

MICHAŁ KASIŃSKI

EKSPANSJA  
REPRESYJNEJ FUNKCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
JAKO ZAGROŻENIE  
DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO

Konstytucja RP wymaga w art. 7, aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa. Wymóg ten bywa utożsamiany z zasadą legalizmu czy też praworządności w znaczeniu formalnym, uznawanym za jedynie dopuszczalne w rozważaniach na temat „rządów prawa”. Takie myślenie, zakorzenione w schematach pozytywizmu prawniczego, ma w Polsce długą tradycję. Dominowało prawie całkowicie w doktrynie prawa administracyjnego Polski Ludowej i innych państw socjalistycznych. Jest zresztą wygodne także dzisiaj dla sił sprawujących władzę w różnych wersjach ustroju totalitarnego czy też autorytarnego albo zmierzających do przekształcenia ustroju państwowego w tym kierunku, przy zachowaniu liberalno-demokratycznej fasady. M. Zdyb przed dziesięcioma laty zwrócił uwagę, że w „formalnoprawny garnitur można ubrać i nadać moc obowiązującą nawet najbardziej absurdalnym rozwiązaniom. Dla zrealizowania takiego zamiaru wystarcza odpowiednia konfiguracja głosów w parlamencie, co przy niewykryształizowanej scenie politycznej w państwach postkomunistycznych, nie jest czymś niemożliwym”<sup>1</sup>. Przemiany systemu politycznego, jakie w ciągu ostatniej dekady nastąpiły w Polsce, nie uchylają aktualności tego spostrzeżenia. Nie

---

Dr hab. MICHAŁ KASIŃSKI – prof. Uniwersytetu Łódzkiego; Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; adres do korespondencji: ul. Kopcińskiego 8/12, 90-232 Łódź; e-mail: mikasin@tlen.pl

<sup>1</sup> M. Z d y b, *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian*, [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999, s. 28, *Studia z Prawa Publicznego*, t. I.

dostrzegam w obecnym systemie barier uniemożliwiających dzisiaj lub jutro polityczną instrumentalizację prawa, mimo zasług Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Polityczna instrumentalizacja prawa jest szczególnie niebezpieczna, gdy łączy się ze stanowieniem bądź utrzymywaniem w porządku prawnym norm o treści oczywiście niesprawiedliwej, naruszających naturalne prawa jednostek i zbiorowości społecznych. Podzielam pogląd, iż zastosowanie wymogów formalistycznego legalizmu do takiego prawa, którego treść drastycznie odbiega od standardów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną (art. 2 Konstytucji RP), oznaczać może legitymizację ustawowego czy też w ogóle legislacyjnego bezprawia<sup>2</sup>.

W niniejszym artykule zwracam uwagę na zagrożenia, jakie współcześnie dla wartości demokratycznego państwa prawnego powstają w procesie tworzenia i stosowania przepisów dotyczących działalności administracji publicznej w takim państwie, w związku z ewolucją jego zasadniczych funkcji w kierunku jakiejś nowej, nie rozpoznanej jeszcze do końca odmiany państwa administracyjnego, niepokojąco bliskiej państwu policyjnemu. Przejawem tego są dwie tendencje. Pierwsza polega na ogromnym rozwoju struktur i obszaru działania tzw. policji administracyjnych oraz na nakładaniu na najważniejszą z nich – Policję – zadań, które mogłyby być z powodzeniem realizowane przez inne służby (inspekcje, straże itd.), ogólną administrację publiczną, albo nawet wcale nie powinny być podejmowane przez organy państwa. Druga – na wyposażaniu w coraz szerszym zakresie organów administracji w kompetencje do stosowania sankcji administracyjnych, a w szczególności wymierzania i egzekwowania kar za naruszenia administracyjnych nakazów i zakazów, to znaczy delikty administracyjne. W rezultacie rodzi się uzasadniona obawa, że w świadomości społecznej policjant coraz bardziej będzie przypominał cywilnego urzędnika, zaś urzędnik... policjanta. Zacieranie granic między tymi dwoma rodzajami służby publicznej jest niebezpieczne także dlatego, że w praktyce prowadzi nie tyle do ucywilizowania policji, co do „upolicjnienia” administracji.

## I. DYNAMICZNY ROZWÓJ POLICJI ADMINISTRACYJNYCH

W ostatnich dziesięcioleciach wraz z kryzysem państwa opiekuńczego oraz słabnącą skutecznością jego wpływu na sprawy gospodarcze i socjalne obser-

---

<sup>2</sup> Tamże, s. 29.

wować można renesans funkcji reglamentacyjnych administracji publicznej, w tym także policji administracyjnej. Pojęciu temu można przypisywać sens funkcjonalny i podmiotowy<sup>3</sup>. W sensie funkcjonalnym policja administracyjna oznacza zespół działań kontrolnych i władczych: wydawanie nakazów, zakazów, zezwoleń oraz stosowanie środków przymusu i represji podejmowanych przez podmioty administrujące w celu ochrony szczególnie cenionych wartości. Katalog tych wartości od czasów klasycznego państwa prawnego obejmuje nieodmiennie dobra osobiste najwyższej rangi: życie, zdrowie, mienie oraz najbardziej pożądane stany funkcjonowania społeczeństwa: bezpieczeństwo, porządek i spokój publiczny. Jest jednak otwarty i współcześnie został uzupełniony o takie wartości, jak pożądany stan środowiska naturalnego, prawidłowe funkcjonowanie rynku i zabezpieczenie interesów konsumentów, prawidłowe funkcjonowanie instytucji publicznych. Dla celów nasyżych rozważań zespół działań represyjnych (wymierzanie sankcji, dolegliwości, kar różnego rodzaju) podejmowanych w ramach funkcji policyjnej będzie dalej określony jako funkcja represyjna administracji publicznej.

Policja administracyjna w sensie podmiotowym może być rozumiana szeroko, jako system organów administracji państwowej i samorządowej, organizacji społecznych, a także podmiotów prywatnych, które wykonują zadania związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie własnych kompetencji<sup>4</sup>. W ścisłym znaczeniu jest utożsamiana z aparatem policyjnym, w którym wyodrębnione zostały prawnie organy i inne podmioty realizujące określony wyżej zespół kontrolnych i władczych działań ochronnych<sup>5</sup>. W Polsce w minionym dwudziestolecu nastąpiła daleko idąca rozbudowa tego aparatu – zarówno gdy chodzi o służby i straże oparte na wzorach wojskowych (mundurowe), jak i instytucje cywilne typu inspekcji<sup>6</sup>. Do

---

<sup>3</sup> E. O l e j n i c z a k - S z a ł o w s k a, *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 335; S. F u n d o w i c z, *Policja i prawo policyjne*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2002, s. 177 n.; J. D o b k o w s k i, *Pojęcie policji administracyjnej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 143 n.

<sup>4</sup> S. P i e p r z n y, *Samorządowa policja administracyjna*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 478.

<sup>5</sup> A. C h a j b o w i c z, *O podmiotowym znaczeniu pojęcia „policja administracyjna”*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 172-173.

<sup>6</sup> Z. L e o Ń s k i, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 466.

pierwszej grupy należą w szczególności Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Straż Leśna, Straż Parku Narodowego, Straż Parku Krajobrazowego, Państwowa Straż Łowiecka, Państwowa Straż Rybacka, Straż Ochrony Kolei, Straż Ochrony Lotnisk, Żandarmeria Wojskowa, Służba Więzienna, Służba Celna. W tej kategorii mieszczą się również służby specjalne: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego<sup>7</sup>. Kompetencje typu policyjnego przysługują także strażom gminnym lub strażom miejskim działającym w ramach struktur jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto kompetencje takie przyznane zostały niektórym podmiotom prywatnym, w szczególności wewnętrznym służbom ochrony – jako uzbrojonym i umundurowanym zespołom pracowników przedsiębiorców lub jednostek organizacyjnych powołanych do ich ochrony. Te formacje, utworzone w wyniku procesu swoistej prywatyzacji (to znaczy likwidacji Straży Przemysłowej), nie mieszczą się już w granicach systemu administracji publicznej<sup>8</sup>. Ich uprawnienia policyjne, zwłaszcza związane z możliwością użycia broni, mogą budzić istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z pryncypiami ustrojowymi demokratycznego państwa prawnego, przede wszystkim z zasadą równości obywateli wobec prawa w sytuacji, gdy obywatelom generalnie zakazuje się posiadania broni, czyniąc od tego jedynie wyjątki w postaci opartych na uznaniu administracyjnym decyzji Policji o indywidualnym pozwoleniu na broń.

Do drugiej grupy należą „cywilne” podmioty realizujące zadania omawianego rodzaju, usytuowane bądź jako jednostki organizacyjne ministerstw lub urzędów wojewódzkich, bądź jako odrębne organy i urzędy w systemie centralnej administracji rządowej oraz rządowej administracji zespolonej i niezespolonej w terenie. Są również rozwiązania mieszane. Przykładem może być aparat inspekcyjny podległy Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej i Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej, w skład którego wchodzi odpowiednie departamenty w Ministerstwie Finansów, urzędy kontroli skarbowej oraz zatrudnieni tam inspektorzy i pracownicy operacyjni. Dominują jednakże odrębne, wyspecjalizowane organy i urzędy typu inspek-

---

<sup>7</sup> Szerzej na temat pozycji prawnej takich podmiotów zob. J. S ł u g o c k i, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, zwłaszcza s. 109 n.

<sup>8</sup> Podstawę do tworzenia podmiotów tego rodzaju daje ustawa z 22 sierpnia 2007 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. nr 114, poz. 740 z późn. zm.); por. L e o Ń s k i, dz. cyt., s. 468.

cji. Do nich należą organy dozoru technicznego, transportowego dozoru technicznego, dozoru jądrowego, nadzoru nad lotnictwem cywilnym, nadzoru budowlanego, nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, nadzoru górniczego oraz cała grupa podmiotów noszących nazwę inspekcji: inspekcja ochrony roślin i nasiennictwa, inspekcja transportu drogowego, inspekcja ochrony środowiska, inspekcja sanitarna, inspekcja weterynaryjna, inspekcja farmaceutyczna, inspekcja handlowa, inspekcja jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, inspekcja rybołówstwa morskiego, inspekcja ds. substancji i preparatów chemicznych. Do katalogu inspekcji zaliczane są również kuratoria oświaty, sprawujące m.in. nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami oświatowo-wychowawczymi, urzędy ochrony zabytków oraz urzędy żeglugi śródlądowej, które przejęły kompetencje dawnych inspektoratów w tej dziedzinie<sup>9</sup>. Kompetencje omawianego typu znajdują się także w zakresie działania organów niezależnych od rządu: Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Państwowej Inspekcji Pracy oraz względnie niezależnych organów regulacyjnych, na przykład Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Preparatów Biobójczych, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>10</sup>.

Zbiór podmiotów składających się na policję administracyjną w obydwu odmianach: „paramilitarnych” służb i straży oraz „cywilnych” inspekcji, bardzo zróżnicowanych pod względem charakteru prawnego, rodzaju i zakresu zadań, kompetencji i form działania, nie ma cech uporządkowanego systemu, opartego na racjonalnie ukształtowanych zasadach funkcjonowania. Odrębnie należałoby ocenić model ustrojowy służb ochrony państwa, powstały w wyniku kilkakrotnie przeprowadzanej (zwłaszcza w 2002 i 2006 r.) reorganizacji, motywowanej głównie względami politycznymi. Generalnie jednak rozwój różnorodnych policji w Polsce nie jest chyba rezultatem jakiejś przemyślanej linii polityki administracyjnej, lecz raczej wypadkową płynących z wielu stron (także z Unii Europejskiej) prawnych i pozaprawnych nacisków oraz gry partykularnych interesów resortowych, branżowych itd. Jest to rozwój w znacznej mierze chaotyczny i niewolny od załamania, choć można zaobserwować trwałą tendencję wzrostu ogólnych rozmiarów aparatu policji admini-

---

<sup>9</sup> S ł u g o c k i, dz. cyt., s. 155 n.

<sup>10</sup> Por. R. S t a s i k o w s k i, *Regulacyjne układy sterowania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 1-2, s. 16 n.

stracyjnej oraz coraz większą jego wewnętrzną dyferencjację, powstawanie nie tylko nowych organów, ale i całych „pionów” inspekcji o krzyżujących się lub dublujących zakresach kompetencji. Dotychczas jedyną znaczącą, lecz niezbyt udaną próbą racjonalizacji rozwiązań ustrojowych w tym zakresie były zmiany z 2002 r. Zlikwidowano wówczas około dwudziestu różnych organów centralnych, między innymi kilka wyspecjalizowanych inspekcji, tworząc w ich miejsce inspekcje o szerszym zakresie działania, niektóre włączając do struktury ministerstw, inne wyprowadzając poza obszar administracji zespolonej w województwie i powiecie, to znaczy poddając je wyłącznemu zwierzchnictwu właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego<sup>11</sup>. Były to zmiany cząstkowe i niekonsekwentne, ich efekty w zakresie podniesienia sprawności działania omawianych instytucji okazały się po pewnym czasie iluzoryczne.

Wydaje się, że przełomowe znaczenie, przynajmniej na szczeblu województwa, miałyby dopiero realizacja projektowanej reformy, polegającej na włączeniu do urzędów wojewódzkich jedenastu inspekcji, już obecnie w większości wchodzących w skład administracji zespolonej (wojewódzkich służb, inspekcji i straży)<sup>12</sup>. Uzasadniona jest nadzieja, że pełne zespolenie tych inspekcji pod zwierzchnictwem wojewody umożliwi skuteczniejszą koordynację i integrację ich merytorycznej działalności wokół zadań związanych z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego na obszarze województwa, za których realizację wojewoda ponosi odpowiedzialność. Ułatwi kontrolę przestrzegania prawa w działalności inspektorów, a zwłaszcza respektowania praw i uzasadnionych interesów obywateli. Zapewni również ograniczenie wydatków na wewnętrzną obsługę administracyjną i techniczną inspekcji. Projekt ten spotyka się jednak ze sprzeciwem tych grup pracowników inspekcji, którzy poczuli się zagrożeni utratą miejsca pracy. W dyskusji podnoszone są również argumenty o nadmiernych kosztach reformy, nie-

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 25 poz. 253 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Por. M. R e m e k, *Inspekcje do likwidacji, urzędnicy na bruk*, „Rzeczpospolita” z 1.03.2010. Autor podaje, że według projektu MSWiA mają zostać zlikwidowane wojewódzkie inspektoraty: ochrony środowiska, inspekcji handlowej, ochrony roślin i nasiennictwa, farmaceutyczne, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, nadzoru budowlanego, transportu drogowego, weterynarii, a także wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne, kuratoria oświaty, urzędy ochrony zabytków. W istocie jednak chodzi o ich włączenie do struktury urzędu wojewódzkiego.

uchronnej utracie niezależności działań kontrolnych inspektorów od wojewody, korupcjogenności proponowanych rozwiązań, niewydolności organizacyjnej mającej rzekomo powstać jednej „superinspekcji”, która zostanie zablokowana napływem spraw do tej pory rozpatrywanych oddzielnie, a nawet o... szkodliwości przejęcia inspekcji dla warunków i efektywności pracy urzędu wojewódzkiego, którego struktury ulegną niebezpiecznemu rozbudowaniu, a liczba pracowników – zasadniczemu zwiększeniu<sup>13</sup>. Wyrażam obawę, że manifestujący się „opór materii” może doprowadzić do sparaliżowania lub zasadniczego ograniczenia zamysłu przeprowadzenia reformy, której kierunek byłby przeciwstawny opisanej wyżej tendencji do patologicznego rozrostu resortowych i quasi-resortowych policji administracyjnych.

## II. DYNAMICZNY ROZWÓJ FUNKCJI POLICJI

Godny szczególnej uwagi jest proces rozszerzania zakresu działania najważniejszej z policji administracyjnych – Policji. Wyniki badań R. Szałowskiego wskazują, że w rezultacie tego procesu w doszło w Polsce do nadmiernego obciążenia Policji zadaniami ze sfery administracji publicznej<sup>14</sup>. Tezy Szałowskiego niewątpliwie zasługują na rzeczową dyskusję. Przede wszystkim istotne jest spostrzeżenie, że z wykonywaniem zadań administracyjnych wiążą się uprawnienia i obowiązki Policji w stosunku do bardzo szerokiego kręgu adresatów, między innymi podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (jednostek ochrony osób i mienia oraz ich pracowników, detektywów, straży, organizatorów imprez masowych), sądów i prokuratur, podmiotów wykonujących czynności kontrolne lub egzekucyjne, zakładów penitencjarnych i zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich, służb ochrony państwa, przedsiębiorców, a wreszcie osób fizycznych i organizacji społecznych w różnych sytuacjach prawnych i faktycznych. Podzielam opinię, że realizacja zadań administracyjnych pochłania znaczne środki finansowe oraz musi oznaczać pogorszenie warunków realizacji przez Policję zadań podstawowych, odnoszących się do zapobiegania i zwalczania przestępstw i wykroczeń<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> R. S z a ł o w s k i, *Prawnoadministracyjne kompetencje Policji*, Łódź 2010, s. 292.

<sup>15</sup> Tamże.

Potrzebna wydaje się wszelako ocena omawianego procesu także, a może nawet przede wszystkim, z punktu widzenia respektowania zasad demokratycznego państwa prawnego. Z jednej strony bowiem Policja jest w pewnym zakresie niezastąpionym strażnikiem ładu publicznego w państwie, z drugiej strony jednak niepokoić może rozwój władczych kompetencji Policji wobec obywateli, ograniczanie właśnie przez tę służbę sfery ich wolności indywidualnych i zbiorowych. Trudno nie zgodzić się z poglądem Szałowskiego, że Policja powinna wykonywać tylko takie zadania administracyjne, dla których realizacji niezbędne jest wykorzystanie wiedzy, kwalifikacji i umiejętności dostępnych jedynie jej przedstawicielom, na przykład udzielanie pomocy w ochronie bezpieczeństwa obiektów i osób, wspieranie organów wykonujących czynności kontrolne oraz egzekucyjne, kontrolowanie przestrzegania przepisów dotyczących broni i uzbrojenia, kontrolowanie ruchu drogowego.

Tymczasem z mocy obowiązujących przepisów na Policję nałożono wiele zadań o treści, która zdaje się wykraczać poza granice określone według kryterium wyłącznej kompetencji merytorycznej. Kontrowersje budzi zwłaszcza przyznanie Policji uprawnień do nadzoru nad podmiotami realizującymi zadania w zakresie ochrony osób i mienia oraz nad różnymi strażami. W myśl stanowiska radykalnie krytycznego tego rodzaju kompetencje są w ogóle zbędne. Za bezzasadny uznaje się zwłaszcza wymóg uzyskania zgody jakiegoś organu państwowego (obecnie – Policji) na utworzenie wewnętrznej służby ochrony obszaru, obiektu lub urzędu nie podlegającego obowiązkowej ochronie<sup>16</sup>. Wymóg ten sprawiać może istotnie wrażenie policyjnego limitowania możliwości podejmowania przez obywateli działania na rzecz własnego bezpieczeństwa, jakim jest zainstalowanie służby ochrony. Ważne jest jednak również zapewnienie bezpieczeństwa innym obywatelom przed ewentualnymi nadużyciami ze strony pracowników takich służb i ich chlebodawców. Wiadomo, że pod formalnym szyldem „wewnętrznych służb ochrony” mogą się kryć różne byty rzeczywiste, na przykład prywatne formacje paramilitarne. Charakter takiej służby i jej funkcjonowanie nie są obojętne z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa obywateli, którego ochrona stanowi niezbywalne zadanie państwa. Nie może się ono wyrzec ani instrumentów władczej prewencji, ani późniejszego reagowania kontrolnego i restrykcyjnego w tej dziedzinie. Kwestią do rozważenia jest

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 293.



natomiast optymalny dobór środków kontroli i nadzoru oraz określenie podmiotu właściwego do ich stosowania.

Podobnie sprawa się przedstawia z kompetencjami kontrolno-nadzorczymi Policji w stosunku do straży gminnych (miejskich), straży przyrodniczych (Straży Parku, Państwowej Straży Łowieckiej, Straży Leśnej, Państwowej Straży Rybackiej) oraz Straży Ochrony Kolei. Jednym z motywów poddania straży kontroli ze strony Policji rzeczywiście może być przekonanie, iż choć strażacy są powołani do kontroli przestrzegania prawa, to sami prawa przestrzegać będą, jedynie pozostając pod nadzorem policjantów. Praktyka w niektórych przypadkach może zaprzeczać, w innych jednak potwierdzać słuszność tego przekonania. To samo dotyczy zasadności uprawnień Policji do opiniowania osób ubiegających się o licencję pracownika ochrony lub detektywa czy też o przyjęcie do służby w niektórych z wymienionych straży. Stan prawny w tym zakresie na pewno wymaga rewizji, nie byłaby natomiast pożądana generalna rezygnacja ze wstępnej fachowej weryfikacji (opiniowania) przydatności konkretnych osób do pełnienia funkcji związanych z możliwością stosowania środków przymusu i represji.

Realizacja kompetencji administracyjnych przez Policję niejednokrotnie zasługuje na krytykę jako działalność biurokratyczna prowadząca do spiętrzenia funkcji kontrolnych oraz przesadnej formalizacji i przewlekłości procedowania, nierzadko powodująca również ograniczenie możliwości korzystania z praw i wolności obywatelskich. Wydaje się, że przede wszystkim nadmiernie rozbudowane zostały w tych dziedzinach kompetencje decyzyjne Policji, szczególnie oparte na uznaniu administracyjnym. W demokratycznym państwie prawnym Policja nie może być podmiotem samodzielnie kształtującym linię polityki administracyjnej i sprawującym władzę dyskrecjonalną nad obywatelami. W koniecznym zakresie rolę taką ustawy prawa materialnego powinny przypisywać „cywilnym” podmiotom administrującym, w pierwszym rzędzie organom administracji ogólnej, korzystającym z pomocy Policji – jako służby dostarczającej im informacji, wniosków i opinii niezbędnych do podejmowania rozstrzygnięć władczych.

Do zadań, które bezzasadnie powierzone zostały policji, choć efektywniej i taniej wykonywane byłyby przez inne służby, straże lub instytucje, Szalowski słusznie zalicza świadczenie usług przewozowych i noclegowych osobom nietrzeźwym, ochronę budynków sądów i prokuratury, konwojowanie skazanych i tymczasowo aresztowanych, doręczanie przesyłek i wezwań (poza pocztą specjalną). Do właściwości wojewody – nie zaś policji – powinno należeć podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach broni i amunicji oraz mate-

riałów wybuchowych, a także wydawanie decyzji w sprawach licencji zawodowych pracownika ochrony i detektywa; kompetencje policji w takich sprawach powinny mieć charakter wyłącznie opiniodawczy. Błędem legislacyjnym jest powierzenie Policji uprawnień z zakresu kontroli transportu drogowego, dublujących kompetencje odrębnej służby – Inspekcji Transportu Drogowego, a także przyznanie Policji władczych, represyjnych kompetencji w stosunku do cudzoziemców, skoro istnieje Straż Graniczna. Kontrowersyjne jest również przyznanie policji nie zaś organowi administracji ogólnej, kompetencji do władczego oddziaływania na sytuację prawną osób kierujących pojazdami (kierowanie na badania lekarskie itd.).

Powstaje pytanie, dlaczego ustawodawca tak – zdawałoby się – nieracjonalnie przyznał właściwość w tego rodzaju sprawach właśnie Policji? Być może przesądziła o tym pewna tradycja takiej regulacji prawnej czy też postawa asekuracyjna. Zapewne trafne jest przypuszczenie, iż szereg zadań przypisano Policji tylko z powodu braku wypracowania koncepcji ich działania innym podmiotom<sup>17</sup>. Wydaje się, że autorom tego rodzaju rozwiązań mógł przyświecać również cel pragmatyczny: aparat Policji ujęty w karby służbowej dyscypliny i hierarchicznych zależności daje znacznie silniejszą rękojmię posłusznego wykonywania instrukcji i poleceń (rozkazów) zwierzchników niż inne organy administracji publicznej, w tym również inne wyspecjalizowane policje administracyjne. Z tej racji również pojawiać się może pokusa przyznawania Policji kompetencji do „superkontroli” działań owych podmiotów, dublowania bądź zastępowania ich czynności. Dotyczy to w szczególności sfery działań dyskrecjonalnych – jako szczególnie podatnej na różnego rodzaju naciski i wpływy polityczne. Powierzenie funkcjonariuszom Policji zadań typu administracyjnego w wysokim stopniu gwarantuje, że będą one wykonywane w sposób zgodny z oczekiwaniami służbowych i polityczno-administracyjnych mocodawców. W rezultacie jednak rozszerza się zakres rzeczowy spraw, w których ujawnić się może arbitralny, bezzasadnie autorytarny styl działań tych funkcjonariuszy, przyzwyczajonych, że instytucja, w której służą, może i powinna występować „z pozycji władzy” wobec obywatela. Nie sprzyja to budowaniu zaufania obywateli do organów państwa, któremu przecież w sensie prawnym i społecznym działania Policji są w ostatecznym rozrachunku przypisywane.

---

<sup>17</sup> Tamże, s. 292-298.

## III. DYNAMICZNY ROZWÓJ SANKCJI ADMINISTRACYJNYCH

Rozbudowa policji administracyjnych i rozszerzanie zakresu reglamentacyjnego wpływu administracji publicznej na życie społeczne nieuchronnie prowadzi do umacniania znaczenia tego aspektu funkcji policyjnej, który obejmuje stosowanie dolegliwości typu kar i innych sankcji, to znaczy funkcji represyjnej w przyjętym wyżej znaczeniu. Obok środków egzekucyjnych wymierzanie sankcji administracyjnych jest jednym z głównych sposobów zabezpieczenia wykonywania nałożonych przez administrację obowiązków w drodze zastosowania przymusu. W przeciwieństwie jednak do środków egzekucyjnych sankcje pełnią przede wszystkim właśnie funkcję represyjną, wyrządzenia dolegliwości kształtujących sytuację prawną podmiotu, który dokonał naruszenia prawa, lub wydanych na podstawie prawa dyrektyw (nakazów i zakazów) administracyjnych. Sankcje administracyjne, podobnie jak inne sankcje prawne, polegają na pozbawieniu uprawnień bądź na nałożeniu obowiązków na podmiot, który tego naruszenia dokonał<sup>18</sup>. Mają jednak cechy swoiste: nakładane są przez podmioty administrujące, na podstawie przepisów prawa administracyjnego, w formie aktu administracyjnego, na podmioty administrowane: osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki nie mające osobowości prawnej. Ich nakładanie odbywa się w odmiennym trybie i jest oparte na odmiennych zasadach niż wymierzanie kar przez sądy. Sankcje administracyjne wymierzane są w postępowaniu administracyjnym, w którym ten sam organ ustala stan faktyczny, ocenia go jako naruszenie normy prawnej lub dyrektywy administracyjnej, stawia zarzuty określonym podmiotom, ocenia zasadność tych zarzutów, wymierza karę lub inną sankcję, a wreszcie egzekwuje jej wykonanie. Gwarancje procesowe dla podmiotu ukaranego są tu znacznie uboższe niż w postępowaniu karnym sądowym: nałożenie sankcji administracyjnej jest w zasadzie niezależne od winy podmiotu ukaranego oraz istnienia okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną. Opiera się na zobiektywizowanej przesłance: sprawca naruszenia prawa ponosi karę lub inną dolegliwość swojego działania lub zaniechania. Do tak pojmowanych sankcji administracyjnych należą zarówno sankcje pieniężne (kary administracyjne, opłaty sankcyjne, kary porządkowe), jak i sankcje niepieniężne, przede wszystkim akty pozbawiania uprawnień, na przykład

---

<sup>18</sup> M. L e w i c k i, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 7-8, s. 70.

cofania koncesji lub wygaszania licencji<sup>19</sup>. Nie mieszczą się natomiast w zakresie tego pojęcia sankcje karne, orzekane przez sądy na podstawie prawa o wykroczeniach<sup>20</sup>.

Współcześnie zauważalna jest trwała tendencja do rozwoju podstaw wymierzania sankcji administracyjnych<sup>21</sup>. Dotyczą one w szczególności ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego ochrony środowiska, budownictwa, zasad prowadzenia działalności gospodarczej, publicznego obrotu papierami wartościowymi, niektórych podatków (VAT), energetyki, telekomunikacji, używania urządzeń radiowych, rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych, ochrony konkurencji i interesów konsumentów; regulacji rynku pracy i przeciwdziałania bezrobociu, pomocy społecznej, dróg publicznych i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, prawidłowości funkcjonowania samorządu terytorialnego, prawidłowości postępowania administracyjnego i egzekucyjnego. Nie jest to jednak lista zamknięta, w miarę podejmowania nowych sfer działalności poszerzają się płaszczyzny ingerencji administracji w życie społeczne, między innymi za pomocą wymierzanych i egzekwowanych przez nią sankcji. W wyniku dokonanej w 2010 r. nowelizacji ustawy o odpadach wprowadzono, oprócz dotychczasowych przepisów dotyczących wykroczeń podlegających orzecznictwu sądowemu, katalog czynów, za które grożą opłaty sankcyjne bądź kary pieniężne nakładane przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska lub marszałka województwa<sup>22</sup>. Przepisy o sankcjach administracyjnych zawiera uchwalony w dniu 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy. Projektowana ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zawiera cały rozdział poświęcony karom administracyjnym<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Przegląd stanowisk doktryny na temat pojęcia sankcji administracyjnej przedstawił M. Wincenciak (*Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008 s. 22 n.). Sformułowane przez autora określenie sankcji administracyjnej (tamże, s. 73) jest szersze niż przyjęte w niniejszym artykule, obejmuje m.in. sankcje egzekucyjne (np. grzywnę w celu przymuszenia).

<sup>20</sup> P. S i k o r a, *Sankcja karna jako instytucja prawa administracyjnego – rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, s. 538.

<sup>21</sup> Szerzej zob. M. K a s i Ń s k i, *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji*, [w:] *Sankcje administracyjne, blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 147 n.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2010 nr 185 poz. 1243).

<sup>23</sup> Rządowy projekt ustawy o refundacji leków, środków żywieniowych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, „Druk Sejmowy” nr 3491 z 18.10. 2010, zwanej dalej „ustawą refundacyjną”.

Przemiany nie są oczywiście jednokierunkowe, rozwojowi regulacji sankcyjnej w jednych dziedzinach towarzyszy rezygnacja z bezpośredniego władczego wpływu administracji na inne obszary życia społecznego i gospodarczego (deregulacja). Tym niemniej generalnie przeważa tendencja zwiększania zakresu stosowania przez organy państwa instrumentów represyjnego oddziaływania na społeczeństwo, i to nie tylko w wariancie nowych kompetencji organów administracji do wymierzania sankcji za niektóre czyny. Można bowiem wskazać także przypadki uzupełnienia lub zastąpienia regulacji przewidującej sankcje administracyjne przez znacznie surowszą regulację prawa karnego, nowe postacie przestępstw i system kar za ich popełnienie (na przykład w dziedzinie ochrony środowiska)<sup>24</sup>. Równolegle rozwijają się regulacje przewidujące sankcje za nowe postacie wykroczeń, i to nie tylko w aktach rangi ustaw. W ostatnich latach obserwować można na przykład wzmożoną aktywność samorządu gminnego w tworzeniu podstaw wymierzania przez sądy kar grzywny za naruszenia obowiązków określanych w uchwalanych przez rady gmin regulaminach utrzymania porządku i czystości na terenie gminy. Ten kierunek legislacji miejscowej spotkał się zresztą z aprobatą Trybunału Konstytucyjnego<sup>25</sup>. Podejmowane są również przez niektóre władze lokalne próby tworzenia w prawie miejscowym podstaw karaniania tzw. żebractwa profesjonalnego, choć wydaje się, że wystarczających możliwości w tym zakresie dostarcza przepis art. 58 kodeksu wykroczeń.

Opisane procesy rozszerzania kompetencji do wymierzania sankcji administracyjnych trafnie uznawane są za przejaw wzrostu siły represyjnej państwa kosztem osłabienia ochrony prawnej jednostki i to pomimo poddania rozstrzygnięć organów administracji w tej dziedzinie kontroli sądów administracyjnych<sup>26</sup>. Niestety, w wielu przypadkach nie można tego kosztu uznać za zrekomensowany umocnieniem skuteczności działania administracji w realizacji zadań publicznych wyższą efektywnością zaspokajania potrzeb ludności. Przyczyną tego stanu rzeczy jest przede wszystkim wadliwość regulacji prawnoadministracyjnej, która zamiast służyć ograniczeniu różnych zjawisk ne-

---

<sup>24</sup> Por. Projekt nowelizacji kodeksu karnego, przyjęty przez Radę Ministrów 14.12.2010, przewidujący rozszerzony katalog przestępstw przeciwko środowisku i zaostrzonych kar za te przestępstwa, w związku z dyrektywą 2008/99/WE.

<sup>25</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2009, sygn. P 65/07, „Trybunał Konstytucyjny Wiadomości”; [http://www.trybunal.gov.pl/tk\\_wiadomosci/archiwum/25.html](http://www.trybunal.gov.pl/tk_wiadomosci/archiwum/25.html)

<sup>26</sup> M. S t a h l, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 83.

gatywnych w działaniu administracji, generuje jej szczególnie groźne patologie. W państwie prawnym od jakości stanowionego prawa zależy prawidłowość działania administracji, która jest tym prawem związana: prawo tworzone wadliwie musi powodować patologiczne, społecznie niebezpieczne działania administracji. Za najcięższe wady ustawowych i podstawowych aktów prawotwórczych należy uznać bezprawie legislacyjne (w szczególności niezgodność z Konstytucją), przelegalizowanie, nieracjonalnie skonstruowane instytucje prawne, legislację pozorną (przepisy blankietowe), polityczną instrumentalizację prawa, błędy legislacyjne uniemożliwiające prawidłową wykładnię i stosowanie przepisów<sup>27</sup>. Wiele ze wskazanych wad występuje na obszarze prawa dotyczącego sankcji administracyjnych, choć nie wszystkie zostały już zidentyfikowane w orzecznictwie i doktrynie<sup>28</sup>.

Skrajnie drastycznego przykładu bezprawnej, antykonstytucyjnej legislacji w tej dziedzinie dostarcza obowiązujący w latach 2004-2008 przepis art. 122a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze. Przewidywał on możliwość znieszczenia cywilnego statku powietrznego, na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, w razie użycia go do działań sprzecznych z prawem, w szczególności jako środka ataku terrorystycznego z powietrza, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa<sup>29</sup>. Podmiotem właściwym do stwierdzenia zaistnienia przesłanek zestrzelenia samolotu pasażerskiego i wydania stosownego rozkazu był w świetle tego przepisu organ dowodzenia obroną powietrzną. Ustalenia stanu faktycznego miał organ ten dokonywać, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym. Była nim początkowo Agencja Ruchu Lotniczego – jednostka organizacyjna przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”, a następnie Polska Agencja Żeglugi Powietrznej – państwowa osoba prawna, pod-

---

<sup>27</sup> B. J a w o r s k a - D ę b s k a, *Kilka uwag o patologii w działalności prawotwórczej administracji publicznej*, s. 80 n.; A. H a b u d a, *Prawo jako instrument ograniczenia patologii w demokratycznym państwie prawnym*, s. 58 n., [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Warszawa 2009.

<sup>28</sup> M. S t a h l, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001; S t a h l, *Władztwo*, s. 86-87.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. 2006, nr 100, poz. 696); art. 122a został dodany przez art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej i niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 172, poz. 1805); weszła w życie 19.08.2004.

legająca ministrowi infrastruktury. Bodźcem do uruchomienia śmiertelnej sankcji miały być więc „w szczególności” informacje pochodzące od jedyne­go wskazanego prawnie podmiotu administracji lotniczej dość niskiej rangi. Samo wymierzenie tej sankcji, to znaczy pozbawienie życia ludzi, i to nie tylko terrorystów lub innych przestępców, ale przede wszystkim niewinnych pasażerów samolotu, zostało uzależnione natomiast od swobodnej oceny przez inny podmiot administracji – organ dowodzenia obroną powietrzną – czy ma miejsce użycie samolotu do „działań sprzecznych z prawem” (wcale nieko­niecznie ataku terrorystycznego) oraz od swobodnego uznania tego organu, czy zestrzelenia tego samolotu wymagają „względów bezpieczeństwa państwa”. Z oczywistych powodów taka decyzja podlegałaby natychmiastowemu wyko­naniu, po wypełnieniu jedyne­go wymogu proceduralnego – wcześniejszego bezskutecznego wezwania załogi samolotu.

Wyrokiem z 30 września 2008 r. sygn. K 44/07 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 122a Prawa lotniczego jest niezgodny z art. 2, 30 i 38 w zwią­zku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał między innymi sformu­łował tezę, że w ścisłym zwią­zku z klauzulą demokratycznego państwa prawnego pozostaje obowiązek ochrony życia ludzkiego w aspekcie pozytywnym i negatywnym, to znaczy zobowiązanie władz publicznych do podejmowa­nia działań służących ochronie życia oraz zakaz pozbawiania życia (art. 38 Konstytucji). Niepowodzenie państwa w skutecznej realizacji pozytywnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa osób znajdujących się zarówno na ziemi, jak i na pokładzie samolotu (to znaczy dopuszczenie do jego użycia przez zamachowców) nie zwalnia od konieczności przestrzegania negatywnego aspektu prawa do prawnej ochrony życia, tj. zakazu umyślnego pozbawiania życia niewinnych osób. Z art. 38 Konstytucji wynika zakaz wprowadzania do ustawodawstwa zwykłego kary śmierci, jak również innych instytucji, zakła­dających umyślnie i celowe pozbawienie człowieka życia przez organy pań­stwa. Kwestionowany przepis art. 122a Prawa lotniczego narusza ten zakaz. W zakresie, w jakim przewidziany tam ostateczny środek prawny może być wymierzony przeciwko znajdującym się na pokładzie samolotu osobom niebę­dącym agresorami, tj. pozostałym pasażerom i personelowi, godzi ponadto w ich godność osobową, której na gruncie art. 30 Konstytucji należy przy­znać charakter wartości konstytucyjnej o centralnym znaczeniu dla zbu­dowania aksjologii obecnych rozwiązań konstytucyjnych. Orzekając w oma­wianej sprawie, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przyznał priorytet wartościom życia i godności człowieka wobec względów bezpieczeństwa pań­stwa. Zdaniem Trybunału wartości te stanowią fundament europejskiej cywi-

lizacji i wyznaczają treść znaczeniową centralnego w naszej kulturze (także prawnej) pojęcia humanizmu. Są one niezbywalne w tym sensie, że nie dopuszczają „zawieszenia” lub „zniesienia” w konkretnym kontekście sytuacyjnym. Humanizm jest wartością, której szczególnym probierzem są właśnie sytuacje kryzysowe, niekiedy skrajnie trudne. Z punktu widzenia najbardziej rudymenarnych założeń naszego systemu prawnego koncepcja odmienna byłaby nie do przyjęcia. Trybunał wyraził przekonanie, że możliwa jest walka z terroryzmem bez tak daleko idącej ingerencji w podstawowe prawo postronnych osób – prawo do życia<sup>30</sup>.

Dzięki temu orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego wyeliminowany został z obrotu prawnego przepis art. 122a ustawy – Prawo lotnicze, którego formalna moc obowiązująca i rzeczywista możliwość wymierzenia na tej podstawie przewidzianej w nim sankcji, tj. „legalnego” pozbawienia życia niewinnych ludzi, jaskrawo godziła w wartości znajdujące się u podstaw ładu publicznego w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji). Nadal aktualny jest jednak problem dysfunkcyjnego prawa ustanawiającego sankcje, to znaczy prawa „nie spełniającego kojarzonych z nim społecznych i organizacyjnych funkcji, przepisów, którym od dobra wspólnego bliższe są – oblekane w szaty dóbr wspólnych – partykularne, egoistyczne interesy”<sup>31</sup>. Niestety, takie przepisy można odnaleźć w innych regulacjach ustawowych z ostatniego dziesięciolecia, także najnowszych, oraz w regulacjach dopiero projektowanych.

Cechy dysfunkcyjnego prawotwórstwa wykazuje na przykład regulacja prawna wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów, czyli tak zwaną wycinkę, bez wymaganego zezwolenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody)<sup>32</sup>. Przede wszystkim z trzech co najmniej powodów należy uznać, że regulacja ta nie zdaje testu konstytucyjności: 1) Obowiązujące w tej materii przepisy nie respektują zasady równości wszystkich wobec prawa oraz prawa wszystkich do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Bezzasadnie stawiają bowiem prywatnych właścicieli nieruchomości w znacznie gorszej sytuacji

---

<sup>30</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2008, sygn. K 44/07, Z.U. 2008/8A/152; Z.U.2008/7A/126; Dz. U. z 2008 nr 177 poz. 1095; Glosa J. Kuleszy, „Państwo i Prawo”, 2009, nr 9, s. 122 n.

<sup>31</sup> H a b u d a, *Prawo*, s. 58.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2006 r. nr 129 poz. 902 z późn. zm.



prawnej niż samorządowe organy wykonawcze, które nakładając na obywateli ciężary publiczne (opłaty i kary), same – jako reprezentanci praw właścicielskich gmin – zostały od tych ciężarów uwolnione. Wpływy z tytułu opłat i kar, także nałożonych z tytułu wycięcia drzew i krzewów na samą gminę, stanowią bowiem w całości dochód budżetu gminy, z której terenu je wycięto. Wójt ukarany za wycinkę na nieruchomości będącej własnością gminy, dokonaną bez wymaganego w tej sytuacji zezwolenia starosty, przekłada w istocie pieniądze „z kieszeni do kieszeni”, nie odczuwając dolegliwości tej kary. 2) Przewidziane w omawianych przepisach ciężary finansowe i dolegliwości dla posiadaczy i właścicieli nieruchomości są zdecydowanie nadmierne, niewspółmierne do wartości celu ochronnego, co koliduje z zasadą proporcjonalności. 3) Zwaloryzowane stawki opłat i kar z tytułu wycięcia drzew lub krzewów są – w myśl art. 85 ust. 8 ustawy o ochronie przyrody – corocznie ogłaszane (w istocie – w sposób prawnie wiążący określone) w obwieszczeniu Ministra Środowiska publikowanym w „Monitorze Polskim”. Z konstytucyjnego punktu widzenia budzi istotne wątpliwości, czy nie zachodzi tu przypadek delegowania zastrzeżonej do wyłączności ustawy kompetencji prawotwórczej na organ administracji, działający w formie nie przewidzianej Konstytucją do stanowienia prawa. Zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy jest obowiązany do ponoszenia tylko tych ciężarów i świadczeń publicznych, które są określone w ustawie.

Ponadto instytucja prawna wymierzania opłat i kar za wycięcie drzew i krzewów jest przesadnie sformalizowana, nieracjonalnie skonstruowana, i choćby z tej racji bardzo ograniczona jest jej przydatność do skutecznej realizacji deklarowanego w rozdziale 4 ustawy celu, to znaczy ochrony terenów zieleni i zadrzewień. Cel ten wydaje się zresztą w znacznej mierze pozorny, maskujący cele rzeczywiste – fiskalne lub inne, na przykład polityczne. Omawiane regulacje nie służą raczej ochronie zieleni. Z tego punktu widzenia są wręcz przeciwnie: skłaniające do usuwania z nieruchomości młodych drzew oraz podejmowania różnych zabiegów w celu obejścia bezzasadnie surowych, wręcz drakońskich, przepisów o opłatach i karach za usunięcie drzew starszych, a przede wszystkim zniechęcające do nowych nasadzeń. Stosowanie przepisów obowiązujących w tej dziedzinie może natomiast być traktowane jako źródło łatwych dochodów gminy, a także stać się narzędziem rozgrywek politycznych, na skutek nadmiernego zakresu uznaniowych kompetencji wójta (np. do określania warunków zezwolenia, rozkładania na raty i odraczania terminu płatności opłat i kar, umarzania kar) oraz braku barier prawnych zapobiegających praktykom selektywnego stosowania

wania sankcji represyjnych – „przymykaniu oka” w stosunku do niektórych sprawców nielegalnej wycinki, a rygorystycznym karaniu innych. Takie rozwiązania są niesłychanie korupcjogenne. Do najpoważniejszych wad omawianych rozwiązań zaliczam także brak jednoznacznego określenia w ustawie zasad odpowiedzialności za nielegalne usunięcie drzew i krzewów, co może się stać przyczyną nieporozumień interpretacyjnych w praktyce administracyjnej i orzecznictwie sądowym.

We wprowadzanych ostatnio w życie lub projektowanych regulacjach tendencji do nadmiernego rozszerzania zakresu przedmiotowego deliktów administracyjnych towarzyszy skłonność ustawodawcy do poddawania procedur działania w tego rodzaju sprawach zasadom znacznie odbiegającym od postępowania sądowego, a nawet zwykłego postępowania administracyjnego. Na przykład nowe przepisy znowelizowanej ustawy o odpadach przewidują nakładanie za liczne określone tam naruszenia prawa opłat sankcyjnych i kar pieniężnych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska lub Marszałka Województwa jako organów podatkowych, w trybie ordynacji podatkowej<sup>33</sup>. Osłabia to znacznie pozycję procesową podmiotu karanego, w porównaniu z obwinionym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, czy też ze stroną postępowania prowadzonego na zasadach i w trybie k.p.a. Wskazuje też wyraźnie na fiskalną intencję wprowadzonych rozwiązań. Cel fiskalny widoczny jest również w przepisach projektu ustawy refundacyjnej przewidujących kary pieniężne nakładane w drodze decyzji przez ministra zdrowia na podmioty uczestniczące w obrocie wyrobami farmaceutycznymi. Kary te stanowią bowiem przychód Narodowego Funduszu Zdrowia. W niektórych przepisach projektu, mających stwarzać podstawy do wymierzenia kary pieniężnej, obecny jest element uznania administracyjnego, który może łatwo przerodzić się w samowolę, na przykład w przepisie dotyczącym kary nakładanej na wnioskodawcę za niedotrzymanie określonych w decyzji o refundacji postanowień w zakresie instrumentów dzielenia ryzyka. Nie zostały tam wskazane źródła danych i kryteria, za których pomocą ma być ustalone, że postanowienia te nie zostały dotrzymane. Kary mają być bardzo dotkliwe, ich wymierzenie niejednokrotnie może wyeliminować ukaranego z rynku farmaceutycznego, zwłaszcza że ich wysokość określana jest w projektowanej ustawie w sposób sztywny, bez uwzględnienia jakichkolwiek okoliczności łagodzących odpowiedzialność. Projektowane są również przepisy traktujące

---

<sup>33</sup> Por. przypis 21.

jako delikty administracyjne czyny, które z uwagi na swój charakter powinny być raczej uznawane za przestępstwa lub wykroczenia ścigane w trybie postępowania sądowego, na przykład stosowanie w zakresie podlegającym refundacji niejednorodnych warunków umów lub uzależnienie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez przedsiębiorcę zajmującego się wytwarzaniem lub obrotem innego świadczenia. Wówczas jednak byłaby to odpowiedzialność na zasadzie winy, której udowodnienie bywa kłopotliwe, a odpowiedzialność administracyjna jest od winy niezależna. Poza karami pieniężnymi projekt przewiduje jeszcze inne sankcje administracyjne: cofnięcie pozwolenia na prowadzenie hurtowni w przypadku niezapewnienia ciągłości dostaw produktów refundowanych oraz rozwiązanie ze skutkiem natychmiastowym umowy upoważniającej lekarza do wystawiania recept na leki refundowane jako sankcję za wystawianie takich recept niezgodnie z przepisami. W ten sposób organ administracji mógłby skutecznie przekreślić możliwość wykonywania dotychczasowej działalności gospodarczej przez hurtownika oraz zawodu przez lekarza, nawet jeśli przerwa w dostawach spowodowana była siłą wyższą, a niewłaściwe wystawienie recepty – rezultatem oczywistej pomyłki. Rozwiązania w zakresie sankcji administracyjnych proponowane w obecnej wersji projektu ustawy refundacyjnej należy uznać za rażąco kolidujące z wymogami przyzwoitej legislacji oraz niekonstytucyjne z racji zasadniczych – sprzeczności z zasadami sprawiedliwości oraz proporcjonalności dolegliwości sankcji do ciężaru naruszenia prawa, osłabienia ochrony praw i słuszych interesów obywateli, a także ich zaufania do państwa<sup>34</sup>.

#### IV. WNIOSKI

Rozwój reglamentacyjnych funkcji administracji publicznej jest procesem powszechnym i trwałym, na co zwracał już uwagę J. S. Langrod<sup>35</sup>. Współcześnie, także w Polsce, obserwowany jest jednak szczególnie intensywny rozwój funkcji policyjnej, realizowanej zarówno przez rozrastające się „paramilitarne” i cywilne policje administracyjne, najbardziej rozwiniętą

---

<sup>34</sup> Por. interesujące uwagi krytyczne na temat projektu: G. M a c z y Ń s k i, P. P a - w ł o w s k i, *Kary administracyjne w projekcie ustawy refundacyjnej*, <http://blog.dzp.pl/pharma>

<sup>35</sup> J. S. L a n g r o d, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków: Zakamycze 2003, s. 172.

z nich – Policję, jak i organy administracji ogólnej – zarówno rządowej, jak i samorząd terytorialny. Obejmuje ona coraz więcej obszarów życia społecznego, a jej najważniejszym instrumentem staje się nakładanie na obywateli sankcji, niekiedy bardzo drastycznych, za naruszenia administracyjnych nakazów i zakazów. Towarzyszy temu rozwój zjawisk patologicznych, przede wszystkim osłabienie gwarancji ochrony obywateli przy stosowaniu sankcji, i to mimo szerokiego zakresu sądowej ochrony ich publicznych praw podmiotowych. W odbiorze społecznym funkcja policyjna administracji publicznej utożsamiana jest coraz częściej z funkcją represyjną. Ekspansja funkcji represyjnej nie zapewnia bynajmniej wzrostu skuteczności działań administracji w ochronie bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa obywateli, przeciwnie – nazbyt często są oni traktowani przedmiotowo bądź nawet ich podstawowe dobra i słuszne interesy są poświęcane na „ołtarzu” działań mających odwrócić prawdziwe lub wyimaginowane zagrożenia czy też służących rzekomo interesowi publicznemu wyższej rangi. Nazbyt często kary pieniężne wymierzane pod hasłem ochrony wysoko cenionych wartości (na przykład ochrony środowiska) służą w rzeczywistości realizacji przyziemnych celów fiskalnych lub różnych gier politycznych, w wyniku czego kwestionowany jest autorytet władz publicznych i słabnie zaufanie obywateli do organów państwa. Liberalne instytucje demokratycznego państwa prawnego tracą w tych warunkach wiarygodność, stają się coraz bardziej fasadowe. Rośnie natomiast rola policji administracyjnych i samej Policji, na którą ustawy nakładają coraz więcej zadań administracyjnych, także takich, które mogłyby być znacznie taniej i efektywniej realizowane przez inne służby lub organy administracji ogólnej. Budzi to obawy, że na naszych oczach stopniowo powstają przesłanki budowy nowoczesnej odmiany państwa policyjnego – odrodzonego Lewiatana<sup>36</sup>.

Sposobów ograniczenia opisywanych negatywnych zjawisk poszukuje się przede wszystkim na płaszczyźnie doskonalenia zasad tworzenia prawa administracyjnego. W tym kierunku zmierzają niektóre akty prawa europejskiego, zalecające stworzenie systemu dodatkowych gwarancji ochrony jednostki przed nadużyciami władz administracyjnych w interesującym nas

---

<sup>36</sup> Por. C. S c h m i t t, *Lewiatan w teorii państwa T. Hobbesa – sens i niepowodzenie politycznego symbolu*, Warszawa 2008, s. 97-98, 115-149; Y. D r o r, *Zdolność do rządzenia. Raport dla Klubu Rzymskiego*, Białystok 2006, s. 81 n., 105; Z. S t a w r o w s k i, *Prawo naturalne a ład polityczny*, Kraków–Warszawa 2006, s. 195-197; M. K a s i Ń s k i, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej – studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 61-63.

zakresie<sup>37</sup>. W Polsce istotne znaczenie miałyby zapewne uchwalenie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, której projekt z 2008 r. przewiduje katalog zasad nakładania kar administracyjnych, między innymi zakaz retroakcji, zakaz dwukrotnego wymierzania kary za ten sam czyn, nakaz uwzględniania przy wymiarze kary celu kary oraz wszystkich istotnych, przesądzających o odpowiedzialności sprawcy czynu okolicznościach sprawy<sup>38</sup>. Projektowane regulacje nie spełniają jednak wszystkich oczekiwań. Przede wszystkim za konieczne uważam jednoznaczne ustawowe określenie charakteru prawnego i granic odpowiedzialności za delikty administracyjne, zapewnienie karanemu prawa do obrony w procedurach prawa administracyjnego oraz normatywne, najlepiej konstytucyjne, ograniczenie dopuszczalności wymierzania sankcji administracyjnych – uznanie ich za jedynie uzupełniający instrument uzyskiwania skuteczności prawa oraz działań administracji publicznej. Należy oczekiwać, że w rzeczywistości demokratycznym państwie prawo respektujące wymogi materialnej, a nie tylko proceduralnej sprawiedliwości będzie co do zasady przez obywateli przestrzegane, a dyrektywy administracyjne – jako służące realizacji dobra wspólnego – dobrowolnie wykonywane. Obywatele powinni jednak być przez organy państwa o swojej sytuacji prawnej, a zwłaszcza o ciężących na nich obowiązkach administracyjnych, należycie informowani, uprzedzani o następstwach ich niewykonania<sup>39</sup>. W przypadkach, gdy mimo to niezbędne okazuje się stosowanie przymusu, priorytet przyznany powinien być środkiem egzekucyjnym jako bezpośrednio prowadzącym do wykonania obowiązków<sup>40</sup>. Tylko wówczas, gdy nie jest możliwe zapewnienie skuteczności egzekucji, powinno być dopuszczone zastosowanie środków represyjnych, wśród których podstawową rolę należy przypisać karom orzekanym w postępowaniu sądowym i odpowiedzialności na zasadzie winy<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Rezolucja (77) 31 Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi oraz Rekomendacja R(91) 1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, opubl. T. J a s u d o w i c z, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.

<sup>38</sup> Art. 32-37 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r.

<sup>39</sup> Szerzej zob. Z. D u n i e w s k a, „*Ignorantia iuris*” w *prawie administracyjnym*, Łódź 1998.

<sup>40</sup> S i k o r a, *Sankcja karna*, s. 539.

<sup>41</sup> Tak W. R a d e c k i, *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, [w:] *Współczesne problemy nauk penalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1663, Wrocław 1994.

---

EXTENSION OF THE REPRESSIVE FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION  
AS A THREAT TO DEMOCRATIC LEGAL ORDER

S u m m a r y

The study is devoted to peculiar threats to the values of a democratic state arising in the process of creation and application of regulations regarding the activity of public administration. The regulations are linked with the evolution of the basic functions of state towards a new kind of administrative state whose characteristics resemble those of a police state. Two trends are analysed in the article. The first trend consists in a huge expansion of structures and scope of administrative policing (both as uniformed officials and “plain clothes” services and inspectors) and imposing on the police various tasks belonging to the domain of public administration, also those that could be realised by other administrative services in a more cost-effective and efficient manner, or simply tasks that should not be undertaken by state agencies. The second trend consists in granting administrative bodies new competences in the application of administrative measures, especially fines for infringement of obligations and prohibitions envisaged by acts of substantive administrative law. The article also gives examples of dysfunctional provisions which impose administrative sanctions, often generating extreme pathologies in their application. As a result, the policing function is becoming central and more often than not has a character of a repressive measure, while the effectiveness of personal legal protection against administrative abuses is being weakened. In such circumstances liberal institutions of a democratic legal state lose credibility, and the power of public authority and citizens’ trust in state agencies are decreasing.

The study points to acts through which the international community (Council of Europe in particular) is trying to impede the rise of such negative tendencies, and also emphasizes the potential impact of passing general regulations of administrative law. The draft regulations do not meet all expectations. The Author stresses the significance of normative (constitutional if possible) restriction on the permissibility of administrative sanctions. Their application should take place only if voluntary compliance cannot be obtained or if executive measures have failed. Those repressive measures which are inflicted in the court and the principle of guilt have fundamental roles.

*Translated by Tomasz Palkowski*

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, demokratyczne państwo prawa, funkcje represyjne.

**Key words:** administrative policing, legal order, administrative sanctions, state agency, repressive function.