

LUCYNA STANISZEWSKA*

Zabezpieczenie wykonania obowiązków publicznoprawnych wynikających ze stosunku administracyjnoprawnego

Wprowadzenie

Bogactwo dziedzin życia społecznego regulowanych prawem administracyjnym powoduje konieczność stosowania szerokiego wachlarza instrumentów zabezpieczających wykonywanie obowiązków administracyjnoprawnych. Jak bowiem wskazywał M. Zimmermann „władza administracyjna musi mieć środki, któremi by mogła zapobiec ponownemu nieposłuszeństwu i powtórzeniu czynu tak przez samą jednostkę jak i pośrednio, odstrasząc od popełnienia czynu innych. Jest rzeczą oczywistą, że w przeciwnym razie wszystkie nakazy czy zakazy władzy administracyjnej stałyby się iluzorycznymi”¹.

Dostrzec można potrzebę i istotne luki badawcze nad instrumentami mającymi zapewnić efektywność i skuteczność wykonywania nakazów i zakazów władzy administracyjnej, nie tylko w zakresie różnych form sankcji, lecz także nowych instrumentów, nieznanych prawu administracyjnemu, takich jak rekompensaty czy odszkodowania. Instrumenty te – chociaż ich główną cechą jest reakcja na bezprawie – mają pełnić funkcje zarówno represyjne, jak i przede wszystkim edukacyjne, odstraszające, a nade wszystko mają być instrumentami sprawiedliwymi, proporcjonalnymi i dobrowolnie wykonywanymi przez administrowanych.

* Lucyna Staniszevska, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: lucyna.staniszevska@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-3457-0901>.

¹ M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie (studium z dziedziny prawa karno-administracyjnego)*, Lwów 1930, s. 12.

Jedynie wówczas sprzyjają one budowaniu tak ważnej zasady w prawie administracyjnym, jaką jest zasada zaufania administrowanych do organów administracji publicznej. Niekiedy zawodzą klasyczne środki i instrumenty przymusu, a ustawodawca musi sięgać po nowe narzędzia w egzekucji obowiązków publicznoprawnych. Rozważania naukowe mogą posłużyć ustawodawcy w prawidłowym doborze instrumentów prawnych zabezpieczenia wykonania obowiązków administracyjnoprawnych w poszczególnych regulacjach prawnych.

1. Stosunek administracyjnoprawny i jego treść

Znaczenie stosunku administracyjnoprawnego dla prawa administracyjnego znacznie wykracza poza teoretyczną koncepcję, ponieważ charakter prawny formy działania administracji, a także charakter praw i obowiązków przysługujących jednostce i podmiotom zbiorowym w ramach tego stosunku prawnego są uzależnione od istnienia stosunku administracyjnoprawnego. W przypadku obowiązków publicznych, aby były one skutecznie wykonane, konieczne jest ich zabezpieczenie różnego rodzaju sankcjami.

Zagadnieniem stosunku administracyjnoprawnego zajmowała się przede wszystkim doktryna prawa administracyjnego, bywało ono jednak deprecjonowane. W tym duchu wypowiadał się W. Dawidowicz. Autor wskazał na nieproduktywność poznawczą analizy samego stosunku administracyjnego, konstrukcja ta obciążona jest bowiem cywilistycznym myśleniem². Jednakże w każdym podręczniku z zakresu prawa administracyjnego zagadnienie stosunku administracyjnoprawnego znajduje swoje miejsce, jako rozważania wprowadzające do problematyki praw i obowiązków administracyjnoprawnych.

Klasyczną definicję stosunku administracyjnoprawnego zaprezentował F. Longchamps. W jego ujęciu polega on na tym, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją drugiego podmiotu. Prawem przedmiotowym rządzącym relacją podmiotów jest prawo administracyjne³.

Konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego jako jednego ze stosunków prawnych pozwala na osadzenie praw i obowiązków będących

² W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1960, s. 49–50.

³ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr 12, s. 38.

jego treścią. Tematyka ma znaczenie dla określenia stosunków między organami administracji publicznej a obywatelami i innymi podmiotami administrowanymi, na co zwracają uwagę zwłaszcza autorzy systemów prawa administracyjnego⁴. Konstrukcja stosunku administracyjnego jest istotna ze względu na status prawny jednostki wobec władczych działań organów administracji publicznej, tak w stosunku administracyjnoprawnym, jak i egzekucyjnym, a w konsekwencji oznacza także wykonywanie nakazów i respektowanie zakazów administracyjnych. Nakazy i zakazy stanowiące obowiązki publicznoprawne są pochodną działań podejmowanych przez uprawnione organy w ramach stosunków administracyjnoprawnych⁵.

Definiowanie stosunku administracyjnoprawnego odbywa się poprzez wskazanie jego cech, z których dwie są najistotniejsze. Po pierwsze, sama sprawa musi należeć do sfery działania administracji i musi być dopuszczona do bycia regulowaną w trybie nakazów czy zakazów administracyjnych. Po drugie – występuje nierównorzędność podmiotów tego stosunku. W stosunku administracyjnoprawnym sprawę z określonym przez prawo skutkiem prawnym rozstrzyga organ administracji publicznej. Jednakże nie sposób pominąć, że nierównorzędność podmiotów jest modyfikowana w przepisach proceduralnych za pomocą wielu instytucji gwarantujących uprawnienia procesowe strony postępowania administracyjnego.

Pojęcie stosunku administracyjnego jest pojęciem powszechnie przyjmowanym w doktrynie. Jego treścią są uprawnienia i obowiązki administracyjnoprawne. Obowiązek na ogół definiuje się jako normę postępowania wyznaczającą komuś jakieś postępowanie w pewnych okolicznościach, oznacza to, że w konkretnej sytuacji określony podmiot powinien zachować się w określony normą sposób⁶. Samo wyznaczenie przez ustawodawcę czy też organ administracji w skonkretyzowanej normie w ramach decyzji obowiązku prawnego jest zjawiskiem społecznym. Jak wskazuje Z. Ziemiński na społeczny charakter aktu ustanowienia obowiązku prawnego składa się cały zespół czynników określanych jako materialne, w tym przymus, sankcja, środki ekonomiczne oraz czynniki ideologiczne takie jak: nawyki szanowania prawa,

⁴ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1970, s. 28 i n.; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 132; R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *Instytucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego. Tom 1*, pod red. R. Hausera, Z.K. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2016, s. 233.

⁵ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa 1982, s. 93 i n.

⁶ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 176.

autorytet ustawodawczy czy organu administracji⁷. Czynniki te splatają się ze sobą. W każdym przypadku pojęcie obowiązku wyznaczonego komuś przez normę prawną jest sytuacją, w której istnieje co najmniej wysokie prawdopodobieństwo, że postępowanie adresata niezgodne z wyznaczoną mu normą spotka się z określonym działaniem ze strony administracji publicznej posługującej się przymusem. W sytuacji braku praworządności może zdarzyć się, że norma nakazująca wykonanie obowiązku nie jest realizowana, nie oznacza to jednak automatycznie uchylecia obowiązku przestrzegania normy czy bezprawnego stosowania sankcji. Uchyleniu takich rozstrzygnięć służą zarówno zwyczajne i nadzwyczajne środki w postępowaniu administracyjnym, jak i instrumenty ochrony sądowej. Nie sposób pominąć istnienia takich przypadków obowiązków, w których z normą wyznaczającą komuś określone postępowanie nie łączy się norma nakazująca organom administracji publicznej stosowanie sankcji w przypadku nieposłuszeństwa. Prawo bez sankcji staje się jednak prawem nieskutecznym i nieefektywnym, jeśli nie zostały wykształcone w danej społeczności wysoka wrażliwość na przestrzeganie prawa i nawyk posłuszeństwa temu prawu. Przyglądając się obowiązkom publicznoprawnym na gruncie polskiego systemu prawnego (choćby uzyskanie decyzji w zakresie realizacji niektórych inwestycji budowlanych i liczba samowoli budowlanych), trudno o wiarę w posłuch norm prawa publicznego.

Przy analizie zaproponowanych w doktrynie definicjom stosunku administracyjnoprawnego warto wskazać na definicję S. Kasznicy, który wskazuje, że na publiczny charakter stosunku administracyjnoprawnego składają się możliwość zawiązywania stosunków z jednostkami i regulowania tych stosunków przy pomocy jednostronnych aktów administracyjnych; możliwość realizacji swojej woli, narzucenia jej jednostkom przy pomocy środków przymusu, będących we własnej dyspozycji władz administracyjnych, a objętych nazwą egzekucja administracyjna; możliwość stosowania wobec jednostek opornych represji w postaci kary administracyjnej; możliwość rozwijania działalności popartej użyciem przymusu, tj. policji administracyjnej⁸. Natomiast Z. Leoński podkreślił, że ze stosunkiem administracyjnym mamy do czynienia, gdy występuje nierównorzędność jego uczestników, ta cecha ma zasadnicze znaczenie

⁷ Z. Ziemiński, *Uprawienie a obowiązek. Przyczynek do analizy stosunku prawnego*, Poznań 1962, s. 16.

⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Warszawa 1946, s. 120.

w odróżnieniu tego stosunku od cywilnoprawnych relacji. Jednakże należy podkreślić, że we współczesnych stosunkach administracyjnoprawnych, tam gdzie zastosowanie mają niewładcze administracyjnoprawne formy działania administracji publicznej, nie jest możliwe sprowadzenie wszystkich stosunków administracyjnoprawnych do klasycznej formuły bazującej na nierównorzędności pozycji ich podmiotów. Ponadto autor ten wskazał, że w stosunkach administracyjnoprawnych przepisy ustalają w określonych ramach prawa i obowiązki stron stosunku, które nie mogą z reguły rezygnować z nich ani ich zmieniać, a ich wykonanie zabezpieczone jest przymusem administracyjnym⁹. Według J. Bocia stosunek administracyjnoprawny przyrównać można do wzajemnego układu zachowań między dwoma podmiotami, wyróżniający się spośród innych stosunków prawnych określonymi cechami. Natomiast tym, co odróżnia stosunek administracyjny od cywilnego, jest fakt, że jeden z podmiotów tego stosunku jest podmiotem administracji publicznej, a drugim może być obywatel (wówczas mamy do czynienia ze stosunkiem zewnętrznym) albo inny podmiot administracji publicznej (wówczas występuje stosunek wewnętrzny)¹⁰. J. Boć dostrzega jednostronność stosunku administracyjnoprawnego we władztwie administracyjnym przysługującym organowi administracji publicznej. Zaznaczyć także należy, że organ (np. wójt) nie jest stroną stosunku administracyjnoprawnego – np. procesowego, proceduralnego. Natomiast J. Zimmermann podkreślał, że każdy z podmiotów stosunku administracyjnoprawnego powinien być wyposażony w podmiotowość administracyjnoprawną pozwalającą na to, aby mógł być adresatem uprawnień lub obowiązków, jakie wynikają z danego stosunku¹¹.

Przywołane stanowiska doktryny pozwalają na ogólną konstatację, że istotą stosunku administracyjnoprawnego jest to, że jest to rodzaj stosunku prawnego regulowanego przez normy prawa administracyjnego. Powstaje skutek zaistnienia przesłanek faktycznych lub określonych faktów prawnych. Ustaje z chwilą wydania przez organ administracji publicznej wiążącego rozstrzygnięcia, gdy mamy do czynienia ze stosunkiem administracyjnego prawa proceduralnego, a w przypadku stosunku materialnoprawnego – wtedy, gdy dojdzie do wydania decyzji cofającej czy wygaszającej. Natomiast jego treścią są nakazy i zakazy wobec adresata aktu, których wykonanie zabezpiecza przymus administracyjny.

⁹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 32 i n.

¹⁰ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 375 i n.

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 357 i n.

2. Zabezpieczenie wykonania obowiązków administracyjnych (przymus administracyjny)

Zagadnienie środków prawnych służących zabezpieczeniu wykonania obowiązków natury administracyjnoprawnej, wynikających najczęściej z aktów administracyjnych lub aktów normatywnych administracji jest obecne w literaturze przedmiotu od lat. Jest to zagadnienie wciąż aktualne i dyskutowane w doktrynie prawa administracyjnego. Istotne znaczenie tej problematyki uzasadnia jej dalsze podejmowanie, celem wypracowania uporządkowanego spojrzenia na zróżnicowane instrumenty prawne służące zwiększeniu skuteczności podejmowanych działań prawnych przez administrację publiczną. W doktrynie podkreśla się, że aby administracja mogła skutecznie realizować postawione przed nią zadania, konieczne jest zapewnienie wykonywania obowiązków publicznoprawnych. Doprowadzenie do realizacji przez zobowiązanego jego obowiązków jest istotne zarówno z powodu efektywnego doprowadzenia do przestrzegania prawa w konkretnej sytuacji, jak i ze względu na wdrażanie obywateli do wykonywania obowiązków. Obowiązki administracyjne kształtują świadomość społeczną¹².

Zabezpieczenie wykonania obowiązków administracyjnych stanowi innymi słowy przymus administracyjny i wszystkie jego przejawy. Wyróżnić można w prawie administracyjnym kilka środków przymusowych. Pierwszym z nich jest środek egzekucyjny (kara pieniężna w celu przymuszenia, egzekucja z majątku, wykonanie zastępcze i przymus bezpośredni), drugim jest administracyjna sankcja finansowa i niefinansowa, a trzecim sankcja karna. Każdy z tych środków znacząco różni się od pozostałych. Kara administracyjna jest odpłatą za popełniony delikt administracyjny, podczas gdy egzekucja ma na celu przymusowe wprowadzenie w życie stanu zgodnego z prawem, który został przewidziany przez normę prawną. Trafnie wskazywał A. Peretiatkowicz, że w przypadku kary chodzi o „*quia peccatum est*”, a przy egzekucji o „*ne peccetur*”¹³. Kara administracyjna jest odmienna także od kary kryminalnej

¹² W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, Tom 9, pod red. R. Hausera, Z.K. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2019, s. 470; P. Szreniawski, *Etyczne aspekty egzekucji administracyjnej*, w: *System Egzekucji Administracyjnej*, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 45; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 13 X 2005 r., sygn. akt II FSK 642/05, CBOSA.

¹³ A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 44–45.

ze względu na podmiot ją stosujący – pierwszą wymierza organ administracji publicznej, a drugą sąd. Ponadto, zachowanie, za które są wymierzane obie kary, ocenia się odmiennie, ponieważ w przypadku kary kryminalnej istotne jest badanie nastawienia psychicznego sprawcy do czynu. Odpowiedzialność zagrożona karą administracyjną jest obiektywna, a zatem samo nastawienie naruszcyciela do popełnionego naruszenia pozostaje bez wpływu na przypisanie odpowiedzialności, może co najwyżej skutkować w sferze ustalenia wysokości kary, podczas gdy odpowiedzialność kryminalna opiera się na zasadzie winy. Niektórzy autorzy, zwłaszcza 20-lecia międzywojennego, dostrzegali, że pomiędzy karą kryminalną a administracyjną zachodzi jeszcze różnica jakościowa. Kary kryminalne są wymierzane za delikty wysoce karygodne moralnie, natomiast kary administracyjne za zachowania etycznie obojętne stanowiące bezprawie wobec administracji publicznej. Współcześnie podział ten zanika, można bowiem spotkać coraz więcej takich deliktów, jak np. naruszenie przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, które stanowią zachowania naganne także w rozumieniu etycznym, krzywdzące wielu uczestników rynku finansowego.

E. Smoktunowicz wskazał, że prawo przewiduje możliwość użycia przymusu państwowego przez określone podmioty profesjonalnie do tego przygotowane w sposób szczegółowo zorganizowany gwarantujący poszanowanie praw zobowiązanego¹⁴. Natomiast J. Jendrośka przez przymus administracyjny rozumiał albo uprawnienie administracji państwowej do realizacji swoich zarządzeń własnymi środkami, bez udziału organów spoza układu administracyjnego, albo też całokształt przepisów prawnych regulujących działalność organów administracyjnych w tym zakresie¹⁵. Autor ten wyróżniał dwie formy prawne wykonania przymusowego, to jest egzekucję i represję karną. Przy czym kary, z uwagi na podmiot je wymierzający, podzielił na kary sądowe i kary administracyjne. B. Adamiak także wyróżniła dwa rodzaje środków przymusu państwowego, a mianowicie środki egzekucyjne i sankcje karne¹⁶.

Istotny wkład w rozważania doktryny na temat przymusu poczynił D.R. Kijowski. Dokonując konkluzji ustaleń nauki, wskazał, że przymus administracyjny jest jedną z odmian przymusu, jest przymusem

¹⁴ E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Warszawa 1995, s. 18.

¹⁵ J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2009, s. 139.

¹⁶ B. Adamiak, *Środki egzekucyjne*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 652.

państwowym, a zarazem przymusem prawnym, przejawia się nie tylko w postaci przymusu egzekucyjnego, środki zaś tego przymusu podlegają ciągłym przeobrażeniom¹⁷.

Środków prawnych służących zabezpieczeniu wykonania obowiązków publicznoprawnych jest tak wiele, że dokonuje się ich podziałów, niekiedy wewnętrznie bardzo rozbudowanych. Już Z. Janku wskazywał, że pomimo licznych podziałów i rozbudowania środków zabezpieczających wykonanie obowiązków administracyjnych wciąż są to środki bardzo potrzebne i konieczne, ponieważ się wzajemnie uzupełniają, pokrywając całą przestrzeń tego wymagającą¹⁸. Zadania, jakie wykonuje administracja, są bardzo rozbudowane, a ich liczba uzmysławia potrzebę zabezpieczenia ich wykonania. Administracja może wykonywać zadania w formie władczej bądź niewładczej. Najczęściej jednak dochodzi do konkretyzacji obowiązków ustawowych w akcie administracyjnym tworzącym nakazy i zakazy określonego zachowania się dla podmiotu administrowanego. Takie nakazy i zakazy muszą być wykonywane, ponieważ jest to warunkiem realizacji zadań przez administrację. M. Zimmermann przed laty pisał, że „[j]eśli ten, kogo nakaz czy zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji musi mieć środki dla przeprowadzenia swojej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe. Środki te mogą mieć rozmaity charakter. Mogą one bezpośrednio służyć do realizacji nakazu właściwego organu lub też samego przepisu prawnego, obowiązującego wprost bez potrzeby wydania konkretnego aktu – wtedy mówimy o środkach przymusowych, czyli egzekucyjnych. W tych wypadkach nie chodzi o represję, tylko o sprowadzenie stanu wymaganego przez przepis prawny. Mogą także istnieć środki, które pośrednio skłaniają do posłuszeństwa, jak wszelkie środki represyjne, np. kara administracyjna. Środki takie działają pośrednio, groźba ich zastosowania stanowi również pewną sankcję zapewniającą skuteczność aktów administracyjnych”¹⁹. Z. Leoński natomiast podkreślał, że problem wykonywania nakazów i przestrzegania zakazów typu administracyjnoprawnego

¹⁷ D.R. Kijowski, *Geneza i ewolucja środków przymusu*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, Tom. III. Część 1. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, D.R. Kijowskiego, Warszawa 2020, s. 60.

¹⁸ Z. Janku, *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznoprawnych*, w: *Konceptja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 557.

¹⁹ M. Zimmermann, *Kary administracyjne*, w: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. M. Jaroszyńskiego, M. Zimmermanna, W. Brzezińskiego, Warszawa 1956, s. 400.

ma jednak szerszy aspekt niż technika administrowania, chodzi także o aspekt wychowawczy polegający na wdrożeniu jednostki czy też podmiotu zbiorowego do przestrzegania prawa. Brak realizacji norm prawa administracyjnego wpływa na realne zagrożenie chronionych tym prawem dóbr²⁰.

3. Środki egzekucyjne

Zasadniczym celem administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest przede wszystkim wykonanie obowiązku spoczywającego na określonym podmiocie. A. Skoczylas wskazał, że funkcją postępowania egzekucyjnego w administracji jest realizacja skonkretyzowanej uprzednio w tytule egzekucyjnym normy prawnej. Przy czym ten obowiązek musi być skonkretyzowany i wynikać bądź z aktu administracyjnego, bądź bezpośrednio z przepisu prawa. Tym samym postępowanie to realizuje normy prawa materialnego administracyjnego²¹.

Środki egzekucyjne stosowane w postępowaniu egzekucyjnym dla zwiększenia efektywności wykonania nakazów i respektowania zakazów administracyjnych powinny być wykorzystywane zgodnie z zasadą prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej. Zasada ta w ostatnich latach podlegała ewolucji w kierunku zmierzającym do inicjowania postępowania egzekucyjnego wówczas, gdy zobowiązany dysponuje aktywami majątkowymi pozwalającymi na skuteczne doprowadzenie do wykonania obowiązku. Na wierzyciela ciąży obowiązek odpowiedzialnego decydowania się na zainicjowanie postępowania egzekucyjnego. J. Lang podkreślał, że nałożenie na wierzyciela powinności wszczęcia egzekucji ma na celu „realizację konstytucyjnej zasady ścisłego przestrzegania prawa przez każdy organ państwowy i każdego obywatela”²².

Przedstawione zmiany odnoszą się przede wszystkim do egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym. Natura prawna obowiązków niepieniężnych powoduje, że mogą – a wręcz powinny – one zostać

²⁰ Z. Leoński, *Zarys prawa...*, s. 397.

²¹ A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego. Tom 9*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2014, s. 335.

²² J. Lang, *Środki obrony*, w: *System egzekucji administracyjnej*, pod red. J. Niczyporka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2000, s. 501.

wykonane w zastępstwie zobowiązanego, na jego koszt i niebezpieczeństwo. Koncentrując uwagę na istocie tej zasady, w dalszym ciągu polega ona na tym, że jeżeli zobowiązany nie wykona obowiązku dobrowolnie, wierzyciel musi podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel nie może się kierować uznaniem, czy wszczynać egzekucję, ale ciąży na nim taki obowiązek. Wierzycielowi powinna towarzyszyć refleksja nad racjonalnością wszczynania postępowania egzekucyjnego w sytuacji, gdy zobowiązany nie dysponuje środkami wystarczającymi chociażby na pokrycie kosztów egzekucyjnych. Świadczy o tym regulacja art. 6 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²³. Przepis ten wskazuje, że wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy. Wierzyciel jest upoważniony także do podejmowania działań informacyjnych wobec zobowiązanego, w celu zapoznania się z jego sytuacją materialną, oraz podjęcia decyzji odnośnie do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Decyzja w tej materii nie została pozostawiona uznaniu wierzyciela, tylko uzależniona od realiów sytuacji majątkowej zobowiązanego. Na podstawie art. 29 § 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym organ egzekucyjny niebędący jednocześnie wierzycielem nie przystępuje do egzekucji i zawiadamia wierzyciela o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji, jeżeli egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne. W administracji zatem organ egzekucyjny, obok wierzyciela, jest drugim podmiotem odpowiedzialnym za niecelowe prowadzenie egzekucji.

Zgodnie z zasadą obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej wierzyciel nie tylko ma obowiązek doprowadzenia do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, lecz także powinien podejmować dalsze czynności w toku postępowania egzekucyjnego. Nie ma zatem zastosowania zasada rozporządzalności dochodzenia przez wierzyciela wykonania obowiązku. Przepis art. 6 § 1a ustawy o postępowaniu

²³ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 479.

egzekucyjnym w administracji reguluje skargę na beczynność wierzyciela, która służy organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku, a także każdemu, kogo interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku przez zobowiązanego. Taki instrument ma na celu zapewnienie efektywności wykonania praw i obowiązków publicznoprawnych przez zobowiązanych.

Środki egzekucyjne różnią się od pozostałych środków zabezpieczenia wykonania aktów administracyjnych tym, że zmierzą do zaspokojenia wierzyciela, doprowadzając do stanu zgodnego z prawem. Mają one zasadnicze znaczenie dla wykonania aktu administracyjnego, prowadzą bezpośrednio do realizacji tego aktu (wyjątkiem jest grzywna w celu przymuszenia). J. Starościk wskazał, że egzekucja administracyjna to obowiązek kompetentnego organu do podejmowania czynności zmierzających do wykonania prawa, a więc do podkreślenia tego, że samo wydanie nakazu lub zakazu nie oznacza wypełnienia obowiązków organu. Postanowienie to zmierza więc do zwiększenia odpowiedzialności organów administracyjnych za faktyczny stan realizacji postanowień prawnych²⁴.

4. Administracyjne kary pieniężne i niepieniężne

Stosowanie administracyjnych kar pieniężnych należy do kompetencji władzy wykonawczej²⁵. Konsekwencją wzrostu liczby obowiązków publicznoprawnych jest wzrost liczby przepisów sankcjonujących ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Organy, konkretyzując obowiązki w stosunku do indywidualnego adresata, są najlepiej przygotowane do oceny merytorycznej w zakresie ich realizacji. Kara administracyjna jest formą zasadniczą nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej.

Jest to kara oparta na zasadzie ryzyka za delikt, najczęściej określany jako naruszenie przepisów prawa materialnego. Jej nałożenie jest następstwem popełnienia deliktu administracyjnego unormowanego przez przepisy o konstrukcji innej aniżeli przepisy karnoprawne,

²⁴ J. Starościk, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 21.

²⁵ A. Cebera, *Podział na prawo publiczne i prywatne – informacje ogólne*, w: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 245.

są bowiem podobne w konstrukcji i stylistyce do uregulowań prawa administracyjnego²⁶. Trafnie zauważa R. Suwaj, że system sankcji administracyjnych można nazwać podsystemem prawa publicznego²⁷. Wymierzanie administracyjnych kar jest bowiem zbliżone do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jednakże istnieją zasadnicze różnice, które pozwalają, by administracja mogła sankcjonować nielegalne zachowania administrowanych przy pomocy instrumentów w istocie represyjnych. Do tych różnic należy przede wszystkim zobiektywizowany charakter odpowiedzialności administracyjnoprawnej opartej na ryzyku, a nie na winie naruszcyciela. Organy administracyjne zostały wyposażone zatem nie tylko w instrumenty zmierzające wyłącznie do doprowadzania do stanu zgodności z prawem, w tym do egzekwowania obowiązków publicznoprawnych, lecz także w możliwość stosowania rozmaitych sankcji. Kary administracyjne są bardzo zróżnicowane wewnątrz, lecz zarazem posiadają istotne cechy wspólne. Należy do nich między innymi procedura, w ramach której są wymierzane ich funkcje i cele. Nakładane są w procedurze administracyjnej, choć zasady ich wymiaru kształtowane są w zróżnicowany sposób. Przede wszystkim zależy to od tego, czy są one sankcjami finansowymi, do których znajduje zastosowanie dział IVa Kodeksu postępowania administracyjnego²⁸, czy też sankcjami niefinansowymi.

Kompleksowe omówienie zagadnienia sankcji w prawie administracyjnym przekracza ramy niniejszego opracowania, jednakże zwrócić należy uwagę, że szczególnie dotkliwe są przypadki wygaśnięcia, cofnięcia i ograniczenia pozwoleń publicznoprawnych. Nie wszystkie tego typu decyzje uregulowane w prawie można uznać za sankcje administracyjne. W niektórych jednak, przewidzianych przez ustawodawcę, sytuacjach wygaśnięcie, cofnięcie i ograniczenie pozwolenia w zależności od przesłanki ich zastosowania, instrumenty te mogą być uznane za sankcje administracyjne²⁹. Natomiast większość przypadków

²⁶ Z. Leoński, *O istocie tzw. kar administracyjnych*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003, s. 355.

²⁷ R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, s. 24.

²⁸ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735), dalej „k.p.a.”.

²⁹ Zgodnie z treścią art. 195 ust. 1 Ustawy z dnia 27 IV 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1973) pozwolenie może zostać cofnięte lub ograniczone bez odszkodowania, jeżeli:

1) eksploatacja instalacji jest prowadzona z naruszeniem warunków pozwolenia, innych przepisów ustawy lub ustawy o odpadach;

wygaśnięcia uprawnień nie może być uznana za sankcję prawną, gdyż nie stanowią one reakcji na negatywne zachowanie adresata norm. Również nie każdy przypadek cofnięcia bądź ograniczenia uprawnień stanowić będzie sankcję, ponieważ w niektórych sytuacjach dochodzi do tego za odszkodowaniem.

5. Administracyjne kary pieniężne w kodeksie postępowania administracyjnego – analiza ogólna

W polskim prawie administracyjnym instytucja administracyjnych kar pieniężnych znana jest od lat. Co więcej, w zakresie jej konstytucyjności w ostatnich 15 latach wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny (TK), wielokrotnie zakreślając linię demarkacyjną i zakres swobody ustawodawcy w projektowaniu administracyjnych kar pieniężnych. Pole to było sukcesywnie poszerzane, a dokonywane zmiany były akceptowane przez Trybunał Konstytucyjny (pod warunkiem kreowania odpowiedzialności zobiektywizowanej, tzw. *strict liability*). Z tej przyczyny ustawodawca od lat dokonuje konwersji, np. wykroczeń w administracyjne kary pieniężne.

Ustawodawca w treści art. 189b k.p.a. implementuje definicję legalną administracyjnej kary pieniężnej³⁰. Komentowana regulacja pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony, wespół z art. 189a, wyznacza zakres zastosowania kodeksowych zasad odpowiedzialności administracyjnej³¹.

2) przepisy dotyczące ochrony środowiska zmieniły się w stopniu uniemożliwiającym emisję lub korzystanie ze środowiska na warunkach określonych w pozwoleniu;

3) instalacja jest objęta postępowaniem, o którym mowa w art. 227–229;

4) nastąpiło przekroczenie krajowych pułapów emisji, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji;

5) prowadzący instalację nie wystąpił z wnioskiem, o którym mowa w art. 215 ust. 4 pkt 2 lub art. 216 ust. 3.

Charakter sankcyjny można przypisać cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia jedynie na podstawie pierwszej i ostatniej z wyżej wskazanych przesłanek, gdyż tylko one stanowią konsekwencję negatywnej oceny dotychczasowego postępowania prowadzącego instalację. W pozostałych przypadkach cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia nie może zostać uznane za sankcję.

³⁰ A. Wróbel, *Art. 189b*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1198; S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 93; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1028.

³¹ Zob. S. Gajewski, *op. cit.*, s. 93.

Zakwalifikowanie danego działania organu administracji publicznej do kategorii administracyjnych kar pieniężnych poprzedza ocenę, w jakim zakresie przepisy działu IVa w danym postępowaniu znajdują zastosowanie³². Z drugiej strony definicja pełni funkcję porządkującą o systemowym znaczeniu. Artykuł 189b k.p.a. statuuje dyrektywę interpretacyjną dla sytuacji granicznych³³. Jeżeli dany środek poddaje się kwalifikacjom z punktu widzenia elementów konstrukcyjnych kumulatywnie określonych w art. 189b, to uznać należy, że jest on administracyjną karą pieniężną w kodeksowym ujęciu niezależnie od terminu (nazwy), którym ustawodawca w przepisie szczególnym operuje³⁴. Dyrektywa interpretacyjna z art. 189b nie opiera się jednak na funkcji tego środka. Funkcja może prowadzić do separacji zbliżonych instrumentów, np. kar administracyjnych i kryminalnych. Ukazuje to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), chociażby za sprawą kryteriów ze sprawy Engela³⁵ czy też tymi wypracowanymi na gruncie postępowań Jussila³⁶ i Menarini³⁷. Definicja legalna z art. 189b k.p.a. wspomaga interpretatora w uporządkowaniu sankcji, które mają niejednokrotnie niejednorodną siatkę pojęciową. Jak słusznie bowiem wskazano w piśmiennictwie, organ administracji publicznej jest związany dokonaną przez ustawodawcę kwalifikacją danego środka³⁸.

Do czasu wejścia w życie noweli Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r. ustawodawca jedynie fragmentarycznie normował zasady odpowiedzialności administracyjnej w ustawach prawa materialnego, odmiennie aniżeli w przepisach karnoprawnych. Zasady odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej zawarto w części ogólnej

³² Także: *ibidem*.

³³ Zob. A. Wróbel, *Art. 189b*, s. 1204.

³⁴ Zob. K. Ziemiński, *Próba oceny trafności objęcia kodeksem postępowania administracyjnego możliwości stosowania sankcji karnych przez administrację*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego: księga pamiątkowa profesora Janusza Borkowskiego*, pod red. Z. Kmiecika, W. Chróścielewskiego, Warszawa 2018, s. 403; także A. Krawczyk, *Komentarz do art. 189b*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. Z. Kmiecika, W. Chróścielewskiego, Warszawa 2019, s. 982.

³⁵ Zob. wyrok ETPC z 8 VI 1976 r., sygn. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel i in. v. Holandia*, HUDOC.

³⁶ Zob. wyrok ETPC z 23 XI 2006 r., sygn. 73053/01, *Jussila v. Finlandia*, HUDOC.

³⁷ Zob. wyrok ETPC z 27 IX 2011 r., sygn. 43509/08, *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Włochy*, HUDOC; szerzej na ten temat także A. Weyembergh, N. Joncheray, *Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards: A Blurred Picture That Needs to Be Addressed*, „New Journal of European Criminal Law” 2016, no. 1, s. 23.

³⁸ A. Wróbel, *Art. 189b*, *op. cit.*, s. 1199.

w Kodeksie karnym, Kodeksie karnym skarbowym i Kodeksie wykroczeń. Kilukrotnie ustawodawca próbował uregulować część ogólną prawa administracyjnego, a wśród niej także problematykę sankcji, jednak bezskutecznie. Niepowodzenia te wpłynęły na kolejne niespójne regulacje zasad odpowiedzialności w przepisach prawa materialnego. Dopiero regulacja działu IVa k.p.a. wypełniła systemową lukę w standardzie ochrony praw jednostki, dostosowuje system prawa administracyjno-karnego do wymogów konstytucyjnych oraz konwencyjnych³⁹. Jednakże ze względu na problemy z zakresem stosowania k.p.a. i regulacji szczególnej to sądy administracyjne wielokrotnie kreują model ochrony prawnej w sprawach sankcji administracyjnych. Przykładem może być ostatnio przyjęta uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 9 czerwca 2022 r., sygn. akt III OPS 1/21⁴⁰. Dotyczy ona regulacji kar administracyjnych zawartych w rozdziale 4d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴¹, która przewiduje administracyjne kary pieniężne za naruszenie obowiązków określonych w ustawie. Administracyjnymi karami pieniężnymi obciążani są: przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 9x ustawy) m.in. za prowadzenie działalności bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, a także za niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych; podmioty prowadzące punkty selektywnej zbiórki odpadów (art. 9xa ustawy); podmioty zbierające segregowane odpady komunalne (art. 9 xaa ustawy) i prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 9xb ustawy) za uchybienie obowiązkowi sprawozdawczemu; gminne jednostki organizacyjne (9y ustawy) m.in. za nieprawidłowości w odbieraniu odpadów komunalnych i niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych; gminy i ich organy wykonawcze (art. 9z ustawy) za naruszenie obowiązków sprawozdawczych; podmioty prowadzące instalację komunalną (art. 9zb ustawy) za nieprzestrzeganie kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych. Uchwała została podjęta na skutek pytania zadanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich: „czy w postępowaniach w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie przepisów Rozdziału 4d ustawy z dnia

³⁹ Zob. A. Wróbel, *Art. 189a*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1000.

⁴⁰ LEX nr 3352558.

⁴¹ Ustawa z dnia 13 IX 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 888 ze zm.), dalej „ustawa” lub „u.c.p.g.”.

13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.) stosuje się art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴². Wątpliwość związana była z rozbieżnością w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącą metody ustalania wysokości administracyjnych kar pieniężnych dla tych kar, w stosunku do których ustawa określa dyrektywy ich wymiaru, takie jak „stopień szkodliwości czynu”, „zakres naruszenia” oraz „dotychczasowa działalność podmiotu” (art. 9zc ust. 1). W przypadku części z nich prawodawca założył możliwość wielokrotnego karania, ograniczając jednocześnie maksymalną wysokość tych kar w danym roku kalendarzowym. W odniesieniu do kar nakładanych na gminę wprowadzono mechanizm ich zawieszenia i umorzenia (art. 9ze ustawy). Ponadto ustawa stanowi, że do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej⁴², z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują: wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 9 zf). Na tle regulacji dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych ukształtowały się bowiem dwie przeciwstawne linie orzecznicze w kwestii dopuszczalności stosowania w postępowaniach o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, określonych w Rozdziale 4d ustawy, instytucji odstąpienia od nałożenia kary, uregulowanej w art. 189f k.p.a. Mianowicie część orzecznictwa opowiedziała się za brakiem możliwości stosowania art. 189f k.p.a. do kar na gruncie ustawy o czystości i porządku w gminie⁴³. Orzeczenia te wskazują, że skoro przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach częściowo regulują kwestie wymienione w dziale IVa k.p.a., to zgodnie z art. 189a § 2 pkt 1 k.p.a. stosuje się przepisy odrębne, którym jest art. 9zc u.c.p.g. (np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Go 753/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 11 lipca 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 205/18, CBOSA). Również odmienne stanowisko było obecne w judykaturze.

⁴² Ustawa z dnia 29 VIII 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1540).

⁴³ Tak m.in. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Kielcach z 7 III 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 108/18, CBOSA; NSA z 1 VII 2019 r., sygn. akt II OSK 1774/18, CBOSA; WSA w Szczecinie z 6 X 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 425/18, CBOSA; WSA w Opolu z 25 IX 2018 r., sygn. akt II SA/Op 174/18, CBOSA; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 II 2019 r., sygn. akt II SA/Go 753/18, CBOSA; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 II 2020 r., sygn. akt II SA/Go 854/19, CBOSA; NSA z 7 X 2020 r., sygn. akt II OSK 1557/20, CBOSA; WSA w Warszawie z 17 XI 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 987/20, CBOSA; WSA w Szczecinie z 10 V 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 155/18, CBOSA.

Za stosowaniem art. 189f k.p.a. do administracyjnych kar pieniężnych, określonych w Rozdziale 4d ustawy, opowiedziały się niektóre sądy orzecznicze, podkreślając, że zawarcie w ustawie szczególnej regulacji odnoszących się do jednej z instytucji wymienionych w art. 189a § 2 k.p.a. nie oznacza, że automatycznie brak będzie możliwości stosowania przepisów k.p.a. w odniesieniu do innych instytucji, o których mowa w art. 189a § 2 k.p.a. – jeśli ustawa szczególna ich nie reguluje⁴⁴. Za odmową stosowania art. 189f k.p.a. nie może przemawiać okoliczność, że wymierzenie tej kary jest obligatoryjne, ponieważ celem regulacji działu IVa k.p.a. miało być wypełnienie luki w standardzie ochrony praw jednostki za sprawą dostosowania systemu prawa administracyjno-karnego do wymogów konstytucyjnych oraz konwencyjnych.

W przywołanej uchwale NSA stwierdził, że na aprobatę zasługuje pogląd o konieczności stosowania art. 189f k.p.a. w sprawach o nałożenie administracyjnych kar pieniężnych z Rozdziału 4d ustawy. Zauważył on, że wprowadzenie do k.p.a. przepisów działu IVa stanowiło długo oczekiwane unormowanie podstawowych zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i należy je odczytywać jako przejaw realizacji wniosków wpływających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i dostosowania procedury wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych do standardów wynikających z art. 6 ETPC. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich z intencji prawodawcy wynika (druk nr 1193 Sejmu RP VIII kadencji), aby każda z instytucji uregulowanych w dziale IVa k.p.a. była stosowana zawsze, gdy przepisy odrębne danej instytucji nie normują. Dla ustalenia, czy dział IVa k.p.a. ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej, konieczne jest stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1–6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych. Zawarte w art. 9zf ustawy odesłanie do stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej nie stanowi podstawy do odstąpienia od stosowania art. 189f k.p.a., gdyż ustawa nakazuje stosować je do kar, a nie do całości kształtu postępowania w sprawie administracyjnych kar pieniężnych. NSA podkreślił także, że z treści art. 189a § 2 k.p.a., obok zasadniczej jego funkcji, jaką jest oznaczenie pierwszeństwa stosowania

⁴⁴ Tak też m.in. wyroki: WSA w Krakowie z 25 IX 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 791/18, CBOSA; WSA w Łodzi z 29 V 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 964/18; WSA w Olsztynie z 20 VIII 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 447/19, CBOSA; NSA z 10 VI 2020 r., sygn. akt II OSK 3509/19, CBOSA; WSA w Lublinie z 11 XII 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 559/19 i II SA/Lu 560/19, CBOSA.

przepisów odrębnych, wywieść można wniosek o normatywnej petryfikacji zastanego na dzień wejścia w życie noweli z dnia 7 kwietnia 2017 r. stanu prawnego w przedmiocie zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu. Kodeksowa reguła kolizyjna swym zakresem obejmuje każdy przepis odrębny normujący jedną z kodeksowych instytucji, o których mowa w art. 189d, 189f–189k, w tym także te przepisy, które obowiązywały w dniu wejścia w życie noweli z dnia 7 kwietnia 2017 r. Innymi słowy, przepisy działu IVa k.p.a. nie modyfikują dotychczas obowiązujących rozwiązań materialnoprawnych, lecz je uzupełniają. Przepisy działu IVa k.p.a. stanowią zatem dopełnienie konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych, które obowiązywały w systemie prawa w dniu wejścia w życie przepisów działu IVa k.p.a., w zakresie elementów określonych w art. 189a § 2 k.p.a. W uchwale przytoczono taki pogląd na tle innych regulacji kar zawarty w judykaturze. I tak w wyroku z 19 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 142/20 NSA stwierdził: „[d]la ustalenia, czy dział ten (IVa k.p.a.) ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej konieczne jest zatem stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1–6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych”⁴⁵.

NSA wskazał jasno, że odstąpienie od ukarania nie jest równoznaczne z umorzeniem postępowania w przedmiocie nałożenia kary, lecz jest wyrazem darowania kary na skutek uprzedniego ustalenia, że doszło do naruszenia prawa, i jednocześnie stwierdzenia, że ukaranie sprawcy jest niecelowe⁴⁶.

6. Czy zasadne byłoby uzupełnienie w przyszłości środków zabezpieczenia wykonania aktów administracyjnych o kompensatę?

Można poczynić uwagi natury ogólnej na temat tego, czy bardziej efektywna dla wykonania obowiązków administracyjnoprawnych zamiast kary nie byłaby kompensata. W społeczeństwie widoczne jest bowiem silne przeświadczenie, że bardziej sprawiedliwa jest kompensata aniżeli

⁴⁵ Podobnie P. Majczak, *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798, PRAWO CCCXXIII, s. 73; por. również wyroki NSA z: 19 VI 2020 r., sygn. akt II OSK 141/20 oraz z 3 XII 2020 r., sygn. akt II GSK 774/20 i II GSK 775/20).

⁴⁶ A. Krawczyk, *Art. 189f*, op. cit., s. 999.

kara kojarząca się silnie z represją. Ustawodawca korzysta z wielu narzędzi, w tym różnego rodzaju sankcji w reakcji na naruszenia prawa.

Klasyycznym narzędziem w zapewnianiu posłuchu normom publicznoprawnym są sankcje w formie grzywien, natomiast kompensata czy odszkodowanie są najbardziej tradycyjnym środkiem w egzekwowaniu i zadośćuczynieniu naruszeniom norm prawa prywatnego. W literaturze zagranicznej dotyczącej sankcji przeprowadzono wiele badań na temat skutków różnych rodzajów dolegliwości i kompensat⁴⁷. W badaniach przede wszystkim starano się odpowiedzieć, jakiego rodzaju sankcje są uiszczane szybciej i bez przymusu egzekucyjnego, czy przy konieczności mniejszego wykorzystywania środków przymusu.

Odpowiedź na to pytanie wymaga spojrzenia na rozwój sankcji i ich rodzajów. W ostatnich latach można zaobserwować ciągły przyrost administracyjnych kar pieniężnych w wielu obszarach polityki, zwłaszcza za sprawą regulacji unijnych, chociażby w przepisach prawa konkurencji⁴⁸, ochrony danych osobowych⁴⁹ i wielu innych dziedzinach. System środków prawnych w obecnym kształcie cechuje się dużą liczbą wewnętrznych sprzeczności. Można je podzielić na trzy kategorie. Pierwsza z nich dotyczy braku przewodniej koncepcji, według której środki te byłyby uregulowane, i która stanowiłaby jednocześnie punkt odniesienia dla wszystkich nowych instytucji wprowadzanych do systemu środków prawnych. Druga sprzeczność ma charakter czasowy. Nowelizacje środków prawnych pochodzą bowiem z różnych okresów. Trzecia sprzeczność polega na braku adekwatności przepisów regulujących problematykę środków prawnych do obowiązujących wymogów ustrojowych, sytuacji gospodarczo-społecznej oraz świadomości prawnej.

Głównym celem wskazanych instrumentów prawnych jest skłonienie administrowanych do przestrzegania prawa. Faktyczne egzekwowanie sankcji ma wpływać i kształtować zachowania zgodne z prawem. Dwie funkcje odstrasżające sankcji są istotne:

⁴⁷ J. Andreoni, *Reasonable doubt and the optimal magnitude of fines: Should the penalty fit the crime?*, „The RAND Journal of Economics” 1991, vol. 22(3), s. 385–395; a także S.D. Levitt, *Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not*, „Journal of Economic Perspectives” 2004, vol. 18(1), s. 163–190.

⁴⁸ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 V 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów.

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 IV 2016 r. dotyczące ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

- a) wielkość sankcji,
- b) prawdopodobieństwo wykrycia naruszenia i ukarania.

Zgodnie z powyższym w literaturze wskazuje się, że jeśli prawdopodobieństwo wykrycia czynu i ukarania jest mniejsze niż 100 proc., kwota sankcji musi zostać zwiększona powyżej poziomu szkody, aby zrekompensować niskie prawdopodobieństwo ukarania, a tym samym zapewnić, że oczekiwana sankcja przynajmniej odpowiada potencjalnej korzyści naruszydca. Jeśli korzyści płynące z łamania prawa przewyższają bowiem koszty (określone przez prawdopodobieństwo i wielkości sankcji prawnej), administrowani nie będą naruszać prawa. Należy zwrócić uwagę na to, że rodzaj sankcji nie jest postrzegany jako istotny w tych modelach element prewencji. Jest nim jedynie wysokość i prawdopodobieństwo nałożenia sankcji w celu odstraszenia potencjalnych naruszydca.

Popelnienie deliktu administracyjnego może być wynikiem wyważenia kosztów i korzyści wynikających z popelnienia deliktu lub podjęcia środków zapobiegawczych w cel jego uniknięcia, ale może też stanowić przypadek niezamierzonego, nieuniknionego działania, zaniechania. Wtedy ważne jest, aby funkcja środka była nie tylko odstrasżająca, lecz także kompensacyjna. Naruszydca widząc, że chodzi o zrekompensowane straty i/lub ukaranie sprawcy naruszenia, nabierają zaufania do systemu prawnego, a także działań organów administracji publicznej⁵⁰. Sprawiedliwość i zasadność, a także cel środka wydają się pomagać w ogólnym zwiększeniu akceptacji do jego uiszczenia, a co za tym idzie – ostatecznej funkcji sankcji. Kluczowa różnica między sankcją a rekompensatą leży w beneficjencie należności. Odszkodowanie wypłacane jest samej ofierze z istoty tego instrumentu, natomiast grzywna/kara jest zazwyczaj wpłacana do budżetu państwa, z którego dalej może być przeznaczana na cel publiczny. Chociaż ta różnica może nie mieć znaczenia naukowego, to w praktyce dla sprawców ma kluczowe znaczenie. Systemy rekompensat i odszkodowań są postrzegane przez sprawców naruszenia jako bardziej sprawiedliwe (ponieważ rekompensują straty) w porównaniu z systemami kar, w których grzywny są wpłacane do budżetu państwa. Istnieją wyraźne dowody na to, że naruszydca często preferują odszkodowanie⁵¹.

⁵⁰ Szerzej o tym P.T.M. Desmet, F. Weber, *Infringers' willingness to pay compensation versus fines*, „European Journal of Law and Economics” 2022, vol. 53, s. 72.

⁵¹ O. FeldmanHall, P. Sokol-Hessner, J.J. Van Bavel, E.A. Phelps, *Fairness violations elicit greater punishment on behalf of another than for oneself*, „Nature Communications” 2014, no. 5, s. 5306.

Podsumowanie

W ustawodawstwie polskim występuje wiele środków prawnego zabezpieczenia wykonania obowiązków publicznoprawnych, każdy z tych instrumentów jest ze wszech miar potrzebny, choć poszczególne z nich nie są wolne od wad, zarówno ze względów legislacyjnych, jak i praktyki ich stosowania. Obok sankcji egzekucyjnych, dyscyplinarnych, karnych występują administracyjne kary pieniężne i niepieniężne. Życie społeczne jest bogate i bardzo zróżnicowane, nie ma możliwości za pomocą jednego instrumentu zapewnić skuteczności prawu administracyjnemu. W owym zróżnicowanym wachlarzu sankcji i środków przymusu pojawia się także miejsce na środki kompensacyjne i odszkodowawcze, które dotąd nie cieszyły się szerszym zainteresowaniem w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Często naruszyściele norm prawa administracyjnego zawartych w aktach normatywnych oraz w aktach indywidualnych preferują wypłaty odszkodowań bezpośrednio na cel i dla podmiotu, który ucierpiał, także na rzecz konkretnego organu administracji publicznej odpowiadającego chociażby za dobrostan środowiska naturalnego. Naruszyściele są wówczas skłonni wypłacić wyższe odszkodowanie. Prowadzi to do dobrowolnego ich wykonania, podczas gdy w przypadku administracyjnych kar pieniężnych niekiedy konieczne jest stosowanie środków egzekucyjnych dla ich wykonania. Potrzebne są jednak badania eksperymentalne i naukowe dla ewentualnego transponowania tych typowo cywilistycznych instrumentów na grunt prawa administracyjnego. Nie sposób przesądzać bowiem na ten moment o ich jednoznacznej skuteczności i celowości zastępowania nimi kar administracyjnych.

LEGAL SECURITY FOR THE PERFORMANCE OF PUBLIC LAW OBLIGATIONS UNDER AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONSHIP

Summary

This article deals with the issue of securing the performance of the content of an administrative-legal relationship. The purpose of the discussion is to indicate what measures are provided for in the normative acts, as well as what measures are postulated in the doctrine. The article discusses the differences and similarities between the legal means of securing the performance of public-law obligations, as well as recognizing the basic problems that can be encountered when using these instruments and when assessing their effectiveness and efficiency.

Administration is faced with a huge number of tasks. They are carried out in various legal forms, often there are imperative forms. The effect of the administration's actions are then orders and prohibitions of specific behavior addressed to those administrated. They result from administrative acts or normative acts. The state implements its goals and tasks primarily by means of administrative and legal orders and prohibitions, in order for them to be really effective, they must be secured by coercion or sanctions. In public law, the application of legal regulations results from the will of the competent state authorities, and the addressees of the actions of these entities cannot protect themselves from the consequences (consequences) of their adoption or violation.

The multiplicity of these instruments is not an obstacle to achieving the goal of safeguarding compliance with administrative law; on the contrary, their richness makes the system more flexible and facilitates the choice of the best measure to secure the norm, and on the other hand, to be proportionate and fair in its application.

The analysis of the legal problems is preceded by an explanation of the key terms: "administrative-legal relationship", "administrative sanction" and "administrative liability", which allow the purpose and functions of individual legal instruments to be described. The article also discusses the objectives of administrative enforcement and administrative sanctions, as well as the problem of compliance of administrative sanctions with the Constitution of the Republic of Poland and international acts.

Keywords: administrative enforcement – administrative pecuniary penalties – administrative non-pecuniary penalties – administrative and legal relationship – securing the performance of administrative and legal obligations

LITERATURA

- Adamiak B., *Środki egzekucyjne*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2000.
- Andreoni J., *Reasonable doubt and the optimal magnitude of fines: Should the penalty fit the crime?*, „The RAND Journal of Economics” 1991, vol. 22(3).
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
- Cebera A., *Podział na prawo publiczne i prywatne – informacje ogólne*, w: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1960.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Desmet P.T.M., Weber F., *Infringers' willingness to pay compensation versus fines*, „European Journal of Law and Economics” 2022, vol. 53.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa 1982.
- FeldmanHall O., Sokol-Hessner P., Van Bavel J.J., Phelps E.A., *Fairness violations elicit greater punishment on behalf of another than for oneself*, „Nature Communications” 2014, no. 5.
- Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

- Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *Instytucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego. Tom 1*, pod red. R. Hausera, Z.K. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2016.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1970.
- Janku Z., *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznoprawnych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.
- Jendroška J., *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2009.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Warszawa 1946.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kijowski D.R., *Geneza i ewolucja środków przymusu*, w: *System prawa administracyjnego procesowego, Tom. III. Część 1. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, D.R. Kijowskiego, Warszawa 2020.
- Krawczyk A., *Art. 189f*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. W. Chróścielewskiego, Z. Kmieciaka, Warszawa 2019, SIP LEX.
- Lang J., *Środki obrony*, w: *System egzekucji administracyjnej*, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2000.
- Leoński Z., *O istocie kar administracyjnych*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Levitt S.D., *Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not*, „Journal of Economic Perspectives” 2004, vol. 18(1).
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr 12.
- Majczak P., *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798, PRAWO CCCXXIII.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946.
- Piątek W., Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego, Tom 9*, pod red. R. Hausera, Z.K. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2019.
- Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego. Tom 9*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2014.
- Smoktunowicz E., *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Warszawa 1995.
- Starościak J., *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955.
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021.
- Szreniawski P., *Etyczne aspekty egzekucji administracyjnej*, w: *System Egzekucji Administracyjnej*, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
- Weyembergh A., Joncheray N., *Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards: A Blurred Picture That Needs to Be Addressed*, „New Journal of European Criminal Law” 2016, no. 1.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
- Wróbel A., *Art.189a*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

- Wróbel A., *Art. 189b*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Ziemiński Z., *Uprawnienie a obowiązek. Przyczynek do analizy stosunku prawnego*, Poznań 1962.
- Ziemski K., *Próba oceny trafności objęcia kodeksem postępowania administracyjnego możliwości stosowania sankcji karnych przez administrację*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego: księga pamiątkowa profesora Janusza Borkowskiego*, pod red. Z. Kmiecika, W. Chróścielewskiego, Warszawa 2018.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.
- Zimmerman M., *Art.72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie (studium z dziedziny prawa karno-administracyjnego)*, Lwów 1930.
- Zimmermann M., *Kary administracyjne*, w: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. M. Jaroszyńskiego, M. Zimmermanna, W. Brzezińskiego, Warszawa 1956.