

**Dr Monika Chlipała**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0001-6216-2601

e-mail: chlipalm@uek.krakow.pl

# Sankcje administracyjne o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia

## Administrative sanctions of non-monetary nature – selected issues

### Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki sankcji administracyjnych o charakterze niepieniężnym, które obok administracyjnych kar pieniężnych są ważnym obszarem w prawie administracyjnym. Celem artykułu jest identyfikacja rodzajów oraz zasad stosowania sankcji administracyjnych niepieniężnych na podstawie wybranych regulacji prawa materialnego. Artykuł zawiera charakterystykę rodzajów sankcji niepieniężnych, do których zaliczono: cofnięcie uprawnienia, ograniczenie zakresu uprawnienia, zawieszenie uprawnienia oraz nałożenie obowiązku o charakterze niepieniężnym. Zostały także przedstawione zagadnienia dotyczące zasad stosowania sankcji niepieniężnych, w szczególności zasady proporcjonalności. W obowiązującym stanie prawnym regulacje dotyczące sankcji niepieniężnych nie tworzą jednolitego modelu normatywnego. Zauważalny jest w szczególności brak zbiorczego unormowania rozwiązań pozwalających na indywidualizację odpowiedzialności, co nie wpływa korzystnie na sytuację prawną jednostki, ponieważ stosowanie sankcji jest zawsze ingerencją w sferę przyznanego jej uprzednio uprawnienia.

**Słowa kluczowe:** sankcja administracyjna, cofnięcie uprawnienia, zasada proporcjonalności

JEL: K23

### Wprowadzenie

Sankcje administracyjne są stałym elementem obowiązującego porządku prawnego, stanowiąc również przedmiot zainteresowania doktryny oraz orzecznictwa<sup>1</sup>. Można zauważyć, że jeden z głównych wątków poruszanych w tej tematyce dotyczy administracyjnych kar pieniężnych. Jest to kategoria sankcji szeroko unormowana w regulacjach materialnoprawnych oraz procesowych, co uzasadnia traktowanie jej jako podstawowej. Zarazem jednak kary pienięż-

### Abstract

The article deals with the issue of non-monetary administrative sanctions, which, apart from administrative fines, are an important area in administrative law. The aim of the article is to present, on the basis of selected regulations of substantive law, the types and principles of applying non-monetary administrative sanctions. The article covers the types of non-monetary sanctions, which include: withdrawal of the rights, limitation of the scope of the rights, suspension of the rights and imposition of a non-pecuniary obligation. The issues concerning the principles of applying non-monetary sanctions, in particular the principle of proportionality, were also presented. Under the current legal status, the regulations on non-monetary sanctions do not create a uniform normative model. In particular, the lack of collective normalization of solutions allowing for the individualization of responsibility is noticeable, which does not have a positive effect on the legal situation of an individual, as the application of sanctions is always an interference with the sphere of the rights previously granted to him.

**Keywords:** administrative sanction, withdrawal of the rights, the principle of proportionality

ne nie wyczerpują problematyki sankcji administracyjnych, bowiem obok nich wyróżnia się także obecne w materiale normatywnym sankcje niepieniężne.

Celem artykułu jest identyfikacja rodzajów oraz zasad stosowania sankcji administracyjnych. Warto sięgnąć do wybranych regulacji materialnoprawnych stanowiących egzemplifikację norm upoważniających do stosowania sankcji niepieniężnych. Zainteresowanie wskazaną tematyką uzasadnia także fakt, że przepisy prawne dotyczące sankcji niepieniężnych mają charakter rozproszony. Ustawy material-

ne, wprowadzające podstawy prawne do stosowania sankcji niepieniężnych, nie zawsze wyodrębniają je w rozdziałach zatytułowanych „sankcje administracyjne”. Występuje także brak zbiorczego unormowania reguł procesowych dotyczących stosowania tych sankcji. Z takim uregulowaniem mamy do czynienia wyłącznie w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych, na co wskazują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego<sup>2</sup>.

W artykule przyjęto rozumienie sankcji administracyjnej odpowiadające, jak się wydaje, najczęściej prezentowanemu sposobowi ujmowania tego terminu w doktrynie. W literaturze przedmiotu zostały sformułowane definicje sankcji administracyjnych, w których wskazuje się, że sankcje administracyjne stanowią niekorzystne konsekwencje naruszenia norm prawa administracyjnego. Wynikają bezpośrednio z przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub z wydawanych na ich podstawie aktów organów administracji publicznej (zob. Stahl, 2011, s. 22–26; Wincenciak, 2008, s. 73). Istotą sankcji administracyjnych jest pogorszenie sytuacji prawnej adresata wyrażające się w nałożeniu na niego obowiązku lub pozbawieniu uprawnienia (zob. Lewicki, 2002, s. 25; Kruk, 2013, s. 172).

Na tle przytoczonych stanowisk powstaje pytanie, czy mając na uwadze tematykę artykułu, występuje potrzeba modyfikacji definicji sankcji administracyjnej, która ma charakter ogólny i obejmuje zarówno sankcje o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. Pytanie jest zasadne także w kontekście legalnej definicji administracyjnej kary pieniężnej, zgodnie z którą przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej<sup>3</sup>.

Odnosząc się do postawionego pytania, można przyjąć, że przedstawiane definicje sankcji administracyjnej nie wymagają zmiany w odniesieniu do sankcji niepieniężnych. W doktrynie, także przy sankcjach niepieniężnych zaznacza się, że są one skutkiem naruszenia prawa przez jednostkę (Kruk, 2013, s. 198) i ze względu na to naruszenie jednostka doznaje niekorzystnych skutków prawnych (Frączak, 2011, s. 119). Wymierzenie sankcji prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej jednostki (Żelasko-Makowska, 2017, s. 93). Sankcja niepieniężna nie obejmuje jednak każdego przypadku wystąpienia wobec jednostki negatywnej dolegliwości o charakterze niepieniężnym. Dla odróżnienia sankcji niepieniężnych od innych dolegliwości warto używać szerszego określenia, jakim są niekorzystne (negatywne, ujemne) konsekwencje prawne o charakterze niepieniężnym. Termin ten obejmuje zarówno sankcje niepieniężne, które są związane z naruszeniem prawa przez jednostkę, jak i inne ujemne następstwa, do wystąpienia których nie dochodzi w wyniku naruszenia prawa przez jednostkę, ale może ona swoim zachowaniem przyczynić się do ich powstania (np. wygaśnięcie prawa w związku z nierealizowa-

niem uprawnienia; Kruk, 2013, s. 198<sup>4</sup>), bądź też nie (np. cofnięcie koncesji w razie zagrożenia porządku i bezpieczeństwa publicznego spowodowanego niezależną od przedsiębiorcy sytuacją polityczną czy sankcja nieważności; Kruk, 2013, s. 201–204). W prawie administracyjnym negatywne konsekwencje wobec jednostki nie zawsze są związane z naruszeniem przez nią prawa. Wspólnym elementem sankcji niepieniężnych oraz innych niekorzystnych konsekwencji prawnych o charakterze niepieniężnym jest tożsamość skutku. W obydwu przypadkach po stronie jednostki dochodzi do utraty możliwości korzystania z przyznanego wcześniej uprawnienia. Warto także uzupełnić, że taki sam rodzaj dolegliwości, np. cofnięcie uprawnienia, jest stosowany w razie naruszenia prawa przez jednostkę, jak również wystąpienia innych, niezależnych od jej zachowania przesłanek. Ustawodawca nie oddziela sankcji niepieniężnych, w rozumieniu przyjętym w artykule, od innych konsekwencji prawnych o charakterze niepieniężnym.

### Rodzaje sankcji administracyjnych niepieniężnych w prawie materialnym

Sankcje administracyjne, w tym także te o charakterze niepieniężnym, są traktowane jako jedna z podstawowych instytucji prawa materialnego, niezbędna do zapewnienia jego wykonywania (Nowicki, 2012, s. 671). Wypowiedź J. Zimmermanna (2013, s. 237) przyjmująca, że nie istnieje jednolity zbiór sankcji administracyjnych, odnosi się także do sankcji o charakterze niepieniężnym. Można również podzielić konstatację sformułowaną przez E. Kruka (2013, s. 207), zgodnie z którą „różnorodność administracyjnych sankcji niepieniężnych powinna umożliwiać administracji odpowiednie reagowanie w przypadkach naruszenia prawa”. Wyróżnienie rodzajów sankcji niepieniężnych wymaga uwzględniania obowiązującego materiału normatywnego zawierającego kompetencje do ich stosowania. Bliższą analizę aktów prawnych można poprzedzić wyszczególnieniem sankcji niepieniężnych polegających na ingerencji w uprawnienie (zob. Trybka, 2018, s. 89–103) oraz sankcji nałożenia określonego obowiązku.

Podstawowe rodzaje sankcji niepieniężnych dotyczą oddziaływania na korzystanie przez jednostkę z przyznanego jej uprzednio uprawnienia. Źródłem nabycia uprawnienia przez jednostkę mogą być: norma materialna bezpośredniego stosowania, norma materialna pośredniego stosowania wymagająca konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej lub wpisu do rejestru oraz milczenie organu (Górski & Kierzkowska, 2011, s. 275). Sankcje administracyjne, w tym niepieniężne, występują przede wszystkim w sytuacjach, gdy podmiot nie wykonuje normy skonkretyzowanej „drogą aktu administracyjnego lub innego działania indywidualnego i konkretnego, w wyniku którego podmiot administrowany uzyskał określone prawa lub obowiązki” (Zimmermann, 2013, s. 236).

Sankcja niepieniężna, która wpływa na sposób korzystania z uprawnienia, może mieć różny charakter. Po pierwsze, wyróżniamy sankcje, których zastosowanie niweczy na stałe możliwość korzystania z uprawnienia w ten sposób, że prowadzi do jego utraty, polegając – w zależności od rodzaju uprawnienia i źródła jego nabycia – na cofnięciu bądź zakazie wykonywania określonej działalności. Po drugie, oddziaływanie sankcji niepieniężnej na uprawnienie administracyjnoprawne może mieć charakter ograniczający korzystanie z tego uprawnienia. Taki wpływ sankcji wyraża się w tym, że jej zastosowanie prowadzi do zmiany zakresu korzystania z uprawnienia albo czasowego wstrzymania czynienia użytku z uprawnienia.

W materiale normatywnym pozbawienie uprawnienia najczęściej jest określone jako jego cofnięcie. Sankcja cofnięcia uprawnienia dotyczy cofnięcia koncesji lub zezwolenia na wykonywanie określonego rodzaju działalności gospodarczej (Bojanowski, 2005, s. 49–56). Znajduje ona zastosowanie w przypadkach dopuszczenia się przez uprawnionego naruszenia prawa, które – w zależności od unormowania – obejmuje naruszenie przepisów ustawy, określane niekiedy jako rażące oraz postanowień zawartych w decyzji. Cofnięcie uprawnienia może występować jako sankcja wyłączna albo alternatywa, wtedy gdy ustawodawca upoważnia organ do wyboru między cofnięciem a zmianą zakresu uprawnienia. Tytułem egemplifikacji można powołać unormowanie zawarte w ustawie o ochronie osób i mienia, zgodnie z którym organ koncesyjny cofa koncesję albo zmienia jej zakres, w przypadku gdy przedsiębiorca rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone przepisami prawa<sup>5</sup>. Ustawa – Prawo lotnicze stanowi, że w przypadku gdy zarządzający rażąco naruszył przepisy ustawy, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, w drodze decyzji administracyjnej, wzywa go do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu Prezes Urzędu cofa zarządzającemu zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego lub wykreśla lotnisko z rejestru lotnisk<sup>6</sup>. Trzeba dodać, że tak jak cofnięcie uprawnienia nie zawsze stanowi konsekwencję naruszenia prawa, tak samo wykreślenie z rejestru nie w każdym przypadku ma charakter sankcyjny, ponieważ może do tego dojść np. na wniosek podmiotu zakładającego lotnisko.

Przesłanką cofnięcia uprawnienia może być zaniechanie działania, do którego jednostka jest zobowiązana na podstawie przepisów prawa, które może polegać na niewykonaniu wynikającego z ustawy obowiązku (np. cofnięcie pozwolenia na broń na skutek naruszenia przez posiadacza broni obowiązku zawiadomienia o jej utracie – Kąkol, 2021, art. 18) bądź też nieusunięciu stwierdzonych nieprawidłowości (np. cofnięcie alternatywnych sposobów spełnienia wymagań, jeżeli zarządzający lotniskiem w terminie wskazanym w protokole kontroli nie usunął stwierdzonych w tym protokole nieprawidłowości dotyczących alternatywnych sposobów spełnienia wymagań<sup>7</sup>).

Sposób uregulowania sankcji cofnięcia koncesji bądź zezwolenia nie funkcjonuje jako ujednolicony model norma-

tywny. W szczególności warto wskazać, że w niektórych unormowaniach cofnięcie koncesji jest poprzedzane obowiązkiem wezwaniem do usunięcia naruszeń. Zgodnie z ustawą – Prawo geologiczne i górnicze, w przypadku gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, dotyczące zwłaszcza ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji (...), organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń. W przypadku gdy przedsiębiorca nie wykona wydanego postanowienia, organ koncesyjny może bez odszkodowania cofnąć koncesję<sup>8</sup>. W tym rozwiązaniu istotne jest to, że organ wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń w sytuacji, gdy ów przedsiębiorca się ich dopuszcza, co wskazuje na to, że rozwiązanie ostateczne, jakim jest cofnięcie koncesji, wymaga podjęcia działań poprzedzających, które mogą doprowadzić do usunięcia naruszenia, a w konsekwencji do braku przesłanki warunkującej zastosowanie sankcji.

Od tego trzeba odróżnić przypadki nakazujące wezwanie przedsiębiorcy przed cofnięciem koncesji, jednak nie z powodu naruszenia prawa. Zgodnie z ustawą o ochronie osób i mienia organ koncesyjny cofa, w drodze decyzji administracyjnej, koncesję na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, jeżeli przedsiębiorca nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją mimo wezwania organu koncesyjnego lub trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją<sup>9</sup>. W tej regulacji, nawiązując do przyjętej w artykule definicji sankcji administracyjnej, mamy do czynienia z negatywną konsekwencją, która ze względu na przesłanki jej zastosowania nie zawiera się w pojęciu sankcji.

Sankcja cofnięcia uprawnienia może być sankcją pojedynczą albo kumulatywną (Kaczocha, 2016, s. 111). Są także unormowania przyjmujące, że cofnięcie koncesji jest pochodną innych działań podjętych wobec przedsiębiorcy. W przypadku cofnięcia przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego, m.in. z powodu prowadzenia działalności niezgodnie z przepisami prawa podatkowego lub uzyskaniem zezwoleniem, Prezes URE cofa koncesję<sup>10</sup>.

Jak wskazano, sankcja cofnięcia uprawnienia pozbawia w sposób trwały możliwości korzystania z niego. W ustawach materialnoprawnych tożsamy skutek występuje także w sytuacjach dopuszczających pozbawienie uprawnienia, które nie jest określane jako cofnięcie, ale unieważnienie. Przykładem takiego działania jest unieważnienie dokumentu paszportowego, jeżeli został wydany z naruszeniem przepisów ustawy, którego dopuściła się jednostka<sup>11</sup>. Konsekwencją niezgodnego z prawem działania jest utrata możliwości korzystania z wydanego dokumentu, który uprawnia do przekraczania granicy. W doktrynie prawo do paszportu jest traktowane jako jeden z rodzajów uprawnień osobowych, czyli ściśle związanych z osobistym statusem jednostki (Kijowski, 2012, s. 259).

Sankcję pozbawiającą możliwości korzystania z uprawnienia stanowi także zakaz wykonywania działalności regulowanej. Ustawodawca określa przesłanki wydania decyzji o zakazie wykonywania tego rodzaju działalności, tworząc katalog zamknięty i dotyczące naruszenia prawa przez przedsiębiorcę, które może polegać na działaniu albo zaniechaniu. Przykładowo, zgodnie z ustawą – Prawo o ruchu drogowym właściwy marszałek województwa wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, w przypadku gdy:

- 1) przedsiębiorca złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 75ab ust. 2 pkt 3, niezgodne ze stanem faktycznym;
- 2) przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez marszałka terminie;
- 3) stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę<sup>12</sup>.

Do sankcji ograniczających korzystanie z uprawnienia można zaliczyć zmianę zakresu uprawnienia oraz zawieszenie uprawnienia. Zmiana zakresu uprawnienia dotyczy koncesji lub zezwolenia i znajduje zastosowanie w razie wystąpienia przesłanek tożsamyh z cofnięciem uprawnienia. O tym, czy w danym przypadku znajdzie zastosowanie zmiana zakresu uprawnienia, czy też jego cofnięcie decyduje organ, działając w ramach uznania administracyjnego<sup>13</sup>. Omawiana sankcja wpływa na korzystanie z uprawnienia w ten sposób, że wiązka uprawnień, którą dysponuje jednostka, zostaje ograniczona w sposób trwały.

Przejawem ograniczającego oddziaływania sankcji niepieniężnej są także sytuacje, w których adresat przez określony czas nie może korzystać z uprawnienia, doszło bowiem do jego zawieszenia (wstrzymania). W tym przypadku zakres uprawnienia nie ulega zmianie. Biorąc pod uwagę źródło nabycia uprawnienia, można wskazać, że omawiana sankcja występuje w przypadkach, gdy uprawnienie zostało nabyte w drodze decyzji lub w wyniku milczenia organu. Ustawodawca określa przesłanki zawieszenia uprawnienia, które pokrywają się z przesłankami cofnięcia, ponieważ nieusunięcie naruszenia prawa w okresie zawieszania upoważnia organ do zastosowania sankcji ostatecznej, jaką jest cofnięcie. Zgodnie z prawem lotniczym Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego zawiesza pozwolenie na wykonywanie lotów na określony czas, jeżeli dany statek powietrzny, jego silnik lub śmigło przestał spełniać wymagania ustanowione przepisami prawa w zakresie ciągłej zdatności do lotu statku powietrznego. Prezes Urzędu cofa pozwolenie na wykonywanie lotów, jeżeli w okresie zawieszenia tego pozwolenia nie została przywrócona zgodność z przepisami prawa w zakresie ciągłej zdatności do lotu statku powietrznego<sup>14</sup>. Rodzajem zawieszenia uprawnienia jest także regulacja zawarta w powołanej ustawie, zgodnie z którą Prezes Urzędu może, w drodze decyzji administracyjnej, ograniczyć ruch na lotnisku lub zamknąć dla ruchu lotniczego na czas oznaczony lotnisko niespełniające wymagań technicznych lub eksploatacyjnych określonych na podstawie niniejszej ustawy<sup>15</sup>. Bezskuteczny upływ wskazanego terminu, czyli nie-

podjęcie działań mających na celu spełnianie przez lotnisko wymagań technicznych i eksploatacyjnych wskazanych w ustawie, może prowadzić do zastosowania sankcji dalej idącej, jaką jest wykreślenie lotniska z rejestru, co jest równoznaczne z pozbawieniem uprawnienia<sup>16</sup>. Przykładem zawieszenia uprawnienia nabytego w wyniku milczenia organu jest zgoda na wytwarzanie odpadów. W sytuacji naruszenia przez wytwórcę odpadów postanowień ustawy lub działania w sposób niezgodny ze złożoną informacją może zostać zastosowana sankcja w postaci decyzji wstrzymującej prowadzoną działalność (Górski & Kierzkowska, 2011, s. 275)<sup>17</sup>.

Wskazane sankcje niepieniężne w zależności od ich rodzaju stanowią dla jednostki dolegliwość polegającą na pozbawieniu jej możliwości korzystania z uprawnienia w sposób całkowity i trwały (cofnięcie uprawnienia, zakaz wykonywania działalności regulowanej, wykreślenie z rejestru) bądź też częściowy i trwały (zmiana zakresu uprawnienia) albo w sposób tymczasowy (zawieszenie uprawnienia).

Sankcje niepieniężne mogą również prowadzić do nałożenia obowiązku, który nie polega na zapłacie określonej kwoty. Przykładem takiej regulacji jest unormowany w prawie farmaceutycznym nakaz wycofania produktu leczniczego z obrotu, wydawany w drodze decyzji administracyjnej w razie stwierdzenia przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego naruszenia wymagań dotyczących warunków wytwarzania lub importu produktów leczniczych<sup>18</sup>. Sankcja nałożenia obowiązku o charakterze niepieniężnym może polegać na zobowiązaniu podmiotu korzystającego ze środowiska, który negatywnie oddziałuje na środowisko, do ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego<sup>19</sup>.

Omawiana sankcja może także występować jako dodatkowa dolegliwość stosowana w razie nałożenia innej sankcji niepieniężnej. Ustawa – Prawo ochrony środowiska zawiera regulację, zgodnie z którą, jeżeli nie usunięto negatywnych skutków w środowisku powstałych w wyniku prowadzonej działalności, organ właściwy do wydania pozwolenia określa zakres i termin wykonania tego obowiązku w decyzji o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia<sup>20</sup>.

Powyższy katalog wskazuje, że sankcje niepieniężne mogą mieć postać działania polegającego na tym, że jednostka jest zobowiązana do wykonania określonego obowiązku, albo zaniechania, czyli nakazu powstrzymania się od działania w razie cofnięcia uprawnienia czy jego zawieszenia. Jak podkreśla E. Kruk (2013, s. 193), „istotą administracyjnych sankcji niepieniężnych polegających na nałożeniu obowiązku (w związku z naruszeniem prawa) jest zobligowanie ich adresatów do określonego zachowania (tj. działania lub zaniechania)”.

Nałożenie sankcji niepieniężnej w określonych przypadkach prowadzi do wystąpienia dodatkowej dolegliwości, która wynika z ustawy i ma charakter obligatoryjny. Dolegliwość taka wyraża się w zakazie ubiegania się przez określony czas ponownie o koncesję czy zezwolenie w razie wydania decyzji o cofnięciu. Podobny charakter ma regulacja, zgodnie z którą organ może cofnąć koncesję bez odszkodowania, a ponadto przedsiębiorca nie może się domagać

zwrotu opłat poniesionych w związku z wydaniem koncesji<sup>21</sup>. Przedsiębiorca, którego wykreślono z rejestru, może uzyskać ponowny wpis do rejestru w tym samym zakresie działalności gospodarczej nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji dotyczącej wykonywania działalności objętej wpisem<sup>22</sup>. Tego typu unormowania niekiedy określa się jako sankcje dodatkowe, z tym że, jak wskazano, ich stosowanie nie należy do organu.

### Stosowanie sankcji administracyjnych niepieniężnych

Formą działania organu stosującego sankcje administracyjne, w tym niepieniężne, jest decyzja administracyjna wydawana w postępowaniu administracyjnym (Kaczocha, 2016, s. 109). W omawianym obszarze obowiązującymi zasadami są zawsze zasady ogólne zawarte w k.p.a. Natomiast istotność uregulowania zasad stosowania sankcji administracyjnych stanowiła przedmiot orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych oraz doktryny, co przyniosło efekt w postaci wprowadzenia do kodeksu postępowania administracyjnego wspomnianego już rozdziału o administracyjnych karach pieniężnych. Zawarte tam unormowania, z uwagi na swój przedmiot, nie odnoszą się do sankcji niepieniężnych. Dyrektywy dotyczące tych sankcji mogą zawierać ustawy materialne, jednak problematyka ta nie jest przedmiotem zbiorczego unormowania.

W stosowaniu sankcji administracyjnych podkreśla się znaczenie zasady proporcjonalności, określanej także zasadą adekwatności, miarkowania sankcji czy zakazem nadmiernej ingerencji. Niezależnie od rodzaju sankcji, proporcjonalność oznacza, że organ dysponuje środkami pozwalającymi na wybór sankcji najbardziej odpowiedniej dla danego stanu faktycznego. „Miarkowanie sankcji administracyjnych oznacza możliwość ustalania przez organ nakładający sankcję jej wymiaru i zakresu dolegliwości” (Kaczocha, 2013, s. 43). Można przyjąć, że proporcjonalność jest przeciwieństwem automatyzmu działania organu administracyjnego w stosowaniu sankcji administracyjnych. W ustawach materialnych występują następujące unormowania, które można traktować jako przejawy proporcjonalności:

- wezwanie do usunięcia naruszenia prawa,
- upoważnienie do uznania administracyjnego oraz
- zawieszenie uprawnienia.

Wezwanie jednostki do usunięcia naruszenia prawa ma charakter działania poprzedzającego decyzję organu o zastosowaniu określonej sankcji, np. cofnięcia uprawnienia albo ograniczenia jego zakresu. Jest to rozwiązanie odpowiadające zasadzie proporcjonalności, organ bowiem, w razie stwierdzenia naruszenia prawa, w pierwszej kolejności ma obowiązek wystąpienia z wezwaniem. Pozwala to organowi na stopniowanie dolegliwości od środka łagodniejszego do sankcji ostatecznej. Z punktu widzenia jednostki jest to rozwiązanie, które nie prowadzi do utraty uprawnienia, jeżeli stan naruszenia prawa zostanie usunięty.

W obowiązującym stanie prawnym wezwania nie można traktować jako środka poprzedzającego stosowanie każdej sankcji niepieniężnej. Ustawodawca sięga po ten instrument incydentalnie. W przypadkach, gdy jest on stosowany, ma charakter obligatoryjny. Z treści wezwania jednostka powinna wiedzieć, jakie działania ma podjąć w celu uniknięcia sankcji. Ważne jest, aby stosowanie wezwania stanowiło realną możliwość uniknięcia sankcji. „W wezwaniu organ powinien wskazać również stopień naruszeń, ich rodzaj oraz podać motywy uznania stanu rzeczy za naruszający przepisy prawa lub warunki koncesji. Wezwanie nie powoduje dla przedsiębiorcy negatywnych skutków prawnych” (Klimek, 2015). W doktrynie zwrócono uwagę, że ustawodawca nie rozstrzyga, „czy wobec niewykonania wezwania organ powinien wystąpić do przedsiębiorcy z kolejnym wezwaniem. Wydaje się, że organ nie powinien zwlekać ze wszczęciem procedury dotyczącej cofnięcia koncesji lub ograniczenia jej zakresu ze względu na możliwość narażenia się zarzut tolerowania stanu niezgodnego z prawem lub bezczynności. Jeżeli jednak organ koncesyjny uzna za właściwe określenie sposobu usunięcia stwierdzonych naruszeń, powinien to uczynić, wydając stosowne postanowienie” (Klimek, 2015, art. 37). Można postulować, aby w przypadkach zagrożenia sankcją cofnięcia, ograniczenia oraz zawieszenia uprawnienia wezwanie do usunięcia naruszenia prawa stanowiło pierwszy etap działania organu. Pozytywny skutek wezwania nie prowadzi do nałożenia sankcji, co jest zgodne z celem sankcji, jakim jest utrzymanie przyznanego uprawnienia.

Ustawodawca w różnym stopniu normuje zakres swobody organu, co wyraża się w obowiązkiowaniu sankcji obligatoryjnych oraz fakultatywnych. Powyżej zostało wskazane, że przejawem zasady proporcjonalności w stosowaniu sankcji niepieniężnych jest formułowanie upoważnień do uznania administracyjnego. W odniesieniu do tej grupy sankcji występują dwojaki rodzaj upoważnienia. Pierwsze wyraża się w tym, że organ dysponuje wyborem w odniesieniu do rodzaju sankcji (cofa albo zmienia zakres uprawnienia), ale zastosowanie sankcji jest obligatoryjne. Takie rozwiązanie pozwala organowi na dostosowanie sankcji do stwierdzonego stopnia naruszenia prawa. Drugi rodzaj upoważnienia polega na tym, że organ ma wybór co do skutku rozstrzygnięcia, ponieważ stosowanie sankcji jest fakultatywne.

Należy dodać, że obowiązują także regulacje, zgodnie z którymi sankcja ma charakter obligatoryjny, a organ nie dysponuje uznaniem administracyjnym. Oznacza to, że wystąpienie wskazanych w przepisie przesłanek zobowiązuje organ do nałożenia sankcji. Organ nie ma możliwości miarkowania dolegliwości, jak również nie może nałożyć sankcji w razie dopuszczenia się przez jednostkę innych naruszeń, ale niebędących przesłankami stosowania sankcji określonymi w ustawie. W doktrynie wskazuje się, że takie działanie nie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, „w świetle której stopień dolegliwości sankcji określonej w ustawie powinien odpowiadać wadze i istotności niedopełnienia obowiązku przewidzianego przez prawo, zgodnie z postulatem współmierności” (Kaczocha, 2016, s. 116). W takiej

sytuacji można podzielić prezentowany w doktrynie pogląd, zgodnie z którym w celu umożliwienia organom administracyjnym wyboru sankcji, właśnie z zastosowaniem zasady adekwatności, w przypadkach, w których ma miejsce tylko sankcja obligatoryjna w postaci cofnięcia uprawnienia, ustawodawca może wprowadzić obok niej sankcję zawieszenia uprawnienia na czas oznaczony. Stosowanie sankcji obligatoryjnych nie powinno oznaczać działania w warunkach automatyzmu (Kościuk, 2020, art. 41).

Zawieszenie uprawnienia oznacza wstrzymanie możliwości korzystania z niego na czas określony w decyzji administracyjnej. Sankcja ta może być również traktowana jako przejaw miarkowania sankcji niepieniężnej, ponieważ ustawodawca nie nakazuje od razu zastosowania sankcji w postaci cofnięcia uprawnienia, ale daje uprawnionemu możliwość doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. Jeżeli w okresie wstrzymania uprawnienia jednostka podejmie działania naprawcze, to nałożenie sankcji „ostatecznej” nie będzie miało miejsca.

W obowiązującym stanie prawnym odnośnie do sankcji niepieniężnych nie można przyjąć, że w ich nakładaniu organ został upoważniony do stosowania w każdym przypadku zasady proporcjonalności. Znajduje ona w tym obszarze zastosowanie jedynie fragmentaryczne, co nie odpowiada postulatowi o konieczności indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej. Organ administracyjny jedynie w ograniczonym stopniu może brać pod uwagę inne okoliczności poza stwierdzeniem naruszenia prawa przez jednostkę. W szczególności należy zaznaczyć, że brakuje unormowania dyrektyw wymiaru sankcji niepieniężnych. W doktrynie w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych zauważa się, że „Dyrektywy wymiaru kary mieszczą się w koniecznym zapewnieniu proporcjonalnego stosowania regulacji prawnych. Przy ich stosowaniu organ powinien więc mieć na uwadze, że dolegliwość kary musi być proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa” (Stankiewicz, 2020). Nie ulega wątpliwości, że stwierdzenie to jest aktualne także w stosowaniu sankcji niepieniężnych.

*De lege lata* nie występują podstawy prawne do odstąpienia od wymierzenia sankcji niepieniężnej i poprzestania na pouczeniu strony. Ustawodawca dopuszcza takie działanie tylko przy administracyjnych karach pieniężnych<sup>23</sup>. Upoważnienie organu do poprzestania na pouczeniu strony pozwala na działanie adekwatne do okoliczności danego przy-

padku, co jest zgodne z zasadą proporcjonalności (Przybysz, 2022, art. 189(f)). Brak możliwości odstąpienia od wymierzenia sankcji niepieniężnej oznacza brak możliwości uwzględnienia stopnia naruszenia prawa.

## Podsumowanie

Na podstawie powyższych ustaleń można przyjąć, że w polskim systemie prawnym nie występuje jednolity model normatywny w odniesieniu do sankcji administracyjnych niepieniężnych. Konstatacja ta dotyczy zarówno braku ujednoliconych rozwiązań materialnoprawnych, jak i braku regulacji o charakterze procesowym, stosowanych w postępowaniu w przedmiocie nałożenia tego rodzaju sankcji. Występujące w tym zakresie unormowania w ustawach materialnych mają charakter fragmentaryczny, co nie jest rozwiązaniem właściwym. Jako wnioski *de lege ferenda* można wskazać w szczególności upowszechnienie wezwania do usunięcia naruszenia prawa jako środka poprzedzającego nałożenie przez organ sankcji ostatecznej (cofnięcia, ograniczenia czy zawieszenia uprawnienia), zwłaszcza w przypadkach sankcji obligatoryjnych. Warto również rozważyć unormowanie w szerszym zakresie sankcji zawieszenia uprawnienia, która może występować jako środek poprzedzający stosowanie sankcji dalej idących, takich jak cofnięcie czy ograniczenie uprawnienia.

W obowiązującym stanie prawnym w zależności od rodzaju sankcji administracyjnej występuje zróżnicowanie w kwestii indywidualizacji odpowiedzialności za naruszenie prawa. W odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych przepisy k.p.a. upoważniają organ do indywidualizacji odpowiedzialności. Natomiast brak ogólnych regulacji w obszarze sankcji niepieniężnych powoduje, że przy ich stosowaniu indywidualizacja odpowiedzialności nie występuje. Sankcje niepieniężne w różnym stopniu, ale zawsze oddziałują na uprawnienie jednostki, prowadząc do jego utraty albo czasowego wstrzymania możliwości korzystania z niego. Tym bardziej zasadny jest postulat podjęcia działań legislacyjnych w tym obszarze. *De lege lata* mamy do czynienia z brakiem równowagi w objęciu regulacją prawną zasad dotyczących stosowania sankcji administracyjnych.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Zob. np. wyrok TK z 25.03.2010 r., P 9/08, [www.ipo.trybunal.gov.pl](http://www.ipo.trybunal.gov.pl); wyrok WSA w Białymstoku z 25.07.2007 r., II SA/Bk 276/07; wyrok NSA z 10.08.2022 r., II GSK 2041/18; wyrok NSA z 8.02.2022 r., II GSK 1685/18 [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

<sup>2</sup> Art. 189a–189k ustawy z 19.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735, 1491, 2052; z 2020 r. poz. 1301 (dalej: k.p.a.). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>

<sup>3</sup> Art. 189b k.p.a.

<sup>4</sup> Jak wskazuje E. Kruk (2013, s. 155), „termin sankcja nie powinien być używany na oznaczenie negatywnych skutków niekorzystania przez podmiot z przysługujących mu uprawnień. Przemawia za tym fakt, że tego typu zachowanie nie stanowi naruszenia prawa”.

<sup>5</sup> Art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1995. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971140740/U/D19970740Lj.pdf>

<sup>6</sup> Art. 72 ust. 2 ustawy z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1235, 1715. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021301112/U/D20021112Lj.pdf>

<sup>7</sup> Art. 59b ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze.

<sup>8</sup> Art. 37 ust. 1–2 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1072, 1261, 1504. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111630981/U/D20110981Lj.pdf>

- <sup>9</sup> Art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie osób i mienia. Zob. także art. 41 ust. 2 pkt 1 ustawy z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1385, 1723. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970540348/U/D19970348Lj.pdf>
- <sup>10</sup> Art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne w zw. z art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 143, 1137, 1488. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090030011/U/D20090011Lj.pdf>
- <sup>11</sup> Art. 75 ust. 1 ustawy z 27.01.2022 r. o dokumentach paszportowych, Dz.U. z 2022 r., poz. 350, 583. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000350/U/D20220350Lj.pdf>
- <sup>12</sup> Art. 75af ust. 1 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 988, 1002, 1768, 1783. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970980602/U/D19970602Lj.pdf>
- <sup>13</sup> Zob. art. 41 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo energetyczne.
- <sup>14</sup> Art. 53a 6–7 ustawy – Prawo lotnicze.
- <sup>15</sup> Art. 71 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze.
- <sup>16</sup> Art. 71 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze.
- <sup>17</sup> Zob. art. 24 ust. 5 oraz art. 24 ust. 8 w zw. z ust 7 ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 699, 1250, 1725. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130000021/U/D20130021Lj.pdf>
- <sup>18</sup> Art. 120 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1977, 2120; z 2022 r., poz. 830, 974, 1095, 1344. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011261381/U/D20011381Lj.pdf>
- <sup>19</sup> Art. 362 ust. 1 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973, 2127, 2269; z 2022 r., poz. 1079, 1260, 1504, 1576, 1747. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010620627/U/D20010627Lj.pdf>
- <sup>20</sup> Art. 197 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.
- <sup>21</sup> Art. 37 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.
- <sup>22</sup> Art. 75ag ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.
- <sup>23</sup> Art. 189f § 1–3 k.p.a.

## Bibliografia/References

- Bojanowski, E. (2005). Cofnięcie uprawnienia w przepisach prawa administracyjnego (kilka uwag). W: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. TNOiK.
- Frączak, K. (2011). Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna. W: M. Stahl, R. Lewicka, & M. Lewicki (Red.), *Sankcje administracyjne*. Wolters Kluwer.
- Górski, M., & Kierzkowska, J. (2011). Sankcje administracyjne w przepisach o odpadach. W: M. Stahl, R. Lewicka, & M. Lewicki (Red.), *Sankcje administracyjne*. Wolters Kluwer.
- Kaczocha, M. (2013). Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia. *Przegląd Legislacyjny*, (3), 45.
- Kaczocha, M. (2016). Cofnięcie diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych jako typ sankcji administracyjnej. *Ius Novum*, (1), 109–119.
- Kąkol, C. (2021). W: *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*. <https://sip-1lex-1pl-1ym3yi98z00a8.hanbg.uek.krakow.pl/#/commentary/587860441/657881/kakol-cezary-ustawa-o-broni-i-amunicji-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 12.09.2022).
- Klimek, G. (2015). W: B. Rakoczy (Red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. <https://sip-1lex-1pl-1ym3yi98z00a8.hanbg.uek.krakow.pl/#/commentary/587680757/478197/rakoczy-bartosz-red-prawo-geologiczne-i-gornicze-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 12.09.2022).
- Kijowski, D. (2012). Uprawnienia administracyjnoprawne. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, & A. Wróbel (Red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*. Tom 7. C.H.Beck.
- Kościuk, A. (2020). W: *Prawo energetyczne. Komentarz*. Lex/el.
- Kruk, E. (2013). *Sankcja administracyjna*. Wydawnictwo UMCS.
- Lewicki, M. (2002). Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym. *Państwo i Prawo*, (8), 25.
- Nowicki, H. (2012). Sankcje administracyjne. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, & A. Wróbel (Red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*. Tom 7. C.H.Beck.
- Przybysz, P. M. (2022). W: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*. Lex/el.
- Stahl, M. (2011). W: M. Stahl, R. Lewicka, & M. Lewicki (Red.), *Sankcje administracyjne*. Wolters Kluwer.
- Stankiewicz, R. (2020). Art. 189d KPA. W: R. Hauser, & M. Wierzbowski (Red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*. C.H.Beck.
- Trybka, W. (2018). Instytucja materialnoprawna cofnięcia uprawnienia. *Przegląd Sejmowy*, (2), 89–103.
- Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Wolters Kluwer.
- Zimmermann, J. (2013). *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Wolters Kluwer.
- Żelasko-Makowska, E. (2017). Sankcje administracyjne. *Przegląd Prawa Publicznego*, (1), 93.

### Dr Monika Chlipała

Adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Zamówień Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Interesuje się prawem administracyjnym, w szczególności prawnymi formami działania administracji, a także prawem samorządu terytorialnego, w tym problematyką związaną z nadzorem nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

### Dr Monika Chlipała

PhD in law, assistant professor at the Department of Administrative Law, Constitutional Law and Public Procurement at Cracow University of Economics. She is interested in administrative law, with particular emphasis on the legal forms of administration, as well as local government law, including issues related to supervision over the activities of local government units.