

Koncepcja kar administracyjnych w ujęciu Tadeusza Bigi

Współcześnie obserwuje się szczególny rozrost regulacji sankcji administracyjnych, w tym administracyjnych kar pieniężnych. Prawodawca coraz częściej sięga po kary administracyjne jako adekwatną odpowiedź na zachowania jednostek naruszających obowiązujący porządek normatywny. Instytucja kar administracyjnych we współczesnym ujęciu swoim rodowodem sięga lat 60. XX w.¹, choć jeszcze w tamtym okresie spotkać można było pogląd, w myśl którego „do prawa administracyjnego nie należy nic, co dotyczy karania i zagrożenia nim określonych czynów”². Nie oznacza to jednak, że we wcześniejszym okresie rozwoju administracji zupełnie obca jej była funkcja karania. Za ponadczasowe można uznać stwierdzenie, że „tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niedopełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne”³.

W klasycznym ujęciu, którego znamienitym reprezentantem był Tadeusz Bigo, problematyka kar administracyjnych rozpatrywana była w płaszczyźnie karno-administracyjnej.

T. Bigo zauważał, że:

„Kara administracyjna jest dziedziną, która doskonale ilustruje różnorodność administracji. Nakładanie kar jest według panujących poglądów, którym i prawo pozytywne dało wyraz, atrybucją sądów. Stąd powstał problem prawa karno-administracyjnego, który streszcza się w pytaniu, jaki jest stosunek prawa karno-administracyjnego do prawa karno-sądowego”⁴.

¹ M. Laskowska, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 117.

² F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 12.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, Dz. U. Nr 31, poz. 392.

⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. Tadeusza Bigo*, Wrocław 1948, s. 155.

Jednym z nurtów badań naukowych podjętych przez T. Bigo było właściwe usytuowanie kar administracyjnych w systemie prawa. Oddanie w ręce administracji oręża, jakie stanowiły kary administracyjne (*sensu stricto*), w naturalny sposób rodziło pytanie o zasadnicze dystynkcje między nimi a karami kryminalnymi, a także znalezienie właściwych cech, które miały je wyróżniać spośród innych instrumentów prawnych będących w dyspozycji organów administracji.

T. Bigo wskazywał na występowanie dwóch przeciwstawnych teorii – a właściwie grup teorii w zakresie wzajemnych relacji między karami administracyjnymi a karami kryminalnymi. W myśl pierwszej z nich – między nimi istnieje różnica jakościowa i są to zgoła odrębne funkcje państwowe, z kolei w myśl drugiej chodzi natomiast o różnicę organizacyjną (tzw. różnicę stopnia), przy czym funkcja i istota obu kar pozostają tożsame.

Konsekwencje przyjęcia każdej z teorii były odmienne. Akceptacja poglądu o różnicy jakościowej prowadziła do konstatacji, że funkcja karno-administracyjna stanowi funkcję administracyjną i jej własną domenę, a administracja orzekająca karnie nie czyni tego w zastępstwie sądów, lecz porusza się po własnym terenie. Zwolennicy drugiej przyjmowali zaś, że administracja sprawuje funkcje karania w zastępstwie sądów, gdyż spełnia funkcje przypisane ze swej istoty sądownictwu.

Autor dostrzegał, że spór, o którym mowa, ma wymiar nie tylko teoretyczny, lecz także praktyczny, bo znajdujący odzwierciedlenie w procesie stosowania prawa. Uznanie, że władza administracyjna, sprawując orzecznictwo karno-administracyjne, czyni to w zastępstwie sądów, przesądzało bowiem o konieczności zagwarantowania jednostce standardów przypisanych tradycyjnie odpowiedzialności karnej.

T. Bigo zauważał, że:

„O rozgraniczeniu właściwości w zakresie orzecznictwa karnego nie decydują kryteria ściśle prawne lecz względy oportunistyczne polityki prawnej, t.zn. zapewnienie administracji autorytetu, sprężystości i odciążenia sądów karnych”⁵.

W drugim obszarze badań, nakierowanych na próbę znalezienia właściwego usytuowania kar administracyjnych w obszarze prawa administracyjnego, T. Bigo rozpatrywał kary administracyjne z perspektywy szerszego pojęcia sankcji administracyjnych.

„Państwo jako organizacja przymusowa rozporządza siłą dla przeprowadzenia swej woli. Przymus państwowy przejawia się przede wszystkim w dwojakiej postaci – egzekucji i kary. Zachowanie się sprzeczne z nakazami prawnymi powoduje uruchomienie sankcji prawnych i to albo w formie egzekucji, albo też w formie kary”⁶.

⁵ *Ibidem*, s. 157.

⁶ *Ibidem*, s. 150.

Mając na uwadze występowanie obu (wskazanych powyżej) rodzajów przymusu administracyjnego, kolejnym krokiem było ich zestawienie z uwzględnieniem podstawowych różnic między nimi oraz zaakcentowaniem cech im wspólnych. Wspólnym mianownikiem obu środków miało być to, że stanowiły one reakcję na nieposłuszeństwo wobec norm prawnych – oczywiste było bowiem, że tam, gdzie działanie jednostki pozostawało w zgodzie z prawem, nie zachodziła potrzeba sięgania ani po karę, ani po egzekucję. Zasadność korzystania z obu instrumentów aktualizowała się dopiero w momencie, gdy adresat norm nie realizował ciążyących na nim powinności, które z nich wynikały.

T. Bigo pierwszeństwo przed karami administracyjnymi przypisywał środkom egzekucyjnym i jak wskazywał:

„Represja nie jest tym instrumentem, przy pomocy którego administracja może osiągać swój cel. Administracja powinna przede wszystkim być wyposażoną dostatecznie w środki egzekucyjne. Dlatego w prawie administracyjnym na pierwszy plan wysuwa się egzekucja jako sankcja”⁷.

Za cechę różnicującą kary administracyjne i egzekucję autor uznawał przede wszystkim ich cel. Przy egzekucji nakierowany miał on być przede wszystkim na przymusową realizację stanu faktycznego uznawanego przez normę prawną za pożądany, tj. taki, który powinien zaistnieć, gdyby adresat dobrowolnie wykonał obowiązek zeń wynikający. Nie chodziło zatem o odpłatę czy represję – choć nie budziło wątpliwości, że stanowiła ona pewną dolegliwość, lecz o wymuszenie zachowania wymaganego przez prawo.

„Kara egzekucyjna jest wprawdzie rezultatem, konsekwencją nieposłuszeństwa, ale jest nastawiona na przyszłość i zmierza do zmuszenia do zachowania zgodnego z prawem”⁸.

Sankcja egzekucyjna postrzegana była jako środek zmierzający do celu, jakim było przymuszenie do wymaganego przez prawo zachowania się.

Tymczasem kara administracyjna nakierowana była na wytworzenie zupełnie nowego stanu faktycznego – takiego, który miał być postrzegany przez jednostkę jako odpłata za nieposłuszeństwo.

„Kara administracyjna w ścisłym znaczeniu jest formą represji, stosowaną dlatego, że zobowiązany zachował się niezgodnie z prawem t.j. naruszył porządek prawny. Karę administracyjną stosuje się «quia peccatum est»”⁹.

⁷ *Ibidem*, s. 150.

⁸ *Ibidem*, s. 163.

⁹ *Ibidem*, s. 162.

Kolejna różnica miała tkwić w swobodzie organu przy stosowaniu każdego z instrumentów. T. Bigo dostrzegał, że administracja, stosując środki przymusu egzekucyjnego, w pewnych granicach korzysta ze swobodnego uznania, gdyż ocenia wprzód, czy środek, który ma być zastosowany, doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu.

Inaczej kwestia ta wyglądać miała, gdy chodziło o stosowanie kar administracyjnych. Władza administracyjna nie rozporządzała w tej materii swobodnym uznaniem. Stwierdzenie, że została naruszona norma ustawowa, skutkować musiało w konsekwencji obligatoryjnym wymierzeniem kary.

Kary egzekucyjne od kar administracyjnych odróżniać miała dodatkowo możliwość cofnięcia raz zastosowanego środka prawnego. Jak wskazywał T. Bigo – raz nałożonej kary administracyjnej nie można było cofnąć, w odróżnieniu od sankcji egzekucyjnej, gdzie możliwość ta zachodziła w sytuacji, gdy jej stosowanie stało się bezprzedmiotowe.

Każdy z instrumentów cechowała właściwa mu forma zagrożenia. W sferze egzekucyjnej zastosowanie środka musiało być każdorazowo poprzedzone indywidualnym zagrożeniem przybierającym postać pisemną lub też co najmniej ustną. Karę administracyjną *sensu stricto* charakteryzowało zagrożenie zawarte w normie ustawowej, a więc zagrożenie generalne.

Charakter kary egzekucyjnej jako środka nakierowanego na działanie prospektywne wyłączał w stosunku do niej stosowanie zasady *ne bis in idem* – karę należało stosować, dopóty nie osiągnie się celu, któremu miała ona służyć, a więc doprowadzenia do realizacji normy prawnej przez jej adresata (w praktyce przepisy prawa pozytywnego ograniczały możliwość wielokrotnego stosowania kar egzekucyjnych). W opozycji do tego, represyjny charakter kar administracyjnych przesądzał, że zakaz podwójnego karania za ten sam czyn stanowił jedną z gwarancji odpowiedzialności karno-administracyjnej.

Gdy chodzi o zakres podmiotowy obu środków, T. Bigo dostrzegał, że uniezależnienie stosowania kar egzekucyjnych od winy, pozwoliło ich adresatami uczynić nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne. Tymczasem odpowiedzialność karno-administracyjna, podobnie jak odpowiedzialność karna, wymagała przypisania sprawy winy, co z kolei przesądzało o tym, że kary administracyjne mogły być kierowane wyłącznie do osób fizycznych.

Wskazać należy, że pojęcie kar administracyjnych we współczesnym rozumieniu znacząco odbiega od znaczenia, jakie nadawano temu terminowi w czasach twórczości badawczej T. Bigi. Dawna odpowiedzialność karno-administracyjna została obecnie wyraźnie przypisana materii prawa karnego *sensu largo*, a konstytucyjna zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP¹⁰) przesądziła o usądownieniu odpowiedzialności w sprawach o wykroczenia. Nie oznaczało to jednak pozbawienia

¹⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

administracji możliwości stosowania sankcji (w tym kar administracyjnych) z tytułu deliktów administracyjnych i to właśnie przede wszystkim te instrumenty pozostają dzisiaj w obszarze zainteresowań naukowych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.

Bibliografia

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

Bojanowski E., Żukowski K. (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.

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

* * *

Streszczenie: Postrzeganie kar administracyjnych w czasach twórczości naukowej Profesora Tadeusza Bigi istotnie różniło się od ich współczesnego ujmowania. Powodem tego było sytuowanie ich przez ustawodawcę w płaszczyźnie prawa karno-administracyjnego. W doktrynie powstały dwie przeciwstawne teorie odnośnie do wzajemnych relacji między karami administracyjnymi a charakterystycznymi dla prawa karnego – karami kryminalnymi. Pierwsza z nich bazowała na twierdzeniu o różnicy jakościowej – funkcja karno-administracyjna miała stanowić domenę administracji, która stosując kary administracyjne, nie czyniła tego w zastępstwie sądów, lecz poruszała się po własnym terenie. Teoria o różnicy organizacyjnej głosiła tożsamą istotę i funkcję obu kar. W kręgu zainteresowań badawczych Profesora Bigi mieściło się ponadto właściwe usytuowanie kar administracyjnych w obszarze prawa administracyjnego. Autor eksponował zasadnicze różnice między nimi a innym rodzajem przymusu administracyjnego w postaci sankcji egzekucyjnej (różnicę celu, swobodę organu przy stosowaniu każdego z instrumentów, możliwość cofnięcia raz zastosowanego środka).

Słowa kluczowe: prawo karno-administracyjne, sankcje administracyjne, kary administracyjne.

