

Koncepcja przymusu administracyjnego Profesora Tadeusza Bigi

Przymus to nieodłączny element ludzkiej egzystencji, zjawisko życia społecznego. Jego istota polega na przełamaniu ludzkiej woli, a tym samym na doprowadzeniu do określonych zachowań. Związany on jest z działalnością organów administracji publicznej. W nauce zwraca się uwagę na cztery podstawowe cechy charakterystyczne organu administracji publicznej. Po pierwsze, jest to podmiot wyodrębniony organizacyjnie na podstawie i w granicach prawa (ustawy). Po drugie, podmiot ten posiada ustawowo przyznane kompetencje. Po trzecie, działa on w imieniu i na rzecz państwa (samorządu terytorialnego). Po czwarte, jest umocowany do posługiwania się środkami przymusu¹. Współcześnie przymus administracyjny ujmowany jest jako jeden ze środków działania administracji publicznej zapewniających wykonanie przez jednostkę obowiązków publicznoprawnych wynikających zarówno z aktów indywidualnych, jak i z aktów generalnych (obowiązki wynikające wprost z przepisów prawa). Przymus administracyjny jest elementem władztwa administracyjnego. Profesor Tadeusz Bigo zwrócił uwagę, że przymus administracyjny (państwowy) występuje w dwóch postaciach: egzekucji i kary². „Zachowanie się sprzeczne z nakazami prawnymi powoduje uruchomienie sankcji prawnych i to albo w formie egzekucji, albo też w formie kary”³. Egzekucja jest zatem formą przymusu państwowego, której istotą i celem nie jest represja.

„Egzekucja polega na przymusowym wykonaniu nakazów prawnych, czyli realizowaniu przymusowym sytuacji przewidzianych przez prawo. Administracja, powołana nie tylko do realizowania prawa, ale do działalności twórczej nie może posługiwać się tylko represją albo karą. Represja nie jest tym instrumentem, przy pomocy którego administracja może osiągnąć swój cel. Administracja powinna przede wszystkim być wyposażoną dostatecznie w środki egzekucyjne. [...] Egzekucja zmierza do przymusowego wprowadzenia w życie stanu faktycznego, który został przewidziany przez normę jako pożądaný,

¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 62.

² T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 150.

³ *Ibidem*, s. 150.

nakazany i powinien istnieć w razie zgodnego zachowania się jednostki z tą normą. Egzekucja [...] jest tylko surogatem tego zachowania się. [...] Natomiast kara polega na wytworzeniu nowego stanu faktycznego, który jest odczuwany przez jednostkę jako zło, jako odplata za nieposłuszeństwo. Egzekucja jest także skutkiem nieposłuszeństwa, jest sankcją z powodu nieposłuszeństwa, ale nie jest represją⁴.

W ramach przymusu administracyjnego T. Bigo wyróżnił sankcję egzekucyjną i sankcję karną. Trwałość tej koncepcji obejmuje tylko pierwszy aspekt. „Sankcja egzekucyjna polega na zmuszeniu adresata zachowującego się niezgodnie z nakazami lub zakazami przepisu prawa do osiągnięcia takiego stanu rzeczy, jaki powinien nastąpić w wyniku dobrowolnego zastosowania się do postanowień owego przepisu. Mówiąc inaczej, sankcja egzekucyjna to zmuszenie adresata do wykonania tego obowiązku, którego adresat ów nie wypełnił dobrowolnie⁵. Przepisy prawa przewidują sankcję egzekucyjną tylko w tych przypadkach, w których przez zastosowanie przymusu w ogóle możliwe jest osiągnięcie takiego stanu rzeczy, jaki zaistniałby, gdyby adresat zachowywał się zgodnie z prawem. Gdy skutki wywołane zachowaniem niezgodnym z prawem są skutkami nieodwracalnymi, o stosowaniu sankcji egzekucyjnej nie może być mowy⁶. Sankcja represyjna polega na wymierzeniu kary wobec winnego naruszenia prawa. Kara jest dolegliwością dotyczącą osoby ukaranego. Gałęzią prawa najściślej związaną z tego rodzaju sankcją jest prawo karne. Sankcja egzekucyjna jest stosowana w celu zmuszenia do wykonania obowiązków, których osoby zobowiązane nie chcą wykonywać. Sankcję egzekucyjną stosuje się tam, gdzie istnieje możliwość realizacji stanu rzeczy, którego osiągnięciu przeszkodziło naruszenie prawa. W tym właśnie różnym stosunku do naruszenia prawa należy upatrywać głównej różnicy między sankcją egzekucyjną a sankcją represyjną. We współczesnej nauce rozpowszechniony jest podział norm prawnych ze względu na rodzaje sankcji przewidzianych za naruszenie dyspozycji normy. Chodzi przy tym o wzajemne powiązania sankcji represyjnej i sankcji egzekucyjnej⁷. Pojęcie przymusu państwowego niewątpliwie wiąże się z pojęciem sankcji prawnej. Sankcje stanowią formy przymusu państwowego stosowanego w odniesieniu do adresatów nieprzestrzegających norm prawnych. Relacja pojęć „sankcja” i „przymus” pozwala przyjąć, że konstrukcja sankcji zakłada pewną alternatywność: spełnienie obowiązku oznacza brak sankcji, a niespełnienie obowiązku – zastosowanie sankcji⁸. Przymus państwowy

⁴ *Ibidem*, s. 150–151.

⁵ J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 31; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006, s. 57.

⁶ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 32.

⁷ M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1998, s. 77–78.

⁸ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 33.

stanowi gwarancję realizacji prawa. Jest instrumentem działania organów państwa pełniącym istotną funkcję w procesie wykonywania prawa⁹.

T. Bigo posługiwał się kilkoma synonimicznymi pojęciami określającymi środki przymusu: stosował pojęcie przymusu egzekucyjnego, które oznaczało realizowanie przymusowych stanów (zachowania się) przewidzianych przez prawo¹⁰, pisał o „postępowaniu przymusowym w administracji” – nawiązując do regulacji prawnej z 1928 r., oraz o przymusie administracyjnym i egzekucji administracyjnej¹¹. Przymus administracyjny uznał on za przywilej władzy administracyjnej, polegający na tym, że nie musi ona zwracać się do sądu o zastosowanie środka egzekucyjnego przy wprowadzaniu w życie aktu administracyjnego. Nie znaczy to jednak – pisał autor – że cała administracja publiczna stale posługuje się władztwem (przymusem) administracyjnym. Jak już podkreślono, ze stwierdzenia tego wynika, że T. Bigo w znacznym stopniu utożsamiał władztwo z przymusem.

B. Adamiak, nawiązując do koncepcji T. Bigi, stwierdziła, że wyróżniamy dwa rodzaje środków przymusu państwowego: środki egzekucyjne i sankcje karne. Środki egzekucyjne posiadają szczególne znaczenie dla wykonania aktu administracyjnego, prowadząc bezpośrednio do jego wykonania. Sankcje karne działają natomiast pośrednio, gdyż prawna możliwość ich zastosowania wpływa prewencyjnie na zobowiązanego, skłaniając go do wykonania aktu¹². Autorka nie zalicza jednak sankcji karnych do narzędzi administracyjnych. Współcześnie egzekucję administracyjną i środki egzekucyjne wiąże się z sankcją administracyjną, chociaż w prawie polskim brak jest legalnej definicji sankcji administracyjnej.

Pojęcie sankcji administracyjnej czy sankcji w prawie administracyjnym nie do końca oddaje istotę rzeczy, gdyż normy prawa administracyjnego sankcjonowane są za pomocą sankcji należących do innych dziedzin prawa (sankcje karne, służbowe, porządkowe, odpowiedzialność odszkodowawcza z prawa cywilnego). Sankcja karna nie jest sankcją administracyjną ani sankcją w prawie administracyjnym. Pojęcie sankcji prawnych w prawie administracyjnym należy utożsamiać z tymi skutkami naruszenia prawa lub niewykonania prawa, które mają swoją normatywną podstawę w powszechnie obowiązujących przepisach prawa administracyjnego. Sankcją administracyjną w ujęciu szerokim jest dolegliwość o charakterze pieniężnym lub innym stosowana przez organ

⁹ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, nr 34, Kraków 1968, s. 91; J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 135.

¹⁰ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 190.

¹¹ *Idem*, *Postępowanie administracyjne, wedle wykładów uniwersyteckich opracował Henryk Kawalec*, Lwów 1938, s. 96–98.

¹² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 496.

administracji publicznej z powodu naruszenia prawa, natomiast w ujęciu wąskim jest sankcja egzekucyjna w administracji, niosąca w swej treści zapowiedź przymusu¹³.

Polskie ustawodawstwo przez długi czas nawiązywało do podziału dokonanego przez T. Bigę. Zarówno w okresie międzywojennym, jak i w latach powojennych organy administracji publicznej wyposażone były bowiem w kompetencje należące do sfery prawa karnego – stosowały kary za niewykonanie obowiązków administracyjnych¹⁴. Opierając się na regulacjach prawnych obowiązujących w okresie międzywojennym, wyróżniano postępowanie w karnych sprawach administracyjnych, w niekarnych sprawach administracyjnych oraz egzekucję „polityczną” (administracyjną). Do zakresu tzw. prawa karno-administracyjnego należały te przepisy prawne, które wchodziły w zakres orzecznictwa organów administracji państwowej, działających na podstawie przepisów art. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym¹⁵. W okresie powojennym w doktrynie prawa administracyjnego i prawa karnego dominował pogląd, że nie ma materialnej różnicy między orzecznictwem karno-administracyjnym a orzecznictwem sądowym¹⁶. Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym¹⁷ wprowadzała nowy model orzecznictwa, polegający na utworzeniu odrębnej kategorii organów orzekających (kolegiów) i zerwaniu powiązań z wymiarem sprawiedliwości przez likwidację sądowej kontroli tego orzeczenia. Aż do 1971 r. prawo karno-administracyjne zajmowało miejsce prawa wykroczeń, a jego usytuowanie budziło wiele zastrzeżeń. F. Longchamps twierdził, że „do prawa administracyjnego nie należy nic co dotyczy karania i zagrożenia nim określonych czynów [...] to wyraźne cięcie łączy zupełnie ze sfery prawa administracyjnego prawo określające wykroczenia i ich represję, a tzw. orzecznictwo karno-administracyjne nie należy do administracji publicznej”¹⁸. Podobne stanowisko prezentował Z. Leoński, zauważając, że postępowanie w sprawach wykroczeń należało zawsze do dziedziny procesów karnych, odgrywających dużą rolę z punktu widzenia zabezpieczenia interesów administracji¹⁹. Również J. Borkowski uznał postępowanie karno-administracyjne za postępowanie typu represyjnego²⁰. Należy podkreślić, że stosowanie sankcji karnej przez organy administracji publicznej było

¹³ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 59–60.

¹⁴ J. Jendrośka, *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, Wrocław 1978, s. 133.

¹⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 365, z późn. zm.

¹⁶ J. Jendrośka, *Karne zabezpieczenie wykonania dyrektyw administracji państwowej*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 297; M. Olszewski, *Podstawowe założenia postępowania w sprawach o wykroczenia w PRL*, Łódź 1973, s. 16.

¹⁷ Dz. U. Nr 66, poz. 454, z późn. zm.

¹⁸ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 12.

¹⁹ Z. Leoński, *Istota postępowania w sprawach wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 3, s. 91.

²⁰ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 111.

rozwiązaniem przejściowym i doprowadziło do przekształcenia modelu nakładania przez administrację środków karnych w model stosowania środków egzekucyjnych – niewątpliwie skuteczniejszych do realizacji zadań administracji. Jako następstwo realizacji art. 237 Konstytucji RP²¹ kolegia do spraw wykroczeń usytuowano przy sądach rejonowych, a w 2001 r. kodeks postępowania w sprawach wykroczenia²² przekazał te sprawy do właściwości sądów. Obowiązująca Konstytucja RP stanowi, że kara może być wyłącznie wymierzana na drodze sądowej.

Sankcji karnej nie można utożsamiać z instytucją kary pieniężnej. Ta bowiem nie jest ani instytucją prawa karnego, ani postępowania przymusowego, lecz odrębną instytucją prawną. O istocie sankcji decyduje bowiem nie nazwa, ale jej charakter. Instytucja kary pieniężnej oznacza sankcję, której zadaniem jest osiągnięcie pewnych celów stawianych administracji publicznej. Kara administracyjna jest specyficzną formą przymusu państwowego. Tworzy ona z przymusem egzekucyjnym wspólny element wykonania obowiązku publicznoprawnego, nie będąc jednak w bezpośrednich relacjach z egzekucją administracyjną (takie ujęcie nawiązuje w pewnym sensie do koncepcji wypracowanej przez T. Bigę). Kary administracyjnej nie można przeciwstawiać sankcji egzekucyjnej, nie koliduje ona bowiem z egzekucją. „Obie sankcje mają wspólny cel – przymuszenie do wykonania obowiązku. Ta forma przymusu – o charakterze prewencyjnym – związana jest z konkretyzacją obowiązku i stosowana w sytuacji, gdy nie da się podmiotu przymusić sankcją egzekucyjną do wykonania obowiązku. Kara jest sposobem przymuszenia podmiotu do przestrzegania w przyszłości przepisów prawa administracyjnego w sytuacji naruszenia już przez niego normy tego prawa”²³.

W koncepcji przymusu egzekucyjnego T. Bigo zwracał uwagę na jego dwie zasadnicze cechy. Po pierwsze, musi istnieć opór, nieposłuszeństwo wobec prawa (przymus i nieposłuszeństwo są korelatami pojęciowymi), a po drugie konieczny jest tytuł wykonawczy, stwierdzający zgodność z prawem żądania, które ma zostać wykonane w drodze przymusowej – czyli „musi istnieć pośrednie ogniwo między normą prawną a zarządzeniem egzekucji”²⁴. Niewątpliwie są to dwa elementy niezbędne do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Niemniej dla dopuszczalności egzekucji administracyjnej należy wyróżnić jeszcze jej podstawę prawną, zwaną też tytułem egzekucyjnym. Innymi słowy, chodzi o źródło obowiązku podlegającego przymusowemu wykonaniu. Są dwie grupy tych źródeł (podstaw prawnych). Po pierwsze, obowiązki podlegające przymusowemu wykonaniu (zarówno o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym) mogą wynikać

²¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

²² Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia – Dz. U. z 2008 r., Nr 113, poz. 848, z późn. zm.

²³ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 92.

²⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 152.

wprost z przepisów prawa, a więc bez konieczności ich konkretyzowania. Po drugie, obowiązki te mogą wynikać z administracyjnych aktów indywidualnych (decyzje, postanowienia), dokumentów pochodzących od administrowanych (deklaracje podatkowe, zgłoszenia celne), i wyjątkowo od orzeczeń sądowych.

Profesor T. Bigo zwracał uwagę, że „w administracji mamy często do czynienia z manifestacjami przymusu, który nie da się zakwalifikować do żadnej z dwóch kategorii (kara i egzekucja) przymusu – a przynajmniej – bez zastrzeżeń tego uczynić nie można”²⁵. Postawił zatem pytanie: „czy w administracji występuje trzecia kategoria przymus policyjny?”²⁶. Autor zwracał też uwagę, że na przestrzeni dziejów pojęcie policji ewoluowało od elementów statycznych – stan, dobry porządek państwowy, do elementów dynamicznych jako funkcji i działalności organów państwowych „przede wszystkim naczelnej władzy państwowej, zmierzającej do zapewnienia dobrego stanu w państwie”²⁷. Koncepcja policji administracyjnej T. Bigo stanowi trwały wkład w rozwój nauki o przymusie administracyjnym. Autor wskazał na podstawowe cechy policji administracyjnej i dokonał rozróżnienia pojęć policji administracyjnej oraz pieczy administracyjnej. Policja administracyjna stanowi:

„jeden kierunek działalności administracyjnej, mianowicie działalność, która przy zagrożeniu względnie użyciu przymusu zmierza do zwalczania i zapobiegania naruszeniom porządku publicznego. Jest to jedna strona działalności władz administracji publicznej, przenikająca wszystkie działy administracji wewnętrznej. Policja nie stanowi w tym znaczeniu jakiegoś osobnego działu administracji. Policja jest tylko jednym kierunkiem działalności administracyjnej. Dopelnieniem jej jest piecza administracyjna. Podczas gdy policja ma charakter negatywny – zapobiega naruszeniom porządku publicznego – to piecza jest działalnością pozytywną, zmierza bezpośrednio lub pośrednio do zaspokojenia potrzeb zbiorowych”²⁸.

Istotne dla pojęcia policji są dwie cechy. Po pierwsze, jest to środek, którym operuje władza administracyjna, tj. przymus (jest to środek działania policyjnego), a po drugie – cel działalności, tj. utrzymanie porządku publicznego²⁹.

²⁵ *Ibidem*, s. 154.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, s. 165.

²⁹ *Ibidem*, s. 165–166.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2007.
- Bigo T., *Postępowanie administracyjne, wedle wykładów uniwersyteckich opracował Henryk Kawalec*, Lwów 1938.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932.
- Borkowski J., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976.
- Borucka-Arctowa M., Woleński J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1998.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, nr 34, Kraków 1968.
- Jendrośka J., *Karne zabezpieczenie wykonania dyrektyw administracji państwowej*, [w:] T. Rabaska T., Łętowski J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978.
- Jendrośka J., *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym*, [w:] Z. Rybicki, M. Grodzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, Wrocław 1978.
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.
- Leoński Z., *Istota postępowania w sprawach wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 3.
- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006.
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993.
- Olszewski M., *Podstawowe założenia postępowania w sprawach o wykroczenia w PRL*, Łódź 1973.
- Radwanowicz J., *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.

* * *

Streszczenie: Wypracowana przez T. Bigę koncepcja przymusu administracyjnego opiera się na założeniu, że jest on stałym, immanentnym elementem władztwa administracyjnego. T. Bigo zwraca uwagę, że przymus administracyjny (państwowy) występuje w dwóch postaciach: egzekucji i kary. Zachowanie się sprzeczne z nakazami prawnymi powoduje uruchomienie sankcji prawnych i to albo w formie egzekucji, albo też

w formie kary. Egzekucja jest zatem formą przymusu państwowego, której istotą i celem nie jest represja. Egzekucja polega na przymusowym wykonaniu nakazów prawnych, czyli realizowaniu przymusowych sytuacji przewidzianych przez prawo.

Słowa kluczowe: przymus administracyjny, egzekucja administracyjna, sankcja administracyjna, obowiązek publicznoprawny, wykonanie obowiązku, kara administracyjna.