

Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania

Mirostaw Wincenciak



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania

Miroław Wincenciak



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

Stan prawny na 10 marca 2008 r.

Wydawca:
Anna Berska

Redaktor prowadzący:
Katarzyna Rybczyńska

Skład, łamanie:
PUH TECHNET Sp. z o.o.

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISBN 978-83-7526-924-6

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział I	
Pojęcie sankcji.....	17
1.1. Pojęcie i istota sankcji w teorii prawa.....	17
1.2. Poglądy doktryny prawa na istotę sankcji administracyjnych.....	22
1.3. Standardy stanowienia sankcji administracyjnych oraz procedur ich stosowania w dokumentach Komitetu Ministrów Rady Europy	34
Rozdział II	
Sankcje w różnych gałęziach prawa	40
2.1. Sankcje w prawie cywilnym	40
2.2. Sankcje w prawie pracy.....	42
2.3. Sankcje dyscyplinarne	44
2.4. Sankcje w prawie karnym.....	49
2.5. Sankcje w prawie wykroczeń.....	60
2.6. Sankcje karnoskarbowe	61
2.7. Sankcje we wspólnotowym prawie ochrony konkurencji	65
2.7.1. Przedmiot i podmiot deliktu.....	65
2.7.2. Charakter dolegliwości	65
Rozdział III	
Konstrukcja pojęcia sankcji administracyjnej	70
3.1. Określenie pola badawczego.....	70
3.2. Podstawa prawna sankcji administracyjnej.....	71
3.3. Definicja sankcji administracyjnej	73

3.4. Pojęcie podmiotów uprawnionych do wymierzania sankcji administracyjnych	80
3.5. Typologia administracyjnych orzeczeń o ukaraniu podmiotów	83
3.6. Stosunek administracyjnoprawny	84
3.7. Odpowiedzialność administracyjna	88
3.8. Delikt administracyjny	93
3.9. Typy sankcji administracyjnych	93
3.9.1. Kary pieniężne	94
3.9.2. Kary pieniężne w prawie antymonopolowym	95
3.9.2.1. Podmiot deliktu	96
3.9.2.2. Przesłanki wymierzenia kary	97
3.9.2.3. Zagrożenie ustawowe	99
3.9.2.4. Przedawnienie	99
3.9.3. Grzywna w kodeksie karnym i kodeksie wykroczeń a administracyjne kary pieniężne – próba dyferencjacji	100
3.9.4. Sankcje o charakterze egzekucyjnym	106
3.9.5. Sankcje pozbawienia bądź ograniczenia uprawnienia (koncesji, zezwolenia, zgody)	113

Rozdział IV

Miarkowanie sankcji administracyjnych	118
4.1. Obowiązek wymierzenia sankcji przez organ administracji publicznej	118
4.2. Względna określoność sankcji	119
4.3. Bezwzględna określoność sankcji	120
4.4. Uznanie administracyjne	121
4.4.1. Uznanie administracyjne w zakresie rodzaju dolegliwości	123
4.4.2. Uznanie w zakresie stosowania sankcji (fakultatywność stosowania sankcji)	126
4.5. Podmiot ukarania	127
4.6. Kumulowanie sankcji za ten sam czyn	137
4.7. Upływ czasu	140
4.8. Złagodzenie sankcji	142
4.8.1. Odroczenie	142
4.8.2. Umorzenie, zwolnienie, zmniejszenie	143
4.9. Zaostrzenie sankcji	144
4.10. Odsetki od wymierzanych sankcji pieniężnych	145
4.11. Nieznajomość prawa	148

4.12. Nadzwyczajne okoliczności uchylające karalność działania wyczerpującego znamiona deliktu administracyjnego	151
4.13. Okoliczności uwzględniane przy wymiarze sankcji administracyjnych	153
4.13.1. Wina	153
4.13.2. Stopień zagrożenia interesu publicznego.....	157
4.13.3. Wysokość dochodu podmiotu odpowiedzialnego za delikt	158
4.13.4. Uchylenie skutków deliktu oraz zaniechanie działań wyczerpujących znamiona deliktu	158
4.13.5. Ponowne popełnienie takiego samego deliktu.....	159
4.14. Przepisy intertemporalne	159

Rozdział V

Postępowanie w przedmiocie wymierzenia sankcji

administracyjnych	167
5.1. Charakterystyka regulacji procesowej	167
5.2. Zakres i przedmiot postępowania	171
5.3. Podmioty postępowania.....	172
5.4. Uczestnicy postępowania.....	175
5.5. Wszczęcie postępowania	175
5.6. Postępowanie dowodowe	176
5.6.1. Fakty i ich ocena.....	176
5.6.2. Wykładnia prawa w procesie wymierzania sankcji	178
5.6.3. Uprawnienia organu prowadzącego postępowanie	181
5.6.4. Gwarancje procesowe strony w postępowaniu dowodowym	184
5.7. Orzeczenia	187
5.7.1. Orzeczenie organu o umorzeniu postępowania w przedmiocie wymierzenia sankcji	187
5.7.2. Ustalenie sankcji na podstawie samoobliczenia bądź czynności materialno-technicznej.....	189
5.7.3. Orzeczenia w przedmiocie wymierzenia sankcji.....	195
5.8. Wykonanie orzeczenia	199
5.9. Zakaz <i>reformationis in peius</i>	202
5.10. Zmiana decyzji o ukaraniu podmiotów trybie art. 154 i 155 k.p.a.....	204
5.11. Koszty postępowania	207

Rozdział VI

Konstytucyjność sankcji administracyjnych i procedur ich

wymierzania	209
6.1. Określenie pola badań.....	209
6.2. Prawo do sądu.....	210
6.3. <i>Nulla poena sine culpa</i>	226
6.4. <i>Ne bis in idem</i>	231
6.5. Adekwatność i sprawiedliwość sankcji administracyjnych.....	236
6.6. Określoność regulacji prawnej.....	244
6.7. Zasada wyłączności ustawowej	246

Rozdział VII

Funkcje sankcji administracyjnych..... 251

7.1. Sankcja administracyjna jako instrument skutecznego oddziaływania prawa administracyjnego	251
7.2. Pojęcie „funkcji sankcji administracyjnej”	254
7.3. Funkcje sankcji administracyjnych.....	256
7.4. Kwalifikatory funkcji sankcji	260
7.5. Funkcje podstawowe sankcji administracyjnych.....	263

Zakończenie

267

Literatura.....

273

Wykaz skrótów

Źródła prawa

EKPC	– europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
k.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.k.s.	– ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 z późn. zm.)
k.p.	– ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
k.p.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
k.w.	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756)
ordynacja podatkowa	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)

TWE	– traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
u.o.k.k.	– ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.)
u.d.p.	– ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.)
u.t.d.	– ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 z późn. zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
pr. energ.	– ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.)
pr. bud.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)
u.t.k.	– ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 z późn. zm.)
p.g.g.	– ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.)

Czasopisma i inne wydawnictwa ciągle

AUL	– Acta Universitatis Lodziensis
AUMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
CzPKiNP	– Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
Mon. Pod.	– Monitor Podatkowy
NP	– Nowe Prawo
OMT	– Organizacja – Metody – Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych

OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej oraz Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSP (OSPika)	– Orzecznictwo Sądów Polskich (Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych)
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
PiP	– Państwo i Prawo
PiŻ	– Prawo i Życie
PL	– Przegląd Legislacyjny
PNUŚ	– Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
PWTN	– Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP-E	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNUMK	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
ZNUG	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Inne skróty

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny

Wstęp

Termin „sankcja” jest używany w różnych znaczeniach i kontekstach w teorii prawa. Rozróżnia się tzw. normy sankcjonowane i sankcjonujące¹; charakteryzuje sankcję nieważności², sankcję zinstytucjonalizowaną³ czy tzw. sankcję rozsianą⁴. „Sankcje administracyjne” nie są zdefiniowane w prawie pozytywnym – są wytworem języka prawniczego. Nie posiadają też jednoznacznych konotacji teoretycznych. Mówiąc o przedmiocie sankcji administracyjnej, mam na myśli rodzaj dolegliwości stanowiący substrat sankcji administracyjnej, który wynika z normy prawa. Zasadniczym przedmiotem mojej pracy są sankcje administracyjne rozumiane jako dolegliwości za naruszenie przepisów prawa, a także proces ich wymierzania.

Sankcje administracyjne w rozumieniu zdefiniowanym przeze mnie w rozdziale trzecim niniejszej pracy, zwłaszcza te, których substratem dolegliwości są kwoty pieniężne, w ostatnim okresie są często stanowione przez prawodawcę⁵. Sytuacja, z jaką mamy obecnie do czynienia przy konstruowaniu norm prawnych zawierających sankcje administracyjne, jest w moim przekonaniu stanem przejściowym, ewoluującym w kierunku stworzenia klarownych konstrukcji odpowiedzialności administracyjnej za delikty administracyjne. Jeszcze do niedawna przy konstruowaniu odpowiedzialności za większość deliktów administracyjnych wystarczające było ustalenie, że określony podmiot wyczerpał znamiona deliktu. Wówczas organ, nie bacząc na okoliczności towarzyszące jego popełnieniu (m.in. przypisanie winy), zgodnie z przepisami prawa nakładał sankcję administracyjną. W aktualnym stanie prawnym, w coraz większej liczbie regulacji, można odnaleźć normy

¹ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 159–160.

² *Ibidem*, s. 169.

³ *Ibidem*, s. 442–446.

⁴ *Ibidem*, s. 498–499.

⁵ Por. wyliczenie pieniężnych kar administracyjnych D. Szumiło-Kulczyckiej (stan na 1 lutego 2004 r.) – D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 119–136.

prawne, z których wynika nakaz badania winy podmiotów, które dopuszczają się zachowań wyczerpujących znamiona deliktów administracyjnych, w tym również podmiotów niebędących osobami fizycznymi⁶. Dlatego też wydaje się, że kolejnym działaniem prawodawcy winno być „uporządkowanie” regulacji prawnej w zakresie formułowania odpowiedzialności prawnej za naruszenia prawa stypizowane jako delikty administracyjne.

W teorii prawa już dawno sformułowano pogląd, że nie należy posługiwać się represją karną, gdy można w sposób tańszy zapobiec szkodom społecznym⁷. Skoro ustawodawca tak często sięga do administracyjnoprawnej metody regulacji stosunków społecznych, uznając ją za adekwatną do charakteru naruszeń prawa oraz charakteru dolegliwości, to w ślad za tym winny pójść też rozwiązania prawne normujące przede wszystkim reguły odpowiedzialności prawnej za delikty administracyjne.

Koncepcja pracy wynika z mojego przekonania, że pomimo coraz szerszego zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa problematyką sankcji administracyjnych oraz procedur ich wymierzania – spowodowanego zapewne dużą aktywnością ustawodawcy w sferze stanowienia kolejnych aktów prawnych zawierających normy prawne, w których konstrukcji występują sankcje administracyjne – konieczne jest możliwie kompleksowe przeanalizowanie regulacji normatywnej, która wymaga zmian. Zwłaszcza sposób konstruowania materialnych podstaw odpowiedzialności administracyjnej, a przede wszystkim dolegliwości za naruszenie prawa wymagają pogłębionej refleksji z uwagi na to, że niektóre przykłady regulacji sankcji administracyjnej nie różnią się, w sensie materialnym, od kary kryminalnej. Stąd też w tytule pracy użyłem określenia „sankcje w prawie administracyjnym”, uznając, że niektóre typy reakcji za naruszenia prawa wymierzone – zgodnie z procedurą – przez organy administracji publicznej w zasadzie nie różnią się od sankcji kryminalnej *sensu stricto*.

Właściwe rozumienie funkcji administracji publicznej, również w sferze dyscyplinowania podmiotów administrowanych, można wyrazić tezą, jaką staram się w pracy bronić, że obecny stan prawny wymaga wprowadzenia regulacji ogólnoadministracyjnej, normującej takie zagadnienia, jak: zasady odpowiedzialności za delikt administracyjny, ustanie karalności deliktu z uwagi na upływ czasu, wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej za

⁶ Przykładem może być art. 68 ust. 2 pr. energ., w myśl którego, ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URTiP uwzględni stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

⁷ J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i ustawodawstwa*, Warszawa 1959, s. 236.

działanie wyczerpujące znamiona deliktu administracyjnego, sposób formułowania sankcji administracyjnej.

Aby wykazać niedoskonałości prawa pozytywnego, przedstawiłem w pracy elementy struktury sankcji administracyjnej, do których zaliczam przede wszystkim: 1) przesłanki nakładania sankcji administracyjnych, 2) podmioty podlegające ukaraniu, 3) funkcje sankcji administracyjnych, 4) rodzaj dolegliwości stanowiącej sankcję administracyjną oraz 5) nazwy sankcji administracyjnych.

Koncepcja niniejszej pracy wynika z przekonania, że odpowiednia regulacja odpowiedzialności za delikty administracyjne czyniłaby proces nakładania sankcji prostszym i bardziej przejrzystym. Ustanowienie normatywnych archetypów odpowiedzialności administracyjnej w stosunku do określonych kategorii deliktów administracyjnych precyzowałoby jednoznacznie sferę działań prawnie dopuszczalnych, niepenalizowanych przez administrację publiczną, a z drugiej strony – dawałoby czytelne kryteria nakładania sankcji administracyjnych przez organy administracji publicznej.

W pracy przedstawiłem rozumienie pojęcia sankcji w teorii prawa, a także omówiłem poglądy przedstawicieli doktryny prawa na temat istoty sankcji administracyjnej. Sankcja może być bowiem rozumiana jako element struktury normy prawnej bądź, w znaczeniu autonomicznym, oderwanym od koncepcji struktury normy prawnej, jako dolegliwość wynikająca z naruszenia określonych norm prawnych. Wskazałem też na poglądy w doktrynie prawa negujące „administracyjny” charakter sankcji wymierzanych przez organy administracji publicznej, a także omówiłem standardy stanowienia sankcji administracyjnych oraz procedur ich stosowania przedstawione w dokumentach Komitetu Ministrów Rady Europy.

W celu wykazania różnic między konstrukcją sankcji administracyjnej a innych rodzajów sankcji opisuję sankcje w innych gałęziach prawa, szczególnie szeroko odnosząc się do zagadnień materialnych podstaw odpowiedzialności w prawie punitywnym *sensu largo*. Analizie poddane zostały również sankcje we wspólnotowym prawie ochrony konkurencji, określane wprost w aktach normatywnych z zakresu ochrony konkurencji jako niemające charakteru karnoprawnego.

Na podstawie analizy regulacji prezentuję definicję sankcji administracyjnej, a także przedstawiam niezbędną aparaturę pojęciową: delikt administracyjny, odpowiedzialność administracyjna, organ administracji publicznej. Przedstawiam również typologię sankcji administracyjnych. Zaproponowany podział nie jest rozróżnieniem według konkretnej cechy bądź zespołu cech.

Stanowi on próbę zilustrowania sankcji administracyjnych w polskim prawie, z uwzględnieniem działów administracji, w których sankcje te występują, a także z uwzględnieniem charakteru dolegliwości.

Cel pracy implikuje omówienie: elementów struktury sankcji, podmiotu odpowiedzialnego za delikt administracyjny, sposobu formułowania znamion czynu podlegającego sankcji, problematyki winy jako okoliczności uwzględnianej przy wymiarze sankcji administracyjnej, zasad odpowiedzialności administracyjnej oraz przesłanek uchylania tej odpowiedzialności. Dla omawianej problematyki istotne są też procedury wymierzania sankcji administracyjnych. Kanwą rozważań są dwie najważniejsze regulacje procesowe – Kodeks postępowania administracyjnego i Ordynacja podatkowa, a także, uzupełniająco, inne szczegółowe regulacje w zakresie wymierzania sankcji administracyjnych.

W dekodowaniu charakteru reakcji prawnej ustawodawcy na zachowanie niezgodne z prawem pomocnym narzędziem jest określenie funkcji dolegliwości, czyli celu, jaki sankcja ma spełniać. Ustalenie funkcji podstawowej sankcji jest chyba najlepszym sposobem określenia charakteru sankcji i w konsekwencji udzielenia odpowiedzi, czy mamy do czynienia z sankcją administracyjną czy też kryminalną.

Jako metodę opracowania przedstawionej wyżej problematyki przyjąłem analizę: materiału normatywnego, poglądów prezentowanych w nauce prawa oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych, sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, jak również Trybunału Konstytucyjnego, sądów wspólnotowych oraz orzecznictwie ETPC.

Książka adresowana jest w równej mierze do osób biorących udział w procesie stosowania prawa – w tym zwłaszcza pracowników organów administracji publicznej, studentów kierunków prawnych i administracyjnych publicznych i niepublicznych szkół wyższych, a także do środowiska naukowego.

Monografia ta powstała na bazie rozprawy doktorskiej *Sankcje administracyjne i ich stosowanie*, obronionej w 2006 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Za jej powstanie pragnę szczególnie gorąco podziękować Pani Profesor Barbarze Kudryckiej, która, będąc promotorem rozprawy doktorskiej, a nade wszystko zawsze serdecznym opiekunem naukowym, poświęcała mi swój czas i dzieliła się doświadczeniem. Bardzo dziękuję także Panu Profesorowi Janowi Bociowi i Panu dr. hab. Profesorowi Uniwersytetu w Białymstoku Dariuszowi Kijowskiemu za cenne uwagi i wskazówki.

Rozdział I

Pojęcie sankcji

1.1. Pojęcie i istota sankcji w teorii prawa

Sankcja w prawie, w ogólnym rozumieniu, oznacza różnego rodzaju ujemne skutki prawne, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat normy prawnej nie zastosuje się do nakazu czy zakazu ustanowionego w przepisie prawa. Innymi słowy, sankcja jest dolegliwością za naruszenie przepisów prawa, które ustalają rodzaj i rozmiar dolegliwości. Termin „sankcja” jest również używany do określenia tych części przepisów prawa, w których dolegliwości są wymienione⁸. Zgodnie z różnymi koncepcjami podziału sankcji wyróżnia się sankcję represyjną, egzekucyjną oraz „sankcję nieważności”⁹. Sankcje represyjne określane są jako dolegliwości stanowiące odpłatę za zachowanie niezgodne z nakazami lub zakazami wynikającymi z przepisów prawa. Ich istota sprowadza się do pozbawienia danego podmiotu określonych dóbr, takich jak: życie, wolność, dobra majątkowe, cześć. Do tego typu sankcji zalicza się sankcje określone w prawie karnym, prawie wykroczeń oraz sankcje wymierzane w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu dyscyplinarnym¹⁰. Istotą sankcji egzekucyjnej jest przymuszenie adresata normy zachowującego się niezgodnie z nakazami lub zakazami przepisu prawa do wypełnienia ciążącego na nim obowiązku wynikającego z przepisu prawa, który to obowiązek winien być wypełniony poprzez dobrowolne zastosowanie się do postanowień normy. Przymuszenie następuje przy po-

⁸ Por. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze 2000, s. 32 i n.

⁹ Por. *Wstęp do nauk prawnych*, pod red. A. Jamroza, Białystok 1998, s. 51–52; S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1971, s. 95; A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 3, Warszawa 1975, s. 195.

¹⁰ Por. O.E. Lejst, *Sankcii v sovetskoi prave*, Moskva, s. 149 i n., 161 i n., cytuję za: J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, s. 33.

mocy środków władczych znajdujących się w dyspozycji państwa. Normy prawa przewidują sankcje egzekucyjne w sytuacjach, w których w wyniku zastosowania przymusu możliwe jest osiągnięcie takiego stanu rzeczy, jaki miałby miejsce, gdyby adresat tej normy zachował się zgodnie z prawem. W pewnych sytuacjach skutki wywołane zachowaniem niezgodnym z prawem mają charakter nieodwracalny. Stosowanie sankcji egzekucyjnej do tego rodzaju sytuacji miałyby się z celem. Zastosowane wówczas sankcje mają niewątpliwie charakter sankcji represyjnych. Zmuszenie adresata do wypełnienia obowiązku, którego nie wypełnił, jest realizowane poprzez zastosowanie przymusu osobistego albo w wyniku tzw. „przymusu wykonania zastępczego”¹¹.

Analiza pojęcia sankcji prawnej uzasadnia również przynajmniej pobieżne wskazanie poglądów nauki prawa na temat pojęcia przepisu prawnego, normy prawnej, struktury oraz odpowiedzialności prawnej¹². Ma to bowiem znaczenie dla określenia istoty sankcji, ponieważ zagadnienia normy prawnej i odpowiedzialności za naruszenie prawa są w teorii prawa ujmowane w sposób różnorodny.

Według zwolenników koncepcji trójczłonowej norma prawna składa się z trzech części: hipotezy, dyspozycji i sankcji. W hipotezie normy prawnej sprecyzowane są warunki, według których należy zachowywać się w określony sposób. W dyspozycji określony jest wymagany sposób postępowania, a w sankcji – skutki niezastosowania się do wymagań normy. Według jeszcze innej koncepcji struktura normy prawnej sprowadza się do dwóch elementów: hipotezy i sankcji. Wówczas dyspozycja jest poza strukturą normy i stanowi wskazanie powinno zachowania się adresata normy prawnej¹³. Kolejny podział wskazuje na istnienie norm sankcjonujących i norm sankcjonowanych¹⁴. Obie wyżej wymienione normy składają się z hipotezy i dyspozycji. Norma sankcjonowana – to norma pierwotna skierowana do określonej kategorii osób określonych rodzajowo (adresat pierwotny). Hipoteza normy sankcjonowanej zawiera więc określenie rodzajów okoliczności, przy spełnieniu których stosujemy daną normę. Z kolei dyspozycja normy sankcjonowanej zawiera nakaz, zakaz bądź dozwoleń,

¹¹ Por. J. Nowacki, A. Tobor, *Wstęp...*, s. 34–35.

¹² Odmienne – J. Śmiałowski, *Pojęcie i analiza sankcji prawnej*, ZNUJ 1962, nr 9, s. 273. Zdaniem tego Autora nie ma potrzeby posługiwania się żadną z koncepcji struktury normy prawnej, ponieważ sankcja da się równie dobrze określić bez konieczności posługiwania się pojęciem normy prawnej.

¹³ J. Wróblewski, *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, Warszawa 1955, s. 142–144.

¹⁴ Tak m.in. J. Lande, *Nauka o normie prawnej*, Lublin 1956, s. 9.

a więc artykułuje regułę powinnoego zachowania się. Norma sankcjonująca jest normą posiłkową, skierowaną do organów państwa (adresata wtórnego). Winna być realizowana wówczas, gdy adresat pierwotny narusza normę sankcjonowaną. Hipoteza normy sankcjonującej przewiduje zastosowanie sankcji w przypadku naruszenia normy sankcjonowanej. Natomiast dyspozycja tej normy przewiduje konsekwencje naruszenia normy sankcjonowanej i upoważnienie dla organów państwa do realizacji negatywnych skutków w stosunku do adresata pierwotnego¹⁵.

Z kolei odpowiedzialność prawna jest rozumiana w teorii prawa jako zasada ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie podmiotowi określoneemu przez przepisy prawa w danym porządku prawnym¹⁶. W konstrukcji odpowiedzialności na podstawie winy przedmiotem badania pod kątem normatywnym zaistniałego zdarzenia jest motywacja podmiotu działającego, jego stosunek psychiczny do własnego zachowania oraz wynikłych z niego następstw. Natomiast w innych rodzajach odpowiedzialności element podmiotowy nie jest oceniany i nie stanowi przesłanki odpowiedzialności. Naruszenie porządku prawnego jest przypisywane konkretnym podmiotom prawa i dlatego też jest kwalifikowane normatywnie jako rezultat czynów niedozwolonych¹⁷. Odpowiedzialność prawna jest więc zrelatywizowana do zespołu wzorów postępowania. Koniecznym warunkiem odpowiedzialności jest ogólna przypisywalność podmiotowa zdarzeń, za które się odpowiada. Nie jest natomiast wymogiem koniecznym, aby zdarzenie było przypisane podmiotowi odpowiedzialnemu za dane zdarzenie¹⁸.

Etymologię słowa „sankcja” wyjaśnia J. Bentham, podając, że dawniej rozumiano przez nią akt wiązania – część dyspozytywną normy¹⁹. Według Austina sankcja jest koniecznym elementem prawa i normy prawnej. Stanowisko swoje Autor ten uzasadniał, ujmując normę prawną jako rozkaz suwerena, który z braku dobrowolnego spełnienia wykonywany jest w drodze przymusu państwa²⁰. W wypadku niepodporządkowania się temu rodzajowi

¹⁵ *Ibidem*, s. 10.

¹⁶ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, ZNUMK, z. 31, Toruń 1968, s. 12.

¹⁷ *Ibidem*, s. 13.

¹⁸ Na przykład w przypadku umowy o ubezpieczenie ubezpieczyciel odpowiada za kategorie szkód określone w umowie ubezpieczeniowej, nie jest natomiast, co do zasady, sprawcą zdarzenia skutkującego odpowiedzialnością ubezpieczeniową.

¹⁹ J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad...*, s. 46–51.

²⁰ Cytuję za M. Szyzkowską, *Zarys filozofii prawa*, Białystok 1996, s. 133.

życzenia, jakim jest rozkaz, podmiot uchylający się od jego wykonania spotka przykreść lub strata.

K. Opalek, odnosząc się do zwrotów językowych typu „podlega karze grzywny”, określa je nie jako sankcję, lecz zapowiedź sankcji – wskazanie mającego nastąpić w przyszłości przymusu. Autor ten odróżnia sankcję jako element językowy od sankcji jako pewnego faktu²¹.

J. Śmiałowski definiuje sankcję jako pewien zespół zwrotów językowych określających ujemne skutki oraz realne odpowiedniki tych zwrotów w postaci pewnych procesów psychicznych i społecznych. Sankcja to zaistnienie sytuacji mniej korzystnej dla adresata normy, jednak pojęcie sytuacji niekorzystnej dla adresata normy prawnej wykracza poza sferę rozważań językowych. Z kolei sytuacje niekorzystne mogą powstać bądź na skutek działania organów władzy państwowej, bądź zaistnieć z mocy samego prawa. Określenie sankcji na płaszczyźnie językowej, zdaniem tego Autora, wymaga, aby zaistniała sytuacja była sytuacją niekorzystną, powstała jako wynik przekroczenia obowiązków prawnych; niekorzystna sytuacja została wytworzona na skutek stosowania przymusu przez organy państwa; w ocenie ustawodawcy niekorzystna sytuacja traktowana była jako kara, środek zabezpieczający lub środek przymusu procesowego²². Autor podkreśla, że przymus jest kategorią faktyczną, zaś budowa normy prawnej należy do tzw. formalnych zagadnień prawa zajmujących się składniową stroną zdań prawnych²³. Sytuacja niekorzystna może być realizowana albo poprzez uniemożliwienie urzeczywistnienia spodziewanej sytuacji korzystnej, albo poprzez pozbawienie adresata istniejącej sytuacji korzystnej. Pojęcie sytuacji niekorzystnej jest relatywne i zależy od oceny samego adresata normy. Rzeczywistą skuteczność sankcji można ustalić jedynie na płaszczyźnie społecznego działania prawa. Ponadto Autor zwraca uwagę na potrzebę rozróżnienia pojęcia sankcji od kwestii przymusu w prawie i stwierdza, że w teorii prawa często popełnia się błąd pomieszczenia płaszczyzn zjawiska prawnego. Podaje, że przymus jest przez naukę traktowany jako funkcja organów władzy państwowej bądź jako forma realizacji prawa²⁴. Jednak przymus jako element realny nie znajduje swoich odpowiedników syntaktycznych w przepisach prawnych tekstu, natomiast ma swój wyraz syntaktyczny w strukturze normy prawnej lub w strukturze formuły normy na zasadzie

²¹ K. Opalek (w:) *Teoria państwa i prawa*, pod red. S. Ehrlicha, Warszawa 1957, s. 116–119.

²² J. Śmiałowski, *Pojęcie i analiza...*, s. 263–285.

²³ J. Śmiałowski, *Zagadnienie przymusu w prawie a struktura normy prawnej*, ZNUJ 1961, nr 44, s. 81; por. też tenże, *Pojęcie i analiza...*, s. 263–285.

²⁴ J. Śmiałowski, *Zagadnienie przymusu...*, s. 91.

konwencji. Zdaniem Autora spór w teorii prawa o strukturę normy prawnej jest bezprzedmiotowy, skoro można badać bezpośrednio przepisy w tekstach aktów prawnych. Potwierdza to prawie znikomy wpływ dyrektyw budowy normy prawnej na rzeczywisty przebieg wykładni prawa czynionej przez adresatów norm²⁵.

J. Lande definiuje sankcję jako normę prawną – normę sankcjonującą, która sankcjonuje inną normę – sankcjonowaną. Norma sankcjonująca daje organom państwa możliwość karania w przypadku przekroczenia obowiązków zawartych w dyspozycji normy sankcjonowanej, przy czym charakter normy sankcjonującej polega na wyrażeniu państwowego przymusu²⁶. Jego zdaniem nie można upatrywać przymusu w syntaktycznych częściach zdania prawnego, nadając im odpowiednią nazwę sankcji bądź zapowiedzi sankcji. W ocenie tego Autora błąd większości teorii dotyczących struktury normy prawnej polega na przyjęciu istnienia przymusu w oparciu o ogólne założenia prawa w strukturze normy prawnej. Podkreśla, że przymus polega na uprawnionych i zobowiązanych działaniach organów. Zatem działanie organów to przymus fizyczny, natomiast wywieranie presji to przymus psychiczny. Według tego Autora sankcja jest normą lub jej częścią składową²⁷.

Zdaniem H. Kelsena sankcja jest pewną normą pierwotną, skierowaną do organów państwa i nakładającą na nie obowiązek karania lub egzekwowania od sprawcy w razie, gdy przekroczy on normę wtórną nakazującą mu zachować się w pewien sposób. Ponadto sankcją jest nie tylko norma prawna, lecz również samo działanie organów jako realna czynność (np. kara) bądź tylko zagrożenie niekorzyścią, określone w normie²⁸. Sankcja jest kategorią normatywną, którą można rozważać jedynie w płaszczyźnie powinności.

Przedstawione poglądy dowodzą różnorodności stanowisk doktryny prawa co do rozumienia desygnatu pojęcia „sankcja”. W oparciu o przedstawione koncepcje można zaprezentować co najmniej kilka teorii rozumienia sankcji, tworzonych na różnych płaszczyznach definiowania prawa. Sankcje są pojmowane jako: zapowiedź realizacji ujemnych następstw wobec adresata normy ignorującego wymogi dyspozycji normy prawnej; swoiste zwroty językowe bądź jako nakaz określonego postępowania skierowanego do organów władzy publicznej.

²⁵ J. Śmiałowski, *Pojęcie i analiza...*, s. 272.

²⁶ J. Lande, *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959, s. 925–926. Analogiczny podział norm prawnych na sankcjonowane i sankcjonujące prezentują Z. Ziemiński i S. Wronkowska – por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 159–160; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 34.

²⁷ J. Lande, *Studia...*, s. 925–926.

²⁸ H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, t. I, Wilno 1936, s. 283.

1.2. Poglądy doktryny prawa na istotę sankcji administracyjnych

W ostatnim okresie wzrasta zainteresowanie przedstawicieli nauki problematyką sankcji administracyjnych²⁹. Wynika to zapewne z tego, że ustawodawca, konstruując odpowiedzialność prawną podmiotów, coraz częściej posługuje się administracyjną metodą regulacji stosunków prawnych. Zagadnienie sankcji administracyjnych jest traktowane przez niektórych przedstawicieli nauki jako pogranicze prawa administracyjnego, prawa karnego i prawa wykroczeń. W doktrynie prawa administracyjnego wypowiadano nawet bardziej stanowczy pogląd, że: „do prawa administracyjnego nie należy nic, co dotyczy karania i zagrożenia nim określonych czynów” oraz że „prawo określające wykroczenia i ich represję, tzw. orzecznictwo karno-administracyjne, nie należy do administracji publicznej”³⁰. Zdaniem części przedstawicieli nauki orzecznictwo karno-administracyjne było wymiarem sprawiedliwości, według innych badaczy – specyficzną czynnością administracyjną. Określano je też mianem „małego wymiaru sprawiedliwości” lub „sądownictwa społecznego”³¹. Problem sytuowania orzecznictwa kolegów do spraw wykroczeń w systemie prawa nie został nigdy przesądzony, z uwagi chociażby na katalog czynów inkryminowanych w kodeksie wykroczeń. Stypizowane w nim są zarówno typowe czyny kryminalne o niewielkim ładunku społecznej szkodliwości, jak również czyny polegające na niesubordynacji wobec administracji publicznej. Stąd też jeszcze w latach 90. XX wieku w niektórych podręcznikach prawa administracyjnego omawiano prawo wykroczeń jako jedną z części prawa administracyjnego. Aktualnie nie

²⁹ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska (Rozważania nad modelem)*, PUG 1988, nr 10; oraz tenże, *Koncepcje odpowiedzialności karnej osób prawnych w ochronie środowiska*, Wrocław 1996; *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny* (w:) *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, pod red. J. Skupińskiego, Warszawa 1995, s. 214–225; M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 651–658; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna kar pieniężnych*, *Studia Prawnicze* 2003, z. 4, s. 123–150; P. Sikora, *Sankcja karna jako instytucja prawa administracyjnego – rozważania teoretyczno-prawne* (w:) *Prawo do dobrej administracji*, pod red. Z. Niewiadomskiego i Z. Cieślaka, Warszawa 2003; M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, *PIP* 2002, z. 8; D. Szumiało-Kulczycka, *Prawo...*; K. Kwaśnicka, *Z problematyki sankcji prawnej w prawie administracyjnym* (w:) *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego*, AUV nr 2770, Prawo CCXCV, Wrocław 2005.

³⁰ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, *Studia Prawnicze* 1967, z. 16, s. 12.

³¹ Por. J. Jendrośka, *Uwagi o istocie orzecznictwa karno-administracyjnego*, *PIP* 1958, z. 2, s. 277 i przytoczona tam literatura.

ma już w zasadzie wątpliwości, że postępowanie w sprawach o wykroczenia nie należy do sfery działań administracji publicznej, bowiem – przynajmniej w sferze stosowania prawa – orzecznictwo w tych sprawach sprawują sądy powszechne³².

W okresie powojennym jednym z pierwszych, który podjął studia nad sankcjami w prawie administracyjnym, był J. Filipek³³. Według tego Autora prawo administracyjne charakteryzuje się różnorodnością sankcji prawnych, odmiennych od sankcji typowych dla innych gałęzi prawa. Wskazując na rodzaje sankcji w prawie administracyjnym, Autor twierdzi, że znajduje się w nim grupa przypadków, w których następuje ustanowienie pewnych uprawnień bez równoczesnego nałożenia na kogokolwiek obowiązków. W takich sytuacjach odpowiedni akt prawny ustala wyłącznie uprawnienia, z których jednostka może, lecz nie musi skorzystać. Nie można jednak takich uprawnień w jakiś sposób naruszyć, dokonując względem nich określonych czynności bezprawnych, zagrożonych ujemnymi skutkami prawnymi. Stąd też nie można stwierdzić, że akt prawny, który je ustanawia, jest pozbawiony sankcji prawnych. Taki akt nadania uprawnień warunkuje niekiedy przedsięwzięcie dalszych czynności prawnych. Cechuje ten akt pewna wyłączność, która nie przysługuje innym czynnościom – możliwość powodowania autorytatywnych skutków prawnych³⁴.

Pogląd Autora należałoby opatrzyć uwagą, że brak ustanowienia w tym samym akcie prawnym przepisów sankcjonujących przyznanie przez prawo bądź na jego podstawie określonych uprawnień nie oznacza, że mamy do czynienia z normą pozbawioną sankcji. Skoro danej osobie przysługuje uprawnienie ze skutkiem *erga omnes*, to tym samym z przepisu tego oraz z generalnej zasady wolności jednostki, oraz legalności działań władzy należy wyprowadzić normę zakazującą ingerencji władz publicznych i osób trzecich w sferę posiadanych przez dany podmiot uprawnień. Na straży wolności i ochrony praw jednostki stoją zaś stosowne normy prawa karnego. Prawo widziane i rozumiane jako system jest pełne przepisów, które konkretyzują bądź dają podstawy konkretyzacji uprawnień jednostki.

Druga kategoria, według J. Filipka, to sankcje mające zapewnić skuteczność prawną określonej aktowi, co wyraża się w tym, że każda czynność

³² W niektórych krajach europejskich stosowanie sankcji za wykroczenia jest w określonych sytuacjach przedmiotem działania administracji publicznej, np. w Austrii – por. D. Kijowski, *Austria* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, pod red. Z. Kmiecika, Zakamycze 2005, s. 39–72.

³³ J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, PiP 1963, z. 12. Por. też tenże, *O definicji sankcji prawnej*, PiP 1965, z. 3.

³⁴ J. Filipek, *Sankcja prawna...*, s. 874–875.

sprzeczna z aktem prawnym będzie czynnością bezprawną, niezależnie od dalszych skutków prawnych, jakie w konkretnych okolicznościach może jeszcze dany akt powodować. Zatem każda czynność bądź zaniechanie sprzeczne z prawem są czynnościami bezprawnymi. Nie dotyczy to wszystkich możliwych naruszeń ani też naruszeń w całym możliwym zakresie, ponieważ prawo z góry określa tylko pewne skutki naruszeń typowych dla danej kategorii przypadków, jak na przykład skutki niewykonania obowiązków, natomiast prawie nigdy nie podaje pewnych bezpośrednich wskazań w odniesieniu do skutków najbardziej ogólnych i w odniesieniu do naruszeń drobnych³⁵.

Omówiona przez Autora kategoria sankcji jest bliska sankcjom przewidzianym w ustawach regulujących kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych od 1995 r., a zwłaszcza instytucji orzekania przez sądy o bezskuteczności bezprawnych aktów i czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków³⁶.

Kolejny wskazany przez tego Autora przykład to sankcje wszelkich aktów wewnętrznego urzędowania, różnorodnych instrukcji, poleceń służbowych, zarządzeń wewnętrznych. Na straży ich przestrzegania nie stoją środki egzekucji administracyjnej, tak jak w przypadku aktów zewnętrznych skierowanych do obywateli, lecz różne środki odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej stosowane wobec jednostek pozostających w stosunku zależności służbowej. Sankcje te są stosowane wobec funkcjonariuszy niezależnie od innych sankcji chroniących te akty³⁷.

Inna kategoria to sankcje prawne łączące się z aktami planowania. Normy planowania gospodarczego należy przekroczyć, bowiem niewykonanie tych norm grozi utratą spodziewanych korzyści przewidzianych za wykonanie lub przekroczenie planu³⁸.

Zdaniem Autora w prawie administracyjnym stosuje się niekiedy pewne rodzaje sankcji wobec organów administracyjnych za naruszenia popełnione wieloma czynnościami lub czynnościami powtarzającymi się mniej lub bardziej systematycznie w pewnym czasie, ale będącymi zarazem odrębnymi i dokonanymi już naruszeniami. Łączy się z nimi pewne skutki prawne dopiero wówczas, gdy nabiorą dostatecznej wagi i staną się pewnym zespołem naruszeń. Warunkiem włączenia tych wszystkich rozwiązań do problematyki

³⁵ *Ibidem*, s. 874–875.

³⁶ W aktualnym stanie prawnym podstawę badania czynności lub aktów z zakresu administracji publicznej stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

³⁷ J. Filipek, *Sankcja prawna...*, s. 875.

³⁸ *Ibidem*, s. 875.

sankcji administracyjnoprawnej jest przyjęcie szerokiej koncepcji sankcji prawnej, nie tylko ograniczonej do różnych rodzajów odpowiedzialności lub innych niekorzystnych skutków naruszenia prawa, lecz wynikającej niekiedy także z całego systemu obowiązujących norm prawnych. Ograniczenie pojęcia sankcji do odpowiedzialności, ewentualnie do sumy niekorzystnych skutków za naruszenie prawa, powoduje trudność w wyinterpretowaniu określenia „niekorzystne skutki” – pojęcia względnego. Z kolei powiązanie sankcji wyłącznie z normami dostatecznie już zindywidualizowanymi zacieśnienia zbytnio pojęcie sankcji potrzebne w prawie administracyjnym³⁹. Dotyczy to również ograniczenia pojęcia sankcji tylko do przypadków przekroczenia obowiązków prawnych. Tak więc – zdaniem Autora – trzeba identyfikować sankcję prawną z całokształtem gwarancji prawnych zabezpieczających realizację prawa. Taka koncepcja sankcji pozwala uniknąć opisanych trudności i ułatwia przeciwstawianie sankcji prawnych sankcjom moralnym albo sankcjom ekonomicznym. Sankcja nie jest identyczna z przymusem państwowym, który gwarantuje realność sankcji. Lepsze wyniki daje też ujęcie przypisujące sankcji prawnej nie tyle ochronę norm prawnych, ile ochronę samej realizacji norm w określonych działaniach faktycznych, które przedsięwzięte się na podstawie norm nieustanawiających sankcji. Sankcje wynikają natomiast z odrębnych norm sankcjonujących odnoszących się – jak każda inna norma prawna – nie do innych norm prawnych, tzw. norm sankcjonowanych, lecz do określonych czynności faktycznych. Ponadto sankcja w prawie administracyjnym, jej swoistość, wynika z tego, że każdy akt administracyjny ustala od razu autorytatywnie wzajemne prawa i obowiązki stron stosunku administracyjnoprawnego tak, iż można na jego podstawie bezpośrednio wdrożyć środki przymusu administracyjnego bez potrzeby uzyskania uprzednio upoważnienia sądu. Jako przeciwstawny przykład podaje Autor prawo cywilne, w którym przepisy, w tym również sankcje, są konkretyzowane z reguły najpierw nieautorytatywnie, na przykład przez stronę umowy cywilnej, a w razie bezskuteczności następuje konkretyzacja autorytatywna poprzez orzeczenie sądu cywilnego⁴⁰.

J. Jendrośka, charakteryzując sankcje administracyjne, wyszedł z założenia, że nie można określić materialnych kryteriów odróżniających delikty administracyjne od sądowych⁴¹. Żadna z teorii uzasadniających różnicę mię-

³⁹ *Ibidem*, s. 877.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 879.

⁴¹ J. Jendrośka, *Karne zabezpieczenie wykonywania dyrektyw administracji państwowej (w:) System prawa administracyjnego*, t. III, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk

dzy wykroczeniem a przestępstwem nie potrafiła odnaleźć jakościowej różnicy między tymi pojęciami. Nie ma też istotnej materialnej różnicy między karą sądową a administracyjną. Autor podniósł, że w polskim systemie prawa orzecznictwo karno-administracyjne nie ma jednolitego charakteru. Wyróżnił dwie kategorie działań organów państwowych: pierwsza to działania mające charakter wymiaru sprawiedliwości za dokonane wykroczenie i to zarówno administracyjne, jak i powszechne. Ten typ działania jest uregulowany przepisami karno-administracyjnymi, których budowa i stylizacja wypowiedzi jest typowa dla przepisów prawa karnego. Drugi typ to działalność o charakterze administracyjnym i dlatego stylizacja przepisów karno-administracyjnych normujących tę działalność jest typowa dla prawa administracyjnego. Charakteryzując cechy sankcji administracyjnej jako decydujące o jej odmienności J. Jendrośka podał, że zbiega się tu zarówno autorytatywna, jak i nieautorytatywna konkretyzacja prawa w jednej i tej samej konkretyzacji. Każdy akt administracyjny autorytatywnie ustala od razu wzajemne prawa i obowiązki stron tak, że można uruchomić pewne sankcje prawne bez uprzedniego upoważnienia sądu. Cechą charakterystyczną prawa administracyjnego jest również to, że nieraz w jednym akcie prawnym występuje mnogość i różnorodność sankcji prawnych. Autor użył pojęcia-narzędzia – „prawo karno-administracyjne” – jako zespołu przepisów prawnych dotyczących wykroczeń administracyjnych zagrożonych wykroczeniem lub sankcją karno-administracyjną. Pod pojęciem wykroczenia administracyjnego w tym kontekście Autor rozumie naruszenie obowiązku wynikającego z dyrektyw administracyjnych, natomiast pod pojęciem sankcji karno-administracyjnej – dolegliwość o charakterze represyjnym, wymierzona za wykroczenie administracyjne podmiotom niepodporządkowanym organom uprawnionym do stosowania tych sankcji. Wskazując dwa typy przepisów prawnych dotyczących wykroczeń administracyjnych, Autor stwierdził, że pierwszy typ z uwagi na styl wypowiedzi i budowę właściwy jest normom prawa karnego. Przepisy te zawierają bowiem dyspozycję i sankcję. Drugi typ przepisów prawnych, dotyczących wykroczeń administracyjnych, ma odmienną niż w prawie karnym konstrukcję i stylizację wypowiedzi przyjętą w typowych przepisach prawa administracyjnego. W przypadku pierwszej grupy przepisów decydujące znaczenie ma вина zobowiązanego, natomiast w przypadku drugiej grupy o odpowiedzialności rozstrzyga niewykonanie

1978, s. 297–325; por. też tenże, *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym* (w:) *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, pod red. Z. Rybickiego, M. Gromadzkiej-Grzegorzewskiej, M. Wyrzykowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 123–134.

obowiązku wynikającego z dyrektywy administracyjnej. Cechą charakterystyczną przepisów określających wykroczenie jest to, że naruszenie obowiązku ustalonego w prawie administracyjnym staje się dyspozycją przepisów karno-administracyjnych. Administracyjne kary pieniężne, zdaniem Autora, ze względu na cel ich wymierzania to kary o charakterze represyjnym i kary o charakterze bodźców ekonomicznych. Do przykładów należących do pierwszej grupy Autor zaliczył kary pieniężne wymierzone w postępowaniu mandatowym, kary pieniężne wymierzone przez organy Najwyższej Izby Kontroli, kary porządkowe, zawarte w przepisach proceduralnych. Druga kategoria to – zdaniem Autora – kary pieniężne przewidziane w prawie wodnym za wprowadzanie do wód ścieków nieodpowiadających wymaganym warunkom. Wysokość kary jest uzależniona od ilości, stanu i składu ścieków doprowadzonych do wód lub do ziemi. Kara ta obciąża wyniki gospodarcze zakładu, a o jej nałożeniu zawiadamia się organ naczelny i jednostkę, której zakład bezpośrednio podlega. Wśród kar o charakterze niepieniężnym jako przykład podaje przepisy prawa budowlanego, zgodnie z którymi osobie sprawującej funkcję techniczną w budownictwie za naruszenie przepisów bądź zasad wiedzy technicznej terenowy organ administracji państwowej może udzielić upomnienia albo nałożyć na nią obowiązek złożenia egzaminu ze znajomości przepisów i norm obowiązujących w danej specjalności techniczno-budowlanej⁴².

Z kolei W. Radecki wskazuje, że administracyjne kary pieniężne mogą w stosunku do tradycyjnych form odpowiedzialności karnej występować w dwojakiej roli: jako uzupełnienie instrumentarium odpowiedzialności karnej, stosowanej w prawie polskim tylko wobec osób fizycznych, instrumentami odpowiedzialności osób prawnych i innych podmiotów kolektywnych albo zastępować odpowiedzialność karną odpowiedzialnością administracyjną⁴³.

M. Mazurkiewicz stwierdza, że w systemie norm prawa ochrony i kształtowania środowiska kary pieniężne za nieprzestrzeganie wymagań ochro-

⁴² Por. także J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963; analogicznie tenże, *Kary administracyjne* (w:) *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, pod red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001, s. 48–55.

⁴³ W. Radecki, *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną* (w:) *Współczesne problemy nauk penalitycznych*, A UW nr 1663, Wrocław 1994; por. również tegoż, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie polskim*, Zeszyty Naukowe AWS nr 37, Warszawa 1984; a także: *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985; tenże, *Prawo do sądu podmiotu obwinionego...*, s. 214–225. W tym miejscu nie omawiam szerzej poglądów tego Autora, ponieważ w różnych częściach niniejszej pracy poglądy te przytaczam.

ny środowiska jedynie sporadycznie występują w klasycznej trójczłonowej konstrukcji (hipoteza, dyspozycja, sankcja), zawartej w jednym przepisie prawnym⁴⁴. Z reguły sankcji należy poszukiwać w innych przepisach prawa ochrony środowiska lub poza nim, a często normy o charakterze sankcyjnym są odrębnie skodyfikowane. Kary pieniężne w systemie ochrony środowiska mają istotne znaczenie. Autor uznaje je za środki represyjne albo za środki przymusowej realizacji decyzji administracyjnych lub jako karę za swoiste wykroczenie administracyjne. Zwraca też uwagę na istniejące w nauce cywilistycznej odrębności dwóch rodzajów odpowiedzialności, rozróżniane z uwagi na jej przesłanki: odpowiedzialności sprawczej i odpowiedzialności gwarancyjnej, zwanej również odpowiedzialnością *ex lege* – opartej na zobiektywizowanych miernikach postępowania. Obiektywizacja zasad odpowiedzialności prawnej i przyjmowanie obiektywnego kryterium „właściwego postępowania” jako przesłanka odpowiedzialności jest szczególnie wyraźna w systemie kar finansowych stosowanych wobec organizacji gospodarczych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska. Przesłanką odpowiedzialności jest tu bowiem nie wina, pojmowana jako negatywne nastawienie sprawcy w procesie motywacyjnym, lecz określone fakty, zdarzenia zaistniałe obiektywnie w świecie zewnętrznym lub działania stwarzające zdaniem normodawcy zagrożenie dla interesu społeczeństwa. W końcowej części pracy Autor wylicza typy odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska. Trzeci z tych typów cechuje odmienna niż w prawie karnym konstrukcja i stylizacja wypowiedzi prawnych, charakterystyczna dla norm prawa administracyjnego. Podmiotami tej odpowiedzialności są jednostki organizacyjne, a odpowiedzialność nie opiera się na kryterium winy sprawcy, lecz na fakcie naruszenia obowiązku prawnego. Jest więc ona odpowiedzialnością przedmiotową – *ex lege*. Cechą charakterystyczną tych sankcji jest również to, że akty normatywne operują tu ściśle skwantyfikowanymi wielkościami – normami techniczno-ekonomicznymi, odzwierciedlającymi skwantyfikowany stopień zagrożenia środowiska przy określonym rozmiarze naruszeń wymagań jego ochrony oraz skonkretyzowanymi stawkami (w złotych) jednostkowych kar za przekroczenie tak ustalonych norm ochrony⁴⁵. Autor dodaje, że pod względem zastosowanej techniki legislacyjnej w odniesieniu do instytucji kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska kary te wykazują pewne podobieństwa do opłat za gospodarcze korzystanie

⁴⁴ M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, A UW nr 932, Wrocław 1986, s. 60–61.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 108–109.

ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, ponieważ tryb ustalania kar pieniężnych i opłat oraz wysokości stawek jednostkowych kar pieniężnych jest taki sam, a stawki kar są z zasady wielokrotnością wysokości stawek opłat ekologicznych. Przedmiotem opłat ekologicznych jest gospodarcze korzystanie ze środowiska wykonywane zgodnie z wymogami tego prawa. Opłaty spełniają funkcję redystrybucyjną, kompensacyjną, ewidencyjno-kontrolną i motywacyjną. Natomiast kary spełniają przede wszystkim funkcję represyjną i stanowią prawną formę odpowiedzialności ekonomicznej, której mechanizm prawny sprowadza się do obciążenia funduszków własnych jednostek gospodarczych wielokrotnością wartości wywołanych ich działalnością szkód środowiskowych. Ciężaru kar sprawcy nie mogą przerzucić na odbiorców ich wyrobów i usług, ponieważ kwota kar nie może być wliczona w koszty działalności gospodarczej, obciążając tym samym wynik finansowy jednostki gospodarczej, co powoduje zwiększenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym⁴⁶.

Zdaniem J. Małeckiego na płaszczyźnie językowej sankcją prawną są następstwa (skutki) naruszenia prawa przez adresata, które powstają przez przymusowe działanie organów państwowych i – według oceny ustawodawcy – powinny wywoływać u adresata powstanie sytuacji niekorzystnej w relacji do sytuacji zastanej oraz winny być traktowane przez niego jako kara za naruszenie prawa⁴⁷. Na gruncie prawa finansowego wytworzenie przez organy państwowe sytuacji niekorzystnej może być realizowane albo poprzez uniemożliwienie urzeczywistnienia spodziewanej, korzystnej sytuacji finansowej, albo poprzez pozbawienie adresata normy prawnej osiągniętych zasobów finansowych. Autor odróżnia sankcję finansową od bodźców prawno-finansowych⁴⁸. Jako typowe dla prawa podatkowego wymienia „swoiste sankcje finansowe”, nieznanne w innych gałęziach prawa, będące przykrościami i dolegliwościami natury przede wszystkim finansowej, które mogą być stosowane obok lub zamiast odpowiedzialności cywilnej czy też karnej. Za sankcję uważa zwiększone opodatkowanie dochodu osoby fi-

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ J. Małecki, *Z problematyki sankcji w prawie podatkowym, ze szczególnym uwzględnieniem podatku VAT* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Apoloniusza Kosteckiego. Studia z dziedziny prawa podatkowego*, Toruń 1998, s. 155–164; tenże, *Prawno-finansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 178–180; por. też tegoż, *Kilka refleksji w kwestii dopuszczalności drogi sądowej w sprawach rozstrzygnięć z zakresu naruszenia dyscypliny budżetowej* (w:) *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, konstytucyjnego i ochrony środowiska*, pod red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001, s. 56–60.

⁴⁸ J. Małecki, *Z problematyki sankcji...*, s. 158–161.