

POJĘCIE SANKCJI PRAWNEJ W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Koncepcje sankcji administracyjnej

Przegląd piśmiennictwa z zakresu prawa administracyjnego prowadzi do wniosku, że w pracach, szczególnie dawniejszych, posługiwanie się terminem “sankcja administracyjna” nie jest częste. Pomimo tego, że w nauce wiele uwagi poświęcono zagadnieniom ogólnej problematyki sankcji prawnej, autorzy omawiający te kwestie rzadko odnosili się do pojęcia sankcji administracyjnej. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy w dużej mierze upatrywać w tym, że zwroty językowe tekstów prawnych, w oparciu o które wyodrębnia się sankcję prawną o wiele łatwiej wskazać można w przepisach prawa karnego czy cywilnego niż administracyjnego [L. Dziewięcka–Bokun, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 169, Prawo XXXVI, Wrocław 1972, s. 37].



M. Duda
Doktor Katedra
Finansow i Prawa
Finansowego,
Katolicki
Uniwersytet Lubelski
Jana Pawła II
(Lublin, Poland)

W nauce prawa administracyjnego tradycyjnie ujmowano sankcję jako możliwość zastosowania przymusu w przewidzianym przez prawo przypadku [J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, “Państwo i Prawo” 1963, nr 12, s. 877]. Stąd problem sankcji administracyjnych ograniczano w zasadzie jedynie do: kar stosowanych w postępowaniu karno-administracyjnym, środków przymusu stosowanych w trakcie postępowania przymusowego w administracji, sankcji dyscyplinarnych oraz sankcji służbowych.

Poglądy by karę stosowaną w następstwie popełnienia wykroczenia nazywać karą administracyjną należą już do przeszłości. Pojawiły się one w konsekwencji wydania w 1951 roku ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym [ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, tekst jedn. Dz. U. 1966, nr 39, poz. 233 ze zm.]. Twierdzono wówczas, że organy państwowe stosując represję karno-administracyjną nie działają w zastępstwie sądów, lecz spełniają funkcję odrębną, która ma swoiste cechy wynikające z charakteru działalności administracji państwowej. Reprezentowany był również pogląd, iż w warunkach państwa socjalistycznego brak było podstaw do przeciwstawiania sobie wymiaru sprawiedliwości i administracji [zob. J. Jendrośka, *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym*, w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wawrzykowski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1978, s. 123]. Dylemat, czy prawo wykroczeń bliższe jest prawu administracyjnemu, czy też karnemu w znacznej mierze rozstrzygnęło wejście w życie w 1972 roku nowego ustawodawstwa wykroczeniowego, które nie posługiwało się już pojęciami “prawo karno-administracyjne” i “kolegia administracyjne”. Ostatecznie problem ten rozstrzygnęło usądowienie prawa wykroczeń w październiku 2001 roku [zob. T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 114]. W powyższej sytuacji wydaje się, iż sankcje stosowane w następstwie popełnienia wykroczenia należy wyłączyć z katalogu sankcji administracyjnych.

Tradycyjnie do sankcji administracyjnych zaliczano środki stosowane w postępowaniu egzekucyjnym. W odniesieniu do tej problematyki podkreślano, iż na tle ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pełny wyraz znajdują typowe dla prawa administracyjnego sankcje

egzekucyjne, polegające na zmuszeniu przekraczającego normę prawną do zrealizowania przewidzianego przez tę normę stanu rzeczy [zob. L. Dziewięcka-Bokun, dz. cyt., ss. 44-45]. Wśród tak rozumianych sankcji wyróżniano: środki przymusu służące do egzekucji należności pieniężnych oraz obowiązków niepieniężnych [M. Smółka, *Pojęcie i rodzaje sankcji prawnej*, Praca doktorska napisana w Zakładzie Teorii Państwa i Prawa i Historii Doktryn Polityczno-Prawnych UMCS pod kierunkiem profesora H. Groszyka, maszynopis, 1974, s. 200].

Warto zaznaczyć, iż w doktrynie pojawiła się również inna, znacznie szersza koncepcja sankcji administracyjnej, utożsamiająca sankcję z całokształtem gwarancji prawnych zabezpieczających realizację prawa [J. Filipek, *Sankcja prawna...*, s. 878]. W myśl tej koncepcji pojęcie “całokształt gwarancji prawnych” obejmuje ogół możliwych gwarancji prawnych bez żadnego ograniczenia. Mogą to być gwarancje wynikające nie tylko z konkretnych zindywidualizowanych zakazów czy nakazów, ale także z całokształtu takich nakazów czy zakazów, ujawniające się dopiero na tle danego systemu prawnego. Może z nich wynikać np. bezskuteczność czynności prawnej, ale równie dobrze mogą też przybierać postać pewnych prawnie określonych pożytków lub korzyści [Zob. J. Filipek, *Jeszcze o sankcji prawnej*, “Państwo i Prawo” 1965, nr 4, s. 633]. Sankcja w powyższym rozumieniu nie jest więc, tożsama ani z pojęciem przymusu, ani obowiązywania prawa, ma natomiast zapewnić skuteczność prawną określonego aktowi poprzez udzielenie mu swoistej ochrony prawnej. Ochrona ta wyraża się w tym, że każda czynność sprzeczna z tym aktem będzie uchodziła za czynność bezprawną, niezależnie od dalszych skutków prawnych, jakie w konkretnych okolicznościach może jeszcze dany akt powodować.

Zaprezentowaną koncepcję, choć niewątpliwie interesującą, należy zdecydowanie odrzucić. Przemawiają za tym przede wszystkim rezultaty badań teorii prawa, dotyczące sankcji prawnej. Poczynione w tym zakresie ustalenia prowadzą do wniosku, że sankcja stanowi zawsze konsekwencję naruszenia obowiązku prawnego (bądź naruszenia obowiązku i przekroczenia uprawnień). Odrzucenie powiązania między normą prawną i jej naruszeniem pozbawia sankcję jednej z jej najistotniejszych cech. Nie można również zgodzić się z poglądem, iż do sankcji zalicza się prawnie określone pożytki lub korzyści, sankcją prawną są bowiem jedynie niekorzystne dla podmiotu prawa skutki prawne. Powyższe argumenty wydają się wskazywać, iż pojęcie “gwarancja prawna” jest znacznie szersze od pojęcia sankcji prawnej.

Pojęcie i rodzaje sankcji prawnej w prawie administracyjnym

Na skutek zmian prawnoustrojowych oraz wprowadzenia sądowej kontroli administracji publicznej, wyraźnie wzrosło zainteresowanie zagadnieniami związanymi z problematyką sankcji. Nie oznacza to, że zostały wyeliminowane wszystkie wątpliwości dotyczące treści tego pojęcia. Nadal, zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie, zagadnieniami spornymi pozostają: charakter prawny tych środków, możliwość ich kumulowania czy przesłanki i zasady wymiaru. Ze względu na to, iż zakres niniejszego opracowania nie pozwala na przedstawienie całości problematyki, uzasadnione wydaje się zaprezentowanie jedynie podstawowych typów sankcji administracyjnych oraz wskazanie charakterystycznych dla nich cech.

Dla celów prowadzonej analizy, w oparciu o przepisy prawa administracyjnego, można wyróżnić następujące typy sankcji prawnych:

- a) sankcje karne,
- b) sankcje egzekucyjne,
- c) sankcje wymierzane w trybie postępowania administracyjnego, wśród których wyróżnia się tzw. kary administracyjne oraz sankcje o charakterze niepieniężnym,
- d) sankcję utraty ważności przez decyzję z mocy prawa [por. Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjno-prawnej*, Łódź 1994, s. 87]

Na wstępie, z katalogu sankcji o charakterze typowo administracyjnym wyłączyć należy **sankcje karne**. Wprawdzie podstawą ich orzeczenia jest naruszenie norm zawartych w aktach prawnych z zakresu materialnego prawa administracyjnego, [np. art. 127–132 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2004, nr 92, poz. 880], jednakże naruszenie to wypełnia jednocześnie znamiona określonego typu przestępstwa lub wykroczenia. Ponadto, tego typu sankcje wymierzane są przez sąd, w trybie i na zasadach określonych przepisami prawa karnego.

Sankcje egzekucyjne mają na celu realizację powinności wynikającej bądź z aktu administracyjnego bądź wprost z przepisu prawa. Na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji można wyróżnić: środki (sankcje) przymuszające, czyli środki za pomocą których organ egzekucyjny skłania zobowiązanego do wykonania ciążącego na nim obowiązku, na przykład grzywna w celu przymuszenia oraz środki (sankcje) realizujące, za pomocą których organ bezpośrednio wykonuje ten obowiązek na przykład odebranie nieruchomości czy egzekucja z pieniędzy [zob. *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1998, ss. 305–306]. Wszystkie polegają na takim oddziaływaniu środkami fizycznymi, które uniemożliwiają lub przełamując opór przymuszanego zobowiązanego, mają albo nie dopuścić do wykonania jego decyzji, albo – wpływając na jego procesy motywacyjne – spowodować podjęcie decyzji pożądanej przez organ administracji [zob. P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 163].

Druga grupa sankcji administracyjnych to sankcje wymierzane w postępowaniu administracyjnym. Uruchomienie ich łączy się z ustaleniem w formie decyzji administracyjnych konsekwencji określonego zachowania [zob. Z. Kmiecik, *Skuteczność...*, s. 88]. Do sankcji tego typu zaliczyć należy: tzw. **kary administracyjne** – w postaci kar pieniężnych **oraz sankcje o charakterze niepieniężnym** – polegające na odebraniu uprawnień, nałożeniu obowiązku podjęcia określonego działania, obowiązku zaprzestania określonego działania czy likwidacji skutków zachowania niezgodnego z prawem.

Problematyka tzw. kar administracyjnych od lat stanowi przedmiot zainteresowania doktryny prawa administracyjnego. Bliższe omówienie związanych z tym zagadnieniem kwestii wykracza poza ramy niniejszego opracowania, konieczne jednak wydaje się zwrócenie uwagi na pewien aspekt terminologiczny. Należy mianowicie zaznaczyć, iż w literaturze przedmiotu pojęcia “kary administracyjne” używa się zarówno na określenie sankcji o charakterze karnym – sankcje przewidziane w aktach prawnych z zakresu prawa administracyjnego, orzekane w trybie prawa karnego jako następstwo popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, jak i na określenie sankcji typowo administracyjnych nakładanych w postępowaniu administracyjnym [zob. J. Jendrośka, *Kary administracyjne*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, ss. 48 i n.].

W myśl dokonanych uprzednio ustaleń sankcje nakładane w trybie przepisów prawa karnego, w oparciu o stwierdzenie winy sprawcy, zaliczane są do sankcji o charakterze karnym. Dlatego też, pod pojęciem tzw. kar administracyjnych należy rozumieć wyłącznie sankcje nakładane przez organy administracji.

Wśród kar administracyjnych w powyższym rozumieniu wyróżnić z kolei można: kary porządkowe, kary wymierzane w ramach odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej oraz kary pieniężne nakładane na osoby fizyczne, a także osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego (kary administracyjne *sensu stricto*).

Kary porządkowe to kary o charakterze pieniężnym, nakładane w postępowaniu administracyjnym, przez organy administracji, mające na celu przymuszenie określonych osób fizycznych do określonego zachowania w toku postępowania administracyjnego [zob. Z. Leoński, *O istocie tzw. kar administracyjnych*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 356]. Zalicza się do nich grzywny nakładane w drodze postanowienia (a nie decyzji, jak w przypadku pozostałych sankcji), na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego [art. 88 i 96 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. 2000, nr 98, poz. 1071].

Ze względu na to, iż celem artykułu jest wskazanie typowych cech sankcji przewidzianych przepisami materialnego prawa administracyjnego, bliższe omawianie kar porządkowych nie wydaje się uzasadnione. Z podobnych względów pominąć można problematykę sankcji dyscyplinarnych i służbowych. Należy natomiast zwrócić uwagę na trzeci rodzaj wymienionych kar administracyjnych, określanych czasem jako “typowe” kary administracyjne.

Kary tego rodzaju pojawiły się w polskim ustawodawstwie w latach sześćdziesiątych i miały stanowić próbę stworzenia efektywnego systemu prawnej ochrony środowiska naturalnego. Nowa instytucja pozwalała przede wszystkim na uniknięcie ograniczeń prawa karnego i zastosowanie środków o charakterze represyjnym wobec podmiotów innych niż osoby fizyczne. Dlatego też, rozważając konstrukcję kar administracyjnych szczególną uwagę należy zwrócić na przepisy dotyczące ochrony środowiska oraz przepisy dotyczące prawa ochrony konkurencji i konsumentów, tym bowiem regulacjom poświęcono stosunkowo najwięcej uwagi w literaturze przedmiotu.

Szczególnie rozbudowane przepisy dotyczące kar administracyjnych zawiera ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska [tekst jedn. Dz. U. 2006, nr 129, poz. 902]. Kary przewidziane w niniejszej ustawie wymierza w drodze decyzji wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Delikt administracyjnoprawny, będący podstawą zastosowania wspomnianych sankcji, stanowi: przekroczenie określonych w pozwoleniach administracyjnych ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, ilości, stanu lub składu ścieków, ilości pobranej wody, przekroczenie poziomu hałasu, a także naruszenie warunków decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów albo decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania tychże odpadów. Wśród kar wyróżnić można tzw. kary biegnące i kary jednorazowe, wymierzane za okres, w którym trwało naruszenie lub przekroczenie. Swoisty charakter mają tzw. kary biegnące, których wymiar odbywa się w charakterystycznym dwuetapowym postępowaniu: najpierw ustala się podstawę kary (w postaci stawki godzinowej lub dobowej), a następnie ustala się jej wysokość poprzez pomnożenie stawki przez czas, w jakim trwało naruszenie lub przekroczenie [zob. W. Radecki, *Środki finansowo-prawne*, Wrocław 2002, s. 89].

Charakter prawny kar pieniężnych w ochronie środowiska od lat budzi liczne kontrowersje [szerzej zob. np.: K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995, ss. 213–219; A. Lipiński, *Elementy prawa ochrony środowiska*, Karków 2000, ss. 227–228]. Zazwyczaj dopatrywano się w nich elementów represji, odszkodowania i przymusu, podkreślając jednocześnie, że elementy te nie wyłączają się wzajemnie [zob. W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 38]. W obecnym stanie prawnym interpretację dodatkowo utrudnia fakt, iż wyłączono przepisy dotyczące tychże kar z zakresu regulacji poświęconych odpowiedzialności. Nadal podstawowy problem stanowi zagadnienie strony podmiotowej (winy) jako podstawy ukarania. Pomijając szersze rozważania na ten temat należy w sposób szczególny zwrócić uwagę na pogląd, w myśl którego kary administracyjne zaliczane są do środków odpowiedzialności karnej, a zasady ich wymiaru

przypominają anglosaską zasadę *strict liability*. Polega ona na tym, że odpowiedzialność typu penalnego za naruszenie obowiązku jest domniemana, ale sprawca naruszenia może się od niej zwolnić, jeżeli wykaze, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia obowiązku nie doszło [zob. W. Radecki, *Środki...*, [87].

Pozostając na gruncie przepisów dotyczących ochrony środowiska należy jeszcze zwrócić uwagę na inny, przewidziany w niektórych ustawach środek finansowo-prawny, a mianowicie na tzw. opłaty podwyższone. Podobnie jak kary administracyjne, stanowią one konsekwencje niedopełnienia obowiązku. Różnica polega na tym, że kary wymierzane są w przypadku naruszenia warunków decyzji, opłaty podwyższone natomiast za brak wymaganej decyzji, a dokładniej za niedopełnienie obowiązku uzyskania odpowiedniego pozwolenia, na przykład na wydobywanie kopalin, pobór wód, wprowadzenie do powietrza gazów lub pyłów, czy wprowadzenie ścieków do wód lub ziemi [szerzej zob. K. Gruszecki, *Opłaty za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, "Glosa" 2003, nr 7, ss. 4 i n.]. Trudno nie zgodzić się z reprezentowanym w literaturze poglądem, iż opłaty te, podobnie jak kary administracyjne, stanowią sankcje o charakterze represyjnym [zob. W. Radecki, *Środki...*, ss. 68 i n.].

Zastosowanie pieniężnych kar o charakterze administracyjnym przewidują również inne ustawy materialnego prawa administracyjnego. Do wspólnych cech tego typu sankcji należy to, iż nakładane są w formie decyzji administracyjnej, zarówno na osoby fizyczne (zazwyczaj kierownika danej jednostki) jak i na osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Podmiotem wymierzającym jest organ administracji, a kara podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Rozległy obszar stosowania kar administracyjnych stanowi prawo antymonopolowe. Prawne podstawy ich nakładania stanowi przede wszystkim ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów [tekst jedn. Dz. U. 2005, nr 244, poz. 2080], a także przepisy antymonopolowe znajdujące się w innych aktach normatywnych. Kary nakładane są w drodze decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie postępowania administracyjnego, w przypadku stwierdzenia: praktyki ograniczającej konkurencję, naruszenia zasad koncentracji przedsiębiorstw i jej kontroli, niewykonania decyzji i postanowień organu antymonopolowego lub wyroków sądu oraz naruszeń proceduralnych. Charakter prawny stosowanych kar, podobnie jak kar stosowanych w prawie ochrony środowiska, jest kwestią dyskusyjną. Wprawdzie uregulowania ich dotyczące traktowane są zazwyczaj jako część prawa administracyjnego, jednakże w literaturze wskazuje się również na pewne ich podobieństwa do form oddziaływania za pomocą prawa karnego [szerzej zob. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, ss. 31 i n.].

Wielowątkowość problematyki kar administracyjnych powoduje, że coraz częściej stanowią one przedmiot zainteresowania przedstawicieli doktryny. Szczególnie mocno akcentowany jest ich sankcyjny charakter oraz związek z problematyką prawno-karną. Powszechnie podnoszony jest również problem zapewnienia odpowiednich gwarancji materialnych i procesowych w procesie ich stosowania [zob. Z. Leoński, *Z problematyki skuteczności prawa administracyjnego*, "Studia Iuridica" 1990, nr VIII, s. 141]. Przegląd stanowisk w tym zakresie prowadzi do wniosku, iż dyskutowana od lat kwestia "istoty" tzw. administracyjnych kar pieniężnych nie tylko nadal pozostaje kwestią otwartą, ale wręcz zyskuje na aktualności.

Kolejny rodzaj sankcji wymierzanych w trybie administracyjnym (jurysdykcyjnym), to środki niepieniężne z zakresu tzw. policji administracyjnej, służące reglamentowaniu określonych rodzajów działalności. Do sankcji tego typu zaliczyć można: restrykcyjne nakazy zaniechania (wstrzymania) działalności, restrykcyjne nakazy podjęcia określonego działania, restrykcyjne

odwołania i ograniczenia udzielonych zezwoleń [zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, ss. 122 i n.] oraz likwidację skutków zachowania niezgodnego z prawem (przywracanie wymaganego stanu prawnego).

Nakazy zaniechania określonych zachowań wydawane są wówczas, gdy dany podmiot, który z mocy ustawy jest uprawniony do określonego działania, przekroczy granice zachowań dozwolonych. Jako przykład można powołać tu regulacje zwarte w ustawie o zgromadzeniach, w myśl których wójt lub burmistrz mogą rozwiązać zgromadzenie w sytuacji gdy jego przebieg zagraża życiu, zdrowiu lub mieniu w znacznych rozmiarach albo gdy zostały naruszone przepisy ustawy o zgromadzeniach lub przepisy ustaw karnych [art. 12 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz. U. 1990, nr 51, poz. 297 ze zm.]. Nakaz wstrzymania działalności może dotyczyć także aktywności z zakresu np. działalności gospodarczej. W szczególności może polegać na: zatrzymaniu działalności produkcyjnej poprzez unieruchomienie zakładu, jego części lub poszczególnych maszyn i urządzeń czy na zaprzestaniu obrotu określonymi rzeczami. Sankcyjny charakter tego typu środków znajduje wyraz w tym, iż po pierwsze, są one nakładane w przypadku przekroczenia granic uprawnień, po drugie zaś, prowadzą do pogorszenia sytuacji prawnej tego, wobec kogo są stosowane.

Restrykcyjne nakazy działania polegają na zobowiązaniu danego podmiotu, w drodze decyzji administracyjnej, do podjęcia określonego działania. Działanie to wiąże się zazwyczaj ze znacznymi dolegliwościami, i podobnie jak nakazy zaniechania, może prowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej. Typowym przykładem tego typu sankcji jest decyzja o rozbiórce czy decyzja nakazująca likwidację hodowli lub chowu zwierząt.

Restrykcyjne odwołania i ograniczenia udzielonych zezwoleń przypominają nakazy zaniechania określonej działalności. Różnica polega na tym, że nakazy zaniechań dotyczą sfer zachowań, które są wprawdzie prawnie relewantne, ale wolne od ustawowych zakazów, natomiast w przypadku odwołań i ograniczeń działalność może być podjęta tylko na podstawie zezwolenia. Zazwyczaj zezwoleniom takim towarzyszy tzw. klauzula odwołalności, czyli ustawowe zastrzeżenie, iż w przypadku nieprawidłowego z nich korzystania mogą zostać odwołane. Odwołanie udzielonych zezwoleń może polegać na całkowitym ich cofnięciu, bądź też jedynie na ograniczeniu zakresu zezwolenia [M. Szewczyk, dz. cyt., s. 124]. W formie decyzji administracyjnej są także nakładane sankcje mające na celu likwidację skutków działania niezgodnego z prawem. Wskutek ich zastosowania przywrócony zostaje wymagany stan prawny.

Sankcje z zakresu tzw. policji administracyjnej pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną, czym różnią się od kar administracyjnych, których podstawowym celem jest represja. Nie znaczy to bynajmniej, że są mniej dolegliwe. Decyzja o wstrzymaniu działalności może stwarzać dla danego podmiotu sytuację znacznie bardziej niekorzystną niż nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Dlatego też, sankcje te postrzegane są często jako instrumenty represji. Nie zmienia to natomiast faktu, iż nakładane są przede wszystkim z powodu naruszenia obowiązujących przepisów lub norm, zwłaszcza w sytuacji kiedy powstało zagrożenie dla ludzi lub mienia [zob. P. Przybysz, dz. cyt., s. 179]. Ze względu na to, że sankcje tego typu mają przede wszystkim skłaniać do wykonywania obowiązków administracyjnych a także eliminować istniejące naruszenia i zagrożenia, ich stosowanie nie budzi takich kontrowersji jak celowość i sposób nakładania administracyjnych kar pieniężnych.

Ostatni rodzaj wyodrębnionych sankcji to sankcje polegające na utracie ważności przez decyzję administracyjną. Konstrukcja ich polega na tym, że przepisy materialnego prawa administracyjnego ustanawiają skutek prawny w postaci utraty mocy przez decyzję w związku z zaistnieniem jakiegoś zdarzenia, np. niepodjęcia przez adresata decyzji określonych działań lub ich przerwania [zob. Z. Kmiecik, *Skuteczność...*, s. 88]. Przykład takiej regulacji zawierają m. in.

przepisy prawa budowlanego, w myśl których decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem dwóch lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż dwa lata [art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. 2006, nr 156, poz. 1118 ze zm.].

Konkluzja

Przeгляд poglądów na temat sankcji w materialnym prawie administracyjnym uzasadnia twierdzenie, iż na gruncie tej dziedziny prawa, nie można mówić o jednej, spójnej koncepcji sankcji prawnej. Większość autorów ujmuje sankcję tradycyjnie, jako możliwość zastosowania przymusu w przewidzianym przez prawo przypadku. W doktrynie prawa administracyjnego pojawiła się również koncepcja utożsamiająca sankcję prawną z całokształtem gwarancji prawnych zabezpieczających realizację prawa.

Analiza przepisów prawa administracyjnego pozwala na wyróżnienie sankcji: egzekucyjnych, karnych, sankcji wymierzanych w postępowaniu jurysdykcyjnym oraz sankcji utraty ważności przez decyzję z mocy prawa, przy czym, formułując katalog sankcji o charakterze typowo administracyjnym, należy wyłączyć z niego sankcje karne. Środki te, jako wymierzone w trybie przepisów prawa karnego, w oparciu o stwierdzenie winy sprawcy przestępstwa lub wykroczenia, stanowią sankcje prawa karnego.

W systemie sankcji materialnego prawa administracyjnego szczególne znaczenie mają niektóre sankcje finansowe, a mianowicie: pieniężne kary administracyjne oraz tzw. opłaty podwyższone. Wydaje się, iż są to sankcje o charakterze typowo represyjnym, podstawowym celem ich zastosowania jest bowiem ukaranie podmiotu za naruszenie normy prawa administracyjnego. Represja polega na nałożeniu na podmiot sankcjonowany obowiązku, który powoduje powstanie sytuacji prawnej znacznie bardziej niekorzystnej niż ta, która powstałaby, gdyby adresat normy zastosował się do pierwotnej dyrektywy postępowania.

Podsumowując stwierdzić należy, iż prawo administracyjne zasadniczo nie tworzy nowych jakościowo środków sankcjonowania. Podstawowa różnica pomiędzy sankcjami administracyjnymi a karnymi polega natomiast na tym, że te ostatnie znacznie częściej dotyczą nie tylko sfery majątkowej, ale i osobistej podmiotu sankcjonowanego. Ponadto, sankcje administracyjne, w przeciwieństwie do karnych, nie są wymierzone przez sądy lecz nakładane przez organy administracji, i co szczególnie istotne, w zdecydowanej większości w oparciu o zasadę odpowiedzialności obiektywnej.