

Celina Siermińska-Warczak

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0002-1823-6658

celinasw@ukw.edu.pl

Regulacja odpowiedzialności prawnej za utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez instytucje państwowe

Wstęp

Podejmowanie działań związanych z wydatkowaniem środków publicznych, jak również prowadzenie określonego rodzaju działalności i wykonywanie aktywności istotnej z punktu widzenia interesów państwa i społeczeństwa związane są zwykle z obowiązkiem poddania się nadzorowi i kontroli prowadzonej przez uprawnione do tego instytucje państwowe. Skuteczność prowadzonej kontroli warunkowana będzie współdziałaniem ze strony podmiotu kontrolowanego. 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 czyn polegający na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli. Nie jest bowiem możliwe właściwe wykonywanie funkcji administracji publicznej bez zapewnienia obiektywnej, kompetentnej, sprawnej i skutecznej kontroli¹.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie zakresu regulacji prawnych, które tego typu zachowania polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli typizują w różny sposób: jako przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia, wykroczenia skarbowe lub delikty administracyjne. Regulacje te są rozproszone w kilkudziesięciu ustawach², przy czym nie zawsze udaje się odnaleźć racjonalne uzasadnienie dla różnego traktowania określonych czynów, których ciężar gatunkowy jest zbliżony.

¹ W. Radecki, *Oceny prawnokarne utrudniania czynności kontrolnych*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 1, s. 47.

² Aktualnie są to co najmniej 74 akty prawne.

Biorąc pod uwagę temat rozważań podjętych w artykule, wykorzystano metodę badawczą polegającą na analizie aktów prawnych oraz analizie literatury.

Opisując stronę przedmiotową czynów skierowanych przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli, ustawodawca w niektórych aktach prawnych posługuje się określeniem „udaremnia”, w innych zaś używa pojęcia „uniemożliwia”. Mając na uwadze, że słowa te są synonimami³, wszystkie one zostały objęte niniejszym opracowaniem, w którym autorka posługuje się sformułowaniem „udaremniania”. 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 takim wypadku czyny te potraktowałam jako utrudnianie lub udaremnianie kontroli prowadzonej przez instytucje państwowe

Udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli w Kodeksie karnym i w Kodeksie karnym skarbowym

W kodyfikacji karnej powszechnej po raz pierwszy czyn polegający na udaremnianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia kontroli został spenalizowany w Kodeksie karnym z 1997 r.⁴ Czyn ten nie miał swojego odpowiednika w Kodeksie karnym z 1932 r.⁵ oraz z 1969 r.⁶ W art. 225 k.k. zostały określone trzy typy przestępstwa polegającego na utrudnianiu i udaremnianiu 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). Występki te zostały zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3.

³ *Słownik języka polskiego*, hasło: udaremniać, <https://sjp.pwn.pl/slovníki/udaremniać.html> (data dostępu: 3.09.2023).

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.), dalej jako k.k.

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.).

Dobrem chronionym przez art. 225 k.k. jest zatem niezakłócone wykonywanie kontrolnych czynności służbowych w zakresie ochrony środowiska (§ 1), inspekcji pracy (§ 2) oraz w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku (§ 4)⁷.

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 Środowiska⁸, 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 pracowników⁹. W doktrynie wskazuje się, że ochronie podlegają również czynności podejmowane w zakresie ochrony środowiska przez inne organy, np. Straż Leśną czy Straż Rybacką¹⁰.

Ochroną na podstawie art. 225 § 2 k.k. zostały natomiast objęte czynności podejmowane przez Głównego Inspektora Pracy, okręgowych inspektorów pracy i inspektorów pracy działających w ramach właściwości terytorialnej okręgowych inspektoratów pracy, których podstawy do działania zostały uregulowane ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy¹¹. Do osób, o których mowa w art. 225 § 2 k.k., nie można zaliczyć społecznych inspektorów pracy, gdyż społeczna inspekcja pracy jest instytucją społeczną, a tytuł rozdziału XXIX k.k. wskazuje, że zawarte w nich przepisy chronią działalność instytucji państwowych i samorządu terytorialnego¹².

W zakresie wskazanym w art. 225 § 4 k.k., który został dodany do kodeksu z dniem 31 marca 2010 r.¹³ w celu zwiększenia skuteczności czynności kontrolnych wykonywanych przez inspektorów w placówkach całodobowych prowadzonych w ramach działalności gospodarczej lub statutowej i zwiększe-

⁷ R. Hałas, *Art. 225*, [w:] A. Grzeškowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. siódme, Warszawa 2021.

⁸ Art. 9 ust. 1d ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 824).

⁹ Art. 379 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.).

¹⁰ M. Kulik, *Art. 225*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex, a także: M. Jachimowicz, *Przestępstwo zakłócania kontroli*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 7–8, s. 46–47; inaczej: W. Radecki, *Oceny prawnokarne...*, s. 59–60.

¹¹ T.j. z 2022 r., poz. 1614 ze zm.

¹² B. Stefańska, *Art. 225*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. szóste, Warszawa 2023; odmiennie: R. Hałas, *Art. 225*, [w:] A. Grzeškowiak, K. Wiak (red.), op. cit.; M. Kulik, *Art. 225*, [w:] M. Mozgawa (red.), op. cit.

¹³ § 4 dodany do art. 225 k.k. przez art. 4 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 229).

nia ich poczucia bezpieczeństwa¹⁴, organem sprawującym kontrolę jest wojewoda, który swoje uprawnienia kontrolne wykonuje przez pracowników komórki organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej właściwego do spraw pomocy społecznej wydziału urzędu wojewódzkiego¹⁵ (art. 127 ust. 1 ww. ustawy).

Kodeks karny skarbowy¹⁶ w art. 83 § 1 i § 2 penalizuje czyny przeciwko kontrolom fiskalnym jako występki oraz wykroczenie. Przepięstwo skarbowe popełnia ten, kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej, audytu lub czynności audytowych, lub dokonania nabycia sprawdzającego udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności. W przypadku mniejszej wagi, a także w sytuacji, gdy podmiot osobie uprawnionej do dokonania nabycia sprawdzającego odmawia przyjęcia zwracanego towaru nabytego w toku nabycia sprawdzającego, przyjęcia paragonu fiskalnego dokumentującego sprzedaż zwracanego towaru lub usługi niewykonanej w toku nabycia sprawdzającego wydanego tej osobie w toku nabycia sprawdzającego, lub zwrotu zapłaty otrzymanej za zwracany towar nabyty w toku nabycia sprawdzającego lub usługę niewykonaną w toku nabycia sprawdzającego, mamy do czynienia z wykroczeniem skarbowym.

Regulacja zawarta w k.k. i k.k.s. nie jest wyczerpująca. Pozostałe regulacje dotyczące odpowiedzialności za zachowanie polegające na utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli prowadzonej przez instytucje państwowe zostały zawarte w przepisach pozakodeksowych.

Regulacje pozakodeksowe w zakresie udaremniania lub utrudniania kontroli

Wojciech Radecki przedstawił w jednym z artykułów w tablicy poglądowej przepisy prawa karnego *sensu largo*, obejmującego także prawo wykroczeń, penalizujące udaremnianie lub utrudnianie czynności kontrolnych¹⁷. Z opracowania opublikowanego w 2000 r. wynikało, że penalizacja tychże zachowań znalazła się w 23 przepisach zamieszczonych w 22 aktach normatywnych, przy czym ustawodawca tylko w 4 przypadkach zachowanie polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli traktował jako przestępstwo. Aktualnie liczba aktów prawnych sankcjonujących tego typu czyny zwiększyła się prawie

¹⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2361 z dnia 28 sierpnia 2009 r., s. 10, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2316> (data dostępu: 3.09.2023).

¹⁵ Art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 654 ze zm.), dalej jako k.k.s.

¹⁷ W. Radecki, *Oceny prawnokarne...*, s. 48–52.

dwukrotnie¹⁸, co wpisuje się w ogólną tendencję do dynamicznego rozwoju pozakodeksowego rozwoju prawa karnego¹⁹. W doktrynie wskazuje się, że zarówno liczba aktów prawnych, jak i liczba pojedynczych przepisów karnych nieustannie się zwiększa. Przyrost ten wynika z wykorzystywania instrumentów karnoprawnych w coraz to nowych dziedzinach stosunków społecznych na szeroka skalę, wbrew subsydiarnemu charakterowi prawa karnego wobec innych dziedzin prawa²⁰.

Obecnie w ustawach szczególnych uregulowanych jest 16 przestępstw i 24 wykroczenia polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych. Przestępstwo popełnia ten, kto udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności kontrolnych na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi²², ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym²³, ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym²⁴, ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²⁵, ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych²⁶, ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości²⁷, ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów²⁸, ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych²⁹, ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw³⁰, ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym³¹, ustawy z dnia

¹⁸ Obecnie 41 aktów prawnych, w tym k.k., penalizuje zachowania polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli jako występki lub wykroczenia.

¹⁹ M. Błaszczyk, *Art. 116*, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny*, t. I: *Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116*, wyd. piąte, Warszawa 2021; R. Zawłocki, *O potrzebie reformy pozakodeksowego prawa karnego*, „Forum Prawnicze” 2012, s. 9 i nast.

²⁰ E. Zatyka, *Pozakodeksowe prawo karne w systemie prawa karnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 50, s. 529.

²¹ T.j. Dz.U. 2022 r., poz. 623 ze zm., art. 98.

²² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 318 ze zm., art. 32a.

²³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 188, art. 46 ust. 1.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 753 ze zm., art. 20b.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 124. Czyn stypizowany w art. 157 ustawy należy zakwalifikować jako występki ze względu na nieoznaczenie górnej granicy wymiaru grzywny – tak: wyrok SN z 18 maja 2009 r., sygn. akt III KK 29/09, Lex nr 528609, a także: M. Królikowski, *Art. 157*, [w:] M. Dyl, M. Królikowski (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2021.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781, art. 108 ust. 1.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1206, art. 55.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 359, art. 31.

²⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 465, art. 61 ust. 1.

³⁰ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 846 ze zm., art. 35.

³¹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1097, art. 54 pkt 1.

4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych³², a także w związku z określonym rodzajem prowadzonej działalności na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne³³, ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia³⁴ oraz ustawy 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 policyjnym³⁵.

Do grupy wymienionych przestępstw należy również zaliczyć stypizowany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁶ czyn polegający na udaremnianiu określonych ustawą czynności organów nadzoru budowlanego, bowiem organy nadzoru budowlanego są wyposażone w szereg kompetencji kontrolnych³⁷. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że hipoteza art. 91 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane odnosi się wyłącznie udaremniania określonych ustawą czynności organów. Czym polegający na utrudnianiu określonych prawem budowlanym czynności organów administracji stanowi bowiem wykroczenie³⁸.

Wykroczenie popełnia ten, kto udaremnia lub utrudnia prowadzenie kontroli przez specjalne inspekcje, tj. Inspekcję Weterynaryjną³⁹, Państwową Inspekcję Sanitarną⁴⁰, Inspekcję Handlową⁴¹, Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa⁴², przez Komisję Nadzoru Finansowego⁴³, przez inspektorów kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁴, na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych⁴⁵, a także ten kto udaremnia lub utrudnia wykonywanie określonych czynności przez organy właściwej jednostki dozoru technicznego⁴⁶, przez pracowników urzędów żegluga śródlą-

³² T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2509, art. 119.

³³ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2301 ze zm., art. 132.

³⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1995, art. 50b.

³⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1743, art. 140.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm., art. 91 ust. 1 pkt 1.

³⁷ J. Dessoulavy-Śliwiński, *Art. 91*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. jedenaste, Warszawa 2022.

³⁸ Art. 92 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

³⁹ Art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2629).

⁴⁰ Art. 38 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 338).

⁴¹ Art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1706 ze zm.).

⁴² Art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 288 ze zm.).

⁴³ Art. 184 ust. 1 z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 646 ze zm.).

⁴⁴ Art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.).

⁴⁵ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1213 ze zm., art. 35.

⁴⁶ Art. 64 pkt 1 ustawy o dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1622).

dowej⁴⁷, przez osoby uprawnione do przeprowadzenia kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁴⁸, w zakresie kontroli i oceny wykonywania czynności medycyny laboratoryjnej przez diagnostę laboratoryjnego⁴⁹, w zakresie przechowywania, posiadania lub używania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wytwarzania materiałów wybuchowych metodą *in situ*⁵⁰, ten kto udaremnia lub utrudnia prowadzenie kontroli w zakresie realizacji ubezpieczenia zdrowotnego⁵¹, kontroli prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵², kontroli prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe⁵³, czynności nadzorczych prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego⁵⁴, na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁵⁵, na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom⁵⁶, na podstawie ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych⁵⁷, uchyla się od kontroli prowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe⁵⁸, utrudnia działalność organu Państwowej Inspekcji Pracy, w szczególności uniemożliwia prowadzenie wizytacji zakładu pracy lub nie udziela informacji niezbędnych do wykonywania jej zadań⁵⁹, uniemożliwia

⁴⁷ Art. 58 pkt 7 w związku z art. 9 ust. 2 pkt 2, 4–5, 7–8 i 10a ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1097 ze zm.).

⁴⁸ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1658.

⁴⁹ Art. 142 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o medycynie laboratoryjnej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2280 ze zm.).

⁵⁰ Art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2378).

⁵¹ Art. 193 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.).

⁵² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 100 ze zm., art. 56b pkt 1.

⁵³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1173, art. 127.

⁵⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1007, art. 20d ust. 1.

⁵⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 151, art. 50 pkt 1 i pkt 2.

⁵⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 414, art. 42 ust. 1.

⁵⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 380, art. 61 ust. 1.

⁵⁸ Art. 27 ustawy 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1325).

⁵⁹ art. 283 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465). Zdaniem W. Radeckiego czynu polegającego na utrudnianiu lub udaremnieniu czynności można dopuścić się jedynie umyślnie, a z uwagi na tożsamość przedmiotową wykroczenia z art. 283 § 2 pkt 8 Kodeksu pracy i art. 225 § 2 k.k. ten pierwszy przepis utracił moc obowiązującą – zob. W. Radecki, *Granice ingerencji prawa karnego w stosunki pracy*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 6, s. 21.

działalność społecznego inspektora pracy⁶⁰, a także uniemożliwia lub utrudnia organom administracji probierczej wykonywanie zadań w zakresie sprawowania nadzoru⁶¹.

Dodatkowe zasady odpowiedzialności przewiduje ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁶², stanowiąc, iż czyn polegający na udaremnianiu lub utrudnianiu wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzenia kontroli realizacji obowiązku przekazywania informacji o płatnościach bezgotówkowych na żądanie organów Krajowej Administracji Skarbowej stanowi przestępstwo skarbowe.

Brak jest jednoznacznej reguły, jaką kierował się ustawodawca, traktując określone czyny polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli prowadzonej przez odpowiednie jednostki państwowe w zakresie ich ustawowych kompetencji jako przestępstwa lub wykroczenia. Trudno bowiem uznać, aby materia uregulowana przepisami ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym i ewentualne udaremnienie kontroli w tym zakresie miało większą doniosłość niż kontrola prowadzona przez Państwową Inspekcję Sanitarną czy Inspekcję Środowiska. Tymczasem tylko ten pierwszy przypadek został potraktowany jako przestępstwo zagrożone karą grzywny, która maksymalnie może wynieść 1 080 000 zł⁶³. Za pozostałe wykroczenie grzywna wynosi co do zasady do 5000 zł⁶⁴, zatem jest znacząco niższa i mniej dolegliwa.

Podobnie brak jest uzasadnienia dla znacznych różnic w ustawowym zagrożeniu karą powołanych przestępstw. Niektóre z nich zagrożone są wyłącznie grzywną, w innych zaś przewiduje się możliwość orzeczenia kary pozbawienia wolności do 1 roku, 2, a nawet 3 lat⁶⁵.

Dokonując analizy powoływanych regulacji, nie sposób także odnaleźć uniwersalnego sposobu opisywania strony podmiotowej i przedmiotowej przestępstw i wykroczeń. W pewnych wypadkach krąg podmiotów, które mogą być sprawcami określonego czynu zabronionego, jest ograniczony, w innych zaś takie ograniczenie nie występuje⁶⁶.

⁶⁰ Art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 567 ze zm.).

⁶¹ Art. 46 ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. Prawo pobiercze (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 536).

⁶² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 615 ze zm., art. 278f.

⁶³ Art. 33 § 1 i § 3 k.k.

⁶⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2151 ze zm.), art. 24 § 1.

⁶⁵ Przykładowo czyn z art. 157 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest zagrożony wyłącznie karą grzywny, za czyn z art. 91 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane możliwe jest orzeczenie kary pozbawienia wolności do 1 roku, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych – kary pozbawienia wolności do lat 2, zaś na podstawie art. 132 ustawy Prawo farmaceutyczne – kary pozbawienia wolności do lat 3.

⁶⁶ Ograniczony krąg podmiotów, które mogą być sprawcami wykroczenia został np. wskazany w art. 98 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Negatywnie należy ocenić także sposób redagowania części norm pozakodeksowych, które opierają się na odesłaniach do innych jednostek redakcyjnych danego aktu prawnego. W konsekwencji, aby ustalić treść takiej normy prawnej, należy dokonać analizy szeregu innych przepisów⁶⁷.

Delikty administracyjne polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli

Liczne czyny polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli są traktowane jako delikt administracyjny. Wskazuje się, że jest to trzeci najłagodniejszy środek odpowiedzialności represyjnej w gradacji: przestępstwo – wykroczenie – delikt administracyjny, co jednak nie oznacza, iż sankcja za delikt administracyjny będzie łagodniejsza od sankcji za wykroczenie, a nawet przestępstwo⁶⁸. W doktrynie dostrzegana jest tendencja do rozszerzania odpowiedzialności administracyjnej kosztem odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności w sprawach o wykroczenia⁶⁹. Potwierdzeniem tej skłonności ustawodawcy może być przykładowo 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 kultury⁷⁰, odpowiedzialnością prawną określaną jako odpowiedzialność administracyjno-karna⁷¹. W obowiązującej obecnie ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁷², która zastąpiła ustawę o ochronie dóbr kultury, czyn polegający na uniemożliwianiu lub utrudnianiu dostępu do zabytku organowi ochrony zabytków, wykonującemu uprawnienia wynikające z ustawy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 2000 zł⁷³.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami za udaremnianie lub utrudnianie kontroli kara pieniężna może zostać nałożona na podstawie co najmniej

⁶⁷ Przykładem takiej regulacji może być art. 127c ustawy Prawo atomowe, zgodnie z którym kto udaremnia lub utrudnia przeprowadzenie 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. 1, podlega karze grzywny.

⁶⁸ W. Radecki, *Art. 31c*, [w:] W. Radecki, D. Danecka, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020.

⁶⁹ Szerzej: D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018. Na to zjawisko zwraca również uwagę M. Błaszczczyk, *Art. 116*, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), op. cit.

⁷⁰ Dz.U. Nr 98, poz. 1150 ze zm.

⁷¹ Taką nazwę proponuje D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

⁷² T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840 ze zm., art. 107c ust. 1.

⁷³ Art. 107c ust. 1.

34 ustaw. Ze względu na redagowanie deliktów administracyjnych 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, weryfikacja wszystkich przepisów zawierających delikty administracyjne polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli jest znacząco utrudniona. Zasadniczo pojawia się ona jednak w tych aktach prawnych, które przewidują określone formy kontroli realizacji przez podmioty nakładanych na nie obowiązków.

Odpowiedzialność za delikt administracyjny występuje np. w szeregu ustaw, które mają na celu zapewnienie prawidłowego obrotu żywnością, np. ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi⁷⁴, ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych⁷⁵, ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o oznakowaniu produktów wytworzonych bez wykorzystania organizmów genetycznie zmodyfikowanych jako wolnych od tych organizmów⁷⁶, ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu⁷⁷, ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁷⁸, ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o rejestracji i ochronie nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności produktów rolnych i środków spożywczych, win lub napojów spirytusowych oraz o produktach tradycyjnych⁷⁹, ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej⁸⁰, ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁸¹, czy też ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego⁸².

Sposób zredagowania tej kategorii przepisów, a także wysokość kary pieniężnej, jaka może zostać nałożona na podmiot, których udaremnia lub utrudnia przeprowadzenie kontroli związanej z szeroko pojętym obrotem żywnością, są zróżnicowane. W większości z nich ustawodawca, określając wysokość kary pieniężnej, która może zostać nałożona, odwołuje się do wielokrotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedzający rok nałożenia kary, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

⁷⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1773, art. 43 pkt 2.

⁷⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1228 ze zm., art. 54nc i art. 54nd.

⁷⁶ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 763 ze zm., art. 10 ust. 1 pkt 4.

⁷⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1318, art. 40a ust. 1 pkt 1 i pkt 2.

⁷⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1688 ze zm., art. 40a ust. 1 pkt 1 i pkt 2.

⁷⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 588 ze zm., art. 55 pkt 2 i pkt 3.

⁸⁰ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1235, art. 24 ust. 1 pkt 1 i pkt 2.

⁸¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448, art. 103 ust. 1 pkt 7.

⁸² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 872, art. 26 ust. 1 pkt 13.

W przypadku uznanej organizacji producentów albo uznanej organizacji producentów, albo uznanej organizacji międzybranżowej, o których mowa w ustawie o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, które utrudniają przeprowadzenie określonej kontroli, ustawodawca już jednak przewiduje karę pieniężną, określoną kwotowo, w wysokości od 1000 zł do 2000 zł. Za uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli przewidziana kara pieniężna jest wyższa i wynosi od 2000 zł do 5000 zł. W tym wypadku ustawodawca dokonał gradacji odpowiedzialności za czyny skierowane przeciwko prawidłowemu przebiegowi kontroli, przewidując wyższą karę za czyn dalej ingerujący w prawidłowy przebieg kontroli⁸³.

Zdecydowanie wyższa kara jest przewidziana w sytuacji, jeżeli przedsiębiorcy lub publiczni zamawiający uniemożliwiają lub utrudniają rozpoczęcie lub przeprowadzenie kontroli na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. W takim wypadku istnieje możliwość nałożenia na nich kary pieniężnej w wysokości stanowiącej równowartość w złotych do 50 000 000 euro. Kara ta może zostać nałożona także wtedy, jeżeli dopuszczają się tego czynu nieumyślnie, co wyraźnie ustawodawca podkreśla.

W tym miejscu zaszygnalizować jeszcze wypada, że racjonalność działań ustawodawcy w zakresie kreowania deliktów administracyjnych jest w doktrynie poddawana w wątpliwość. Typowym przykładem jest dodanie art. 31c⁸⁴ do ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska⁸⁵, który stanowi, że kto utrudnia organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzanie kontroli, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 100 000 zł. Znamiona zachowania się sprawcy przestępstwa deliktu administracyjnego z art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz art. 225 § 1 k.k., o którym była mowa wcześniej, są praktycznie identyczne, ponieważ „uniemożliwienie” z pierwszego jest synonimem „udaremniania” drugiego, a „utrudnianie” występuje zarówno w pierwszym, jak i w drugim⁸⁶.

⁸³ Odmienne przyjęto np. w art. 66 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 602 ze zm.), gdzie przewidziana jest odpowiedzialność za utrudnianie kontroli, nie ma natomiast regulacji w sytuacji uniemożliwiania przeprowadzenia kontroli, przy czym uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli mieści się w pojęciu utrudniania kontroli.

⁸⁴ Na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1479 ze zm.).

⁸⁵ Zasadność istnienia tego przepisu poddaje w wątpliwość W. Radecki, [w:] D. Danecka, W. Radecki, op. cit.

⁸⁶ Ibidem.

Podsumowanie

W polskim systemie prawa odpowiedzialność prawna za udaremnianie lub utrudnianie kontroli prowadzonej przez instytucje państwowe poddana została różnym reżimom. Przepisy, które mają gwarantować prawidłowość i sprawność kontroli prowadzonej przez publiczne jednostki, są rozproszone w wielu ustawach i w różny sposób traktują zakłócenia, które mogą pojawić się w trakcie wykonywania czynności kontrolnych. Trudno przy tym znaleźć racjonalne uzasadnienie dla różnego traktowania określonych czynów, których ciężar gatunkowy jest zbliżony.

W związku z tym warto rozważyć zasadność ustanowienia jednego czynu zabronionego, którego dyspozycja opisywałaby znamiona czynu zabronionego polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych prowadzonych przez określone instytucje publiczne⁸⁷ i zakwalifikować go jako przestępstwo lub wykroczenie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby tego typu czyn zabroniony przewidziany został w formie podstawowej oraz zmodyfikowanej (kwalifikowanej i uprzywilejowanej postaci), co pozwoliłoby na właściwe zastosowanie takiej normy prawnej do określonych stanów faktycznych.

Wątpliwości budzi także rozszerzanie odpowiedzialności administracyjno-karnej kosztem odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej za udaremnianie lub utrudnianie wykonywania różnego rodzaju czynności kontrolnych, mając na uwadze, że odpowiedzialność administracyjno-karna z zasady ma charakter obiektywny, niezależny od winy podmiotu, który takiego zachowania się dopuścił, a także ze względu na mniejsze standardy gwarancyjne obowiązujące w odniesieniu do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych.

Wykaz literatury

- Błaszczyk M., *Art. 116*, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny*, t. I: *Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116*, wyd. piąte, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Czyżak M., *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2013, nr 4.
- Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Dessoulavy-Śliwiński J., *Art. 91*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. jedenaste, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Hałas R., *Art. 225*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. siódme, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Jachimowicz M., *Przestępstwo zakłócania kontroli*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 7–8.

⁸⁷ Na taką koncepcję wskazuje M. Czyżak, *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2013, nr 4, s. 51.

- Królikowski M., *Art. 157*, [w:] M. Dyl, M. Królikowski (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Kulik M., *Art. 226*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex.
- Radecki W., *Art. 31c*, [w:] W. Radecki, D. Danecka, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Radecki W., *Granice ingerencji prawa karnego w stosunki pracy*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 6.
- Radecki W., *Oceny prawnokarne utrudniania czynności kontrolnych*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 1.
- Stefańska B., *Art. 225*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. szóste, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Zatyka E., *Pozakodeksowe prawo karne w systemie prawa karnego*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2020, nr 50.
- Zawłocki R., *O potrzebie reformy pozakodeksowego prawa karnego*, „Forum Prawnicze” 2012.

Summary

Regulation of legal liability for obstructing or thwarting the control carried out by state institutions

Keywords: criminal law, misdemeanour law, control, obstruction, thwarting, liability.

For the act of obstructing or thwarting the control carried out by authorised state institutions, the perpetrator may be held liable in various ways. The aim of the article is to show the scope of the legal regulations that classify this type of behaviour as criminal offences, fiscal offences, petty offences, minor fiscal offences or administrative torts. The article analyses the current legislation in this regard. It leads to the conclusion that, over the last few years, the number of legal acts providing for liability for obstructing or thwarting controls has been increasing steadily. It is worth considering the legitimacy of establishing one prohibited act, the disposition of which would describe the elements of a prohibited act consisting of thwarting or obstructing the control activities conducted by specific public institutions and to classify it as a crime or petty offence.

