DOI: 10.31648/sp.13032

**Emil Kruk**
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0002-7954-0303
emil.kruk@mail.umcs.pl

# Zapłata i potrącenie jako efektywne sposoby wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych*

## Wstęp

Administracyjne kary pieniężne stanowią obecnie jeden z podstawowych instrumentów reakcji administracji publicznej na naruszenie obowiązków wynikających z prawa administracyjnego[1]. Wraz z rozwojem regulacji opartych na tej konstrukcji wzrasta znaczenie zagadnień związanych nie tylko z materialnoprawnymi przesłankami nakładania sankcji administracyjnych, lecz również z wykonywaniem wynikających z nich zobowiązań pieniężnych. O ile problematyka wymierzania administracyjnych kar pieniężnych doczekała się stosunkowo szerokiego omówienia w piśmiennictwie, o tyle znacznie mniejszą uwagę poświęcono sposobom prowadzącym do wykonania obowiązku zapłaty oraz wygaśnięcia zobowiązania powstałego wskutek wydania decyzji nakładającej karę. Tymczasem właśnie na etapie wykonania obowiązku rozstrzyga się praktyczna skuteczność przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań normatywnych.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza instytucji zapłaty oraz potrącenia jako prawnych sposobów wygaszania zobowiązań z tytułu

* Artykuł stanowi efekt stażu naukowego realizowanego przez dr. Emila Kruka w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska i Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu od 1 października do 31 grudnia 2025 r. Opiekę naukową nad stażem sprawowała dr hab. Anna Brzezińska-Rawa, prof. UMK.

[1] Na temat miejsca i roli administracyjnych kar pieniężnych w polskim systemie normatywnym zob. m.in.: R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021; M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008; L. Staniszewska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.

administracyjnych kar pieniężnych. Celem artykułu jest określenie miejsca obu instytucji w systemie prawa administracyjnego oraz ocena ich znaczenia z punktu widzenia efektywnego wykonywania administracyjnych kar pieniężnych. Punktem wyjścia prowadzonych rozważań jest hipoteza, zgodnie z którą spośród przewidzianych przez ustawodawcę sposobów wygaśnięcia zobowiązania jedynie zapłata oraz potrącenie prowadzą do rzeczywistego wykonania obowiązku pieniężnego, zapewniając jednocześnie realizację celu, dla którego administracyjna kara pieniężna została nałożona. Z tego względu zasadniczy przedmiot analizy stanowią normy regulujące wykonanie zobowiązania, a nie wszystkie przewidziane przez ustawodawcę przypadki jego wygaśnięcia.

Tak określony zakres badań oznacza świadome pominięcie instytucji, które wprawdzie prowadzą do wygaśnięcia zobowiązania, jednak nie wiążą się z jego wykonaniem, w szczególności umorzenia administracyjnej kary pieniężnej oraz przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej. Poza zakresem opracowania pozostają również środki prawne służące zapewnieniu wykonania obowiązku zapłaty, takie jak odsetki za zwłokę, egzekucja administracyjna czy działania informacyjne podejmowane przez właściwe organy wobec zobowiązanego[2]. Instytucje te zostały uwzględnione jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zachowania spójności prowadzonych rozważań.

Artykuł ma charakter dogmatycznoprawny. Podstawową metodę badawczą stanowi analiza obowiązujących przepisów prawa, przeprowadzona z wykorzystaniem metod wykładni językowej, systemowej oraz funkcjonalnej. Rozważania oparto przede wszystkim na przepisach działu IVa ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.)[3] oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej jako u.f.p.)[4], uwzględniając poglądy przedstawicieli doktryny i dorobek judykatury. Nowatorstwo opracowania polega na kompleksowym ujęciu zapłaty i potrącenia jako dwóch komplementarnych sposobów wykonania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych oraz na ukazaniu wzajemnych relacji między regulacjami k.p.a. i u.f.p., które dotychczas nie były przedmiotem szerszych analiz w piśmiennictwie.

## Zakres znaczeniowy pojęcia „efektywność”

Dla uniknięcia możliwych niejasności interpretacyjnych, a także w celu zapewnienia odpowiedniej precyzji pojęciowej dalszych rozważań, konieczne

[2] Na ten temat zob. E. Kruk, R. Suwaj, *Manners of the extinguishing of liabilities arising from administrative fines*, „Glosa. Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach” 2025, nr 4, s. 77–88.

[3] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691.

[4] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.

jest uprzednie ustalenie zakresu znaczeniowego terminu „efektywność", którym posłużono się w tytule niniejszego opracowania. Zabieg ten wydaje się niezbędny również z perspektywy zachowania odpowiedniej wartości eksplanacyjnej formułowanych twierdzeń oraz wyznaczenia granic prowadzonej analizy. Warto przy tym podkreślić, że w piśmiennictwie pojęcie efektywności nie jest ujmowane w sposób jednolity; bywa ono niekiedy utożsamiane ze skutecznością prawa, a niekiedy traktowane jako odrębna kategoria analityczna odnosząca się do stopnia realizacji określonych celów normatywnych[5].

W przyjętym na potrzeby niniejszego opracowania znaczeniu efektywność to cecha działania prowadząca do osiągnięcia założonego rezultatu, a więc właściwość polegająca na wywołaniu skutku odpowiadającego uprzednio określonemu celowi. Z tego względu termin ten może być traktowany jako funkcjonalnie bliski pojęciu skuteczności, a w określonych kontekstach nawet jako jego synonim. Odnosząc powyższe ustalenia do problematyki administracyjnych kar pieniężnych, należy przyjąć, że podstawowym miernikiem efektywności pozostaje rzeczywista realizacja zobowiązania pieniężnego, wynikającego z decyzji administracyjnej, wyrażająca się w zapłacie należnej kwoty. Innymi słowy, za efektywny sposób wygaszenia zobowiązania należy uznać taki mechanizm prawny, który prowadzi do faktycznego uzyskania przez uprawniony podmiot świadczenia odpowiadającego wysokości wymierzonej sankcji.

Nie oznacza to jednak, że analizowana kategoria nie może być rozpatrywana w ujęciu szerszym i bardziej złożonym. Przeciwnie, problem efektywności administracyjnych kar pieniężnych może stanowić przedmiot badań uwzględniających funkcje przypisywane sankcjom administracyjnym, w szczególności ich funkcję motywacyjną, represyjną, restytucyjną, redystrybucyjną oraz gwarancyjną. W takim ujęciu ocena efektywności nie ograniczałaby się wyłącznie do stwierdzenia wykonania obowiązku pieniężnego, lecz obejmowałaby również analizę stopnia realizacji wszystkich celów społecznych, które legły u podstaw ustanowienia określonych rozwiązań normatywnych. Punktem odniesienia stawałoby się wówczas nie tylko wykonanie indywidualnego obowiązku, ale także skuteczność oddziaływania analizowanej instytucji prawnej na zachowania adresatów norm oraz poziom urzeczywistnienia wartości chronionych przez ustawodawcę.

Rozszerzenie perspektywy badawczej o wspominane zagadnienia nie jest jednak możliwe w ramach niniejszego opracowania. Wynika to przede

---

[5] Na temat skuteczności prawa zob. np.: J. Kunysz, *Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2014, nr 2(35), s. 67–93; M. Derlatka, *Perspektywy skuteczności prawa*, „Studia Paradyskie" 2021, t. 31, s. 305–317; M.E. Stefaniuk, *Skuteczność prawa i jej granice*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2011, vol. 16, s. 55–72; A. Kojder, *Ograniczenia skuteczności prawa*, [w:] T. Giaro (red.), *Skuteczność prawa*, Warszawa 2010, s. 33–48; J. Stelmach, *Efektywne prawo*, [w:] S. Grodziski i in. (red.), *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. 2, Kraków 2010, s. 957–966.

wszystkim z jego ograniczonych ram przedmiotowych oraz przyjętego celu badawczego, którym jest analiza przewidzianych przez ustawodawcę efektywnych sposobów wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych. Przedmiotem zainteresowania pozostają zatem przede wszystkim mechanizmy prawne prowadzące do ustania stosunku zobowiązaniowego, tj. zapewnienie wykonania obowiązku majątkowego wynikającego z nałożonej sankcji administracyjnej. Podejmowanie w tym miejscu pogłębionych rozważań odnoszących się do społecznej skuteczności sankcji administracyjnych wymagałoby przyjęcia odmiennej metodologii badań, wykraczającej poza klasyczne instrumentarium analizy dogmatycznoprawnej. Należy ponadto mieć na względzie, że próby ustalenia rzeczywistych funkcji społecznych sankcji administracyjnych napotykają na liczne trudności poznawcze i metodologiczne, które niekiedy podają w wątpliwość samą zasadność prowadzenia tego rodzaju badań[6]. W szczególności niezwykle trudno jest jednoznacznie ustalić, w jakim zakresie obserwowane zjawiska społeczne stanowią następstwo obowiązywania i stosowania określonych sankcji administracyjnych, a w jakiej mierze pozostają rezultatem oddziaływania innych czynników normatywnych lub pozanormatywnych. Dotyczy to zwłaszcza wpływu norm moralnych, obyczajowych i religijnych, ale także determinant o charakterze politycznym, ekonomicznym, kulturowym czy środowiskowym, które współkształtują zachowania jednostek niezależnie od systemu prawa stanowionego[7].

## Charakter prawny należności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej

Nie ulega wątpliwości, że administracyjne kary pieniężne, niezależnie od przypisywanych im funkcji (różnych od tych, które pełnią daniny publiczne), stanowią źródło dochodów ustawowo określonych podmiotów. Obliguje to do przybliżenia charakteru prawnego wynikających z nich należności. Jest

[6] Szerzej na temat funkcji sankcji administracyjnych zob. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 218–233. W opracowaniu tym wyrażony został m.in. pogląd dotyczący trudności w zakresie ustalenia rzeczywistych funkcji sankcji administracyjnych. Por. M. Lewicki, *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica" 2009, nr 69, s. 48–49; M. Smołka, *Społeczne działanie sankcji prawnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska – Sectio G" 1975, vol. 22, s. 80; W. Dziedziak, *Wpływ sankcji prawnych i moralnych na skuteczność prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2015, vol. 24, s. 77 i nast.

[7] Na problemy poznawcze dotyczące ustalenia tego, czy określony stan rzeczy jest następstwem oddziaływania danych norm prawnych, zwraca uwagę m.in. Z. Ziembiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 79–82.

to tym bardziej konieczne, że zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze prezentowane są sprzeczne opinie w tej kwestii[8]. Analiza obowiązujących przepisów pozwala jednak przyjąć, że wpływy z tytułu administracyjnych kar pieniężnych to środki publiczne stanowiące dochód budżetowy[9]. Ściślej rzecz ujmując, brzmienie art. 5 ust. 2 pkt 2 u.f.p. umożliwia zaszeregowanie ich do kategorii „inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych". Co prawda użyte przez prawodawcę określenie „inne dochody budżetu" cechuje znaczny stopień nieostrości, jednak o takim, tj. budżetowym, przeznaczeniu administracyjnych kar pieniężnych przesądzają dalsze przepisy u.f.p.[10] oraz przepisy odrębnych ustaw[11]. Przykładem może być art. 29 ust. 11 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[12] czy art. 95 d ust. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[13]. Za takim usytuowaniem analizowanych należności w systemie źródeł dochodów publicznych przemawiają też ich cechy materialne, jak pieniężny, przymusowy i bezzwrotny charakter oraz gromadzenie i wydatkowanie w sposób określony w ustawie przez organy podmiotów, z których większość zaliczana jest do sektora finansów publicznych[14]. Nie bez znaczenia jest także fakt, że służą one realizacji celów publicznych. Z kolei to, że zasadniczo nie pełnią funkcji fiskalnej, a pobierane są w związku z naruszeniem przepisów prawa, wyklucza je z kategorii danin publicznych, do których zalicza się przede wszystkim podatki.

Ostatnie z przedstawionych ustaleń jest też poniekąd pomocne w zaklasyfikowaniu należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych do kategorii

---

[8] Zasadniczym źródłem tych wątpliwości jest brak spójności systemu prawa, a ściślej rzecz ujmując, brak dbałości ustawodawcy o czystość siatki pojęciowej w przedmiotowym zakresie. Szeroko na ten temat: W. Bożek, *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*, Warszawa 2022, s. 104–130 i przywołane tam orzecznictwo.

[9] J.M. Salachna, [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 5 pkt 5.1.

[10] Zob. art. 111 pkt 12 u.f.p., który do zbiorczej kategorii podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa zalicza „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej".

[11] Z. Ofiarski, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 5 pkt 5.

[12] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 757 ze zm.

[13] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1490 ze zm.

[14] Nie wszystkie publicznoprawne kary pieniężne, stanowiące źródło dochodów budżetu państwa, są nakładane i pobierane przez organy jednostek budżetowych. Przykładem mogą być kary pieniężne nakładane w drodze decyzji administracyjnej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, który nie jest jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 u.f.p. Zob. np. art. 151 ust. 1 pkt 2 i art. 155 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 644 ze zm.).

„niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym", o których mowa w art. 60 u.f.p. Przepis ten nie zawiera legalnej definicji przedmiotowego pojęcia, ale zamieszczone w nim otwarte (niewyczerpujące) wyliczenie obejmuje m.in. należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz w postępowaniu w sprawach o wykroczenia skarbowe, co pozwala przyjąć, że swym zakresem obejmuje ono także administracyjne kary pieniężne. Definicję „niepodatkowych należnościach budżetowych" zamieszczono natomiast w art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (dalej jako o.p.)[15], zgodnie z którym pod pojęciem tym należy rozumieć „niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych".

Abstrahując w tym miejscu od wyrażanych w doktrynie wątpliwości dotyczących celowości wykorzystania przywołanej definicji na potrzeby wykładni przepisów u.f.p.[16], należy zauważyć, że *ratio legis* art. 60 u.f.p. oraz art. 3 pkt 8 o.p. jest przede wszystkim odróżnienie należności podatkowych od pozostałych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym. Z kolei w ramach tak zarysowanego, dychotomicznego podziału nie da się sytuować należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych inaczej, jak w obrębie należności niepodatkowych. Podkreślić przy tym należy, że „niepodatkowe należności budżetowe" nie stanowią odrębnej kategorii daniny publicznej. Jest to jedynie pojęcie technicznoprawne, używane na oznaczenie grupy dochodów charakteryzujących się wspólnymi cechami, co ułatwia poddanie ich określonym regulacjom prawnym lub wyłączenie spod ich obowiązywania. Dla przykładu wskazać tu można na art. 2 § 1 pkt 1 i § 2 o.p. oraz art. 67 u.f.p., które w odniesieniu do środków publicznych, stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, zawężają zakres stosowania do nich przepisów o.p. zasadniczo do działu III tej ustawy. Uściślając, zgodnie z art. 67 u.f.p. do spraw dotyczących wspomnianych należności, nieuregulowanych tą ustawą, stosuje się przepisy k.p.a. i odpowiednio przepisy działu III o.p. Z kolei do spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy k.p.a. Rozwiązanie takie oceniane jest zwykle jako korzystniejsze dla podmiotów zobowiązanych. Powszechnie przyjmuje się bowiem, że przepisy normujące postępowanie podatkowe nie chronią w wystarczającym stopniu praw strony[17].

---

[15] T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 622.

[16] P. Majka, [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., komentarz do art. 60 pkt 1–4. Por. A. Halasz, *Stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym – w poszukiwaniu woli ustawodawcy*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2020, t. 120(1), s. 602–606.

[17] P. Majka, [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., komentarz do art. 67 pkt 3.

## Zapłata należności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej

Podstawowym i zarazem efektywnym sposobem wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych jest zapłata. Czynność ta polega na wpłaceniu (zgodnie z dyspozycją ustawową[18]) kwoty określonej w decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na określony rachunek bankowy urzędu obsługującego organ, który nałożył daną karę. Współcześnie rzadziej spotykaną formą płatności administracyjnych kar pieniężnych jest forma gotówkowa. Ten sposób płatności ustawodawca dopuszcza zwykle jako alternatywny względem przelewu na rachunek bankowy właściwego urzędu[19]. Jeśli zaś chodzi o sam skutek opisywanej czynności, to bez znaczenia jest, w której z możliwych form dokonana zostanie zapłata, jak również czy została ona wniesiona dobrowolnie, czy też była wyegzekwowana w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[20].

Zapłaty administracyjnej kary pieniężnej należy dokonać w terminie określonym w przepisach prawa administracyjnego materialnego lub w treści decyzji administracyjnej mającej za przedmiot taką karę, jeżeli przepisy prawa upoważniają organ administracji do jej określenia. W sytuacji gdy termin zapłaty nie został określony ani w przepisach prawa, ani w odpowiednim akcie stosowania prawa, termin ten należy ustalić z zastosowaniem ogólnych reguł określonych w k.p.a. Te z kolei wiążą wykonalność decyzji z uzyskaniem przez nią przymiotu ostateczności. Wyjątek w tym zakresie stanowią przypadki, w których decyzja opatrzona została rygorem natychmiastowej wykonalności[21].

Na tym tle pojawiają się wątpliwości. Pierwsza z nich dotyczy skutków prawnych uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej nałożonej w drodze decyzji, której organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej

---

[18] Np. art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 677 ze zm.).

[19] Np. art. 59g ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 524 ze zm.) czy art. 101 ust. 4 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1373).

[20] Jeśli zaś chodzi o kwestię terminowości dokonywania wpłat, to – mając na względzie fakt, że k.p.a nie normuje tej problematyki, oraz to, że podejmowane w takich sprawach czynności dobrowolne i realizowane w toku egzekucji należy traktować jako równoważne co do skutku – za właściwe uznaje się stosowanie w tym zakresie art. 67g ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 268 ze zm.). Przepis ten określa dzień zapłaty egzekwowanej należności pieniężnej. Zob. J. Wegner, [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 189i pkt 4.

[21] Na temat wykonalności decyzji nieostatecznej i dopuszczalności opatrzenia decyzji o nałożeniu sankcji administracyjnej rygorem natychmiastowej wykonalności zob. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, s. 263–265.

wykonalności, albo decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy[22]. Trzeba mieć bowiem na względzie, że w wyniku wniesionego odwołania orzeczenie określające wielkość wymierzonej sankcji może zostać zmienione np. poprzez jej podwyższenie[23]. W takiej sytuacji dokonana wcześniej zapłata nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania. Skutek taki wystąpi natomiast w przypadku gdy w postępowaniu odwoławczym decyzja o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej zostanie utrzymana w mocy. Stanowisko to jest zgodne z prezentowanym w literaturze poglądem, że „ustalone w drodze decyzji wprawdzie wykonalnej, ale nieostatecznej zobowiązanie pozostaje warunkowe (pod warunkiem zawieszającym) o tyle, o ile w postępowaniu odwoławczym decyzja ta zostanie utrzymana w mocy. Zobowiązanie to zostaje ukształtowane definitywnie w wyniku doręczenia bądź ogłoszenia decyzji ostatecznej i dopiero wówczas zapłata może prowadzić do jego wygaśnięcia”[24]. Uiszczenie kary pieniężnej nałożonej na podstawie nieostatecznej, ale wykonalnej decyzji administracyjnej może jednak ograniczyć lub wykluczyć skutek w postaci odsetek za zwłokę, gdy przeprowadzona kontrola potwierdzi, że określona w decyzji pierwszoistancyjnej wysokość kary była prawidłowa. Inna wątpliwość dotyczy skutków dobrowolnej zapłaty kary wynikającej z nieostatecznej, ale wykonalnej decyzji, w sytuacji gdy decyzja ostateczna nie została doręczona stronie przed upływem terminu przedawnienia możliwości nałożenia takiej kary (art. 189g § 1 k.p.a.). W takim przypadku nie można mieć bowiem pewności co do tego, czy i ewentualnie w jakiej wysokości kara taka zostałaby wymierzona w decyzji ostatecznej. Przyjmując natomiast, że zapłata administracyjnej kary pieniężnej nie stanowi przeszkody wystąpienia jej przedawnienia, uiszczoną wcześniej karę uznać można za nienależną i podlegającą zwrotowi[25].

Istotne znaczenie dla prowadzonych rozważań ma również zagadnienie dotyczące skutków częściowego wykonania obowiązku zapłaty administracyjnej kary pieniężnej. O ile bowiem dobrowolne uiszczenie całej kwoty określonej w decyzji prowadzi do wygaśnięcia zobowiązania, o tyle częściowa zapłata nie wywołuje takiego skutku. Powoduje ona jedynie odpowiednie zmniejszenie wysokości istniejącego zobowiązania, które w pozostałym zakresie nadal podlega wykonaniu, a po upływie terminu przewidzianego do jego realizacji stanowi zaległą administracyjną karę pieniężną w rozumieniu art. 189i k.p.a. W konsekwencji odsetki za zwłokę naliczane są wyłącznie od tej części należności głównej, która pozostaje niespełniona, przy czym ich naliczanie

[22] Zob. np. art. 124 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 1).

[23] Na temat zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym zob. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, s. 260–263.

[24] J. Wegner, [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, op. cit., komentarz do art. 189j pkt 1.

[25] Ibidem.

ustaje sukcesywnie wraz z wygaśnięciem odpowiednich części zobowiązania wskutek dobrowolnej zapłaty albo wykonania obowiązku w drodze egzekucji administracyjnej.

Na tym tle ujawnia się jednak problem, którego ustawodawca nie rozstrzygnął w przepisach działu IVa k.p.a. Chodzi bowiem o sposób zaliczenia wpłaty dokonanej w wysokości niewystarczającej do pokrycia zarówno należności głównej, jak i odsetek naliczonych za zwłokę. Ustawodawca nie uregulował tej kwestii w sposób odpowiadający rozwiązaniu przyjętemu w art. 55 o.p., który określa zasady proporcjonalnego zaliczania wpłat na poczet zaległości podatkowej i odsetek za zwłokę. Powstała w ten sposób luka normatywna ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż sposób rozliczenia dokonanej wpłaty wpływa bezpośrednio na wysokość pozostającej do uiszczenia należności głównej oraz dalsze naliczanie odsetek za zwłokę.

W piśmiennictwie prezentowane są w tym zakresie dwa zasadnicze kierunki wykładni. Pierwszy odwołuje się do możliwości zastosowania w drodze analogii art. 55 § 2 o.p., jako regulacji systemowo najbliższej analizowanej instytucji, prowadząc do proporcjonalnego zaliczania każdej częściowej wpłaty na poczet należności głównej oraz odsetek[26]. Drugie stanowisko opiera się natomiast na założeniu, że skoro ustawodawca nie przewidział w tym zakresie wyraźnego odesłania do przepisów o.p., brak jest podstaw do ich stosowania. W konsekwencji wpłata powinna zostać zaliczona w pierwszej kolejności na poczet należności głównej, natomiast dopiero po jej całkowitym zaspokojeniu na poczet należnych odsetek za zwłokę. Rozwiązanie to oceniane jest jako względniejsze dla podmiotu zobowiązanego, gdyż prowadzi do szybszego zmniejszenia podstawy naliczania odsetek[27].

Przedstawiony problem wykracza poza zagadnienie technicznego rozliczenia dokonanej wpłaty. Dotyczy on bowiem relacji między zasadą legalizmu a dopuszczalnym zakresem stosowania analogii w prawie administracyjnym materialnym. Skoro obowiązki publicznoprawne powinny wynikać z wyraźnej podstawy ustawowej, każda próba rozszerzającego stosowania regulacji podatkowych wymaga szczególnej ostrożności. W tym kontekście bardziej przekonujące jest stanowisko negujące możliwość stosowania rozwiązań przyjętych w o.p. do administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli ustawodawca nie przewidział wyraźnego odesłania. Jednocześnie ujawniona w ten sposób luka legislacyjna przemawia za potrzebą ustawowego doprecyzowania zasad zaliczania częściowych wpłat, gdyż obecny stan prawny pozostawia tę kwestię w sferze sporów interpretacyjnych.

---

[26] A. Cebera, J.G. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 189i pkt 9 lit. c.

[27] M. Jabłoński, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis, komentarz do art. 189i pkt 5.

## Potrącenie należności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej

Celem uzupełnienia przedstawionych ustaleń warto też zwrócić uwagę na mechanizm potrącenia przewidziany w art. 62 u.f.p., który – obok zapłaty – stanowi jeden z ustawowo określonych sposobów wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych. Regulacja ta pozwala (w ściśle określonych przypadkach) na umorzenie niepodatkowych należności budżetowych, stanowiących dochód budżetu państwa, wraz z należnymi odsetkami za zwłokę poprzez ich potrącenie z wzajemną, bezsporną i wymagalną wierzytelnością przysługującą zobowiązanemu wobec Skarbu Państwa. Konstrukcja ta, choć niewątpliwie nawiązuje do cywilnoprawnej instytucji *compensatio*[28], uzyskuje na gruncie prawa finansów publicznych autonomiczny charakter, determinowany publicznoprawną naturą kompensowanych należności oraz władczymi formami działania administracji.

W odróżnieniu od klasycznego potrącenia uregulowanego w art. 498 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (dalej jako k.c.)[29] instytucja potrącenia przewidziana w art. 62 u.f.p. pozostaje elementem mechanizmu wykonywania zadań administracji publicznej w sferze gospodarowania środkami publicznymi. Przejawia się to m.in. w konieczności wydania postanowienia, na które służy zażalenie, bądź decyzji administracyjnej w przypadku odmowy dokonania potrącenia. Organ dokonuje oceny, czy w konkretnym stanie faktycznym zostały spełnione wszystkie ustawowe przesłanki zastosowania tej instytucji, a następnie wydaje rozstrzygnięcie w przewidzianej przez ustawę formie prawnej. Skuteczność żądania zobowiązanego uzależniona jest zatem od stwierdzenia istnienia przesłanek określonych w art. 62 u.f.p., przy uwzględnieniu zasad prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. W konsekwencji potrącenie przewidziane w art. 62 u.f.p. nie ma charakteru jednostronnej czynności prawnej strony stosunku zobowiązaniowego, lecz stanowi szczególną konstrukcję prawa publicznego, której zastosowanie następuje w drodze władczego rozstrzygnięcia właściwego organu administracji.

Potrąceniu mogą podlegać wyłącznie wierzytelności zobowiązanego wobec Skarbu Państwa spełniające łącznie trzy przesłanki: wzajemności, bezsporności i wymagalności. Cechy te nie mają wyłącznie charakteru formalnego, lecz wyznaczają istotę zdolności potrącalnej wierzytelności oraz determinują możliwość zastosowania analizowanej instytucji w konkretnym przypadku.

---

[28] P. Majka, [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., komentarz do art. 62 pkt 1.

[29] T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 795. Zob. uzasadnienie wyroku SN z 13 kwietnia 2005 r., sygn. akt IV CK 653/04, Lex nr 345531, w którym wyrażony został następujący pogląd: „Artykuł 498 k.c. odnosi się do należności cywilnoprawnych, dotyczy uczestników obrotu cywilnoprawnego i nie ma zastosowania do potrącenia należności publicznoprawnej z należnością cywilnoprawną".

Wzajemność oznacza, że każda ze stron stosunku prawnego występuje jednocześnie w charakterze wierzyciela i dłużnika wobec drugiej strony. Bezsporność zakłada natomiast brak jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia wierzytelności, jej wysokości i terminu wymagalności. Wymagalność oznacza z kolei taki stan, w którym wierzyciel może skutecznie domagać się spełnienia świadczenia przez dłużnika. Dopiero łączne spełnienie wskazanych warunków pozwala na objęcie wierzytelności mechanizmem potrącenia przewidzianym w ustawie o finansach publicznych.

Szczególne znaczenie ma przy tym okoliczność, że zgodnie z art. 62 ust. 1 u.f.p. potrąceniu mogą podlegać wyłącznie wierzytelności pochodzące z enumeratywnie wskazanych tytułów prawnych. Ustawodawca zdecydował się zatem na wprowadzenie zamkniętego katalogu podstaw kompensacji[30], co należy postrzegać jako wyraz dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu publicznoprawnego oraz ograniczenia ryzyka wynikającego z nadmiernej swobody kształtowania wzajemnych rozliczeń między podmiotami prywatnymi a Skarbem Państwa. Potrąceniu mogą podlegać wierzytelności wynikające z: 1) prawomocnego wyroku sądowego wydanego na podstawie art. 417 k.c., dotyczącego odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej; 2) prawomocnej ugody sądowej zawartej w związku z zaistnieniem okoliczności przewidzianych w art. 417 k.c.; 3) nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości na cele uzasadniające jej wywłaszczenie lub wywłaszczenia nieruchomości na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami; 4) odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, uzyskanego na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego[31]; 5) odszkodowania uzyskanego na podstawie przepisów o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego; 6) odszkodowania orzeczonego w decyzji organu administracji rządowej. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się konsekwentnie, że katalog ten ma charakter wyczerpujący (*numerus clausus*), co wyklucza możliwość jego rozszerzającej wykładni.

W konsekwencji potrącenie przewidziane w art. 62 u.f.p. nie stanowi instytucji o szerokim i elastycznym zakresie zastosowania, lecz ma charakter wyjątkowy i wymaga ścisłego przestrzegania wszystkich przesłanek materialnoprawnych oraz proceduralnych. Jednocześnie ustawodawca dopuścił możliwość dokonania potrącenia zarówno na wniosek zobowiązanego, jak

[30] S. Presnarowicz, [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), op. cit., komentarz do art. 62 pkt 3. Zob. też wyrok WSA w Białymstoku z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I SA/Bk 48/19, Lex nr 2646045; wyrok WSA we Wrocławiu z 16 marca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 779/10, Lex nr 1098988.

[31] T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 490 ze zm.

i z urzędu[32], co dodatkowo podkreśla publicznoprawny charakter tej instytucji oraz jej funkcję służącą sprawnemu wykonywaniu zobowiązań stanowiących dochody publiczne.

Na odrębna analizę zasługuje regulacja zawarta w art. 62 ust. 2 u.f.p., przewidująca możliwość potrącenia niepodatkowych należności budżetowych z wierzytelnościami przysługującymi zobowiązanemu wobec państwowych jednostek budżetowych z tytułu zamówień wykonanych przez niego na podstawie umów zawartych w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, pod warunkiem że potrącenie jest dokonywane przez tego zobowiązanego i z tej wierzytelności. Potrącenie jest w takim przypadku dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy następuje z wierzytelności przysługującej bezpośrednio zobowiązanemu jako wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. Wykluczone pozostaje natomiast potrącanie wierzytelności wtórnych, nabytych przykładowo w drodze przelewu wierzytelności. Rozwiązanie to ogranicza możliwość wykorzystywania instytucji potrącenia przez podmioty nieuczestniczące bezpośrednio w realizacji zamówień publicznych oraz wzmacnia stabilność rozliczeń prowadzonych przez jednostki sektora finansów publicznych.

W sferze proceduralnej potrącenie – zarówno dokonywane na wniosek, jak i z urzędu – następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, zgodnie z art. 62 ust. 6 u.f.p. Ustawodawca wiąże przy tym skutek potrącenia z dniem złożenia wniosku, który został następnie uwzględniony, albo z dniem wydania z urzędu postanowienia o potrąceniu (art. 62 ust. 4 u.f.p.). W przypadku odmowy dokonania potrącenia właściwy organ zobowiązany jest natomiast do wydania decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie do organu wyższego stopnia.

Istotnym elementem konstrukcyjnym owego mechanizmu jest również obowiązek państwowej jednostki budżetowej, której zobowiązanie zostało potrącone, do przekazania równowartości wygasłego zobowiązania właściwemu organowi w terminie 7 dni od dnia dokonania potrącenia. Niedochowanie tego terminu skutkuje obowiązkiem zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie, zgodnie z art. 62 ust. 7 u.f.p. Rozwiązanie to wzmacnia mechanizmy dyscypliny finansów publicznych oraz zapewnia terminowe przekazanie do budżetu środków odpowiadających wysokości wygasłych zobowiązań, zabezpieczając tym samym interes finansowy państwa.

Na marginesie prowadzonych rozważań należy dodać, że analogiczny mechanizm przewidziano również w art. 63 u.f.p., odnoszącym się do zobowiązań z tytułu niepodatkowych należności budżetowych stanowiących dochód

[32] Jak słusznie zauważyła J. Wegner, potrącenie z urzędu może prowadzić do sytuacji, w której zapłata administracyjnej kary pieniężnej nastąpi wbrew woli zobowiązanego. Potrącenie dokonane z urzędu może też zapobiegać przedawnieniu egzekucji należności z tytułu kary. Zob. J. Wegner, [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, op. cit., komentarz do art. 189i pkt 2.

budżetów gmin, powiatów i województw. Przepis ten nie kreuje odrębnej konstrukcji prawnej potrącenia, lecz rozszerza zakres zastosowania rozwiązań przyjętych w art. 62 u.f.p., odsyłając do odpowiedniego stosowania jego ust. 2–7. Ustawodawca przewidział jednak jeszcze bardziej zawężony katalog wierzytelności podlegających kompensacji, ograniczając go do należności wynikających z nabycia lub wywłaszczenia nieruchomości, odszkodowań przyznawanych w decyzjach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz wierzytelności związanych z realizacją zamówień publicznych[33]. Takie ukształtowanie analizowanej instytucji potwierdza jej wyjątkowy charakter oraz konieczność ścisłej wykładni przesłanek warunkujących możliwość zastosowania potrącenia także w odniesieniu do samorządowych dochodów publicznych.

Podsumowując, potrącenie stanowi alternatywny wobec zapłaty sposób wygaszenia zobowiązania z tytułu administracyjnej kary pieniężnej, znajdujący zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim kara ta stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym. Jest to jednocześnie instytucja wymagająca szczególnej staranności w stosowaniu ze względu na jej publicznoprawny charakter, ściśle określone przesłanki materialnoprawne, enumeratywnie wskazane źródła wierzytelności podlegających kompensacji oraz sformalizowany tryb proceduralny. Prawidłowe wykorzystanie tego mechanizmu sprzyja sprawnemu wykonywaniu zobowiązań publicznoprawnych i realizacji zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, zapewniając jednocześnie ochronę uzasadnionych interesów podmiotów dysponujących wierzytelnościami wobec Skarbu Państwa.

## Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania potwierdzają, że problematyka wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nie może być analizowana wyłącznie przez pryzmat formalnoprawnego ustania stosunku zobowiązaniowego. Z punktu widzenia celu administracyjnej kary pieniężnej zasadnicze znaczenie ma bowiem rozróżnienie pomiędzy zdarzeniami prowadzącymi jedynie do wygaśnięcia zobowiązania a instytucjami skutkującymi jego rzeczywistym wykonaniem. Dopiero takie ujęcie pozwala na wyodrębnienie kategorii efektywnych sposobów wygaszania zobowiązań, rozumianych jako mechanizmy prowadzące do pełnej realizacji obowiązku publicznoprawnego ciążącego na zobowiązanym.

Analiza obowiązujących regulacji prowadzi do wniosku, że kryterium efektywności spełniają przede wszystkim zapłata oraz potrącenie. Choć instytucje

[33] E. Kowalczyk, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2025, Legalis, komentarz do art. 63 pkt 7.

te różnią się konstrukcją prawną, przesłankami zastosowania oraz stopniem sformalizowania, każda z nich prowadzi do osiągnięcia tego samego rezultatu normatywnego, jakim jest wykonanie obowiązku zapłaty administracyjnej kary pieniężnej oraz definitywne zaspokojenie wierzyciela publicznoprawnego. W tym sensie zapłata i potrącenie nie pozostają względem siebie w relacji konkurencyjnej, lecz współtworzą spójny model wykonywania zobowiązań wynikających z administracyjnych kar pieniężnych.

Jednocześnie przeprowadzone badania potwierdzają, że ustawodawca świadomie nadał obu instytucjom odmienny zakres zastosowania. O ile zapłata zachowuje charakter podstawowego sposobu wykonania obowiązku pieniężnego, o tyle potrącenie stanowi rozwiązanie wyjątkowe, którego dopuszczalność została uzależniona od spełnienia ściśle określonych przesłanek materialnoprawnych i proceduralnych. Takie ukształtowanie analizowanych regulacji należy ocenić jako przejaw dążenia do zachowania równowagi między potrzebą zapewnienia sprawnego wykonywania zobowiązań publicznoprawnych a koniecznością ochrony interesu finansowego państwa i bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Ponadto przeprowadzona analiza wskazuje na to, że normatywny model wykonywania administracyjnych kar pieniężnych ma charakter rozproszony. Jego odtworzenie wymaga bowiem łącznej wykładni przepisów k.p.a. oraz u.f.p., które wzajemnie się uzupełniają i dopiero w swojej funkcjonalnej jedności wyznaczają zasady wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych. Potwierdza to potrzebę systemowego ujmowania analizowanej problematyki oraz przemawia przeciwko interpretowaniu poszczególnych instytucji w oderwaniu od ich funkcji w całym mechanizmie wykonywania administracyjnych kar pieniężnych.

## Wykaz literatury

Bożek W., *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*, C.H. Beck, Warszawa 2022.

Derlatka M., *Perspektywy skuteczności prawa*, „Studia Paradyskie" 2021, t. 31.

Dziedziak W., *Wpływ sankcji prawnych i moralnych na skuteczność prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2015, vol. 24.

Halasz A., *Stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym – w poszukiwaniu woli ustawodawcy*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2020, t. 120(1).

Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex.

Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex.

Kojder A., *Ograniczenia skuteczności prawa*, [w:] T. Giaro (red.), *Skuteczność prawa*, Liber, Warszawa 2010.

Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Wyd. UMCS, Lublin 2013.

Kruk E., Suwaj R., *Manners of the extinguishing of liabilities arising from administrative fines*, „Glosa. Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach" 2025, nr 4.
Kunysz J., *Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2014, nr 2(35).
Lewicki M., *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica" 2009, nr 69.
Mikos-Sitek A. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2025, Legalis.
Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex.
Salachna J.M., Tyniewicki M. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, 2024, Lex.
Smołka M., *Społeczne działanie sankcji prawnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska – Sectio G" 1975, vol. 22.
Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2017.
Stefaniuk M.E., *Skuteczność prawa i jej granice*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2011, vol. 14.
Stelmach J., *Efektywne prawo*, [w:] S. Grodziski i in. (red.), *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. 2, Wyd. UJ, Kraków 2010.
Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis.
Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
Ziembiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1990.

## Summary

## Payment and set-off as effective means of extinguishing obligations arising from administrative fines

**Keywords:** administrative law, administrative fines, non-tax budgetary receivables, payment, set-off, extinguishment of an obligation.

This article examines effective means of extinguishing obligations arising from administrative fines under Polish law. The aim is to establish which legal mechanisms, as set out by the legislature, not only result in the obligation being extinguished, but also lead to the corresponding public-law obligation being fulfilled. The study employs the formal-dogmatic method, applying linguistic, systemic, and functional interpretations to the provisions of the Polish Code of Administrative Procedure and the Public Finance Act. Due regard is given to the views expressed in legal doctrine and case law. The analysis shows that payment and set-off satisfy the criterion of effectiveness, despite their different legal structures producing the same normative

outcome: the fulfilment of the financial obligation. The study's originality lies in identifying the category of effective means of extinguishing obligations arising from administrative fines, and determining their place within the system of Polish administrative law.