

Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania

Mirostław Wincenciak



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania

**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

Mirostaw 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

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 wymierzane – 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 ciężącego 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 pravie*, Moskva, s. 149 i n., 161 i n., cytując 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.

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.