kontrolnych w sferach szczególnie wrażliwych z punktu widzenia porządku publicznego i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz zbliżony mechanizm naruszenia, polegający na utrudnianiu lub udaremnianiu czynności podmiotu kontrolującego. Wszystkie omawiane typy, zarówno przestępstwa, jak i wykroczenia, odnoszą się do działań, które utrudniają organom państwa weryfikację zgodności z prawem działalności w obszarach o potencjalnym zastosowaniu militarnym bądź strategicznym. Kontrole te mają charakter szczególny i są prowadzone przez wyspecjalizowane organy, często w ramach współpracy międzynarodowej, a ich celem jest zapobieganie zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego, zdrowia ludzkiego czy zobowiązań Polski wynikających z prawa międzynarodowego. Zróżnicowanie to trudno uznać za racjonalne. W rzeczywistości bowiem zarówno w przypadku kontroli dotyczącej materiałów wybuchowych stosowanych w przemyśle cywilnym, jak i kontroli obrotu strategicznymi towarami i technologiami, skutki utrudnienia czynności kontrolnych mogą być porównywalne z tymi, które występują w przypadku kontroli obrotu wojskowego czy broni chemicznej. W każdej z tych dziedzin brak skutecznej kontroli może prowadzić do realnego zagrożenia życia, zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego.

Katalog czynów zakwalifikowanych jako wykroczenia w sytuacji, gdy rodzaj chronionego dobra nie wskazuje na to, aby ich szkodliwość społeczna była niższa niż czynów o zbliżonych charakterze stanowiących przestępstwa, jest szerszy. Przykładem takich wykroczeń jest także utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez wyspecjalizowane inspekcje jakie jak Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, kontroli gospodarowania wodami, kontroli wykonywanej przez organy dozoru technicznego, czy też kontroli prowadzonej na podstawie Prawa atomowego. Z drugiej strony, jako przestępstwo zakwalifikowane zostało utrudnianie lub uniemożliwianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym, czyli aktu prawnego o mniejszej doniosłości społecznej, stosowanego sporadycznie.

Takie zróżnicowanie reżimów odpowiedzialności za utrudnianie lub udaremnianie kontroli ma istotne znaczenie nie tylko dla spójności systemu prawa, lecz również dla realnej

dolegliwości sankcji grożących za porównywalne czyny. W praktyce przekłada się to na dysproporcje w poziomie represji karnej, które trudno uzasadnić w świetle konstytucyjnych zasad proporcjonalności i równości wobec prawa. Zróżnicowanie to prowadzi bowiem do sytuacji, w której czyny o zbliżonym charakterze, skutkach i stopniu społecznej szkodliwości są zagrożone sankcjami o różnej surowości. W zależności od aktu prawnego, ten sam typ zachowania, np. odmowa dopuszczenia inspektorów do przeprowadzenia kontroli, czy nieprzedstawienie dokumentacji, może skutkować jedynie grzywną w wysokości kilkuset lub kilku tysięcy złotych, albo karą pozbawienia wolności sięgającą trzech lat. W konsekwencji, rodzaj i wysokość sankcji zależą nie od rzeczywistego stopnia naruszenia dobra prawnego, lecz od tego, w jakim reżimie prawnym dana kontrola jest prowadzona. Przykładowo, utrudnianie kontroli wykonywanej przez Państwową Inspekcję Sanitarną czy Inspekcję Weterynaryjną stanowi wykroczenie zagrożone wyłącznie karą grzywny do 5000 zł, podczas gdy utrudnianie kontroli inspektora pracy, mimo że dotyczy podobnego obowiązku współdziałania z organem władzy publicznej, jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat trzech stypizowanym w art. 225 § 2 k.k. Z kolei w obszarze nadzoru nad rynkiem finansowym różnica w surowości sankcji jest jeszcze bardziej jaskrawa, gdyż czyn opisany w art. 184 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi stanowiący wykroczenie zagrożony jest grzywną do 5000 zł, podczas gdy zachowanie o niemal identycznych znamionach określone w art. 20b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym będące przestępstwem zagrożone jest karą grzywny do 500 000 zł lub pozbawienia wolności do lat dwóch.

Analogiczne niespójności występują również w sferze czynów zabronionych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Utrudnianie kontroli obrotu materiałami wybuchowymi przeznaczonymi do użytku cywilnego stanowi wykroczenie zagrożone wyłącznie karą grzywny, podczas gdy utrudnianie kontroli obrotu bronią, amunicją lub technologią o przeznaczeniu wojskowym jest przestępstwem, za które grozi kara pozbawienia wolności do trzech lat. Trudno racjonalnie uzasadnić, dlaczego ustawodawca różnicuje sankcje w sytuacjach, gdy oba zachowania zagrażają w równym stopniu bezpieczeństwu publicznemu.

Jest więc tak, że typy wykroczeniowe obejmują dziś liczne czyny, które z punktu widzenia wagi dobra chronionego powinny stanowić przestępstwa. Prowadzi to do deprecjacji reakcji karnej państwa wobec zachowań realnie godzących w bezpieczeństwo zbiorowe lub prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej. Z drugiej strony, traktowanie mniej istotnych naruszeń jako przestępstw, czego przykładem jest utrudnianie kontroli w zakresie leśnego materiału rozmnożeniowego prowadzi do nadmiernej represyjności w sferach o marginalnym znaczeniu dla interesu publicznego i indywidualnego.

Taki brak spójności w doborze sankcji osłabia funkcję gwarancyjną prawa karnego, prowadzi do rozchwiania ocen aksjologicznych i narusza zasadę równości podmiotów wobec prawa w podobnych stanach faktycznych. Co więcej, różnice te mają wpływ nie tylko na wymiar kary, lecz wiążą się z tym również inne konsekwencje prawne, w szczególności status osoby skazanej, możliwość wpisu do rejestru karnego, zastosowanie środków probacyjnych, czy okres zatarcia skazania.

Warto w tym miejscu zauważyć, że różnicowanie sankcji występuje nie tylko między odrębnymi reżimami odpowiedzialności, ale również wewnątrz każdego z nich. Ustawodawca nie zachowuje spójności w zakresie rodzaju i wysokości kar nawet w obrębie wykroczeń czy przestępstw o zbliżonym charakterze i tożsamym przedmiocie ochrony. Dla przykładu, w przestępstwach z art. 32a ustawy o publicznej służbie krwi, jak i w art. 67 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych przyjęto maksymalny wymiar kary pozbawienia wolności do roku, mimo znacznej doniosłości chronionego dobra. Udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest natomiast zagrożone wyłącznie karą grzywny.

Podobnie wykroczenie z art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa jest zagrożone jedynie karą grzywny, podczas gdy pozostałe wykroczenia skierowane przeciwko prowadzonym przez wyspecjalizowane inspekcje są zagrożone dodatkowo karą aresztu do 30 dni i ograniczenia wolności. Warto również zwrócić uwagę na wyższe zagrożenie karą grzywny w przypadku wykroczenia utrudniania działalności Państwowej Inspekcji Pracy. Pomijając sygnalizowane w rozdziale drugim problemy w zakresie relacji pomiędzy art. 225 §2 k.k. a art. 283§ 2 pkt 8 k.p., utrudnianie działalności Państwowej Inspekcji Pracy jest zagrożone karą grzywny od 1000 zł do 30 000 zł, co mimo dużej doniosłości społecznej tego wykroczenia, trudno uzasadnić w kontekście standardowego zagrożenia karą grzywny do 5000 zł w przypadku działań skierowanych przeciwko kontroli prowadzonej przez inne inspekcje. Całkowicie pozbawione racjonalności wydaje się również ustanowienie sankcji za udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie Prawa atomowego wyłącznie w postaci grzywny w wysokości 20 do 5000 zł, zgodnie z art. 24 §1 k.w.

Dokonując oceny spójności regulacji w zakresie odpowiedzialności prawnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej nie sposób pominąć występujących w ustawach szczególnych deliktów administracyjnych, wprowadzanych nierzadko w miejsce dotychczasowych regulacji, które kwalifikowały

określone zachowanie jako wykroczenie lub przestępstwo. Zjawisko tzw. konwersji odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną, szerzej opisane w rozdziale czwartym, ma istotny wpływ na kształt współczesnego systemu sankcji i stanowi jeden z kluczowych przejawów procesu administratywizacji prawa karnego. Przykładem tego typu zmian są m.in. przepisy ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, ustawy o ochronie zabytków, czy ustawy o wyrobach medycznych.

Jednocześnie jednak należy zauważyć, że coraz częściej ustawodawca już na etapie tworzenia nowych regulacji pierwotnie przewiduje odpowiedzialność administracyjną za określone naruszenia, pomijając zupełnie konstrukcję sankcji karnych za przestępstwa lub wykroczenia. Zjawisko to widoczne jest chociażby w przypadku regulacji odnoszących się do obszaru nowych technologii i cyfryzacji życia publicznego, w których tradycyjne instrumenty prawa karnego zastępowane są środkami o charakterze administracyjno-finansowym. Takie rozwiązanie przyjęto w omówionej w niniejszej rozprawie ustawie o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej czy w ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej, w której również został w art. 444 ust. 1 pkt 92 przewidziany delikt administracyjny w postaci utrudniania lub uniemożliwiania wykonywania czynności kontrolnych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej[825].

O ile motywem takiego podejścia bywa dążenie do usprawnienia i przyspieszenia reakcji państwa na naruszenia prawa, to w rzeczywistości prowadzi ono do pogłębienia rozproszenia norm sankcyjnych oraz osłabienia gwarancyjnego charakteru prawa karnego. Delikt administracyjny, choć nie ma charakteru karnego, w istocie nierzadko pełni funkcję represyjną i prewencyjną, a jego wymierzenie, często w znacznych kwotach, stanowi dla adresata sankcję o większej dolegliwości niż grzywna w prawie karnym.

Przeprowadzone w niniejszej rozprawie badania wykazały jednoznacznie, że obowiązujący w Polsce system odpowiedzialności za utrudnianie lub udaremnianie kontroli ma charakter rozproszony, niespójny i często nieproporcjonalny. Zróżnicowanie stosowanych przez ustawodawcę reżimów odpowiedzialności karnej za przestępstwa i za wykroczenia oraz odpowiedzialności administracyjnej często nie wynika z różnic w zakresie chronionego dobra, lecz najprawdopodobniej z przyczyn techniczno-legislacyjnych, na które może mieć wpływ fragmentaryczny sposób stanowienia prawa, co wiązać można także z brakiem spójnego namysłu ustawodawcy nad taką odpowiedzialnością w ogóle. W efekcie te same lub zbliżone zachowania godzące w identyczne dobro prawne, jakim jest prawidłowy tok czynności

[825] Dz. U. poz. 1221 ze zm.

kontrolnych prowadzonych przez podmioty administracji publicznej, są zagrożone różnymi sankcjami.

Dla zapewnienia spójności systemu, a także dla wzmocnienia funkcji gwarancyjnej prawa karnego konieczne jest zatem podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do jego uporządkowania i ujednolicenia odnośnie do odpowiedzialności za utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych. Proponowane rozwiązania powinny opierać się na dwóch zasadniczych filarach: Pierwszym powinno być utworzenie jednego, ogólnego typu przestępstwa, stanowiącego podstawę odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej umieszczonego w rozdziale XXIX Kodeksu karnego „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego". Drugi filar powinien sprowadza się do wprowadzenia norm kolizyjnych pozwalających na równoległe funkcjonowanie tego reżimu z odpowiedzialnością administracyjną, bez ryzyka podwójnej represji.

W świetle zasad racjonalnej polityki karnej zasadne jest przyjęcie, że wszystkie czyny polegające na świadomym utrudnianiu lub udaremnianiu czynności kontrolnych prowadzonych przez podmioty administracji publicznej powinny zostać objęte jednolitym typem przestępstwa umieszczonym w Kodeksie karnym. Typ ten miałby charakter powszechny, choć w praktyce, jak to się dzieje obecnie, zakres podmiotów ponoszących odpowiedzialność byłby zwykle ograniczony do osób pełniących określone funkcje lub wykonujące obowiązki u kontrolowanego, a więc kierowników jednostek, członków organów zarządzających, pracowników, pełnomocników, osób upoważnionych do reprezentowania lub prowadzenia spraw przedsiębiorcy, a także innych osób faktycznie organizujących lub nadzorujących działalność kontrolowanego podmiotu. To właśnie te osoby, z racji zajmowanego stanowiska lub powierzonych obowiązków, posiadają faktyczną możliwość utrudnienia lub uniemożliwienia kontroli poprzez brak dostępu do dokumentów, obiektów czy nieudzielenie informacji.

W proponowanym modelu przestępstwo to chroniłoby prawidłowy tok czynności kontrolnych jako dobro o charakterze publicznym, bez względu na to, czego kontrola dotyczy. Pozwoliłoby to na eliminację sytuacji, w której to samo zachowanie w jednej ustawie stanowi wykroczenie, w innej przestępstwo, a w jeszcze innej delikt administracyjny.

Zróżnicowanie stopnia represji i indywidualizacja kary w proponowanym modelu następowałyby nie poprzez mnożenie typów szczegółowych w poszczególnych ustawach, lecz w ramach jednego, ogólnego typu przestępstwa, przy wykorzystaniu istniejących mechanizmów prawa karnego, które pozwalają na elastyczne dostosowanie reakcji państwa

do stopnia winy i społecznej szkodliwości czynu. Kodeks karny przewiduje bowiem szereg instytucji umożliwiających zarówno odstąpienie od represji, jak i jej złagodzenie, gdy zachodzi taka potrzeba.

Po pierwsze już przepis art. 1 §2 k.k. pozwala na wyłączenie przestępności czynu, gdy jego społeczna szkodliwość jest znikoma. Oznacza to, że w ramach jednolitego typu przestępstwa utrudniania lub udaremniania kontroli, zachowania o marginalnym znaczeniu nie prowadziłyby do odpowiedzialności karnej. Po drugie, art. 53 k.k. zawiera kompleksowe dyrektywy wymiaru kary, które umożliwiają sądowi indywidualizację sankcji poprzez ocenę m.in. stopnia winy, motywacji sprawcy, rozmiaru szkody, sposobu działania czy wagi naruszonego dobra prawnego. Zastosowanie tego przepisu pozwalałoby na precyzyjne różnicowanie wymiaru kary w zależności od tego, czy sprawca działał z zamiarem paraliżu kontroli, czy też dopuścił się uchybienia mniejszej wagi, mającego zupełnie incydentalny charakter. Nadto, przepisy prawa karnego po spełnieniu określonych przesłanek przewidują również możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary, warunkowego umorzenia postępowania karnego, czy też orzeczenia kary grzywny lub ograniczenia wolności zamiast kary pozbawienia wolności. Rozwiązania te pozwalają na dopasowanie sankcji do charakteru i stopnia społecznej szkodliwości czynu, umożliwiając wymierzenie kary adekwatnej do rzeczywistego zagrożenia dla chronionego dobra.

Taki model wykorzystujący istniejące instytucje Kodeksu karnego pozwalałby na zachowanie jednolitej konstrukcji przestępstwa przy jednoczesnym zapewnieniu elastyczności reakcji karnej. W rezultacie odpowiedzialność mogłaby być dostosowana do realnego stopnia naruszenia prawa i motywacji sprawcy, tj. od całkowitego wyłączenia karalności, poprzez grzywnę lub ograniczenie wolności, aż po karę pozbawienia wolności w przypadkach o najwyższej szkodliwości społecznej. Dzięki temu zróżnicowanie stopnia społecznej szkodliwości czynów mogłoby być w pełni uwzględnione podczas orzekania, a nie w konstrukcji samego typu przestępstwa.

Odnosząc się do istniejących regulacji trzech typów przestępstw kodeksowych polegających na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli zamieszczonych w art. 225 k.k. zauważyć należy, że ich konstrukcja jest zbliżona do siebie i trudno odnaleźć wyraźne argumenty, które przemawiałyby przeciwko dopuszczalności ustanowienia jednego kodeksowego przestępstwa dotyczącego utrudniania lub udaremniania wszystkich obszarów kontroli przeprowadzanej przez podmioty administracji publicznej.

Należałoby także rozważyć wprowadzenie dwóch typów przestępstwa - typu podstawowego i typu kwalifikowanego. Typ podstawowy obejmowałby wszystkie zachowania

utrudniające kontrolę, natomiast typ kwalifikowany odnosiłby się do przypadków, w których działanie sprawcy spowodowałoby rzeczywiste uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli. Dzięki takiemu ujęciu w ramach jednego typu przestępstwa na znaczeniu straciłyby również rozważania w zakresie formalnego bądź materialnego charakteru czynów polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli. Podstawowa ochrona odnosiłaby się bowiem do zachowań utrudniających kontrolę, co stanowiłoby przestępstwo formalne, a zarazem ustawa przewidywałaby surowszą reakcję tam, gdzie doszło do faktycznego sparaliżowania czynności kontrolującego podmiotu, co byłoby przestępstwem materialnym.

Taka modyfikacja przepisów w zakresie utrudniania lub udaremniania kontroli stanowiłaby także w pewnym sensie odpowiedź na pojawiające się w doktrynie postulaty ograniczenia, a nawet całkowitej likwidacji tzw. pozakodeksowego prawa karnego i zamieszczenia wszystkich przepisów o przestępstwach w Kodeksie karnym[826]. Postulat ten prezentowany przez Marka Bojarskiego i Wojciecha Radeckiego jeszcze na etapie prac nad projektem Kodeksu karnego z 1997 r., jak wskazują jego autorzy, „nie spotkał się ze zrozumieniem; idea pełnej kodyfikacji prawa karnego nigdy nie została nawet porządnie przedyskutowana”[827]. W nowszych publikacjach, co jakiś czas przedstawiciele doktryny wyrażają zaniepokojenie dalszym rozrostem pozakodeksowego prawa karnego. Leszek Wilk, jako oczywiste kwalifikuje liczne niedostatki politycznokryminalne, dogmatyczne i techniczno-legislacyjne pozakodeksowego prawa karnego, takie jak braki spójności wewnętrznej w obrębie systemu polskiego prawa karnego, a nawet sprzeczności wewnętrzne, nadmiar kazuistyki wywołujący problem relacji *lex specialis – lex generalis*, określanie w różnych ustawach wielu bardzo podobnych co do istoty przestępstw, kuriozalne przykłady tzw. blankietowej techniki legislacyjnej, określanie sankcji karnych w sposób budzący wątpliwości co do tego, czy w danym przypadku mamy do czynienia z przestępstwem (występkiem), czy z wykroczeniem itp[828]. Na potrzebę podjęcia systemowych prac nad gruntowną reformą obowiązującego w Polce pozakodeksowego prawa karnego materialnego zwraca uwagę również Robert Zawłocki, który zauważa, że pozakodeksowe prawo karne jest niestabilne i niespójne[829]. W ostatnim czasie na wielość i jakość źródeł pozakodeksowego prawa karnego zwróciła uwagę Elżbieta Zatyka, zdaniem której może to stanowić zagrożenie

[826] M. Bojarski, W. Radecki, *O pełną kodyfikację prawa karnego*, Prokuratura i Prawo 1995, nr 5, s. 54-67.
[827] M. Bojarski, W. Radecki, *Przewodnik po pozakodeksowym prawie karnym*, Wrocław 1998, s. 14.
[828] L. Wilk, *Uwagi o tzw. pozakodeksowym…,* s. 60-61.
[829] R. Zawłocki, *O potrzebie reformy*…, s. 9-12.

bezpieczeństwa prawnego obywateli, ponieważ identyfikacja normy sankcjonowanej w obowiązujących realiach prawnych jest niejednokrotnie trudna dla jej adresatów[830].

Krytyczne uwagi w zakresie obowiązujących regulacji dotyczących utrudniania lub udaremniania kontroli były formułowane również w piśmiennictwie odnoszącym się do ustaw szczególnych. Sebastian Kowalski analizując wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zwraca uwagę na rozproszenie czynów polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu czynności kontrolnych w różnych ustawach i postuluje, aby utrudnianie lub udaremnianie wykonania czynności w czasie kontroli prowadzonej przez inspektorów kontroli ZUS stanowiło przestępstwo a nie wykroczenie[831]. Mariusz Czyżak przy okazji omawiania przestępstwa udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej z art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli zgłosił natomiast postulat ustanowienie jednego tylko typu czynu zabronionego, którego dyspozycja opisywałaby znamiona typu czynu zabronionego polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych prowadzonych przez określone organy administracji państwowej[832].

W kontekście czynów polegających na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli, które w obecnym stanie prawnym zostały rozproszone w kilkudziesięciu ustawach realizacja takich postulatów nabiera szczególnego znaczenia. Zastąpienie rozproszonych przepisów jednym, kodeksowym typem przestępstwa oznaczałoby krok w dobrą stronę z punktu widzenia przejrzystości i spójności prawa karnego w Polsce.

Chociaż modelowo wystarczającym środkiem reakcji państwa na zachowania skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli powinna być odpowiedzialność karna, to jednak realne uwarunkowania funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w szczególności długotrwałość postępowań, złożoność procedur dowodowych oraz konieczność zapewnienia pełnych gwarancji procesowych oskarżonym powodują, że utrzymanie równoległego reżimu odpowiedzialności administracyjnej jest uzasadnione. Co więcej, wydaje się, że od zjawiska administratywizacji prawa karnego nie ma już obecnie odwrotu z tego względu, że kara pieniężna, jak to określa Eugeniusz Bojanowski, „na dobre zadomowiła się wśród środków przymusu przewidzianych przez prawo administracyjne”[833].

[830] E. Zatyka, *Pozakodeksowe prawo karne*…, s. 525.
[831] S. Kowalski, *Wykroczenie zakłócania kontroli…*, s. 63.
[832] M. Czyżak, *Przestępstwo* u*daremniania lub utrudniania*…, s. 51.
[833] E. Bojanowski, *Kara administracyjna. Kilka refleksji* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 67.

Zjawisko to jest również rozpowszechnione w innych krajach Europy, co spowodowało wydanie przez Komitet Ministrów Rady Europy rekomendacji nr R (91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, które nie mają jednak mocy wiążącej [834]. Powyższe dostrzegają również przedstawiciele doktryny. W niedawno opublikowanych artykule Lucyna Staniszewska wskazuje na potrzebę wyodrębnienia szczególnego postępowania w procedurze sądowoadministracyjnej, dedykowanego decyzjom nakładającym administracyjne kary pieniężne. Zdaniem autorki sądy administracyjne powinny mieć możliwość merytorycznego orzekania co najmniej w sprawach dotyczących sankcji administracyjnych, co umożliwiłoby im bardziej aktywną i skuteczną ochronę praw jednostki, znacząco wzmocniłoby efektywność sądowej kontroli administracji publicznej oraz przyczyniłoby się do realizacji standardów konstytucyjnych[835].

Podkreślić należy, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Trybunał dostrzega liczne zalety tego sposobu sankcjonowania naruszenia zakazów i niewykonywania obowiązków ustanowionych w interesie publicznym. Po pierwsze, tego rodzaju kary mogą być nakładane zarówno na jednostki jak i na podmioty zbiorowe. Po drugie, są łatwe w stosowaniu, gdyż podstawą ukarania jest, co do zasady, samo naruszenie określonej normy prawnej, bez wnikania w stronę podmiotową zachowania sprawcy naruszenia. Po trzecie, są nakładane przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (ogólnym albo szczególnym), pod kontrolą sądu administracyjnego, znacznie mniej skomplikowanym i mniej kosztownym dla budżetu państwa niż postępowanie karne. Po czwarte, dzięki wcześniej wykazanym zaletom, kary są zwykle nakładane niezwłocznie i są w istocie nieuchronne”[836].

Przy dokonywaniu oceny zasad odpowiedzialności za utrudniane lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej powoływane przez Trybunał Konstytucyjny zalety reżimu odpowiedzialności administracyjnej z punktu widzenia ochrony

[834] M. Bogusz, *Delikt administracyjny i kara …*, s. 23-24.
[835] L. Staniszewska, *O potrzebie reformy jurysdykcji sądów administracyjnych w sprawach administracyjnych kar pieniężnych – doświadczenia Polski i Belgii*, Państwo i Prawo 2025, nr 10, s. 59-87.
[836] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - Seria A 2014, nr 7, poz. 68; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - Seria A 2015, nr 9, poz. 148.

interesu publicznego polegającego na zapewnieniu przestrzegania prawa nie powinny zostać pominięte. Nie bez znaczenia powinna być również wskazywana przez Mariusza Bogusza i Wojciecha Zalewskiego „aksjologia demokratycznego państwa prawnego i doktryna praw człowieka, która zakładają stosowanie mechanizmów prawa karnego i kar kryminalnych jako ostateczności (*ultima ratio*), wykorzystywanej jedynie wówczas, gdy stosowanie innego rodzaju sankcji jest niewystarczające, a ponadto, gdy istnieje potrzeba napiętnowania sprawcy z pozycji moralnych (a nie z powodu naruszenia przez niego reguł głównie o charakterze technicznym)” [837] . Okoliczności te powinny stanowić istotny punkt odniesienia przy formułowaniu propozycji modelu odpowiedzialności za utrudnianie lub udaremnianie kontroli, który zachowywałby równowagę pomiędzy skutecznością egzekwowania prawa publicznego a poszanowaniem gwarancji wynikających z zasad prawa karnego.

W świetle przywołanych argumentów nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialność administracyjna pełni funkcję uzupełniającą i wspierającą wobec odpowiedzialności karnej, a jej istnienie znajduje uzasadnienie w potrzebie zapewnienia realnej i szybkiej reakcji państwa na naruszenia o charakterze technicznym, organizacyjnym lub proceduralnym, które nie wymagają społecznego napiętnowania w formie sankcji karnej. Z drugiej jednak strony, nie można pomijać faktu, z punktu widzenia aksjologii prawa karnego oraz gwarancji procesowych jednostki, że nadużywanie reżimu administracyjnego w sferze zachowań mających realny ciężar gatunkowy prowadziłoby do jego nadmiernej ekspansji kosztem prawa karnego *sensu stricto.* Zbyt szerokie stosowanie konstrukcji administracyjnych w obszarach wymagających pełnych gwarancji procesowych, takich jak prawo do obrony, domniemanie niewinności czy prawo do sądu, mogłoby skutkować osłabieniem funkcji ochronnej państwa oraz erozją zasady proporcjonalności reakcji prawnej. Dlatego reżim administracyjny powinien pozostać narzędziem reagowania na uchybienia o mniejszym ciężarze społecznym, które mają charakter incydentalny. W przypadkach natomiast, gdy zachowanie sprawcy przybiera formę umyślnego, a tym uporczywego lub zorganizowanego działania zmierzającego do uniemożliwienia realizacji ustawowych zadań podmiotu kontrolującego, zastosowanie powinna znaleźć odpowiedzialność karna, zapewniająca pełen wymiar gwarancji procesowych oraz społeczne napiętnowanie czynu.

W przypadku funkcjonowania obu reżimów odpowiedzialności powinny istnieć normy kolizyjne, które eliminowałyby przypadki podwójnej represji i zapewniałyby proporcjonalność reakcji państwa. Już na gruncie obowiązujących regulacji prawnych występuje ten problem,

[837] M. Bogusz, W. Zalewski, *Wstęp* [w:] „*Administratywizacja" prawa karnego czy "kryminalizacja" prawa administracyjnego*? red. M. Bogusz, W. Zalewski, Gdańsk 2021, s. 13-14.

chociażby w zakresie uniemożliwiania lub utrudniania organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzania kontroli, co może stanowić przestępstwo z art. 225 §1 k.k., jak i delikt administracyjny, o którym mowa w art. 31c ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. W tym celu można by ustanowić zasadę pierwszeństwa odpowiedzialności karnej, zgodnie z którą w przypadku wszczęcia postępowania karnego dotyczącego tego samego zdarzenia, organ byłby zobowiązany do zawieszenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej aż do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego. W razie zakończenia postępowania karnego i skazania sprawcy należałoby wprowadzić zasadę jednokrotności reakcji represyjnej, opartą o zasadę *ne bis in idem*. Zgodnie z nią, orzeczenie o odpowiedzialności karnej za dany czyn wyłączałoby możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

W sytuacji, gdy nie doszłoby do wszczęcia postępowania karnego, organ administracyjny dysponowałby swobodą wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Organy ścigania mogą nie prowadzić postępowania karnego z szeregu powodów zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych, które w świetle obowiązujących przepisów uzasadniają odstąpienie od wszczynania postępowania bądź jego umorzenie na wczesnym etapie. Przede wszystkim może mieć to miejsce wówczas, gdy brak jest znamion czynu zabronionego, a więc gdy zachowanie, choć formalnie narusza obowiązek współdziałania z organem kontrolnym, nie osiąga stopnia społecznej szkodliwości pozwalającego na uznanie go za przestępstwo, bądź wystąpią negatywne przesłanki procesowe z art. 17 §1 k.p.k.

W tym miejscu warto podkreślić, że zasady wymierzania administracyjnych kar pieniężnych są uregulowane w przepisach szczególnych, a w przypadku braku takich regulacji, zastosowanie znajdą postanowienia zamieszczone w dziale IVa Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 189a–189k). Ustawodawca wprowadzając te przepisy w 2017 r. dążył do stworzenia jednolitych zasad odpowiedzialności administracyjnej w całym systemie prawa publicznego, a tym samym do ograniczenia uznaniowości organów w zakresie wymierzania kar pieniężnych. W konsekwencji, obecnie organy wymierzające kary pieniężne są zwykle zobowiązane do przeprowadzenia pełnej oceny indywidualnych okoliczności sprawy, z uwzględnieniem przesłanek określonych w przepisach prawa, które mają wpływ na wysokość orzekanej kary. Co istotne, każda decyzja administracyjna musi zostać w należyty sposób uzasadniona. Zgodnie z art. 107 §3 k.p.a., uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej

decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Decyzje takie podlegają również kontroli sądów administracyjnych, co zapewnia stronie prawo do weryfikacji zgodności z prawem nałożonej kary pieniężnej. Sąd administracyjny kontroluje, czy przy wydawaniu decyzji nie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego jak i przepisów postępowania, w tym czy stan faktyczny sprawy został w sposób należyty wyjaśniony. W przypadku, gdy wysokość kary za dany delikt administracyjny nie jest sztywno określona przepisami prawa, sąd nadto bada, czy decyzja uznaniowa nie została wydana z przekroczeniem granic uznania administracyjnego. Tym samym również na gruncie reżimu odpowiedzialności administracyjnej, mimo braku stosowania tak silnych standardów gwarancyjnych typowych dla prawa karnego, zostały wypracowane pewne standardy ochrony prawnej jednostek.

Za zasadnością zaproponowanego rozwiązania w zakresie utworzenia jednego, ogólnego typu przestępstwa stanowiącego podstawę odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli przemawiają również wyniki badań statystycznych w zakresie prawomocnych skazań za przestępstwa polegające na utrudnianiu i udaremnianiu kontroli w latach 2008-2020. Wynika z nich, że odpowiedzialność karną za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej sprawcy ponosili wyłącznie na podstawie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego oraz trzech ustaw szczególnych, tj. Prawa budowlanego, ustawy o ochronie osób i mienia oraz Prawa farmaceutycznego. W zakresie pozostałych 12 ustaw szczególnych, które przewidują występki polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu czynności kontrolnych, przez okres 13 lat żadna osoba nie została pociągnięta do odpowiedzialności karnej.

Brak jest danych, które pozwalałyby na zidentyfikowanie przyczyny lub przyczyn takiego stanu rzeczy. Można jedynie domniemywać, że może to być spowodowane tym, że część ustaw szczególnych dotyczy bardzo wąskich lub wyspecjalizowanych obszarów działalności, w których kontrole mają charakter sporadyczny i obejmują niewielką liczbę podmiotów, jak ustawy dotyczące obrotu bronią chemiczną, materiałów wybuchowych o zastosowaniu cywilnym czy leśnego materiału rozmnożeniowego. W takich przypadkach skala potencjalnych naruszeń jest ograniczona, a liczba przeprowadzonych kontroli niewielka. Nadto, w niektórych obszarach, w których ustawodawca przewidział przestępstwa utrudniania lub udaremniania kontroli, równolegle funkcjonują delikty administracyjne za podobne zachowania, jak w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska, Prawie farmaceutycznym, Ordynacji podatkowej. Organy administracyjne dysponując możliwością szybkiego, bezpośredniego wymierzenia kary pieniężnej korzystają z tego instrumentu znacznie częściej niż z zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Nadto, przestępstwa polegające

na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli nierzadko charakteryzują się stosunkowo niewielkim stopniem społecznej szkodliwości co może sprawiać, że ich ściganie jest mało priorytetowe z punktu widzenia organów ścigania. Mając na uwadze, że wiele przepisów karnych w ustawach szczególnych powstało na tle tzw. „inflacji" prawa karnego, którą należy rozumieć jako tendencję do doraźnego wprowadzania sankcji karnych w każdej nowej regulacji administracyjnej, co szerzej analizuje Robert Zawłocki[838], zdarza się, że mają one charakter symboliczny, służący podkreśleniu powagi zakazów, a nie realnemu ich egzekwowaniu. W konsekwencji nie powstały praktyczne mechanizmy ścigania, a tym samym brak jest realnego wykonawcy przepisów karnych, wskutek czego regulacje te pozostają martwe. Nie bez znaczenia może być również niedostateczna świadomość prawnokarna podmiotów kontrolujących. W praktyce inspektorzy i urzędnicy administracji publicznej często nie są świadomi istnienia odpowiednich przepisów karnych w ustawach szczególnych lub nie utożsamiają własnych kompetencji kontrolnych z możliwością inicjowania postępowania karnego. W efekcie przypadki utrudniania kontroli rzadko kończą się złożeniem zawiadomienia o przestępstwie, a ewentualne naruszenia traktowane są w kategoriach administracyjnych jako uchybienia proceduralne lub naruszenia obowiązków współdziałania, które rozwiązuje się w drodze decyzji administracyjnej.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że do braku skuteczności regulacji w zakresie penalizacji utrudniania lub udaremniania kontroli odwołuje się również Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli „Działania podejmowane przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia" wskazując, że w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015–2018 w skali kraju wojewodowie przeprowadzili 306 kontroli w placówkach, w których zachodziło uzasadnione podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia oraz podjęto 40 prób kontroli, które się nie odbyły z powodu niewpuszczenia kontrolerów na teren placówek, nawet jeśli działali przy asyście Policji[839]. W tym samym okresie, w latach 2015–2018 miał zapaść zaledwie jeden wyrok skazujący za utrudnianie kontroli na podstawie art. 225 §4 k.k., w związku z czym w ocenie Najwyższej Izby Kontroli „zasadnym w tej sytuacji wydaje się wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych za uniemożliwienie lub utrudnienie tego rodzaju kontroli prowadzonych przez wojewodę oraz Straż Pożarną, Inspekcję Sanitarną i Nadzór Budowlany"[840].

[838] R. Zawłocki, *O potrzebie reformy*…, s. 10.
[839] https://www.nik.gov.pl/plik/id,21939,vp,24606.pdf, s. 20, s. 59.
[840] *Ibidem.*

Pomijając fakt, że liczba deklarowanych w powyższej informacji skazań za czyn z art. 225 §4 k.k. nie koresponduje z danymi statystycznymi Ministerstwa Sprawiedliwości, które wskazują na 8 skazanych w tym okresie za przestępstwo udaremniania lub utrudniania wykonania czynności służbowych osobie upoważnionej do przeprowadzania czynności w zakresie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, powyższe obrazuje nieskuteczność obowiązujących regulacji karnych odnoszących się do utrudniania lub udaremniania kontroli. Dane przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli w przywołanej informacji o wynikach kontroli dowodzą, że mimo występowania licznych przypadków faktycznego uniemożliwienia przeprowadzenia czynności kontrolnych, w tym nawet w obecności funkcjonariuszy Policji, reakcja w postaci ścigania i karania sprawców na podstawie art. 225 § 4 k.k. jest niewystarczająca, a wręcz iluzoryczna. Mechanizmy prawa karnego w tej dziedzinie nie spełniają swojej funkcji prewencyjnej ani gwarancyjnej. Stanowi to niewątpliwie argument o zasadności stosowania w takich wypadkach reżimu odpowiedzialności administracyjnej ze względów pragmatycznych.

Co istotne, nawet w tych obszarach, gdzie do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej dochodziło, liczba skazanych za utrudnianie lub udaremnianie kontroli, chociażby na tle innych stwierdzanych przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, jest niewielka. W latach 2008-2020 za przestępstwa z Kodeksu karnego skazano łącznie 1725 osób (444 osoby z art. 225 §1 k.k., 1271 osób z art. 225 §2 k.k. i 10 osób z art. 225 §4 k.k.), za przestępstwa skarbowe z Kodeksu karnego skarbowego 2569 osób (1882 osoby z art. 83 §1 k.k.s., 70 osób z art. 94 §1 k.k.s. i 617 osób z art. 94§ 2 k.k.s.), za przestępstwo z art. art. 132 Prawa farmaceutycznego 7 osób, za przestępstwo z art. 50b ustawy o ochronie osób i mienia 1 osoba i za przestępstwo z art. 91 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego 132 osoby.

Z przedstawionych danych wynika też jednoznacznie, że zdecydowana większość skazań dotyczy przepisów kodeksowych. Efektywne stosowanie przepisów karnych w zakresie utrudniania lub udaremniania kontroli koncentruje się zatem w ramach systemu kodeksowego, podczas gdy przepisy pozakodeksowe pozostają w dużej mierze „martwe", co dodatkowo uzasadnia potrzebę ich ujednolicenia i włączenia w strukturę jednego, ogólnego typu przestępstwa w Kodeksie karnym.

Przeprowadzona analiza danych statystycznych odnoszących się do orzecznictwa w sprawach dotyczących utrudniania lub udaremniania kontroli w latach 2008–2020 wskazuje

także, że sądy w zdecydowanej większości przypadków wobec sprawców przestępstw skierowanych przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli orzekają karę grzywny o samoistnym charakterze, natomiast kary izolacyjne występują jedynie incydentalnie. Z danych wynika, że w odniesieniu do art. 225 §1 k.k. grzywna stanowiła 63% wszystkich orzeczonych kar, w przypadku art. 225 §2 k.k. - 61%, natomiast w odniesieniu do art. 225 §4 k.k. - aż 90%. Podobna tendencja utrzymuje się również w odniesieniu do przestępstw z ustaw szczególnych, tj. Prawa farmaceutycznego, ustawy o ochronie osób i mienia czy Prawa budowlanego. Co więcej, w ostatnich latach badanego okresu dostrzegalny jest wyraźny wzrost stosowania grzywien samoistnych jako podstawowej kary w przypadku przestępstw kodeksowych z art. 225 §1 i §2 k.k. W roku 2020 orzekane grzywny samoistne stanowiły już odpowiednio 83 % i 96 %. Skutkiem takiego zjawiska jest to, że reakcja karna na tego typy czyny ma przede wszystkim wymiar ekonomiczny, a nie izolacyjny, czym zbliża się do kary administracyjnej.

W konsekwencji wyprowadzić można wniosek, że dominacja grzywien w praktyce orzeczniczej sądów potwierdza zasadność utrzymania i rozwijania odpowiedzialności administracyjnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli, która w istocie realizuje ten sam cel prewencyjny w sposób efektywny i racjonalny. Współistnienie obu form odpowiedzialności, tj. karnej i administracyjnej pozwala na budowę takiego systemu sankcji, który zapewni skuteczność działania administracji publicznej i poszanowanie gwarancji jednostki.

Dotychczasowe oceny, uwagi i propozycje zmian nie odnosiły się do przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych dotyczących udaremnia lub utrudnia wykonania czynności kontrolnych, a to z tego względu, iż w tym wypadku system jest jednolity i spójny. Jest to spowodowane wyłącznością Kodeksu karnego skarbowego w zakresie typizacji przestępstw i wykroczeń skarbowych. Na tle tych regulacji widoczna jest konsekwencja i jednolitość podejścia ustawodawcy, który objął wszystkie przypadki udaremniania lub utrudniania czynności organów jednym, wewnętrznie spójnym systemem prawnym, pozostającym w ramach tego samego aktu – Kodeksu karnego skarbowego, a w przypadku ustanawiania nowych procedur o charakterze kontrolnym nowelizował jedynie art. 83 §1 k.k.s. poprzez poszerzanie przedmiotowego zakresu penalizacji w kierunku obejmowania nią wszelkich nowych obszarów kontrolnych wprowadzanych do procedur podatkowych i skarbowych. Zastosowanie jednolitej terminologii, zbliżonych znamion czynu zabronionego oraz analogicznych mechanizmów sankcyjnych pozwala na zapewnienie spójności, której brak w obszarze regulacji pozakodeksowego prawa karnego. Co więcej, struktura przepisów Kodeksu karnego skarbowego w zakresie utrudniania lub udaremniania kontroli skarbowej

cechuje się prawidłowym stopniowaniem reakcji karnej, opartym na klasycznym rozróżnieniu między przestępstwem skarbowym a wykroczeniem skarbowym.

Warto zauważyć, że również praktyka orzecznicza potwierdza stabilność i efektywność stosowania tych przepisów. W latach 2008–2020 liczba prawomocnych skazań za przestępstwa i wykroczenia skarbowe polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu czynności kontrolnych była najwyższa spośród wszystkich analizowanych kategorii, obejmując łącznie 2569 osób skazanych (1882 z art. 83 §1 k.k.s., 70 z art. 94 §1 k.k.s. oraz 617 z art. 94 §2 k.k.s.). Dane te dowodzą, że w zakresie tego typu czynów prawo karne skarbowe funkcjonuje w sposób rzeczywisty i efektywny, stanowiąc ważny element systemu ochrony interesu finansowego państwa.

W rezultacie system odpowiedzialności za utrudnianie lub udaremnianie kontroli w ramach Kodeksu karnego skarbowego można uznać za wzorcowy przykład spójnej regulacji określonego rodzaju odpowiedzialności prawnej. Ważne jednak, aby ustawodawca powstrzymał się od naruszania tej spójności i stosował się do wyrażonej w art. 53 §1 zdanie 2 k.k.s. zasady, że określenie czynu zabronionego jako przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego może nastąpić tylko w Kodeksie karnym skarbowym, a nie jak to miało miejsce w przypadku dodania do ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej przepisu epizodycznego - art. 278f, zgodnie z którym ten kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia kontroli, wywiązywania się z obowiązku przekazywania informacji o płatnościach bezgotówkowych na żądanie organów Krajowej Administracji Skarbowej w okresie od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. oraz od 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2024 r. podlega grzywnie za przestępstwo skarbowe do 720 stawek dziennych.

Z powyższych względów nie ma potrzeby włączania przestępstw i wykroczeń skarbowych w proponowaną koncepcję jednolitego typu przestępstwa utrudniania lub udaremniania kontroli zawartego w Kodeksie karnym. Regulacje te spełniają bowiem wszystkie standardy i mogą stanowić punkt odniesienia dla reformy reżimu odpowiedzialności karnej.

Niezależnie od poprawności ukształtowania systemu odpowiedzialności karnoskarbowej za czyny skierowane przeciwko prawidłowemu wykonywaniu czynności kontrolnych, celem przedstawienia kompleksowej analizy zagadnienia stanowiącego przedmiot niniejszej rozprawy koniecznym jest zwrócenie uwagi, że na gruncie odpowiedzialności za udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej przewidzianej w art. 83 k.k.s. może powstać wątpliwość o relację tego przepisu do art. 262 Ordynacji podatkowej, który stanowi podstawę do ukarania kontrolowanego za określone zachowania lub zaniechania, które

mogą mieć negatywny wpływ na przebieg procedur kontrolnych karą porządkową do 3 700 zł. Wyrazić należy postulat d*e lege ferenda* w zakresie wprowadzenia jednoznacznych regulacji rozstrzygających relację między art. 83 k.k.s. a art. 262 Ordynacji podatkowej tak, aby wyeliminować istniejące wątpliwości interpretacyjne co do możliwości kumulatywnego stosowania sankcji administracyjnych i karnych skarbowych za to samo zachowanie.

Podsumowując przeprowadzone w rozprawie analizy należy stwierdzić raz jeszcze, że obowiązujący w Polsce system odpowiedzialności za utrudnianie lub udaremnianie kontroli jest rozproszony, niespójny i nieproporcjonalny, a przyjęte w ustawach szczególnych rozwiązania często nie znajdują racjonalnego uzasadnienia aksjologicznego. Z tego względu zasadnym jest postulowanie utworzenia jednego, ogólnego typu przestępstwa w Kodeksie karnym, który obejmowałby wszystkie przypadki utrudniania lub udaremniania kontroli prowadzonej przez organy administracji publicznej. Jednocześnie, ze względów pragmatycznych, utrzymanie reżimu odpowiedzialności administracyjnej pozostaje konieczne, jako instrumentu zapewniającego szybkie i skuteczne reagowanie na naruszenia w zakresie utrudniania lub udaremniania kontroli. Odpowiedzialność karna powinna być środkiem ostatecznym, zarezerwowanym dla przypadków umyślnego działania, podczas gdy reżim administracyjny winien pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjno-dyscyplinującą. Dla zapewnienia proporcjonalności reakcji państwa niezbędne jest przy tym ustanowienie norm kolizyjnych, które zapobiegałyby podwójnej represji i jednoznacznie określałyby pierwszeństwo odpowiedzialności karnej. Tylko w ten sposób możliwe będzie zbudowanie spójnego i racjonalnego systemu regulacji, łączącego skuteczność egzekwowania prawa publicznego z poszanowaniem gwarancji jednostki. Powyższe uwagi nie dotyczą jednak czynów skierowanych przeciwko prawidłowemu przebiegowi czynności kontrolnych traktowanych jako przestępstwa i wykroczenia skarbowe. W tym obszarze obowiązująca regulacja jest spójna, na co decydujący wpływ ma zasada zupełności kodyfikacji karnej skarbowej.

Wyrazić tym samym można nadzieję, że podjęcie tematu odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej w jej perspektywie prawnokarnej z koniecznymi odniesieniami do odpowiedzialności administracyjnej z tym związanej miało naukowe uzasadnienie. Pozwoliło bowiem przeprowadzić kompleksowe analizy przepisów rozproszonych po licznych ustawach, tak rangi kodeksowej, jak i pozakodeksowej, wyłuskać z ich gąszczu przestępstwa oraz wykroczenia w tym zakresie, jak też wskazać na przykładowe delikty administracyjne i zależności między nimi a w efekcie sformułować trafne wnioski *de lege lata* oraz racjonalne postulaty *de lege*

ferenda. Starano się podejść do prowadzonych badań z założeniem potrzeby ich oryginalności oraz wykazania umiejętności przeprowadzenia kompleksowych analiz na miarę rozprawy doktorskiej w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, co może być spełnione przy zachowaniu ich merytorycznych i formalnych standardów, a odnośnie czego można mieć założenie, że uczyniono temu zadość w niniejszej pracy. Jej przygotowanie okazało się dość złożone i raczej czasochłonne, co zapewne wiązać trzeba ze złożonością perspektywy badawczej determinowaną rozproszeniem normatywnym poszczególnych przestępstw i wykroczeń oraz innych kwestii składających się na całościowy obraz odpowiedzialności karnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez podmioty administracji publicznej.

Bibliografia

1. Źródła prawa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Konwencja nr 81 dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjętej w Genewie dnia 11 lipca 1947 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450.).

Porozumienie między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i Międzynarodową Agencją Energii Atomowej dotyczące wprowadzenia w życie artykułu III ustępy 1 i 4 Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, podpisane w Brukseli dnia 5 kwietnia 1973 r. (Dz. U z 2007 r. Nr 218, poz. 1617).

Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów, sporządzona w Paryżu dnia 13 stycznia 1993 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 63, poz. 703 ze zm.).

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/3 ze zm.).

Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 139, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 134, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 309, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 72/2010 z dnia 26 stycznia 2010 r. ustanawiające procedury przeprowadzania inspekcji Komisji w zakresie ochrony lotnictwa (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 23, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. U. UE. L. z 2011 r. Nr 88, str. 5 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 269, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 257, str. 73 ze zm.).

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, str. 1, ze zm.).

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, str. 558, ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2031 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylające dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 317, str. 4 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009,

(WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 95, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/745 z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie wyrobów medycznych, zmiany dyrektywy 2001/83/WE, rozporządzenia (WE) nr 178/2002 i rozporządzenia (WE) nr 1223/2009 oraz uchylenia dyrektyw Rady 90/385/EWG i 93/42/EWG (Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 117, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/746 z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro oraz uchylenia dyrektywy 98/79/WE i decyzji Komisji 2010/227/UE (Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 117, str. 176 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji, a także zmieniające dyrektywy 2009/65/WE, 2009/138/WE i 2011/61/UE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. UE.L. Nr 347, poz. 35).

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/624 z dnia 8 lutego 2019 r. dotyczące szczególnych przepisów w dziedzinie przeprowadzania kontroli urzędowych dotyczących produkcji mięsa oraz obszarów produkcyjnych i obszarów przejściowych w odniesieniu do żywych małży zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 131, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937 (Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 347, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 206, str. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 909/2014 oraz (UE) 2016/1011 (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 1 ze zm.).

Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. U. UE. L. z 1994 r. Nr 365, str. 10 ze zm.).

Dyrektywa Rady 2003/122/Euroatom z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie kontroli wysoce radioaktywnych źródeł zamkniętych i odpadów radioaktywnych (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 346, str. 57.).

Dyrektywa Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 172, str. 18 ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/63/UE z dnia 22 września 2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych (Dz. U. UE. L. z 2010 r. 276, str. 33 ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. U. UE. L. z 2015 r. Nr 141, str. 73 ze zm.).

Dekret z dnia 11 kwietnia 1947 r. - Prawo karne skarbowe (Dz. U. Nr 32, poz. 140).

Ustawa karna skarbowa z dnia 13 kwietnia 1960 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 123 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. Nr 98, poz. 1150 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 734).

Ustawa karna skarbowa z dnia 26 października 1971 r. (Dz. U. z 1971 r. Nr 28, poz. 260 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 567 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o zmianie ustawy karnej skarbowej (Dz. U. Nr 22, poz. 102).

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 416).

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 425).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 188).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 7.)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.).

ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. Nr 118, poz. 754 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 532).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1782).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 913 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 633).

Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. Nr 116, poz. 1216).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1582).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1277 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 229).

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1194).

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1980).

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 18 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2063).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1097).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 757).

Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1743).

Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 359).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 860).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 750 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 września 2001 r. Kodeks morski (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1309).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2378).

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1431).

Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1131 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 września 2002 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (Dz. U. Nr 180, poz. 1500).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 222).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1318 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 12).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1213).

Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1034 ze zm.).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1461).

Ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach (Dz. U. Nr 33, poz. 289 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1135).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1479).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1161 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 722 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy - Prawo atomowe (Dz. U. Nr 52, poz. 378).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 712).

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 640 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 320).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1448).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1209 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1712 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1007).

Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 105).

Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej (Dz. U. Nr 171, poz. 1057).

Ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1346).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2255).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323).

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206 poz. 1589).

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 595).

Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 227 poz. 1482).

Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40 poz. 229).

Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1565).

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 229, poz. 1497).

Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. - Prawo probiercze (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 536).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 132 poz. 766).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 986).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015).

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 870).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. poz. 829).

Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 465).

Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2065).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1357).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 568).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 544).

Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016, poz. 823).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 73 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1725).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1131 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1595).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960).

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 644).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz..U. z 2025 r. poz. 1480).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1039 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia efektywności prowadzonych działań kontrolnych w zakresie niektórych rynków rolnych (Dz. U. poz. 1633).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479).

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2354).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1206).

Ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 875).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 959).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1743).

Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1992).

Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2022 r. o wyrobach medycznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1620 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz. U. poz. 1301).

Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1235).

Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 984 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2029 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz. U. poz. 1963).

Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 797).

Ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 222).

Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek (Dz. U. Nr 164, poz. 1165).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych (Dz. U. Nr 212, poz. 2072).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną (Dz. U. Nr 225, poz. 1934 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego (Dz. U. Nr 47, poz. 346 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1331).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 29 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1065).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie zakresu czynności o charakterze pomocniczym wykonywanych przez osoby niebędące pracownikami Inspekcji Weterynaryjnej oraz kwalifikacji tych osób (Dz. U. poz. 1662).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu (Dz. U. poz. 1468).

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 14 października 2023 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 2283 ze zm.).

Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości kwoty wymienionej w art. 262 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa na rok 2025 (M.P. z 2024 r. poz. 744).

Obwieszczenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 13 sierpnia 2025 r. w sprawie wysokości kwoty wymienionej w art. 262 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa na rok 2026 (M. P. z 2025 r. poz. 761).

2. Monografie, podręczniki, słowniki

Bartosiewicz A., Kubacki R., *Kodeks karny skarbowy. Przestępstwa i wykroczenia podatkowe oraz dewizowe*, Warszawa 2010, Legalis/el.

Bek D., Jaworska-Wieloch A., Sitarz O., *Prawo karne wobec naruszeń praw i wolności osób starszych*, Warszawa 2020.

Bojarski M., Radecki W., *Przewodnik po pozakodeksowym prawie karnym*, Wrocław 1998.

Bujkowa O., Jagielski J., Lang J., *Kontrola administracji*, Warszawa 1985.

Chuderski J., Chuderski K., *Postępowanie celne. Prawo celne krajowe i wspólnotowe z komentarzem*, Warszawa 2010.

Czeszejko-Sochacki W., *Crowdfunding - finansowanie społecznościowe. Aspekty prawne*, Warszawa 2023.

Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018.

Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947.

Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2023.

Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990.

Gruszecki K., *Prawo wodne. Gospodarowanie wodami. Komentarz*, Warszawa 2024.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Mariański A., Strzelec D., *Aspekty prawne kontroli podatkowej przedsiębiorców*, Warszawa 2012.

Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009.

Możdżeń-Marcinkowski M., *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2023.

Pohl Ł., *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2025.

Stahl M., Lewicka R., Lewicki M., *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.

Sawicki J., Skowronek G., *Prawo karne skarbowe. Zagadnienia materialnoprawne, procesowe i wykonawcze*, Warszawa 2021.

Sibiga G., *Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych*, Warszawa 2003.

Sobol E. (red.) *Nowy Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 2002.

Stefański R.A., *Prawo karne materialne. Część szczególna*, Warszawa 2009

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

Tarapata S., *Przypisanie sprawstwa skutku w sensie dynamicznym w polskim prawie karnym*, Kraków 2023.

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

Wyporska-Frankiewicz J., Berek M., Jarzęcka-Siwik E., *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.

Znamierowski J., *Pozycja procesowa podmiotu zbiorowego i quasi-oskarżonych w postępowaniu karnym, karnym skarbowym oraz w przedmiocie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, Warszawa 2025.

3. Rozdziały w monografiach i podręcznikach

Banasik K., *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania inspekcji albo kontroli farmaceutycznej* [w:] *Współczesne oblicze prawa karnego, prawa wykroczeń, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Violetcie Konarskiej-Wrzosek*, red. J. Bojarski, N. Daśko, J. Lachowski, T. Oczkowski, A. Ziółkowska, Warszawa 2023.

Błaszczyk M., *Pozakodeksowe prawo karne – czy utrzymać status quo?* [w:] *Gaudium in litteris est. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Genowefie Rejman z okazji*

osiemdziesiątych urodzin, red. L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żochowska, Warszawa 2005.

Bogusz M., *Delikt administracyjny i kara administracyjna z perspektywy konstytucyjnej* [w:] „*Administratywizacja" prawa karnego czy "kryminalizacja" prawa administracyjnego*? red. M. Bogusz, W. Zalewski, Gdańsk 2021.

Bogusz M., Zalewski W., *Wstęp* [w:] „*Administratywizacja" prawa karnego czy "kryminalizacja" prawa administracyjnego*? red. M. Bogusz, W. Zalewski, Gdańsk 2021.

Bojanowski E., *Kara administracyjna. Kilka refleksji* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.

Bojanowski E., *Odpowiedzialność administracyjna* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.

Czerw J., *Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, red. M. Augustyniak, J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2025.

Daniluk P., W*ybór optymalnego modelu reakcji na drobniejsze czyny zabronione* [w:] *Reforma prawa wykroczeń. Tom 2*, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.

Dobaczewska A., *Kontrola działalności gospodarczej* [w:] A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców,* Warszawa 2018.

Dukiet-Nagórska T., *Funkcje i specyfika prawa karnego* [w:] *Prawo karne. Wykład akademicki*, red. T. Dukiet-Nagórska, O. Sitarz, Warszawa 2023.

Giezek J., *Pozakodeksowe prawo karne* [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2023.

Jaroszewska-Choraś D., *Zwierzęta na ołtarzu nauki? Prawne i etyczne aspekty procedur doświadczalnych prowadzonych na zwierzętach* [w:] *Zwierzęta i prawo*, red. A. Folgier, D. Jaroszewska-Choraś, C. Siermińska-Warczak, Bydgoszcz 2025.

Kotulski M., *W kierunku prawa karnego* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019.

Kozłowska-Kalisz P., *Funkcje prawa karnego* [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2024.

Kulesza J., *Cele i funkcje prawa karnego* [w:] *Prawo karne materialne. Nauka o przestępstwie, ustawie karnej i karze*, red. J. Kulesza, Warszawa 2023.

Lang J., *Kontrola administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006.

Łuczak J., *Konsekwencje prawne z tytułu naruszenia reguł przetwarzania i ochrony danych osobowych* [w:] Banyś T.A.J., Bielak-Jomaa E., Kuba M., Łuczak J., *Prawo ochrony danych osobowych. Podręcznik dla studentów i praktyków*, Warszawa 2016.

Nowak-Piechota A., *Zasady odpowiedzialności kontrolowanego* [w:] *Doradca podatkowy podczas kontroli skarbowej*, red. A. Mariański, Warszawa 2014.

Nowicki H., *Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] *Prawo przedsiębiorców*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2020.

Oczkowski T., *Podatkowe prawo karne* [w:] *Polskie prawo podatkowe,* red. B. Brzeziński, A. Franczak, A. Olesińska, Warszawa 2024.

Piecha J., Jagielski J., *Prawny system kontroli administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2025.

Radecki W., *Regulacje penalne w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska* [w:] *Wybrane problemy współczesnej administracji. Kontynuacja 2018,* red. A. Erechemla, Sandomierz 2018.

Sitarz O., *Strona przedmiotowa* [w:] *Prawo karne. Wykład akademicki*, red. T. Dukiet-Nagórska, O. Sitarz, Warszawa 2023.

Zalewski D., *Zakres stosowania Prawa przedsiębiorców w kontroli podatkowej* [w:] *Kontrola podatkowa działalności gospodarczej*, red. D. Zalewski, Warszawa 2019.

Zubik A., Grzanka P., *Potencjalne sankcje za nieprzekazanie danych w formie Jednolitego Pliku Kontrolnego na żądanie* [w:] *Jednolity Plik Kontrolny. Obowiązki e-raportowania danych podatkowych w 2018 roku*, red. P. Grzanka, M. Sidelnik, Warszawa 2018.

4. Komentarze i systemy prawa

Adamczyk M., *Komentarz do art. 33* [w:] *Usługi zaufania oraz identyfikacja elektroniczna. Komentarz,* red. B. Kwiatek, A. Skóra, Warszawa 2024.

Adamiak B., *Komentarz do art. 189d* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024.

Aleksandrowicz T.R., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2002.

Asman T., Janiszewska-Kuropatwa E., *Komentarz do art. 81a* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A Niewiadomski, Warszawa 2024.

Babiarz S., Aromiński K., *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, Warszawa 2018.

Banyś T. [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Gumularz, K. Kozieł, P. Kozik, Warszawa 2018.

Barczak-Oplustil A., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, red. A. Zoll, Warszawa 2013.

Barczak-Oplustil A., Iwański M., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212-277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.

Barta P., *Komentarz do art. 108* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021.

Baszczyk M., *Komentarz do art. 13* [w:] *Ustawa o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom. Komentarz*, red. J. Dybiński, red. serii K. Osajda, Beck Online Komentarze 2024.

Bieś-Srokosz P., Mazur R., Talik A., *Komentarz do art. 46* [w:] *Usługi zaufania oraz identyfikacja elektroniczna. Komentarz*, red. B. Kwiatek, A. Skóra, Warszawa 2024.

Błachnio-Parzych A., *Komentarz do art. 184* [w:] *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Tom I. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2023.

Błaszczyk M., *Komentarz do art. 116* [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki Warszawa 2021.

Bojarski T., Michalska-Warias A., *Komentarz do art. 5* [w:] J. Piórkowska-Flieger, T. Bojarski, A. Michalska-Warias, *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.

Bojarski M., Radecki W., *Pozakodeksowe prawo karne. Tom 1. Przestępstwa przeciwko pamięci narodowej, obronności, bezpieczeństwu osób i mienia, zdrowiu. Komentarz*, Warszawa 2002.

Bojarski M., Radecki W., *Pozakodeksowe prawo karne, Tom 3., Przestępstwa w dziedzinie: porządku publicznego, wyborów, polityki i inicjatywy ustawodawczej, pracy i ubezpieczeń społecznych, kultury i własności intelektualnej. Komentarz*, Warszawa 2003.

Bolek T., Dobruk M., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.

Bogdan G., *Komentarz do art. 53* [w:] G. Bogdan, A. Nita, J. Raglewski, A.R. Światłowski, *Kodeks karny skarbowy z komentarzem*, Gdańsk 2000.

Brynczak B., *Komentarz do art. 28* [w:] K. Ubysz, B. Brynczak, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2015.

Bucholski R., *Komentarz do art. 94k* [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, Warszawa 2024.

Budyn-Kulik M., *Ustawa o publicznej służbie krwi* [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017.

Buliński K., *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.

Buliński K., *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2024.

Chojecka K., *Komentarz do art. 20b* [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Tom II. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2023.

Czech E.K., Skepka A., *Komentarz do art. 10* [w:] *Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska. Komentarz*, red. E.K. Czech, Warszawa 2021, Legalis/el.

Czech E.K., Skepka A., *Komentarz do art. 31c* [w:] *Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska. Komentarz*, red. E.K. Czech, Warszawa 2021, Legalis/el.

Czerkawska-Soból A., *Komentarz do art. 46* [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Tom II. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2023.

Czeszejko-Sochacki W., *Ustawa o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom. Komentarz*, LEX/el. 2023.

Ćwiąkalski Z., *Komentarz do art. 119* [w:] *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. J. Barta, R. Markiewicz, Warszawa 2011.

Daniluk R., *Komentarz do art. 1* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2023.

Dessoulavy-Śliwiński J., *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015.

Dessoulavy-Śliwiński J., *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024.

Długosz J., *Przestępstwa prania pieniędzy* [w:] *Prawo karne gospodarcze. System Prawa Handlowego. Tom 10*, red. R. Zawłocki, Warszawa 2018.

Długosz T., *Komentarz do art. 45* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Warszawa 2019.

Dmochowska A., Piotrowska A., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.

Dowgier R., *Komentarz do art. 272* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344*, red. L. Etel, Warszawa 2022.

Dowgier R., *Komentarz do art. 276* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344*, red. L. Etel, Warszawa 2022.

Dybka R., *Komentarz do art. 132* [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. W.L. Olszewski, Warszawa 2016.

Dygaszewicz K., *Komentarz do art. 2* [w:] *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* [w:] *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. P. Zapadka, Warszawa 2023.

Dziwiński R., Ziemski P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.

Elżanowski F.M., *Komentarz do art. 114* [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010.

Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2025.

Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

Giezek J., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2014.

Ginter A., Michalak A., *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024.

Gozdór G., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2005.

Góral R., *Kodeks karny, Praktyczny komentarz*, Warszawa 1998.

Górniok O., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz do części szczególnej*, red. A. Wąsek, Warszawa 2006.

Górniok O., Zawłocki R., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 222–316. Tom II*, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010.

Górski M., *Komentarz do art. 379* [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.

Gruszecka D., Jasiński W., Kremens K., Skorupka J., *Przestępstwa gospodarcze określone w przepisach pozakodeksowych* [w:] *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11*, red. M. Bojarski, Warszawa 2018.

Gruszecki K., *Komentarz do art. 379* [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el. 2025.

Grzegorczyk T., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Kraków-Warszawa 2009.

Grzegorczyk T., *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1-467. Komentarz*, Warszawa 2014.

Grzelak A., Wróblewski M., *Komentarz do art. 55* [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Komentarz*, red. A. Grzelak, Warszawa 2019.

Guzik-Makaruk E., Pływaczewski E., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2016.

Halicki A., *Komentarz do art. 95* [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. L. Bielecki, A. Gorgol, Warszawa 2018.

Halicki A., *Komentarz do art. 99* [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. L. Bielecki, A. Gorgol, Warszawa 2018.

Hałas R., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2024.

Hara M., Kierzynka R., Kołodziejski P., *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2014.

Hołda-Wydrzyńska A., *Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej w świetle ustawy – Prawo przedsiębiorców* [w:] *Prawo przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, A. Powałowski, Warszawa 2019.

Jaczyńska A., *Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Komentarz*, LEX/el. 2023.

Jagielski J., *Komentarz do art. 27* [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, J. Jagielski, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2008.

Jankowski W., *Komentarz do art. 82a* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorczyk, Warszawa 2013.

Jasińska-Cichoń A., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2008.

Kaczocha M., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Komentarz*, LEX/el. 2023.

Keler G., *Komentarz do art. 53* [w:] J. Błachut, A. Soja, G. Keler, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2024.

Konarska-Wrzosek V., *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu* [w:] *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11*, red. M. Bojarski, Warszawa 2018.

Konarska-Wrzosek V., *Wprowadzenie do ustawy* [w:] *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. I. Zgoliński, Warszawa 2021.

Koroluk S., *Komentarz do art. 77* [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powałowski, Warszawa 2007.

Korus P., *Komentarz do art. 283* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2025.

Kostka Z., *Komentarz do art. 85a* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.

Kotowski W., Kurzępa B., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2007.

Kotowski W., Kurzępa B., *Przestępstwa pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2007.

Kotowski W., Kurzępa B., *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2008.

Kowalski S., *Wykroczenia związane z zatrudnianiem pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową. Komentarz do ustaw szczegółowych*, Warszawa 2019.

Kozłowska-Kalisz P., U*stawa o leśnym materiale rozmnożeniowym* [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017.

Kraszewski A., Stępniak M., Szeplik M., *Komentarz do art. 45* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019.

Kręgulec R., Pajorski P., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, LEX/el. 2021.

Królikowski M., *Odpowiedzialność karna za naruszenie reguł reglamentacji działalności gospodarczej w prawie medycznym* [w:] *Odpowiedzialność publicznoprawna. System Prawa Medycznego. Tom 6*, red. A. Barczak-Oplustil, T. Sroka, Warszawa 2023.

Krzal K., *Komentarz do art. 55* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019.

Książek D., *Komentarz do ustawy o społecznej inspekcji pracy* [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016.

Kulik M., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2015.

Kulik M., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2025.

Kulik M., *Komentarz do przepisów karnych ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, LEX/el. 2010.

Kulik M., *Komentarz do art. 82a* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2023.

Kurzępa B., *Prawo budowlane. Komentarz i orzecznictwo*, Toruń 2008.

Kurzępa B., *Ustawa o wyrobach budowlanych. Komentarz*, Warszawa 2007.

Kurzępa B., Kurzępa-Czopek E., *Ustawa o Inspekcji Handlowej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Kuszlewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021.

Lach A., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2023.

Lachowski J., *Komentarz do art. 7* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2023.

Lachowski J., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do artykułów 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2024.

Lachowski J., *Komentarz do art. 5* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021.

Lachowski J., *Komentarz do art. 98* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.

Laszczyk D., *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych. Komentarz*, Warszawa 2014.

Legat O., *Komentarz do art. 108* [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. B. Marcinkowski, Warszawa 2018.

Lichosik A., *Komentarz do art. 122* [w:] *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Tom I. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2023.

Liwszic P., *Komentarz do art. 55* [w:] P. Liwszic, T. Ochocki, Ł. Pociecha, *Ustawa o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Komentarz*, Warszawa 2019.

Lubeńczuk G., *Komentarz do art. 65* [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

Łabuda G., *Komentarz do art. 83* [w:] P. Kardas, T. Razowski, G. Łabuda, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017.

Łabuda G., Razowski T., *Komentarz do art. 53* [w:] P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017.

Łapiński K., *Komentarz do art. 27* [w:] *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, red. K. Walczak, Warszawa 2025, Legalis/el.

Łuczak-Tarka J., *Komentarz do art. 108* [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. D. Lubasz, Warszawa 2019.

Łyżwa R., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Art. 148–251. Komentarz*, red. M. Banaś-Grabek, B. Gadecki, J. Karnat, Warszawa 2020.

Majewski J., *Budowa przepisów prawa karnego i norm w nich zawartych* [w:] *Źródła prawa karnego. System Prawa Karnego. Tom 2*, red. T. Bojarski, Warszawa 2011.

Makowski D., *Komentarz do art. 23* [w:] *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, red. K. W. Baran, Warszawa 2025.

Manjura-Niśkiewicz G., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2022.

Marczuk M., Świątek Ł., *Komentarz do art. 130* [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz*, red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2024.

Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010.

Marek A., *Pojęcie prawa karnego, jego funkcje i podział (Wstęp do Systemu Prawa Karnego)* [w:] *Zagadnienia ogólne. System Prawa Karnego, Tom 1*, red. A. Marek, Warszawa 2010.

Melezini A., *Komentarz do art. 54* [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. K. Teszner, Warszawa 2024.

Michalski P., *Komentarz do art. 28* [w:] *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, red. P. Michalski, Warszawa 2022.

Mierzwiński T., *Komentarz do art. 157* [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. W. Kapica, Warszawa 2020.

Modrzejewska M., *Badania przedkliniczne* [w:] *Prawo farmaceutyczne. System Prawa Medycznego. Tom 4*, red. J. Haberko, Warszawa 2019.

Mozgawa M., *Komentarz do art. 33* [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2025.

Mozgawa M., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych* [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017.

Nałęcz M., *Komentarz do art. 283* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, K. Walczak, Warszawa 2024.

Niezgódka-Medek M., *Komentarz do art. 274c* [w:] S. Babiarz, B. Dauter, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, A. Olesińska, J. Rudowski, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz,* Warszawa 2024.

Niezgódka-Medek M., *Komentarz do art. 286* [w:] S. Babiarz, B. Dauter, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, A. Olesińska, J. Rudowski, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz,* Warszawa 2024.

Nowikowska M., *Komentarz do art. 43* [w:] *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Warszawa 2020.

Oczkowski T., *Komentarz do art. 83* [w:] *Kodeks karny skarbowy. Komentarz,* red. I. Zgoliński, Warszawa 2021.

Oczkowski T., *Komentarz do art. 94* [w:] *Kodeks karny skarbowy. Komentarz,* red. I. Zgoliński, Warszawa 2021.

Ostrowska A., *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz,* red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.

Patora K., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Kulesza, Warszawa 2025.

Paxford B., *Komentarz do art. 157* [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz,* red. M. Nowakowski, Warszawa 2023.

Piaseczny A., *Komentarz do art. 94* [w:] A. Wielgolewska, A. Piaseczny, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2012.

Pietraszewska-Macheta A., *Komentarz do art. 161(e)* [w:] *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz,* red. A. Pietraszewska-Macheta, Warszawa 2023.

Pilarczyk Ł., *Komentarz do art. 46* [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym* [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Nadzór nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, red. R. Zawłocki, Warszawa 2025.

Piórkowska-Flieger J., *Komentarz do art. 82a* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2019.

Pływaczewski E., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz,* red. O. Górniok, Warszawa 2004.

Popławski M., *Komentarz do art. 286* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344,* red. L. Etel, Warszawa 2022.

Popławski M.. *Komentarz do art. 291c* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344*, red. L. Etel, Warszawa 2022.

Potulski J., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji* [w:] *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym. System Prawa Karnego*. Tom 8, red. L. Gardocki, Warszawa 2018.

Prasołek Ł., *Komentarz do art. 86* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014.

Prusak F., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz. Tom II (art. 54-191)*, Kraków 2006.

Prusak F., Skowronek G., *Prawo karne skarbowe* [w:] *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11*, red. M. Bojarski, Warszawa 2018.

Radecki W., *Komentarz do art. 31c* [w:] W. Radecki, D. Danecka, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020.

Radecki W., *Komentarz do art. 82a* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, M. Bojarski, W. Radecki, Warszawa 2019.

Radecki W., *Komentarz do art. 28* [w:] P. Bojarski, J. Rotko, W. Radecki, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2011.

Radecki W., *Komentarz do art. 31* [w:] *tom 1, Przestępstwa przeciwko pamięci narodowej, obronności, bezpieczeństwu osób i mienia, zdrowiu. Komentarz,* Warszawa 2002.

Radecki W., *Komentarz do art. 31c* [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020.

Radecki W., *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko środowisku* [w:] *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11, red. M. Bojarski,* Warszawa 2018.

Radecki W., *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.

Radoniewicz F., *Komentarz do art. 50b* [w:] *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Warszawa 2020, Legalis/el.

Radziszewski E., *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.

Rodak B., Mariański A., *Komentarz do art. 262* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz,* red. A. Mariański, Warszawa 2023.

Rudy M., *Komentarz do art. 34a* [w:] *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, red. E. Kruk, Warszawa 2024.

Rycerski A., Stańczyk M., *Komentarz do art. 32d* [w:] *Obrót instrumentami finansowymi. Komentarz*, red. T. Sójka, Warszawa 2022.

Sawicki P., Zaborowski M., *Komentarz do art. 157* [w:] *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* [w:] *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. P. Zapadka, Warszawa 2023.

Sątowska-Strycharczyk P., Strycharczyk Ł., Mierzejewski M., *Komentarz do art. 157* [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz*, red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2024.

Schulz K., *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz,* LEX/el. 2024.

Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Tom II. Komentarz*, Wrocław 2022.

Sieradzka M., *Komentarz do art. 80b* [w:] M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz,* Warszawa 2023.

Skowronek G., Kodeks karny skarbowy. Komentarz, Warszawa 2020.

Smarż J., *Komentarz do art. 18* [w:] H. Kisilowska, J. Smarż, *Ustawa o wyrobach budowlanych. Komentarz,* Warszawa 2017.

Soja A., *Komentarz do art. 94* [w:] J. Błachut, G. Keler, A. Soja, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz,* Warszawa 2024.

Srocki S., *Komentarz do art. 1* [w:] *Komentarz do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010.

Srocki S., *Komentarz do art. 7a* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010.

Sroka T., *Świadczenia zdrowotne dotyczące krwi i jej składników* [w:] *Szczególne świadczenia zdrowotne. System Prawa Medycznego. Tom 2*, red. L. Bosek, A. Wnukiewicz-Kozłowska, Warszawa 2018.

Stachurski W., *Komentarz do art. 3a* [w:] P. Pietrasz, W. Stachurski, *Ustawa o kontroli skarbowej. Komentarz*, Wrocław 2011.

Stahl M., *Akty kontroli* [w:] *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego Tom 5*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

Staniszewska L., *Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021.

Staszewska E., *Komentarz do art. 56b* [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015.

Staszewska E., *Komentarz do art. 56b* [w:] E. Bielak-Jomaa, M. Paluszkiewicz, M. Włodarczyk, T. Wrocławska, E. Staszewska, *Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz*, Warszawa 2023.

Stefańczyk-Kaczmarzyk J., *Komentarz do art. 132* [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. M. Kondrat, Warszawa 2016.

Stefańska B.J., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2025.

Stefański R.A., *Komentarz do art. 49* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-166*, red. S. Zabłocki, S.A. Stefański, Warszawa 2017.

Stefański R.A., *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia* [w:] *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System Prawa Karnego. Tom 11*, red. M. Bojarski, Warszawa 2018.

Steinborn S., *Komentarz do art. 49* [w:] J. Grajewski, P. Rogoziński, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016.

Suchacki B., *Komentarz do art. 86* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024.

Suchacki B., *Komentarz do art. 92a* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024.

Sypniewski D., *Komentarz do art. 85a* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2025.

Sypniewski D., *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2025.

Sypniewski D., *Komentarz do art. 91* [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010.

Szczepaniak S., *Komentarz do art. 82* [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Czerniawski, M. Kawecki, Warszawa 2019.

Szustakiewicz P., *Komentarz do art. 46a* [w:] S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2023.

Szwarczyk M., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2016.

Szymański T., Mariański A., *Komentarz do art. 272* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański Warszawa 2023.

Szymański T., Mariański A., *Komentarz do art. 276* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański Warszawa 2023.

Szymański T., Mariański A., *Komentarz do art. 286* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański Warszawa 2023.

Szymański T., Mariański A., *Komentarz do art. 291c* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2023.

Świerczek L., *Komentarz do art. 18a* [w:] *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, red. A. Pietraszewska-Macheta, Warszawa 2023.

Tokarczyk D., *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa 2021.

Unterschütz J., *Komentarz do art. 98* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024.

Unterschütz J., *Komentarz do art. 283* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2017.

Unterschütz J., *Odpowiedzialność karna pracodawcy* [w:] *System Prawa Pracy. Tom III. Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa.*, red. K. W. Baran, M. Gersdorf, K. Rączka, Warszawa 2021.

Walas M., *Komentarz do art. 153* [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015.

Wąsik D., Wąsik N., *Ustawa o wyrobach medycznych. Komentarz*, LEX/el. 2023.

Wilk L., *Komentarz do art. 132* [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz,* red. L. Ogiegło, Warszawa 2010, Legalis/el.

Wilk L., *Komentarz do art. 132* [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz,* red. L. Ogiegło, Warszawa 2018.

Wilk L., *Komentarz do niektórych przepisów - Prawo farmaceutyczne* [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017.

Wilk L., Zagrodnik J., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz,* Warszawa 2007.

Wincenciak M., *Komentarz do art. 85a* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.

Witczak D., *Komentarz do art. 23* [w:] *Państwowa Straż Pożarna. Komentarz*, red. P. Szustakiewicz, M. Wieczorek, LEX/el. 2024.

Wojciechowski J., *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 1997.

Wojciechowski J., *Komentarz do art. 82a* [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021.

Wróbel W., *Komentarz do art. 27* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010.

Zagajewska A., *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi. Komentarz*, Warszawa 2012.

Zagrodnik J., Burdzik M., *Komentarz do art. 49* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2024.

Zakrzewski P., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz,* red. J. Majewski, Warszawa 2024.

Zawłocki R., *Komentarz do art. 47* [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, red. T. Sójka, Warszawa 2015.

Zawłocki R., *Komentarz do art. 46* [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, red. T. Nieborak, T. Sójka, Warszawa 2011.

Zoll A., *Komentarz do art. 225* [w:] *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna, Komentarz do art. 117-227 Kodeksu karnego*, red. A. Zoll, Kraków 1999.

Żywicka A., *Komentarz do art. 45* [w:] *Komentarz do ustawy - Prawo przedsiębiorców* [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.

5. Artykuły i glosy w czasopismach

Babczuk A., Bobkier R., Dobrowolski Z., *Przekroczenie zakresu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, Samorząd Terytorialny 2024, nr 5.

Banasiński C., Bychowska M., *Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa Handlowego 2010, nr 1.

Błachnio-Parzych A., *Przepisy karne w ustawie z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych* [w:] *Przepisy prawa uzupełniające RODO. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2018*, red. G. Sibiga, Monitor Prawniczy 2018, nr 22.

Bojarski J., Filar M., *Polityka kryminalizacyjna III Rzeczypospolitej*, Przegląd Prawa Karnego 1993, nr 9.

Bojarski M., Radecki W., *O pełną kodyfikację prawa karnego*, Prokuratura i Prawo 1995, nr 5.

Czyżak M., *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2013, nr 4.

Gardocki L., *Pojęcie przestępstwa i podziały przestępstw w polskim prawie karnym*, Annales. Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2013, nr 2.

Gratka K., Kalemba P., *Różne są cele czynności urzędowych*, Prawo i Podatki - Wydanie Specjalne 2013, nr 25.

Gruszecki K., *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną lub cywilną z tytułu szkodliwego korzystania ze środowiska. Glosa do wyroku NSA z dnia 21 lutego 2006 r., OSK 339/05*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2007, nr 3.

Hrynicki W.M., Morozewicz E., *Kontrola jako nieodzowny element bezpieczeństwa na przykładzie.Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Krakowie*, Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje 2017, Nr 25.

Jachimowicz M., *Przestępstwo utrudniania kontroli w zakresie inspekcji pracy*, Monitor Prawa Pracy 2009, nr 6.

Jachimowicz M., *Przestępstwo zakłócania kontroli*, Prokuratura i Prawo 2008, nr 7–8.

Jagielski J., *Kara pieniężna przewidziana w art. 127b ust. 1a ustawy – Prawo farmaceutyczne a postępowanie dotyczące naruszenia tzw. progów antykoncentracyjnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2023 r., II GSK 1987/22*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2023, nr 12.

Jurek Ł., *O możliwości i trybie przesłuchiwania świadków, ubezpieczonych oraz płatnika składek w trakcie kontroli płatnika składek prowadzonej przez inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,* Studia Prawnicze i Administracyjne 2014, nr 4.

Karczmarek A., *Glosa do wyroku WSA z dnia 11 marca 2010 r., III SA/Kr 1002/09*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, nr 4.

Kawecka M., *Odpowiedzialność karna za naruszenie ochrony danych osobowych*, Roczniki Administracji i Prawa 2021, tom XXI, z. 2.

Kazon M., *Najwyższa Izba Kontroli jako organ kontroli państwowej i ochrony prawa*, Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej 2019, Tom 22.

Kowalski S., *Przestępstwo skarbowe i wykroczenie skarbowe udaremnienia lub utrudniania wykonania czynności służbowej*, Przegląd Podatkowy 2017, nr 5.

Kowalski S., *Wykroczenie zakłócania kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka 2022, nr 3.

Kozioł-Nadolna K., *Rola crowdfundingu udziałowego w finansowaniu przedsiębiorstw w Polsce*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2024, Nr 2.

Kurzępa B., *Prawnokarne aspekty procesu budowlanego*, Prokuratura i Prawo 2021, nr 6.

Kurzępa B., *Prawo budowlane - aspekty prawnokarne*, Prokuratura i Prawo 2021, nr 5.

Kurzępa B., *Przestępstwa i wykroczenia w prawie budowlanym*, Prokuratura i Prawo 1996, nr 1.

Kurzępa B., *Przestępstwa i wykroczenia w prawie budowlanym*, Prokurator 2007, nr 2.

Kuśmierczyk M., *Udaremnianie i utrudnianie czynności służbowej jako czyn penalizowany przez art. 83 k.k.s.*, Doradca Podatkowy 2022, nr 12.

Kuźmicz M., *Analiza i porównanie przepisów prawa polskiego z regulacjami Unii Europejskiej w zakresie zwalczenia prania pieniędzy w cyfrowym świecie*, Studia prawnoustrojowe 2021, nr 52.

Lachowski J., *O potrzebie nowelizacji przepisu art. 98 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2020, nr 4.

Laudowicz T., *Karnoprawny aspekt ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*, Prokuratura i Prawo 2007, nr 6.

Lipowski P., U*daremnianie lub utrudnianie czynności kontrolnych*, Kontrola Państwowa 2019, nr 4.

Lisiowska M., *Prawne formy działania Inspekcji Weterynaryjnej. Zarys problematyki*, Studia Iuridica Lublinensia 2012, nr 18.

Marek A., *Problemy regulacji prawnej i orzekania kary grzywny*, Państwo i Prawo 2003, nr 2.

Mariański A., Kubiak S., *Odpowiedzialność porządkowa i karna skarbowa pełnomocnika podatnika*, Prawo i Podatki 2008, nr 9.

Mierzwa P., *Karalność nadużyć na rynku kapitałowym w świetle ustawy o obrocie instrumentami finansowymi*, Prokuratura i Prawo 2016, nr 5.

Mincewicz-Podrecka W., *Prawnokarna odpowiedzialność administratorów danych osobowych (w związku z RODO)*, Czasopisma Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2020, nr 1.

Motyka J., *Nadzór i kontrole probiercze – podstawowe pojęcia*, Metrologia i Probiernictwo – Biuletyn Głównego Urzędu Miar 2024, nr 3(6).

Motyka J., Ulaczyk M., *Ustawa Prawo probiercze – refleksje po pięciu latach obowiązywania. Część I*, Metrologia i Probiernictwo – Biuletyn Głównego Urzędu Miar 2017, nr 3-4(18-19).

Musiała A., *Subsydiarność stosowania przepisów o kontroli z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej względem unormowania kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy*, LEX/el. 2016.

Nawacki M., *Kryminalizacja naruszenia ochrony danych osobowych*, Studia Prawnoustrojowe 2021, nr 52.

Ochman P., *Uwagi o klauzuli odpowiedzialności zastępczej za przestępstwa w pozakodeksowym prawie karnym gospodarczym*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego, Tom XXVII, Wrocław 2011.

Ostapski A., *Kompetencje nadzorcze Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.02.2023 r., II GSK 1595/22*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2024, nr 5.

Paduch B., *Odpowiedzialność karna z ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Prokuratura i Prawo 2005, nr 3.

Pająk M., Rycerski A., *(De)penalizacja nadużyć na rynku w kontekście stosowania rozporządzenia MAR i dyrektywy MAD II*, Przegląd Prawa Handlowego 2017, nr 4.

Radecki W., *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 1)*, Prokuratura i Prawo 2023 nr 5.

Radecki W., *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 2)*, Prokuratura i Prawo 2023 nr 6.

Radecki W., *Granice ingerencji prawa karnego w stosunki pracy*, Prokuratura i Prawo 2005, nr 6.

Radecki W., *Kryteria rozgraniczenia wykroczeń i przestępstw przeciwko prawom pracownika*, Monitor Prawa Pracy 2005, nr 9.

Radecki W., *Oceny prawnokarne utrudniania czynności kontrolnych*, Prokuratura i Prawo 2000, nr 1.

Radecki W., *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim*, Prokuratura i Prawo 2017, nr 10.

Radecki W., *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, Ius Novum 2009, nr 1.

Sala-Szczypiński M., *Postępowania kontrolne prowadzone przez inspekcję sanitarną (część pierwsza)*, Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały 2013, nr 1.

Sawicki J., *Ustawowy priorytet kary grzywny w prawie karnym skarbowym*, Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z nauk społecznych 2012, nr 5.

Sawicki J., *Wykonywanie środków o charakterze wolnościowym w prawie karnym skarbowym*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 2014, nr 33.

Sawicki J., *Z problematyki idealnego zbiegu czynów karalnych w prawie karnym skarbowym*, Prokuratura i Prawo 2015, nr 12.

Sieradzka D., *Odpowiedzialność karna za utrudnianie i udaremnianie prowadzenia kontroli na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 10 maja 2018 r. Podstawowe zagadnienia karnoprawne*, Problemy Prawa Karnego 2020, tom 30, nr 4.

Siermińska-Warczak C., *Regulacja odpowiedzialności prawnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez instytucje państwowe*, Studnia Prawnoustrojowe 2023, nr 62.

Siermińska-Warczak C., *Problemy w zakresie orzekania o administracyjnej karze pieniężnej za brak zawiadomienia o zbyciu pojazdu po nowelizacji Prawa o ruchu drogowym*, Studia Prawnoustrojowe 2024, nr 66.

Skowronek G., *Z problematyki zmian w prawie karnym skarbowym po przystąpieniu polski do Unii Europejskiej*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, 2005, z. 1.

Skutecka D., *Prawne regulacje systemu monitorowania i kontroli jakości paliw w kontekście wybranych zagadnień kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców*, Studia Iuridica Toruniensia 2013, Tom XIII.

Staniszewska L., *O potrzebie reformy jurysdykcji sądów administracyjnych w sprawach administracyjnych kar pieniężnych – doświadczenia Polski i Belgii*, Państwo i Prawo 2025, nr 10.

Stolarski P., *Kontrola podatkowa przedsiębiorcy: zakres stosowania Ordynacji podatkowej – praktyczne problemy*, Przegląd Podatkowy 2024, nr 4.

Sypnicki A., Nachulewicz N., *Dozór techniczny w systemie kontroli administracji publicznej*, Roczniki Nauk Prawnych 2019, nr 2, Tom XXIX.

Szafrański D., *Standardy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, Studia Iuridica 2011, nr 53.

Szewc A., *O pojęciu "jednostka organizacyjna" w polskim prawie samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 2005, nr 3.

Teszner, K. *Polski Ład czy proceduralny bezład? Uwagi na tle zmian w procedurach kontrolnych, cz. 1*, Procedury Administracyjne i Podatkowe 2021, nr 3.

Unterschütz J., *Odpowiedzialność karna pracodawcy za czyny zabronione w sferze ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2020, nr 10.

Wichrowski F.Z., *Perspektywy rozwoju zawodu doradcy restrukturyzacyjnego*, Studia Prawa Publicznego 2021, nr 3(35).

Wilk L., *Systemowa lokalizacja przepisów karnych dotyczących hazardu*, Państwo i Prawo 2011, nr 10.

Wilk L., *Uwagi o tzw. pozakodeksowym prawie karnym (w świetle idei zupełnej kodyfikacji karnej)*, Państwo i Prawo 2011, nr 7-8.

Wójtowicz W., *Pojęcie przestępstwa skarbowego w ustawodawstwie karnym skarbowym PRL*, Annales. Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 1975 nr 18.

Wróbel A., *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 9.

Zatyka E., *Pozakodeksowe prawo karne w systemie prawa karnego*, Studia Prawnoustrojowe 2000, nr 50.

Zawłocki R., *O potrzebie reformy pozakodeksowego prawa karnego*, Forum Prawnicze 2012, nr 4.

Zimna M., *Odpowiedzialność karna za naruszenie ochrony danych osobowych*, Prokuratura i Prawo 2020, nr 1.

Żak-Stobiecka A., *Administracyjne kary pieniężne nakładane na podmioty odpowiedzialne za opiekę nad zabytkami*, Nieruchomości 2019, nr 7.

6. Orzeczenia

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 czerwca 1976 r., 5100/71, Engel i inni v. Holandia, LEX nr 80797.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 września 2007 r., P 43/06, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A 2007, nr 8, poz. 95.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - Seria A 2014, nr 7, poz. 68.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., P 50/13, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A 2014, nr 9, poz. 103.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - Seria A 2015, nr 9, poz. 148.

Orzeczenia Sądu Najwyższego

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 1973 r., I KR 271/72, LEX nr 16796.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2002 r., V KKN 454/00, Orzecznictwo Sądów Gospodarczych 2004 nr 5, poz. 67, str. 26.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2005 r. sygn. I KZP 7/05, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa 2005, nr 5, poz. 44.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2006 r., I KZP 52/05, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa 2006, nr 3, poz. 23.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r., III KK 25/09, LEX nr 524071.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r., III KK 29/09, LEX nr 528609.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2014 r., V KK 398/13, LEX nr 1448337.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2015 r., V KK 232/15, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa 2016, nr 1, poz. 8.

Orzeczenia sądów powszechnych

Wyrok Sądu Okręgowego w Zamościu z dnia 30 maja 2007 r., II Ka 371/07, LEX nr 1713991.

Wyrok Sądu Rejonowego w Głogowie z dnia 15 lutego 2013 r., II W 910/12, Legalis nr 2153476.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 25 lipca 2013 r., II AKa 125/13, LEX nr 1350427.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2014 r., II AKa 10/14, LEX nr 1463783.

Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 25 lipca 2014 r., IV Ka 371/14, Legalis nr 2088090.

Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 24 listopada 2014 r., IV Ka 856/14, LEX nr 1867920.

Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 28 listopada 2014 r., II W 116/14, LEX nr 1904285.

Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 30 marca 2015 r., IX W 4537/14, Legalis nr 1988754.

Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia z dnia 16 kwietnia 2015 r., VI W 3021/14, LEX nr 1901096.

Wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 21 kwietnia 2015 r. IX Ka 307/15, LEX nr 1833389.

Wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 28 maja 2015 r. IV Ka 306/15, Legalis nr 2002528.

Wyrok Sądu Rejonowego w Warszawie z 18 sierpnia 2015 r., XI W 4364/14, LEX nr 1901892.

Wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 22 września 2015 r., XVII Ka 753/15, LEX nr 1843730.

Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2015 r., VI Ka 271/15, LEX nr 1831065.

Wyrok Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z dnia 23 września 2015 r., III W 953/14, LEX nr 1863676.

Wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 5 lutego 2016 r., II Ka 710/15, LEX nr 1997847.

Wyrok Sądu Rejonowego dla miasta stołecznego w Warszawie z dnia 25 maja 2016 r., V W 3161/15, LEX nr 2070118.

Wyrok Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 23 marca 2016 r., IV Ka 143/16, Legalis nr 2164169.

Wyrok Sądu Rejonowego w Gdańsku z dnia 25 sierpnia 2016 r., II W 597/16, LEX nr 2140603.

Wyrok Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z dnia 14 października 2016 r., III W 687/16, LEX nr 2155972.

Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 18 listopada 2016 r., IX W 2200/16, Legalis nr 1989735.

Wyrok Sądu Okręgowego w Ostrołęce z dnia 8 grudnia 2016 r., II Ka 499/16 LEX nr 2172692.

Wyrok Sądu Rejonowego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2017 r., III W 1074/16, LEX nr 2384951.

Wyrok Sądu Rejonowego w Zgorzelcu z dnia 13 marca 2017 r. sygn. akt II W 1236/16, LEX nr 2409770.

Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2017 r., XVII Ka 264/17, LEX nr 230793.

Wyrok Sądu Rejonowego w Warszawie z dnia 30 maja 2017 r., IV W 85/17, LEX nr 2349184.

Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalski z dnia 9 czerwca 2017 r. IV Ka 326/17, Legalis nr 2087642.

Wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 26 lipca 2017 r., IX Ka 212/17, LEX nr 2380454.

Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 31 sierpnia 2017 r., VII Ka 625/17, LEX nr 2370479.

Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 7 września 2017 r., VI Ka 285/17, LEX nr 2409770.

Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 21 lutego 2018 r., VII Ka 35/18, LEX nr 2491052.

Wyrok Sądu Rejonowego w Poznaniu z dnia 9 marca 2018 r., VI W 1483/17, LEX nr 2480936.

Wyrok Sądu Rejonowego Szczecin-Centrum w Szczecinie z dnia 15 października 2018 r., V K 47/17, LEX nr 2577050.

Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2018 r., VI Ka 876/18, LEX nr 2638008.

Wyrok Sądu Rejonowego w Wołominie z dnia 22 lutego 2019 r. V W 68/17, LEX nr 2861762.

Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 14 czerwca 2019 r., VI Ka 143/19, LEX nr 2704165.

Wyrok Sądu Rejonowego w Bartoszycach z dnia 8 sierpnia 2019 r., II W 6180/18, LEX nr 2716968.

Wyrok Sądu Rejonowego w Giżycku z dnia 22 listopada 2019 r., II W 279/19, LEX nr 2753871.

Wyroku Sądu Rejonowego w Poznaniu z dnia 27 listopada 2019 r., VI W 39/19, LEX nr 2785746.

Wyrok Sądu Rejonowego w Warszawie z dnia 27 października 2020 r., V W 2790/19, LEX nr 3101982.

Wyrok Sądu Rejonowego w Lublinie z dnia 12 lutego 2021 r., IV K 258/19, LEX nr 3592513.

Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 24 września 2021 r., VI Ka 336/21, LEX nr 3343117.

Postanowienie Sądu Rejonowego w Gdańsku z dnia 17 sierpnia 2023 r., II Kp 735/23, LEX nr 3672453.

Orzeczenia sądów administracyjnych

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 września 2001 r., II SA/Bk 423/11, LEX nr 957277.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA 1098/01, Wokanda 2002, nr 7-8, poz. 70.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2006 r., II OSK 339/05, LEX nr 196706.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 listopada 2009 r., IV SA/GL 973/08, LEX nr 589412.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 marca 2010 r., III SA/Gd 543/09, LEX nr 605738.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 marca 2010 r., III SA/Kr 1002/09, LEX nr 605823.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2010 r., I GSK 971/09, LEX nr 744897.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2011 r., II GSK 1050/09, LEX nr 952779.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2011 r., II OSK 458/10, LEX nr 992586.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2011 r., I OSK 289/11, LEX nr 964535.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2012 r., II GSK 759/11, LEX nr 1110165.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2755/12, LEX nr 1481904.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 grudnia 2014 r., II SA/Op 344/14, LEX nr 1648075.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 sierpnia 2016 r., IV SA/Wr 809/15, LEX nr 2115170.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie VII SA/Wa 357/16, LEX nr 2271891.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 r., w sprawie VII SA/Wa 373/16, Legalis nr 1602862.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2017 r., II OSK 1944/15, LEX nr 2347708.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2017 r., III SA/Wr 291/17, LEX nr 2373651.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2018 r., II OSK 1815/17, LEX nr 2469258.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 marca 2018 r., II SA/Sz 1376/17, LEX nr 2478422.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 kwietnia 2018 r., III SA/Gd 76/18, LEX nr 2476988.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2018 r., II GSK 3321/16, LEX nr 2537123.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2021 r., II SA/Wa 1429/20, LEX nr 3219400.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2021 r., II SA/Wa 1746/20, LEX nr 3280205.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 maja 2021 r., IV SA/Wa 124/21, LEX nr 3313272.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2021 r., II GSK 872/21, LEX nr 3212516.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lutego 2022 r., IV SA/Wa 1245/21, LEX nr 3572740.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 czerwca 2022 r., V SA/Wa 4242/21, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2024 nr 1, poz. 5, str. 113.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2022 r., III OSK 2604/22, LEX nr 3506172.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2023 r., II GSK 1278/22, LEX nr 3604926.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2023 r., II GSK 1595/22, LEX nr 3510990.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2023 r., II GSK 1987/22, LEX nr 3509118.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2023 r., II GSK 45/23, LEX nr 3658954.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2024 r., II GSK 2237/23, LEX nr 3739393.

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2024 r., II GSK 2292/23, LEX nr 3737108.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2024 r., VI SA/Wa 4495/23, LEX nr 3782407.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lipca 2024 r., III OSK 2673/22, LEX nr 3750677.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 września 2024 r., III SA/Gl 375/24, LEX nr 3777548.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 października 2024 r., III SA/Gl 374/24, LEX nr 3780674.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 stycznia 2025 r., I SA/Po 565/24, LEX nr 3832365.

7. Uzasadnienia projektów ustaw

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo atomowe, druk sejmowy nr 130, Sejm V kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/130.

Uzasdnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2375, Sejm IV kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/2375.htm.

Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, druk sejmowy nr 712, Sejm V kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/712.

Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych, druk sejmowy nr 488, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/488.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej, druk sejmowy nr 520, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/520.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 891, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/891.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1204, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1204.htm.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2316, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2316.

Uzasadnienie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, druk sejmowy nr 1349, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1349.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1394, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1394.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3939, Sejm VI kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3939.

Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 386, Sejm VII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=386.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3460, Sejm VII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3460.

Uzasadnienie rządowego projekt ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, druk sejmowy nr 248, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=248.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 294, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=294.

Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, druk sejmowy nr 826, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183.

Uzasadnienie autopoprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1403-A, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1403-A.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2156, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2156.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, druk sejmowy nr 2233, Sejm VIII Kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2233.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2662, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2662.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3205, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3205.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne oraz ustawy o działalności leczniczej, druk sejmowy nr 3303, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3303.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, druk sejmowy nr 3347, Sejm VIII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3347.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wyrobach medycznych, druk sejmowy nr 1764, Sejm IX kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1764.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3238, Sejm IX kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3238.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, druk sejmowy nr 3303, Sejm IX kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3303.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 896, Sejm X kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=896.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, druk sejmowy nr 948, Sejm X kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=948.

8. Pozostałe źródła

Dodatkowe sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową, druk sejmowy nr 2197-A, Sejm IX kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/69D28F7F652CD1A8C12588310055D853/%24File/2197-A.pdf.

Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, „Działania podejmowane przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia”, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21939,vp,24606.pdf.

Informacja z Biuletynu Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 stycznia 2027 r.. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ujednolicenie-zasad-wymierzania-kar-administracyjnych-rada-ministr%C3%B3w-uwzgl%C4%99dni%C5%82a-postulat-rpo.

Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy - Prawo przedsiębiorców, druk sejmowy nr 441, Sejm X kadencji, https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=441.

Lista ekspertów do udziału w kontrolach prowadzonych przez powiatowych lekarzy weterynarii, https://www.gov.pl/web/nauka/lista-ekspertow-do-udzialu-w-kontrolach-prowadzonych-przez-powiatowych-lekarzy-weterynarii.

Odpowiedź MSWiA z dnia 16.01.2025 r., znak: DBI-WODO.06770.3.4.2005.AW za zapytanie skierowane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Postępowania wszczęte i przestępstwa stwierdzone z art. 225 KK za lata 1999-2023, https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-10/63534,Udaremnianie-lub-utrudnianie-przeprowadzania-kontroli-w-zakresie-ochrony-srodowi.html.

Stanowisko Rządu Rzeczpospolitej Polskiej wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy - Prawo przedsiębiorców, druk nr 441, Sejm X kadencji, https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/27B6A9B83AC92913C1258BB0003709F6/$File/441-s.pdf.

Uchwała Nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”, https://rio.gov.pl/56/26/uchwaly-i-stanowiska-krrio.html.

Uwagi i definicje, https://statystyka.policja.pl/download/20/232288/Uwagiidefinicje.docx

Skazania prawomocne z oskarżenia publicznego - dorośli - wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary w l.2008-2020, https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/.

Wykaz audytowanych podmiotów przez Krajową Administrację Skarbową na dzień 24.01.2025 r., https://www.gov.pl/web/kas/audyty-krajowej-administracji-skarbowej-w-zakresie-srodkow-publicznych.

Wymiar sprawiedliwości w kryzysie (zapis konferencji prasowej), https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/sprawne-funkcjonowanie-wymiaru-sprawiedliwosci.html.

Wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Renaty Szczęch na posiedzeniu Sejmu nr 74 w dniu 12.12.2018 r. https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=74&dzien=1&wyp=261&view=3&SessionID=4FB8CAAB5DCD58A2D663D8A8ED27B95A9DE65F5E.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 stycznia 2013 r., RPO-722886-V/2013/PM, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/1698149.pdf, (dostęp: 27.07.2025 r.).