

MAREK LEWICKI

***Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym
– zagadnienia wybrane***

The issue of the function of legal sanctions in the administration law is complex. It results, among others, from the possibility to understand the term “a legal sanction” in different ways. This term can be defined as a particular rule or provision, the act of application thereof, or the outcome of its execution. In practice, the issue of subject, which determines the function of particular sanctions, is also extremely significant. It can be generally said that legal sanctions in administration law can perform five functions: preventive, repressive, compelling, restrictive and redistributive.

Problematyka sankcji prawnych przewidzianych w regulacjach prawa administracyjnego i nakładanych przez organy administracji publicznej jest od kilku lat przedmiotem żywego zainteresowania doktryny prawa¹. Wynika to z jednej strony – z intensywnego rozwoju sankcyjnych kompetencji administracji, z drugiej zaś – z dolegliwości tych sankcji. Zwłaszcza ten drugi aspekt, związany z realizowaniem przez sankcje nakładane przez administrację publiczną funkcji represyjnej, prowokuje wielu przedstawicieli doktryny do poddawania zasadniczej krytyce tej grupy regulacji prawnych, zarzucając im niezgodność z podstawowymi założeniami demokratycznego państwa prawa, jakimi są między innymi zasada podziału władzy czy prawo do sądu². Problemy i wątpliwości związane z regulacjami przewidującymi nakładanie sankcji przez administrację oraz praktyką ich stosowania są również podnoszone w orzecznictwie sądowym i konstytucyjnym. Uznanie doniosłości, a jednocześnie zagrożeń związanych z praktyką wyposażania administracji w kompetencje sankcyjne znalazło ostatnio również odzwierciedlenie w związku z reaktywowaniem prac nad koncepcją ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. W projekcie tej ustawy, przygotowanym przez zespół przedstawicieli nauki działający przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, problematyce tej poświęcony jest odrębny

¹ Zob. zwł. monografie **D. Szumiło-Kulczyckiej**, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, oraz **M. Wincenciaka**, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Oficyna 2008, i literaturę powoływaną w tych pracach.

² Należy tu wymienić przede wszystkim monografię **D. Szumiło-Kulczyckiej**, *op. cit.*

rozdział, zawierający regulacje dotyczące podstawowych zasad, na których opierać się powinno nakładanie kar administracyjnych³.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest podniesienie kilku wątków, które – zdaniem autora – powinny towarzyszyć dokonywanym przez naukę prawa administracyjnego, ale również praktykę administracyjną oraz orzecznictwo sądowe, refleksjom i analizom dotyczącym funkcji sankcji prawnych w prawie administracyjnym⁴.

Poza zakresem analiz pozostawiam, skądinąd bardzo istotną z punktu widzenia stanowienia kompetencji sankcyjnych i ich realizacji, kwestie definiowania sankcji prawnych w prawie administracyjnym. Uznając jednak konieczność określenia zakresu pojęcia, przyjmuję, że z sankcją prawną w prawie administracyjnym mamy do czynienia w przypadku następującego, na podstawie przepisów prawa administracyjnego, pogorszenia sytuacji prawnej (nałożenia obowiązku lub pozbawienia uprawnienia) podmiotu prawa, którego prawnie określoną przesłanką jest naruszenie przez ten podmiot ciężących na nim obowiązków (nakazów i zakazów) prawnych⁵. Dla dalszych rozważań podjętych w tym opracowaniu ważne jest podkreślenie, że sankcją prawną w tym ujęciu są określone skutki naruszenia prawa, które kształtując sytuację podmiotu naruszającego prawo, pozwalają określić to ujęcie sytuacyjnym (płaszczyzną sytuacyjną) ujmowaniem sankcji prawnej. Przyjęcie, iż sankcji prawnych upatrywać należy w płaszczyźnie sytuacyjnej, oznacza, że wszelkie fragmenty tekstów prawnych lub zrekonstruowanych na ich podstawie norm postępowania, w których przewidziane jest zastosowanie wobec naruszających prawo określonych, niekorzystnych dla nich w skutkach działań organów administrujących, lub z których powstanie niekorzystnych skutków wynika bezpośrednio, określać można jedynie jako zapowiedź sankcji. Na wybór sytuacyjnej płaszczyzny ujmowania sankcji wpływ ma przede wszystkim przekonanie o zasadności posługiwania się tym terminem dla określenia konkretnych skutków, jakie spotykają naruszcycieli prawa, natomiast przepisy (normy), które je przewidują, są dla rzeczywistych i potencjalnych adresatów nakazów i zakazów prawnych informacją o konsekwencjach postępowania sprzecznego z prawem. Są one zatem zapowiedzią (a jednocześnie podstawą prawną) sankcji i traktować je można (z powodu jej dolegliwości) jako groźbę jej zastosowania w przypadku naruszenia prawa. W ten sposób zapowiedź sankcji motywować ma do zachowania zgodnego z prawem. Oddziaływanie zaś samej sankcji rozpatrywać

³ Projekt ten wraz z uzasadnieniem został opublikowany na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich – www.rpo.gov.pl.

⁴ Z uwagi na ograniczone ramy opracowania oraz złożoność tych zagadnień, poza zakresem rozważań pozostawiona została problematyka definiowania i analizy poszczególnych, dających się wyróżnić, rodzajów funkcji sankcji prawnych.

⁵ Zob. **M. Lewicki**, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 2002/8, s. 63–75.

można w tym kontekście przez pryzmat spełniania przez nią między innymi funkcji prewencji indywidualnej i generalnej⁶.

W rozważaniach dotyczących sankcji prawnych w prawie administracyjnym nie sposób pominąć kwestii funkcji tych sankcji. Konieczność podjęcia tej problematyki wynika z dwóch względów. Pierwszym jest obiektywnie wartościowe analizowanie zjawisk prawnych pod kątem przypisywanych im funkcji, umożliwiające dokonywanie ocen procesów stanowienia i stosowania prawa z punktu widzenia ich realizacji. Drugi powód związany jest już ściśle z sankcjami administracyjnoprawnymi, a zwłaszcza sankcjami pieniężnymi (administracyjnymi karami pieniężnymi), i wiąże się z szeroko ostatnio dyskutowanym w literaturze i znajdującym swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie problemem zakresu i zasad, na jakich powinno opierać się wyposażanie administracji w kompetencje do nakładania sankcji o silnie zarysowanej funkcji represyjnej (często, choć nie do końca zasadnie, określanej mianem karnej).

Analiza funkcji sankcji prawnych wymaga dokonania pewnych założeń wyjściowych. Pierwszym jest przyjęcie określonego rozumienia pojęcia „funkcja”. Jest to konieczne tym bardziej, że charakteryzuje się ono wieloznacznością i nie ma utrwalonego znaczenia w naukach prawnych⁷. Zważywszy na konteksty, w których pojęcie funkcji pojawia się w wypowiedziach związanych z problematyką sankcji prawnych w prawie administracyjnym, stwierdzić można, że najbliższym im, a zarazem najlepiej oddającym tło podnoszonych w nich problemów, jest posługiwanie się pojęciem funkcji jako celu. Nie wdając się w zawile i szczegółowe dywagacje na temat pojęcia celu, przyjąć można, iż jest to pewien stan rzeczy, który jest przedmiotem czyjegoś dążenia⁸. Co istotne, tak rozumiany cel pozostaje w pewnym związku ze skutkiem w tym sensie, że

⁶ Uwaga ta jest konsekwencją wzięcia pod uwagę podkreślanej w teorii wielopłaszczyznowości badań nad prawem, co znajduje odzwierciedlenie między innymi w różnych sposobach ujmowania sankcji. Do najczęściej występujących zaliczyć można utożsamianie sankcji z: zapowiedzią stosowania ujemnych następstw naruszenia prawa, realizacją tych następstw wobec adresata ignorującego swoje obowiązki prawne, swoistym zwrotem językowym czy też motywem postępowania – zob. **A. Werner**, *W przedmiocie struktury normy prawnej*, Państwo i Prawo 1959/8–9, s. 1000. Innymi słowy, w zależności od tego, czy sankcja rozpatrywana jest w płaszczyźnie logiczno-językowej, socjologicznej, czy psychologicznej, identyfikowana zostaje z pewnym zespołem zwrotów językowych określających skutki naruszenia prawa bądź też z odpowiednikami tych zwrotów w postaci określonych procesów społecznych i psychicznych – zob. **J. Śmiałowski**, *Zagadnienie przymusu w prawie a struktura normy prawnej*, Zeszyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze 1961/8, s. 77.

⁷ Szeroko o pojęciu funkcji pisze I. Bogucka wyróżniając cztery podstawowe sposoby rozumienia i posługiwania się tym pojęciem na gruncie nauk humanistycznych (w tym nauk prawnych). Są to rozumienia funkcji jako: relacji, działania (roli), celu oraz skutku – **I. Bogucka**, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Zakamycze 2000, *passim*. Zob. też **Z. Ziemiński**, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, Państwo i Prawo 1987/12, s. 15 i n.

⁸ Co do różnorodności rozumień pojęcia cel i utożsamiania funkcji z celem zob. **I. Bogucka**, *op. cit.*, s. 51 i n.

jest on również określany jako skutek, do którego dąży podmiot działający i który wyznacza do spełnienia narzędziom, którymi się posługuje⁹. Innymi słowy, w tym ujęciu skutkiem jest stan rzeczy będący rezultatem działań, odpowiadających zamierzonemu celowi, lub przygotowujący osiągnięcie celu¹⁰. W ten sposób zatem, pamiętając o dystynkcji obu pojęć, w pewnym zakresie wiązać można rozumienie funkcji jako celu i jako skutku¹¹. W praktyce jest to szczególnie widoczne o tyle, że stopień realizacji celów oceniany jest z reguły z punktu widzenia skutków określonych działań¹². Rozważając zagadnienia skuteczności przepisów prawa, J. Nowacki stwierdza, że „gdy na [...] problematykę spojrzeć w kategoriach przyczyn i skutków, cele są właśnie skutkami akceptowanymi, pozytywnymi, do osiągnięcia których zmierza podmiot działający, przy czym podejmowane działania mogą doprowadzić, bądź nie, do założonego celu-skutku”¹³.

Atrakcyjność analizowania funkcji sankcji prawnych rozumianych jako ich cele ma jeszcze jeden walor. Uwidacznia się on zwłaszcza w kontekście oparcia

⁹ **M. Cieslak**, *O węzłowych pojęciach związanych z sensem kary*, Nowe Prawo 1969/2, s. 202.

¹⁰ **I. Bogucka**, *op. cit.*, s. 68.

¹¹ Jak stwierdza **M. Borucka-Arctowa**, „niezbędne jest posługiwanie się terminem «funkcje prawa» w dwojakim znaczeniu: po pierwsze – w znaczeniu oczekiwań, wymagań w stosunku do prawa, określonych jako funkcje założone (ściśle związane z celami prawa); po drugie – w znaczeniu społecznych skutków, następstw działania prawa, określonych jako funkcje realizowane” (*Spoleczne funkcje prawa formułowane w doktrynie, ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] **M. Borucka-Arctowa** (red.), *Spoleczne poglądy na funkcje prawa*, Wrocław 1982, s. 8). O „funkcjach założonych” i „funkcjach rzeczywistych” norm w kontekście problematyki wykładni funkcjonalnej (i jej odmiany, jaką jest wykładnia celowościowa) pisze **J. Wróblewski** (*Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 133 i n.). Por. też **I. Bogucka**, *op. cit.*, s. 53. Problem ten dostrzegany jest również na gruncie prawa karnego i wyraża się w postulatcie głoszącym, że „dla jasności pojęć odróżnić należy funkcje **rzeczywiste i postulatywne**. Podczas gdy pierwsze pojęcie odnosi się do faktycznych następstw kary, to drugie – do zamierzonych następstw i jest treściowo tożsame z pojęciem celów kary. Używając określenia «funkcje kary», należy zatem zawsze wyjaśnić, czy ma się na względzie funkcje zamierzone (cele), czy też funkcje rzeczywiste (faktyczne następstwa kary)” – **A. Marek**, *Prawo karne*, Warszawa 2005, s. 238. Teza ta może być z powodzeniem przeniesiona na grunt prawa administracyjnego i sankcji stosowanych na jego podstawie. W związku z tym funkcje rozumiane jako cele utożsamiać można z funkcjami postulatywnymi, natomiast skutki tych sankcji – jako funkcje rzeczywiste.

¹² W prakseologii działanie określane jest jako skuteczne, jeżeli prowadzi do skutku zamierzonego jako cel – por. **T. Kotarbiński**, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 104. Podobne poglądy wypowiedziane są przez przedstawicieli nauki prawa. Przykładowo – zdaniem **J. Wróblewskiego** – „działanie skuteczne to takie, które osiąga cel założony przez działającego” (*Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 241), natomiast „o skuteczności mówimy wtedy, gdy chodzi nam o ustalenie, czy następstwa działania są zgodne (lub w jakim stopniu są zgodne) z celami działającego podmiotu” (*ibidem*, s. 242).

¹³ **J. Nowacki**, *O rozumieniach skuteczności przepisów prawa*, *Studia Prawnicze* 1986/1–2, s. 206.

rozważań i refleksji na metodzie dogmatycznoprawnej, pozwalając przy tym na pominięcie problematyki faktycznie występujących w rzeczywistości społecznej skutków stosowania sankcji prawnych. Nie oznacza to oczywiście, iż są to zagadnienia mniej ważne. Wręcz przeciwnie – przyznać należy, iż rzeczywiste oddziaływanie sankcji prawnych (jak też wszelkich innych instrumentów i regulacji prawnych) przejawiające się w określonych skutkach, w rzeczywistości społecznej powinno być jedną z podstawowych przesłanek oceny ich skuteczności i stymulować organy stanowiące i stosujące prawo do podejmowania – w zakresach swoich kompetencji – stosownych działań w celu optymalizacji faktycznego oddziaływania tych sankcji. Poniższe refleksje związane są jednak nie z tym, jakie skutki sankcje rzeczywiście powodują, ale jakie skutki – w świetle regulacji prawnych – sankcje te powodować mogą i powinny. Jednocześnie podkreślić należy to, że tezy o społecznych funkcjach prawa wypowiedane są w oparciu o założenie związku między normami prawnymi a rzeczywistością społeczną i zachowaniami ludzi, a związek ten wyraża się w obserwowalnych skutkach działania prawa¹⁴. Jak jednak słusznie podkreśla Z. Ziemiński, „uchwycenie skutków oddziaływania określonego czynnika może być sprawą stosunkowo prostą w razie, gdy możliwe jest eksperymentowanie dowolnie eliminujące takie czy inne elementy złożonej sytuacji, czy też oparte na możliwości pomiaru siły oddziaływania różnych czynników. Jak łatwo zauważyć, w badaniach nad skutkami prawa takich możliwości brak, a sama przez się możliwość eksperymentowania w tej dziedzinie jest nader ograniczona”¹⁵. Konstatacja ta w kontekście problematyki oddziaływania sankcji prawnych w prawie administracyjnym jest szczególnie adekwatna w odniesieniu do motywacyjnego oddziaływania ustawowego zagrożenia zastosowaniem sankcji czy chociażby dyscyplinującego charakteru sankcji pieniężnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że na gruncie prawa administracyjnego zależności między regulacją prawną (w szczególności wynikającymi z niej kompetencjami sankcyjnymi) a zachowaniami podmiotów obowiązków administracyjnoprawnych są relatywnie łatwe do uchwycenia w tym sensie, iż – jak się wydaje – dominującym motywem przestrzegania tych obowiązków jest obawa przed sankcją. Jest to szczególnie widoczne w przypadku obowiązków o charakterze formalnym, dotyczących np. uzyskania pozwolenia na podjęcie określonego działania, gdzie groźba sankcji za podjęcie działania bez pozwolenia, a nie zinternalizowana potrzeba podania się wstępnej kontroli w zakresie spełniania ustawowych przesłanek uzyskania pozwolenia, motywuje do ubiegania się o pozwolenie.

Kolejną sprawą jest kwestia podmiotu, któremu można przypisać prawnie relewantne wyznaczanie czy określanie funkcji sankcji prawnych. Jest to istotne o tyle, że wszelkie twierdzenia o funkcjach (rozumianych jako cele) mają sens

¹⁴ I. Bogucka, *op. cit.*, s. 97.

¹⁵ Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 80–81.

tylko wówczas, gdy odnoszą się do określonej osoby, nie zaś do przedmiotu, a wypowiedziane w odniesieniu do wytworów ludzkiej działalności (np. prawa) mają charakter przenośni¹⁶. Mówiąc o funkcjach sankcji prawnych, w istocie należy mieć zatem na myśli funkcje (cele), jakie wyznaczył tym sankcjom określony podmiot. Zważywszy, że z zasady wyłączności ustawy w sferze regulacji kształtujących podstawy prawne sankcji wynika, iż najistotniejsze elementy jej struktury muszą być określone w ustawie, stwierdzić należy, że podmiotem wyznaczającym funkcje sankcji prawnych jest prawodawca¹⁷.

Stwierdzenie to wymaga przy tym zrelatywizowania uwzględniającego dwie kwestie. Pierwsza związana jest z koniecznością uwzględniania przez prawodawcę podstawowych założeń aksjologicznych, na których opiera się porządek prawny demokratycznego państwa prawa, wynikających przede wszystkim z regulacji konstytucyjnych. Gwarantem realizacji tego obowiązku jest przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny. Po drugie, należy mieć na uwadze obiektywne ograniczenia prawodawcy w zakresie realizacji określonych funkcji ustanawianych przezeń sankcji, wynikające z ich naturalnej zdolności instrumentalnej (o czym niżej) oraz z faktu określania funkcji sankcji przede wszystkim na podstawie stosowanych regulacji prawnych, a nie faktycznych zamierzeń, jakie stanowiły powód ich ustanowienia. Mając powyższe na uwadze, podkreślić jednak należy, że niedopuszczalne jest modyfikowanie, w sposób wykraczający poza wyznaczone czy akceptowane przez prawodawcę granice, funkcji sankcji prawnych zarówno przez podmioty współkreujące podstawy prawne ich nakładania, jak i podmioty nakładające sankcje. Pierwszy aspekt dotyczy głównie problematyki aktów podustawowych (przede wszystkim

¹⁶ Teza ta jest powszechnie akceptowana – por. np. **Z. Ziemiński**, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, Państwo i Prawo 1987/12, s. 17–18; **I. Bogucka**, *op. cit.*, s. 56; **J. Wróblewski**, *Zagadnienia wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 354; **M. Grochowski**, *Pojęcie celu. Studia semantyczne*, Warszawa–Kraków–Wrocław–Gdańsk 1980, s. 44.

¹⁷ Pominęta tu zostanie problematyka związana z tym, czy w określaniu celów określonej instytucji prawnej należy brać pod uwagę wolę ustawodawcy, który instytucję tę ukształtował (tzw. ustawodawca historyczny), czy też cele ustawodawcy współczesnego (aktualnego) określane z uwzględnieniem zmian sytuacji społecznej, politycznej i ekonomicznej, które nastąpiły po wejściu w życie określonych regulacji (zmiany te mogą skłaniać do wniosku, że np. cele ustawodawcy historycznego nie są możliwe do realizacji w nowych uwarunkowaniach). Wiąże się to z wyróżnianymi w teorii praw i orzecznictwie: wykładnią statyczną i wykładnią dynamiczną. W tym przedmiocie zob. np. **J. Wróblewski**, *Sądowe stosowanie prawa*, s. 140–141; **K. Opalek**, **J. Wróblewski**, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 240; **L. Morawski**, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 214–215. Warto przy tym zwrócić uwagę, że rozstrzygnięcia w tym zakresie wiążą się z koniecznością dokonania wyboru między postulatami bezpieczeństwa prawnego a postulatami adekwatności uzasadnienia aksjologicznego podejmowanych działań – por. **Z. Ziemiński**, „Lex” a „ius” w okresie przemian, Państwo i Prawo 1991/6, s. 11. W najnowszej literaturze podniesiony problem w interesujący sposób przedstawia **M. Matczak** w monografii *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa* – zob. zwł. rozdz. 5.

rozporządzeń, ale również aktów prawa miejscowego) i ich znaczenia z punktu widzenia funkcji sankcji prawnych. Wykonawczy charakter rozporządzeń¹⁸ w sposób jednoznaczny wyklucza możliwość zmiany ustawowo określonych funkcji instytucji prawnych, których elementy są przedmiotem regulacji tych aktów. W odniesieniu do problematyki sankcji prawnych teza ta znalazła odzwierciedlenie przede wszystkim w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego kwestionujących konstytucyjność rozporządzeń określających zasady ustalania wysokości opłat manipulacyjnych dodatkowych¹⁹ oraz opłat podwyższonych za przejazd pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia²⁰. W obu przypadkach zasadniczym powodem zakwestionowania treści rozporządzeń było ustalenie opłat w wysokości zmieniającej – zdaniem Trybunału – ich charakter: z administracyjnego na represyjny²¹. Na marginesie podnieść można, że między innymi tymi właśnie orzeczeniami Trybunał Konstytucyjny, stanowczo podkreślając zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego, w istotny sposób przyczynił się do praktycznego wyeliminowania zjawiska powierzania przez ustawodawcę kompetencji do określania wysokości sankcji administracyjnych o charakterze pieniężnym organom wydającym akty podustawowe²². Obecnie zatem przynajmniej górna granica dolegliwości sankcji pieniężnych określana jest w ustawie²³. Nie bez znaczenia jest jednak rodząca się na kanwie tych

¹⁸ Zob. art. 92 Konstytucji RP.

¹⁹ Zob. orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r. (U 7/93), OTK 1994/1/5; orzeczenie TK z dnia 26 września 1995 r. (U 4/95) OTK 1995/1/4.

²⁰ Zob. orzeczenie TK z dnia 27 kwietnia 1999 r. (P 7/98), OTK 1999/4/72.

²¹ W przypadku manipulacyjnych opłat dodatkowych TK stwierdził, że „zaskarżony przepis § 20 rozporządzenia z dnia 22 sierpnia 1990 r. [chodzi o rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat (Dz. U. nr 61, poz. 357 ze zm.) – M. L.] nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 70 ust. 5 pkt 2 prawa celnego, gdyż przekształca instytucję opłaty administracyjnej w instytucję o charakterze represyjnym” (U 7/93). Natomiast w odniesieniu do opłat podwyższonych, nakładanych na podstawie ustawy o drogach publicznych w wysokości określonej w § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. nr 123, poz. 578 i z 1997 r., nr 124, poz. 786) TK podniósł, iż „w pojęciu «opłaty podwyższonej» nie może mieścić się opłata za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, ponad 22 razy wyższa niż opłata za przejazd za zezwoleniem, posiadająca ponadto [...] cechy charakterystyczne bardziej dla sankcji karnej niż opłat urzędowych, o których mówi znowelizowany art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych” (P 7/98). W obu przypadkach TK uznał, że zmiana charakteru opłaty stanowi wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego i narusza wykonawczy charakter rozporządzenia. Szerzej zob. **M. Stahl**, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] **I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga** (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 651 i n.

²² Uwaga ta odnosi się zarówno do rozporządzeń, jak i aktów prawa miejscowego.

²³ Określenie to dokonywane jest w sposób bezpośredni (przez wskazanie górnej granicy wysokości sankcji w sposób kwotowy) bądź pośredni (przez określanie wysokości sankcji w relacji do wskazywanych w ustawie parametrów).

przypadków refleksja, iż poddana krytyce TK praktyka zmiany charakteru określonego instrumentu prawnego w akcie wykonawczym, w pewnym przynajmniej zakresie stymulowana była przez samego ustawodawcę, zbyt ogólnie formułującego upoważnienia do wydawania tych aktów i poniekąd „zrzekającego” się swoich uprawnień do regulowania istotnych elementów instytucji prawnych na rzecz organów wydających akty wykonawcze.

Niedopuszczalność modyfikowania funkcji sankcji przez organy stosujące prawo wiąże się z kolei przede wszystkim z problematyką sankcji nakładanych w oparciu o kompetencje o charakterze uznaniowym. W tych przypadkach bowiem dochodzi do największego zagrożenia – przekroczenia przez administrację granic uznania przez wykorzystanie tych kompetencji w innych celach niż wyznaczone im przez prawodawcę, co jest szczególnie niebezpieczne w kontekście ograniczenia sądowej kontroli działalności administracji publicznej wyłącznie do kryterium legalności. Niezależnie od tych ograniczeń, podkreślić jednak trzeba obowiązek administracji korzystania z luzów w zakresie stosowania prawa dla realizacji celów, przez wzgląd na które luzy te zostały jej udzielone²⁴. Dla porządku podnieść można, że wspomniane niebezpieczeństwo z istoty

²⁴ Konieczność stosowania prawa przez administrację publiczną, z uwzględnieniem celu, dla osiągnięcia którego prawo to zostało ustanowione, jest bardzo mocno wyeksponowana we wspomnianym już projekcie ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. Odnosi się to do kwestii ogólnych dyrektyw działania administracji („Wszelkie działania organów administracji publicznej powinny być współmierne do obranego celu. W szczególności, ograniczenie praw jednostki lub nakładanie na nią obowiązków jest dopuszczalne tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim ograniczenia te lub obowiązki służyć będą do osiągnięcia wynikającego z ustawy celu prowadzonych działań, gdy będą do tego niezbędne i gdy będą stanowiły dla ich adresata uciążliwość proporcjonalną względem doniosłości społecznej tego celu” – art. 18 ust. 3 projektu), dyrektyw wykładni prawa („Przepisy prawa nie mogą być przez organy administracji publicznej interpretowane i stosowane w sposób powodujący ograniczenie praw jednostki lub zwiększający jej obowiązki niezgodnie z celem regulacji prawnej oraz bez wyważenia ujawnionych w sprawie racji interesu publicznego i indywidualnego” – art. 23 projektu), jak również – co istotne z punktu widzenia niniejszych rozważań – dyrektyw nakładania sankcji administracyjnych („Jeżeli ustawa przewiduje możliwość wyboru rodzaju kary i jej wysokości, wymiaru kary dokonuje się uwzględniając cele kary oraz wszystkie istotne, przesądzające o odpowiedzialności sprawcy czynu, okoliczności sprawy” – art. 35 ust. 1 projektu). Jest to również pierwsza z zasad podstawowych wykonywania kompetencji dyskrejonalnych zawartych w Rekomendacji nr R (80) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącej dyskrejonalnych kompetencji administracji – zob. polskie tłumaczenie tej rekomendacji zamieszczone w: **T. Jasudowicz**, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 85 i n. Mimo iż rekomendacja ta nie ma waloru prawa powszechnie obowiązującego (należy do tzw. *soft-law*) stanowiąc w założeniu tylko inspirację dla podmiotów stanowiących i stosujących prawo określone w niej zasady stanowią niewątpliwie praktycznie cenne źródło wyznaczania wartości, z poszanowaniem których procesy te powinny być kształtowane. Na marginesie wspomnieć można, że cel stosowanej przez organ regulacji prawnej jest okolicznością, która powinna znaleźć odzwierciedlenie w motywach decyzji nakładającej sankcję (zwłaszcza o charakterze uznaniowym) – zob. **Z. Kmiecik**, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 79–80. Przy tym

rzeczy w zasadzie nie występuje w przypadkach sankcji nakładanych w oparciu o przepisy kreujące kompetencje o charakterze związanym, gdzie organ praktycznie pozbawiony jest możliwości kształtowania treści sankcji, i – co za tym idzie – dostosowywania ich postulowanych funkcji do specyfiki konkretnego przypadku.

Odrębnym problemem jest trafna identyfikacja założonych przez ustawodawcę funkcji, które można przypisać sankcjom prawnym nakładanym w oparciu o określone regulacje administracyjnoprawne. Przyjęcie bowiem, iż podmiotem władnym określać funkcje kreowanych przez siebie instytucji prawnych jest ustawodawca, nie oznacza oczywiście, że jego wola w tym zakresie jest zawsze łatwa do odczytania. Konieczność określania celów regulacji prawnych ma przy tym istotne znaczenie w dwóch podstawowych płaszczyznach funkcjonowania tych regulacji. Pierwszą stanowią procesy szeroko rozumianego stosowania tych regulacji przez organy administracji publicznej przejawiające się zasadniczo we wspomnianych już dwóch grupach działań: wydawaniu aktów normatywnych o charakterze wykonawczym dookreślających kompetencje o charakterze sankcyjnym (jak wspomniano wyżej, chodzi tu przede wszystkim o rozporządzenia, ale również akty prawa miejscowego) oraz nakładaniu sankcji na podmioty naruszające prawo („właściwe” stosowanie prawa). Na tej płaszczyźnie właściwa wiedza o funkcjach stosowanych instrumentów prawnych jest niezbędna dla zgodnego z celami ustawodawcy kształtowania treści działań podejmowanych w ramach przysługującej tym organom swobody (chodzi tu o treść regulacji zawartej w rozporządzeniu czy też treść decyzji administracyjnej nakładającej sankcje). Na drugą płaszczyznę składają się procesy kontroli legalności wyżej wymienionych działań administracji, dokonywane przede wszystkim przez sądy administracyjne oraz Trybunał Konstytucyjny. W tej płaszczyźnie regulacje te stanowią wzorzec kontroli tych działań, w rezultacie której – na podstawie regulacji określających kompetencje organów kontroli – działania administracji mogą zostać zakwestionowane. Mimo zasadniczo różnego znaczenia podstaw prawnych stosowania sankcji w obu grupach działań, postawić można tezę o podobnych mechanizmach i sposobach rekonstruowania celów tych regulacji zarówno przez organy administracji, jak i organy kontroli ich działań. Nie wnikając w szczegółowe rozważania na ten temat, podkreślić należy konieczność uświadomienia sobie (przede wszystkim przez ustawodawcę i organy administracji publicznej) istnienia ograniczeń limitujących możliwe do osiągnięcia cele danej sankcji. Ograniczenia te związane są z zasadniczo obiektywnie stwierdzalnymi granicami ich naturalnej zdolności

motywem decyzji jest każda okoliczność, „którą wydający decyzję już sobie uświadomił, która została przez niego zarejestrowana i przetworzona i która wpłynęła na taki czy inny sposób jego postępowania” – J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 10. Tak rozumiane motywy odróżniać należy od przesłanek decyzji, którymi są obiektywne okoliczności wpływające na sposób i treść działania organu (*ibidem*).

instrumentalnej. Dlatego, przykładowo, sankcja cofnięcia pozwolenia na prowadzenie określonej działalności czy nakaz rozbioru samowoli budowlanej nie może spełniać celu redystrybucyjnego, a nałożenie obowiązku uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej nie spełni celu restytucyjnego. W związku z powyższym stwierdzić można, że cel danego środka (np. określonego rodzaju sankcji prawnej) wyznaczają dwa czynniki: 1) jego naturalna zdatność instrumentalna (funkcjonalna), **a w tych granicach**²⁵ – 2) wola tego, kto środek ten tworzy lub go używa, a więc w przypadku sankcji prawnych – wola ustawodawcy i organów nakładających sankcje²⁶.

Wspomniano już wcześniej, że wola organów stosujących sankcje nie może być sprzeczna z wolą prawodawcy. Powstaje jednak pytanie o przesłanki rekonstruowania woli ustawodawcy w zakresie celów sankcji prawnych. Jeszcze raz odwołując się do inspirujących w tym kontekście tez formułowanych przez M. Cieślaka i adaptując je na grunt prawa administracyjnego, stwierdzić można, że prawodawca z reguły nie wypowiada się w sposób bezpośredni (np. w preambułach aktów prawnych czy konkretnych przepisach prawa) o celach sankcji prawnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że sankcje te są instrumentami celowymi i wprowadzenie możliwości ich stosowania wobec podmiotów naruszających swoje obowiązki służy osiągnięciu określonych celów. Nie przesądzając o znaczeniu (w sensie ich hierarchii) poszczególnych źródeł rekonstrukcji tych celów, wskazać można na następujące: 1) rodzaj sankcji i jej naturalna zdatność (instrumentalna) funkcyjna; 2) ustawowo określony stopień dolegliwości sankcji (dotyczy to zwłaszcza sankcji pieniężnych); 3) ustawowo określone dyrektywy wymiaru sankcji; 4) ustawowo określone instrumenty umożliwiające uniknięcie odpowiedzialności za naruszenie prawa i przesłanki ich stosowania (chodzi tu m.in. o instytucję odroczenia płatności czy umorzenia sankcji pieniężnej); 5) tradycyjnie wymieniane i akceptowane źródła rekonstrukcji celów instytucji prawnych, a zwłaszcza materiały z procesu legislacyjnego (m.in. uzasadnienie projektu ustawy, stenogramy przemówień parlamentarnych, dokumenty komisji parlamentarnych)²⁷. Z uwagi na ograniczony, ale nadal obecny udział unormowań zawartych w rozporządzeniach, w całokształcie regulacji określających sankcyjne kompetencje administracji, do źródeł rekonstrukcji celów tych sankcji zaliczyć można również wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, które zgodnie z art. 92 ust. 2 Konstytucji powinny być elementem ustawowego upoważnienia do jego wydania.

Na marginesie podnieść można, że wiedza o postulowanych funkcjach (celach) sankcji prawnych jest również istotna dla ich rzeczywistych i potencjalnych adresatów. Dotyczy to zwłaszcza sankcji nakładanych na podstawie

²⁵ Podkreślenie to ma na celu uwydatnienie wskazanej już zależności obu czynników.

²⁶ Por. M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 421–422.

²⁷ Por. *ibidem*, s. 422.

kompetencji uznaniowych. W tych przypadkach bowiem pojawić się może przekonanie o zastosowaniu sankcji o treści niezgodnej z przypisanym jej celem (przykładowo, zdaniem jej adresata – w konkretnej sytuacji – zbyt dolegliwej), co może być podstawą jej kwestionowania w postępowaniu odwoławczym czy przed sądem administracyjnym. Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że konstytucyjnie i ustawowo ukształtowany model sądowej kontroli administracji sprawowanej przez sądy administracyjne, oparty na kontroli legalności działania administracji, zasadniczo wyłącza ingerencję sądu w wybory dyktowane względami celowościowymi.

Podsumowując ten wątek rozważań, podkreślić należy, iż sygnalizowany problem zmiany (modyfikacji) funkcji sankcji *de facto* zasadniczo nie będzie dotyczył całkowitej zmiany tej funkcji²⁸, ale relacji między założoną czy aprobowaną przez ustawodawcę intensywnością funkcji, jakie realizować mają poszczególne sankcje. Jak bowiem zostanie podniesione w dalszej części opracowania, każda w zasadzie sankcja spełnia jednocześnie kilka funkcji, w szczególności funkcję prewencyjną i represyjną. W praktyce chodzi przede wszystkim o stopień dopuszczalnej i aprobowanej, z uwagi na konstytucyjne założenia systemu prawa, intensywności spełnianej przez sankcje administracyjno-prawne funkcji represyjnej²⁹. Wynika to z jednej strony – z podkreślanej i niebudzącej wątpliwości relatywnie największej dolegliwości sankcji represyjnych, z drugiej zaś – z faktu zasadniczo nietypowej dla administracji funkcji karania. Oba aspekty skłaniają do zwrócenia uwagi na potrzebę szczególnej staranności w zakresie kształtowania regulacji wyposażających administrację w kompetencje do stosowania sankcji o dominującej funkcji represyjnej.

Kolejną kwestią, o znaczeniu podstawowym dla właściwego definiowania i analizowania funkcji sankcji prawnych w prawie administracyjnym oraz interpretowania formułowanych na ten temat wypowiedzi doktryny i orzecznictwa, jest konieczność uświadomienia sobie złożoności i wielopłaszczyznowości rozważań nad problematyką sankcji prawnej. Choć wzmianka o tym pojawiła się już wyżej, powracając do tego problemu, przypomnieć należy, że w literaturze z zakresu teorii prawa i poszczególnych dogmatyk prawniczych pojęcie sankcji rozpatrywane jest w trzech podstawowych płaszczyznach: 1) jako wynikające

²⁸ W szczególności trudno sobie wyobrazić faktyczne realizowanie przez podmiot stosujący prawo funkcji wykraczającej poza wskazaną już kategorię naturalnej zdatności instrumentalnej danej sankcji.

²⁹ Uwaga ta dotyczy również przywołanych wyżej przykładów modyfikacji funkcji sankcji dokonanej przez organ wydający rozporządzenie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w obu przypadkach przewidziane przez ustawodawcę sankcje muszą w pewnym stopniu spełniać funkcję represyjną. Tylko wtedy bowiem będą w stanie motywować do przestrzegania prawa. Zarzuty Trybunału w istocie dotyczyły uczynienia z funkcji represyjnej funkcji dominującej, do czego nie dawały podstawy ustawy, w oparciu o które wydawano zakwestionowane rozporządzenia.

z treści przepisów prawa zagrożenie pogorszeniem sytuacji prawnej podmiotu naruszającego prawo (sankcja jako norma, fragment normy, przepis); 2) jako pogorszenie sytuacji prawnej w związku z naruszeniem prawa; 3) jako zaistniałe w rzeczywistości społecznej skutki wykonania sankcji. Mimo że na gruncie tego opracowania pojęcie sankcji rozumiane jest w drugim z podanych znaczeń, to analizowanie funkcji sankcji prawnych nie jest możliwe bez odniesień do pozostałych płaszczyzn. Skupienie się wyłącznie na funkcjach, jakie przypisać można pogorszeniu sytuacji prawnej podmiotu prawa, bez uwzględnienia funkcji zagrożenia sankcją oraz funkcji jej wykonania, niewątpliwie raziłoby sztucznością i nie oddawało w pełni istoty oddziaływania tego instrumentu³⁰. Należy bowiem zdawać sobie sprawę z tego, że oddziaływanie to (chciałoby się powiedzieć – „funkcjonowanie” sankcji) rozpoczyna się już na etapie uświadczenia sobie przez podmiot prawa konsekwencji naruszenia prawa (wiedza o grożących sankcjach i obawa przed nimi najczęściej stymuluje do przestrzegania obowiązków administracyjnoprawnych), a w najpełniejszym wymiarze realizuje się w momencie wykonania zastosowanej sankcji. Nie ulega przy tym wątpliwości, że wśród funkcji przypisywanych sankcjom prawnym przez doktrynę i orzecznictwo niektóre z nich mogą być spełniane w zasadzie wyłącznie przez sankcje rozumiane w jednej z podanych płaszczyzn. Odnosi się to chociażby do funkcji redystrybucyjnej czy restytucyjnej, które spełniane są na etapie wykonania sankcji. Z kolei podstawowa funkcja sankcji, jaką jest funkcja prewencyjna, obecna jest zarówno na etapie zagrożenia sankcją, jak i jej nakładania oraz wykonania. Nie oznacza to oczywiście, że w takich przypadkach określona funkcja powinna być jednakowo definiowana i rozumiana na każdej z trzech płaszczyzn. Przykładowo: mając na uwadze istotę prewencji, nie ulega wątpliwości, że inaczej należy rozumieć funkcję prewencyjną w odniesieniu do zagrożenia sankcją, inaczej zaś w kontekście do sankcji nałożonej czy wykonanej. Dlatego też, mając na uwadze przyjęte rozumienie sankcji prawnej w prawie administracyjnym, podkreślić trzeba, że w wyznaczającym zakres

³⁰ Wydaje się, że często wskazany problem konieczności precyzyjnego określenia płaszczyzny, na której analizuje się funkcje sankcji nie jest dostatecznie podkreślany i uświadamiany. Operowanie na różnych płaszczyznach zjawisk prawnych bez wyraźnego podkreślenia zależności między nimi może prowadzić do pewnych niekonsekwencji w prowadzonych rozważaniach. Przykładem tego może być chociażby uznawanie sankcji za element normy prawnej i jednocześnie uznawanie, że „większość sankcji prawnych stanowi konkretną, fizycznie lub materialnie odczuwalną dolegliwość” – zob. **M. Smółka**, *Společné działanie sankcí právních*, Annales UMCS, 1975/XXII/G, s. 86. Inaczej przedstawia się ta kwestia na gruncie prawa karnego, gdzie wyraźnie dostrzega się różnice w funkcjach (zwłaszcza prewencyjnych) spełnianych przez zagrożenie karą, karę orzeczoną i karę wykonaną. W tym zakresie zob. zwłaszcza **M. Cieślak**, *O węzłowych pojęciach...*, s. 201 i n.; **tenże**, *Polskie prawo karne...*, s. 430–431. Por. też **A. Marek**, *Prawo karne*, s. 240; **J. Warylewski**, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 353 i n.; **A. Gubiński**, *Zasady prawa karnego*, Warszawa 1986, s. 123; **M. Dębski**, *Pojęcie i analiza celu kary*, Zesz. Nauk. UMK, Nauki Hum.-Społ., z. 10, Prawo /10/IV, s. 71.

przedmiotowy rozważań określeniu „funkcje sankcji prawnych” pojęcie „sankcja prawna” ma, w pewnym sensie, znaczenie szersze, pozwalające objąć nim zarówno problematykę funkcji wynikających z przepisów zagrożeń zastosowaniem sankcji, jak i funkcji wykonania sankcji. Nie oznacza to oczywiście odejścia od przyjętego wcześniej rozumienia sankcji (o czym świadczą właśnie sformułowania „zagrożenie sankcją” i „wykonanie sankcji”), a na celu ma wyłącznie możliwość objęcia rozważaniami szerszego spektrum zagadnień.

Podkreślenia również wymaga, że wyróżniane i charakteryzowane w doktrynie i orzecznictwie funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym zasadniczo trudno traktować jako kryterium podziału tych sankcji. Wynika to z niepodawanej w wątpliwość tezy o wielości funkcji przypisywanych i realizowanych przez sankcje. Ową wielofunkcyjność sankcji odnosić można zarówno do jednej płaszczyzny ujmowania sankcji (np. wykonanie decyzji nakazującej rozbiórkę samowoli budowlanej prowadzi do usunięcia stanu niezgodnego z prawem, a zatem pełni funkcję restytucyjną, i poza tym stanowiąc niewątpliwie dolegliwość dla jej adresata oraz przyczyniając się do ochrony określonych dóbr prawnych, zagrożonych nielegalną budową, pełni w pewnym zakresie funkcje: represyjną oraz prewencyjną), jak również w kontekście analizy kolejnych etapów konkretyzacji sankcji³¹. W tym sensie, ustawowe zagrożenie sankcją, motywując do działań zgodnych z prawem, z założenia powinno spełniać funkcję prewencyjną, niezależnie od przypisywania sankcji zastosowanej a tym bardziej sankcji wykonanej funkcji, np. represyjnej czy redystrybucyjnej. W związku z tym o charakterze określonej sankcji przesądza funkcja uznana za dominującą przede wszystkim – jak się wydaje – na etapie nałożenia i wykonania sankcji. Dokonanie rozstrzygnięcia w tym zakresie jest jednak ważne o tyle, że przesądza o standardach, jakie powinny zostać spełnione przy okazji kształtowania podstaw prawnych tych sankcji, i o ich stosowaniu. Przykładowo: zasadniczo inaczej powinien wglądać określony ustawowo, szeroko rozumiany mechanizm sankcjonowania naruszeń prawa przy wykorzystaniu sankcji o charakterze represyjnym i sankcji o charakterze restytucyjnym³². Podkreśla to Trybunał Konstytucyjny, który w jednym ze swoich orzeczeń podniósł, że „nie kwestionuje potrzeby nakładania sankcji na osoby niewywiązujące się ze swoich obowiązków wobec Państwa. Trybunał stwierdza jedynie, że przepis prowadzący do ustalenia takich sankcji staje się przepisem represyj-

³¹ Tego określenia, na kanwie rozważań związanych z celami kar kryminalnych, używa M. Cieślak w stosunku do wymienionych wyżej płaszczyzn rozumienia kary (kary zagrożonej, kary orzeczonej i kary wykonanej) – **M. Cieślak**, *O węzłowych pojęciach...*, s. 205.

³² Pojęcie mechanizmu sankcjonowania naruszeń prawa użyte zostało tu w znaczeniu pewnej konwencji terminologicznej i skrótu myślowego na oznaczenie całokształtu tych regulacji, które dotyczą między innymi przesłanek nakładania sankcji, luzów przewidzianych przez prawodawcę w procesach stosowania prawa, dyrektyw korzystania z tych luzów, adresatów sankcji czy też zasad sprawowania kontroli realizacji kompetencji sankcyjnych.

nym, a tym samym odnoszą się do niego inne, bardziej surowe, wymagania konstytucyjne niż wobec regulacji o czysto administracyjnym charakterze”³³.

Zważywszy na treść przepisów prawa stanowiących podstawy sankcji prawnych, a także wypowiediane na ten temat poglądy doktryny prawa administracyjnego i orzecznictwo, zaaprobować można wyróżnienie pięciu podstawowych funkcji sankcji prawnych w prawie administracyjnym. Są to:

- funkcja prewencyjna,
- funkcja represyjna,
- funkcja przymuszająca,
- funkcja restytucyjna,
- funkcja redystrybucyjna.

Jak wspomniano wyżej, większości sankcji przypisać można spełnianie więcej niż jednej funkcji. Podkreślić jednak trzeba, że funkcje te pozostają najczęściej we wzajemnych zależnościach. Jest to najbardziej widoczne w odniesieniu do funkcji represyjnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że tylko zagrożenie odpowiednio dolegliwą (ale i nieuchronną)³⁴ sankcją będzie spełniało walor motywacyjny. Z drugiej strony, poszczególne funkcje wzajemnie się uzupełniają. Przykładowo: nieskuteczność oddziaływania sankcji (chodzi w istocie o zagrożenie sankcją) w jej aspekcie motywacyjnym (przejawiająca się, modelowo rzecz ujmując, w fakcie naruszenia prawa) pozwala „zaistnieć” funkcji redystrybucyjnej i restytucyjnej, czyli osiągnięciu określonych skutków faktycznych w sytuacji nałożenia sankcji w związku z naruszeniem prawa.

³³ Orzeczenie TK z dnia 26 września 1995 r. (U 4/95), OTK 1995/1/4.

³⁴ Nie tylko na gruncie prawa karnego podkreśla się, że poza dolegliwością, nieuchronność wymierzenia sankcji w reakcji na naruszenie prawa jest kluczowym warunkiem prewencyjnego oddziaływania ustawowego zagrożenia sankcją – por. np. **Z. Kmiecik**, *Skuteczność regulacji...*, s. 87. Co istotne w praktyce, nieuchronność ta wyraża się nie tylko w aspekcie nałożenia sankcji, ale również jej wykonania, co wiąże się z potrzebą sprawnie działających mechanizmów kontrolowania i nadzorowania przestrzegania prawa przez podmioty zobowiązane i sankcjonowania naruszeń w tym zakresie, jak również skuteczności procedur egzekwowania nałożonych sankcji. Stąd ze wszech miar słuszna jest refleksja Z. Leońskiego, który rozważając nad systemem środków oddziaływania służącym zapewnieniu faktycznemu przestrzeganiu prawa, stwierdza, iż „w tym wszystkim ważne jest jedno wskazanie: by wprowadzony system sankcji faktycznie działał, tj. by w przypadku niewykonywania obowiązków przewidzianych prawem administracyjnym lub decyzją administracyjną stosować sankcje, nie czynić wyjątków dla określonych osób itp. W przeciwnym przypadku wytwarza się poczucie bezkarności, ignoruje się prawo, szuka się dróg obejścia prawa itp., po prostu prawo przestaje działać” – **Z. Leoński**, *Prawo narzędziem kształtowania stosunków społecznych i oddziaływania na obywatela przez administrację państwową*, OMT 1972/4, s. 4. Nieuchronność sankcji administracyjnych jako jeden z warunków ich skuteczności podkreśla również TK, który podnosi, że „aby sankcje administracyjne były skuteczne, muszą być dolegliwe, ale także współmierne w stosunku do charakteru naruszenia prawa i **nieuchronne**” [podkr. – M.L.] – orzeczenie z dnia 14 czerwca 2004 r. (SK 21/03), OTK-A 2004/6/56.

Podkreślić przy tym należy, że restytucja i redystrybucja faktycznie następuje na etapie wykonania sankcji (przykładowo, dopiero wykonanie decyzji nakazującej rozbiórkę samowoli budowlanej przywraca stan sprzed naruszenia prawa, jak również dopiero uiszczenie kwoty określonej w decyzji nakładającej administracyjną karę pieniężną umożliwia realizację celu redystrybucyjnego). Trudno w związku z tym dokonywać jakiegś bezwzględnej hierarchizacji wymienionych funkcji, tym bardziej że – jak już wspomniano – nasilenie ich „obecności” czy „udziału” w całokształcie oddziaływania sankcji jest zmienne na różnych płaszczyznach analiz. Różnorodność sankcji nakładanych na podstawie prawa administracyjnego, stanowiąca odzwierciedlenie różnorodności obowiązków administracyjnoprawnych, a także sposobów i skutków ich naruszenia, rodzi konieczność dostosowywania charakteru tych sankcji do rodzaju sytuacji, w których są one nakładane. Zaryzykować jednak można tezę o relatywnie najistotniejszym znaczeniu motywacyjnego oddziaływania sankcji ściśle związanego z funkcją prewencyjną. Skuteczna realizacja prewencyjnej funkcji sankcji (zwłaszcza w aspekcie zapobiegania przypadkom naruszeń prawa przez ustawowe zagrożenie zastosowania sankcji) powoduje zmniejszenie zjawiska naruszenia obowiązków prawnych, co przekłada się nie tylko na zmniejszenie ilości nakładanych sankcji (ma to istotne znaczenie zwłaszcza w aspekcie kosztów działania administracji ponoszonych w związku z realizowaniem kompetencji sankcyjnych i kontrolowania wykonywania sankcji nałożonych, lecz i w aspekcie ogólnospołecznym, skutkując zmniejszeniem napięć i sporów między administracją i administrowanymi), ale przede wszystkim służy ochronie interesu ogólnego (społecznego), redukując przypadki zagrożeń i naruszeń dóbr i wartości prawnych, w imię ochrony których sankcjonowane obowiązki prawne są ustanawiane³⁵, tym samym pozwalając administracji publicznej na realizację nałożonych na nią zadań.

³⁵ Nie oznacza to oczywiście uznawania odstraszałego charakteru zagrożeń stosowaniem sankcji za podstawową okoliczność stymulującą przestrzeganie prawa administracyjnego. Jednak zdawać sobie należy sprawę, że w przeciwieństwie do prawa karnego, w oparciu o przepisy którego sankcjonuje się naruszenia obowiązków prawnych mających z reguły silne oparcie w normach etycznych, przestrzeganie obowiązków administracyjnoprawnych takiego „wsparcia” nie otrzymuje. Jest ono zatem powodowane w głównej mierze motywacją interesowną (odwołującą się do chęci uzyskania określonych korzyści lub uniknięcia przykrości). Szerzej o kategoriach motywacji bezinteresownej (zwanej zasadniczą i rozumianej jako skłonność do akceptowania i przestrzegania normy jako zasady postępowania „samo przez się dobrej”) i motywacji interesownej (zwanej celowościową) polegającej na przestrzeganiu normy ze względu na przewidywane skutki takiego zachowania, zob. **M. Borucka-Arctowa**, *Motywacyjne działanie normy prawnej*, Krakowskie Studia Prawnicze XXII/1989, s. 25 i n. W związku z powyższym szczególnego znaczenia nabiera chociażby wielowątkowy problem znajomości treści obowiązków administracyjnoprawnych i sankcji przewidzianych przez ustawodawcę w przypadkach ich naruszenia – szeroko zagadnienie to analizuje **Z. Duniewska** w monografii *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, *passim*, zwł. rozdz. IV. Inną rzeczą

W podsumowaniu podjętych rozważań raz jeszcze podkreślić należy znaczenie – nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne – jakie odgrywa problematyka funkcji sankcji prawnych przewidzianych na gruncie regulacji administracyjno-prawnych. Jak wspomniano wyżej, znaczenie to rozpatrywać można zarówno na płaszczyźnie procesów stanowienia, jak i stosowania tych sankcji. W działalności prawotwórczej funkcje poszczególnych sankcji są determinowane przede wszystkim kształtem rozwiązań prawnych regulujących kompetencje sankcyjne³⁶. Te z kolei powinny uwzględniać podstawowe wartości, na których oparty jest porządek prawny w zakresie chociażby konieczności określenia w przepisach prawa adekwatnych gwarancji procesowych stron w sprawach, których przedmiotem jest nałożenie sankcji³⁷. Natomiast w procesach stosowania prawa refleksja nad funkcjami nakładanych sankcji powinna zawsze towarzyszyć i znajdować odzwierciedlenie w kontekście interpretacji pojęć nieostrych, korzystania z luzu decyzyjnego wiążanego z instytucją uznania administracyjnego, czy też wszelkich innych przejawów korzystania przez administrację publiczną z pozostawionej jej przez prawodawcę możliwości kształtowania sposobów i treści działań w granicach prawa (szeroko rozumiana władza dyskrejonalna).

jest, że motywacyjne oddziaływanie sankcji prawnej obejmuje swoim zakresem również aspekty wychowawcze i afirmacyjne sprowadzające się do oddziaływania perswazyjnego zmierzającego do wywołania wewnętrznej akceptacji określonego sposobu zachowania się i zmianę motywacji interesownej na bezinteresowną (por. **M. Borucka-Arctowa**, *op. cit.*, s. 20–21); **Z. Ziemiński**, *Funkcje prawa*, [w:] **A. Redelbach**, **S. Wronkowska**, **Z. Ziemiński**, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 269 i n.; **A. Gryniuk**, *Prawo jako forma techniki społecznej i jego funkcje*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 155 i n.

³⁶ W literaturze mówi się w tym kontekście o kwalifikatorach funkcji sankcji prawnych, do których zalicza się takie elementy, jak: charakter odpowiedzialności za delikt; charakter dolegliwości; kryteria dopuszczalności jej uchylenia bądź zmniejszenia, a także – w przypadku sankcji o charakterze finansowym – rozłożenia na raty; sposób redystrybucji należności uzyskanych z tytułu wymierzenia sankcji – zob. **M. Wincenciak**, *op. cit.*, s. 215.

³⁷ Chodzi tu przede wszystkim o budzące największe kontrowersje stosowanie sankcji o charakterze represyjnym.