

Lidia Klat-Wertelecka

Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Wymuszanie wykonania obowiązków administracyjnoprawnych w wybranych krajach europejskich

1. Modele stosowania środków przymusu państwowego

Obowiązkami administracyjnoprawnymi są takie nakazy lub zakazy, które wynikają z władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej lub bezpośrednio z przepisów prawa administracyjnego. Adresat obowiązku ma wybór: może zachować się zgodnie z obowiązkiem albo go naruszyć. Jeżeli podmiot, którego nakaz lub zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji publicznej musi mieć środki do przeprowadzenia swej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe¹. Aby akty administracyjne były skuteczne, muszą posiadać sankcję. Konstrukcja sankcji zakłada pewną alternatywność: spełnienie obowiązku oznacza brak sankcji, a niespełnienie obowiązku — zastosowanie sankcji. Pojęcia: obowiązek prawny, sankcja, przymus pozostają z sobą w nierozdzielalnym związku. Przymusem państwowym jest urzeczywistnienie konkretnej sankcji prawnej za pomocą specjalnych środków, należących do kompetencji określonych organów państwowych. Przymus państwowy stanowi gwarancję realizacji prawa: jest środkiem (instrumentem) działania organów państwa, pełniącym istotną funkcję w procesie wykonywania prawa². W literaturze wło-

¹ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne — część ogólna*, Warszawa 1956, s. 400.

² J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 135.

skiej Norberto Bobbio wyróżnił cztery aspekty granic władzy przymusowej: 1) władza do zmuszania siłą tych, którzy nie robią tego, co powinni; 2) władza do powstrzymywania tych, którzy robią to, czego nie powinni robić; 3) władza do zastępowania (siłą) powinności jednych wobec tych, którzy mając pewne obowiązki, nie wywiązują się z nich (akcja przymusowa); 4) władza do ukarania tych, którzy zrobili to, czego nie powinni byli robić³.

W literaturze z zakresu teorii prawa przyjęta została klasyfikacja sankcji jako konsekwencji prawnych naruszenia obowiązków (nakazów i zakazów), w której wyróżnia się sankcje: represyjną, egzekucyjną i sankcję nieważności⁴. Sankcje represyjne są dolegliwością, przykrością wyrządzaną tytułem odpłaty za zachowanie niezgodne z nakazami lub zakazami przepisów prawa. Sankcją represyjną jest sankcja karna⁵. Klasyczny katalog sankcji, którymi rozporządzają organy orzekające, a urzeczywistniają organy wykonawcze, obejmuje zatem: karę wymierzaną w orzeczeniach karnych i egzekucję — sądową i administracyjną. W przypadku gdy kompetencje do stosowania przymusu państwowego mają organy administracji publicznej, mówimy o przymusie administracyjnym.

W porządkach prawnych państw europejskich wykształciły się różne systemy wymuszania wykonania obowiązków administracyjnoprawnych. Po pierwsze przy zastosowaniu środków karnych, a po drugie przy wykorzystaniu środków przymusu administracyjnego (to znaczy egzekucji administracyjnej i kary administracyjnej).

Stosowanie instrumentów karnych w prawie administracyjnym ma podstawę albo w przepisach specjalnie w tym celu ustanowionych, albo w powszechnych przepisach karnych, których przedmiot ochrony jest zbieżny z wartościami należącymi do zakresu prawa administracyjnego. Przepisy te mają odmienny charakter od typowych przepisów prawa karnego: ich byt jest uzależniony od istnienia odpowiednich obowiązków w prawie administracyjnym⁶. W licznych ustawach zaliczanych do prawa administracyjnego materialnego zawarte są sankcje karne za niewykonanie obowiązków natury publicznoprawnej (na przykład w prawie budowlanym⁷, prawie ochrony środowiska⁸). Naruszenie przepisów prawa administracyjnego ustalających obowiązki stanowi przestępstwo lub wykroczenie.

Przymus administracyjny jako oznaka władztwa administracyjnego występuje w dwóch formach: egzekucji administracyjnej i kary administracyjnej. „Sankcja egzekucyjna polega na zmuszeniu adresata zachowującego się niezgodnie z nakazami lub zakazami przepisu prawa do osiągnięcia takiego stanu rzeczy, jaki powinien na-

³ N. Bobbio, *Law and Force*, „The Monist” 44, 1965, nr 3, s. 331.

⁴ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1971, s. 95.

⁵ Pojęciem sankcji represyjnej bywają określane także sankcje wymierzone w postępowaniu dyscyplinarnym.

⁶ M. Longchamps, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 808. Prawo 133, Wrocław 1986, s. 99.

⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.

⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.

stąpić w wyniku dobrowolnego zastosowania się do postanowień owego przepisu. Mówiąc inaczej, sankcja egzekucyjna to zmuszenie adresata do wykonania tego obowiązku, którego adresat ów nie wypełnił dobrowolnie⁹. Przepisy prawa przewidują sankcje egzekucyjne tylko w tych przypadkach, w których, poprzez zastosowanie przymusu, możliwe jest osiągnięcie takiego stanu rzeczy, jaki zaistniałby, gdyby adresat zachował się zgodnie z prawem¹⁰. Egzekucja administracyjna prowadzi do bezpośredniego wykonania nakazów i zakazów właściwych organów administracji publicznej. Przymus administracyjny może mieć także postać przymusu pośredniego, czyli formę kary administracyjnej nakładanej aktem indywidualnym w trybie postępowania administracyjnego.

W systemach prawa administracyjnego krajów europejskich występuje duża różnorodność postaci sankcji prawnej. Ta różnorodność sankcji w prawie administracyjnym jest uzasadniona bogactwem chronionych przez nie stosunków administracyjnoprawnych, swoistością form działania administracji, a także zadaniami państwowymi, do których realizowania powołany jest cały aparat administracyjny¹¹. Naruszenie norm prawa administracyjnego powoduje — w wielu przypadkach — stosowanie zespołów norm sankcjonujących¹². Różnorodność dziedzin poddanych prawu administracyjnemu powoduje, że sankcje przewidziane na wypadek naruszenia norm prawa administracyjnego są niejednolite i zależą od faktycznych skutków naruszenia normy i od szczegółowej regulacji danej sfery administrowania¹³. Aby były one skuteczne, muszą powodować dolegliwość, muszą być współmierne do naruszenia prawa i nieuchronne¹⁴. W sferze administracji, oprócz sankcji swoistych, właściwych dla tej gałęzi prawa (sankcja egzekucyjna, kara administracyjna), występują także sankcje z zakresu innych działów prawa (sankcja karna, sankcja nieważności).

W wielu krajach sankcje zabezpieczające realizację norm prawa administracyjnego występują dość często w pewnych kompleksach uzupełniających się wzajemnie. W sytuacji gdy na skutek niewykonania jednego obowiązku kilka odrębnych norm prawa administracyjnego zostaje naruszonych, można zauważyć nawarstwianie się sankcji (nałożona kara pieniężna jest przymusowo realizowana w trybie egzekucji). Stosowanie przepisów z dziedziny prawa administracyjnego może być dodatkowo zabezpieczone przez normy karne, przewidujące karalność uchylania się od wykonania lub zaniechania pewnych obowiązków. W wielu przypadkach prawo karne wspiera prawo administracyjne, zmierzając do realizacji jego postanowień w drodze sankcji karnych¹⁵.

⁹ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002, s. 31.

¹⁰ Gdy skutki wywołane zachowaniem niezgodnym z prawem są skutkami nieodwracalnymi, o stosowaniu sankcji egzekucyjnej nie może być mowy — *ibidem*, s. 36.

¹¹ L. Dziewięcka-Bokun, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 169. Prawo 36, Wrocław 1972, s. 37.

¹² M. Longchamps, *op. cit.*, s. 68–69.

¹³ *Ibidem*, s. 68.

¹⁴ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122–123.

¹⁵ Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 400.

Należy uznać, że spośród wymienionych sankcji podstawowe znaczenie w zabezpieczeniu norm prawa administracyjnego mają niewątpliwie sankcje administracyjne. Sankcją administracyjną w ujęciu szerokim jest dolegliwość o charakterze pieniężnym lub innym, stosowana przez organ administracji publicznej z powodu naruszenia prawa¹⁶. Wśród regulacji wspólnotowych pojęcie sankcji administracyjnej definiuje rekomendacja nr R(91)1 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych¹⁷, której celem jest zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych poprzez poddanie ich pewnym zasadom. Rekomendacja określa sankcję administracyjną jako karę nałożoną na osobę, w drodze aktu administracyjnego, z racji jej postępowania sprzecznego z określonymi normami — w formie grzywny czy innego środka karnego, pieniężną lub niepieniężną. Z zakresu tego pojęcia rekomendacja wyłącza środki, które władze administracyjne są zobowiązane uruchomić w rezultacie postępowania karnego, oraz sankcje dyscyplinarne. Tak rozumiane sankcje administracyjne prowadzą do władczej ingerencji w prawa i wolności jednostki i w związku z tym powinny spełniać określone wymagania: ich nakładanie powinno posiadać ustawową podstawę prawną, sankcje stanowią konsekwencje niezgodnego z prawem zachowania się jednostki, mają prewencyjno-represyjny charakter, nakładanie sankcji powinno następować w formie aktu administracyjnego lub władczej czynności faktycznej, wprowadzanie i stosowanie sankcji musi uwzględniać zasadę proporcjonalności (sankcja musi być konieczna, niezbędna i nie nazbyt dolegliwa, nałożenie sankcji musi podlegać sądowej kontroli)¹⁸.

Kraje europejskie korzystają z różnych środków wymuszania wykonania obowiązków administracyjnoprawnych. Można wyróżnić dwa podstawowe systemy zabezpieczenia wykonania tego rodzaju obowiązków: system prawa, w którym organy administracji publicznej zostały wyposażone w kompetencje do stosowania środków przymusu egzekucyjnego, oraz system prawa bez klasycznej instytucji egzekucji administracyjnej. Do pierwszej grupy państw, których organy administracji publicznej stosują sankcję egzekucji administracyjnej, należą: Polska, Niemcy, Austria, Czechy, Słowacja, Hiszpania. W Polsce, Niemczech i w Austrii postępowanie egzekucyjne w administracji zostało uregulowane poza kodeksem postępowania administracyjnego, w odrębnych ustawach. Natomiast w Czechach, Słowacji oraz w Hiszpanii¹⁹

¹⁶ Taką definicję sankcji zawiera art. 5 ust. 1 pkt 6 projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, „Biuletyn RPO — Materiały” 2008, nr 60, s. 53.

¹⁷ Przyjęta 13 lutego 1991 r.; T. Jesudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1966, s. 129.

¹⁸ M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. J. Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik et al., Kraków 2001, s. 652, 658–659. Podobne zasady stosowania sankcji administracyjnych przewiduje projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego (musi istnieć podstawa prawna sankcji, jest możliwe złagodzenie sankcji, należy uwzględnić celowość stosowania sankcji), „Biuletyn RPO — Materiały” 2008, nr 60, s. 62.

¹⁹ Ustawa z dnia 26 listopada 1992 r. o reżimie prawnym administracji publicznych i postępowaniu administracyjnym powszechnym (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dr Régimen Jurídico de las

działy dotyczące przymusowego wykonania aktów administracyjnych zostały zamieszczone w ustawach o postępowaniu administracyjnym. Państwa o mieszanym systemie sankcji administracyjnych, bez wyraźnego wyodrębnienia klasycznej egzekucji administracyjnej, to między innymi: Rosja i Wielka Brytania.

2. Wymuszanie wykonania obowiązków administracyjnoprawnych w Niemczech

W systemie prawa niemieckiego administracja państwowa ma prawo przymusowej realizacji swoich aktów bez zwracania się o pomoc do sądu. Niemiecka ustawa federalna z 27 kwietnia 1953 r. o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym (*Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz*)²⁰ zawiera przepisy normujące stosowanie przymusu administracyjnego w postaci egzekucji, zarówno w stosunku do obowiązków pieniężnych, jak i niepieniężnych. Ustawa ta dzieli się na cztery części. Pierwsza część, *Wykonanie obowiązków*, normuje ogólne założenia egzekucji administracyjnej (zakres przedmiotowy ustawy, pojęcie zobowiązanego, właściwość organów egzekucyjnych, przesłanki warunkujące wszczęcie postępowania egzekucyjnego). Część druga *Egzekwowanie obowiązków podejmowania czynności, zaniechania lub znoszenia* określa przesłanki dopuszczalności stosowania przymusu administracyjnego (*Zulässigkeit des Verwaltungszwanges*), środki egzekucyjne (wykonanie zastępcze, grzywna, przymus bezpośredni), zasady ich stosowania oraz środki prawne służące w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Trzecia część ustawy dotyczy kosztów, a czwarta zawiera przepisy przejściowe i końcowe. Ustawa federalna o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym ma charakter ramowy. Poszczególne niemieckie landy mają własne akty normatywne regulujące szczegółowo administracyjne postępowanie egzekucyjne (ustawa z 13 marca 1961 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dla Hamburga²¹).

W nauce niemieckiej interesująca wydaje się koncepcja zobowiązanego, czyli podmiotu, który nie wykonał w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym. Wyróżnia się formalne i materialne pojęcie zobowiązanego. Zobowiązany w znaczeniu materialnym jest podmiot, na który został nałożony obowiązek. Zobowiązany zaś w znaczeniu formalnym jest każdy podmiot, wobec którego wszczęte zostało postępowanie egzekucyjne²² (stał się podmiotem stosunku administracyjnego). Aby postępowanie egzekucyjne w administracji było dopuszczalne, musi istnieć zobowiązany w znaczeniu materialnym, wobec którego organ egzekucyjny wszczyna postępowanie egzekucyjne, i staje się on również zobowiązany

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) reguluje podstawowe zasady przymusowego wykonania aktów administracyjnych; zob. K. Defećńska-Tomczak, *Hiszpania*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005, s. 189–190.

²⁰ BGBl. I S. 157.

²¹ Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG), HmbGVBl. 1961, s. 79.

²² M. App, A. Wettlaufer, *Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 1997, s. 38.

w znaczeniu formalnym. Jeśli wystąpi błąd co do osoby zobowiązanego, to zobowiązany w znaczeniu formalnym może skorzystać ze środków prawnych w celu obrony przed bezpodstawną wobec niego egzekucją.

W ustawodawstwie niemieckim oprócz środków egzekucyjnych funkcjonują kary administracyjne (*Verwaltungsstrafrecht*) i sankcje karne (*Kriminalstrafrecht*), różniące się według kryterium formalnej klasyfikacji czynu. Kara administracyjna²³ jest w prawie niemieckim sankcją finansową, więc dopuszczalna jest kara pieniężna. To, co odróżnia karę pieniężną za naruszenie prawa administracyjnego od grzywny stosowanej w prawie karnym, to dyrektywy jej wymiaru i sposób egzekucji. Zasadniczym celem kary pieniężnej ma być pozbawienie korzyści uzyskanej z naruszenia prawa, nie uwzględnia się stopnia winy sprawcy, gdyż zasadą jest, że liczy się jedynie fakt naruszenia normy administracyjnej²⁴. Przyjmuje się, że *Ordnungswidrigkeiten* to drobne naruszenia prawa, zagrożone karą pieniężną wymierzaną w trybie administracyjnym. Schemat ten w dużym stopniu nawiązuje do schematu prawa karnego²⁵.

3. Wymuszanie wykonania obowiązków administracyjnoprawnych w Słowacji

W Słowacji organy administracji publicznej mają prawo stosować przymus w celu wykonania decyzji administracyjnej. Dokonują tego na podstawie zasad postępowania przymusowego zawartych w ustawie z dnia 29 czerwca 1967 r. o postępowaniu administracyjnym²⁶. Piąta część ustawy *Wykonanie decyzji* zawiera w rozdziale pierwszym przepisy ogólne oraz szczegółowe przepisy dotyczące wykonania obowiązków pieniężnych (rozdział drugi) i niepieniężnych (rozdział trzeci). Regulacja prawna postępowania wykonawczego w Słowacji jest bardzo skromna, obejmuje tylko kilkanaście paragrafów²⁷. Zgodnie z § 71 ustawy, jeśli podmiot postępowania dobrowolnie nie wykona obowiązku nałożonego decyzją, która stała się wykonalna, to obowiązek ten zostanie zrealizowany przymusowo. Obowiązek podlega wykonaniu, jeżeli został określony w wykonalnej decyzji administracyjnej albo wynika wprost z przepisu prawa, bez konieczności wydania odrębnego rozstrzygnięcia.

²³ We francuskim systemie prawa również występuje forma prawa represyjnego stosowanego i wymierzanego poza obszarem powszechnego prawa karnego. Są to kary administracyjne spotykane w prawie: podatkowym, celnym, transportowym, gospodarczym. Zob. też N. Questiaux, *Kontrola administracji*, [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*, red. J. Łętowski, Wrocław 1984, s. 241, 276–277.

²⁴ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 59; H.H. Jescheck, T. Weigend, *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil*, Berlin 1996, s. 58.

²⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 65.

²⁶ Zákon o správnom konaní (Správny poriadok), č. 71/1967 Zb. z 29 júna 1967. Zob. W. Chróścielewski, *Słowacja*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, s. 262–263.

²⁷ Podstawową jednostką podziału przepisów w słowackim akcie prawnym jest paragraf, a nie artykuł. Podobnie jest w czeskim systemie prawa; zob. W. Radecki, *Nowy czeski kodeks karny*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 7–8, s. 185.

Decyzja może być egzekwowana w ciągu trzech lat od upływu terminu określonego do wypełnienia obowiązku. Postępowanie wykonawcze jest wszczynane na wniosek uczestnika postępowania (strony) albo z inicjatywy organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji, zatwierdził ugodę lub sporządził wykaz należności. Taki organ został w ustawie nazwany administracyjnym organem wykonawczym. Jeżeli nie jest organem właściwym, przekazuje sprawę wykonania decyzji do organu właściwego, zgodnie z § 73 ustawy. Przepis § 72 ust. 2 ustawy o postępowaniu administracyjnym wprowadza zasadę względności egzekucji administracyjnej. Strona postępowania administracyjnego lub administracyjny organ wykonawczy albo podmiot umocowany przepisami prawa mogą złożyć wniosek o wykonanie decyzji na drodze sądowej lub wniosek o jej wykonanie przez komornika sądowego.

Właściwość organu egzekucyjnego została określona w § 73. Zgodnie z nim egzekucję w trybie administracyjnym prowadzi organ pierwszej instancji, który wydał decyzję, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Organ egzekucyjny zawiadamia stronę postępowania, której dotyczy wykonanie obowiązku, o wszczęciu postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny może odroczyć wykonanie obowiązku z powodu istotnych przyczyn. Może odstąpić od wykonania obowiązku, gdy: obowiązek przestał istnieć lub stał się bezprzedmiotowy, podstawa obowiązku została wzruszona, obowiązek wykonuje się w trybie sądowym, wykonanie decyzji jest niedopuszczalne, przedmiot, którego dotyczy postępowanie wykonawcze, jest wyłączony spod egzekucji.

Wykonanie decyzji może nastąpić tylko przy zastosowaniu środków przewidzianych w ustawie. Z kilku środków organ wybiera najmniej uciążliwy, który bezpośrednio prowadzi do celu. Granice postępowania przymusowego określa § 77 ust. 2 ustawy, który stanowi, że wykonanie decyzji odbywa się w granicach tytułu egzekucyjnego.

Słowacka ustawa o postępowaniu administracyjnym przewiduje w § 78 środki egzekucyjne prowadzące do wykonania decyzji nakładającej obowiązek zapłaty należności pieniężnych. Są to następujące środki: zajęcie wynagrodzenia, zajęcie wierzytelności oraz zajęcie i sprzedaż mienia ruchomego i nieruchomego. Do środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych należą: wykonanie zastępcze, kara pieniężna, przymus bezpośredni. Jednorazowa kara pieniężna nie może przekroczyć kwoty 1659 euro.

Indywidualne rozstrzygnięcia i czynności podejmowane w toku postępowania wykonawczego mogą być zaskarżone przez wniesienie zarzutów. Wniesienie tego środka prawnego wstrzymuje czynności organu egzekucyjnego w sytuacjach przewidzianych w ustawie (na przykład jeżeli obowiązek został odroczony lub podmiot został zwolniony z jego wykonania, jeżeli obowiązek został wykonany lub nie nadszedł jeszcze termin jego wymagalności i w innych sytuacjach, zgodnie z § 76 ustawy). Zarzuty rozpatruje organ prowadzący postępowanie wykonawcze. Od rozstrzygnięcia organu w sprawie zarzutów nie przysługuje środek odwoławczy.

Zawarta w słowackiej ustawie o postępowaniu administracyjnym konstrukcja prawna przymusowego wykonania obowiązków administracyjnoprawnych wykazuje wiele podobieństw z polską regulacją w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym

w administracji²⁸. Należy zauważyć, że ustawodawca w słowackim akcie prawnym nie posługuje się pojęciem egzekucji administracyjnej, ale pojęciem wykonania decyzji przez organy administracji. Pojęcie egzekucji jest stosowane w sądowym postępowaniu wykonawczym.

4. Wymuszanie wykonania obowiązków administracyjnoprawnych w Rosji

W systemie prawa rosyjskiego system sankcji za niewykonanie nakazów administracyjnych jest dość skomplikowany. Przepisy definiują tak zwaną odpowiedzialność administracyjną. Odpowiedzialność tę reguluje bardzo obszerny Kodeks Federacji Rosyjskiej o naruszeniach prawa administracyjnego²⁹. W strukturze postępowań administracyjnych kodeks ten zajmuje szczególne miejsce. Sądy o właściwości ogólnej rozpatrują rocznie około dwóch milionów spraw dotyczących naruszeń przepisów prawa administracyjnego. Organy spraw wewnętrznych oraz inne organy władzy wykonawczej rocznie rozpatrują około dziesięciu milionów tego rodzaju spraw. Postępowanie to stanowi zatem ważną część administracyjnej działalności różnych organów.

Kodeks zawiera część ogólną, dotyczącą trybu nakładania kar administracyjnych. Postępowanie administracyjne uregulowane w kodeksie ma strukturę podobną do procesu karnego, ale prostszą. Składa się ona z czterech stadiów: administracyjnego postępowania przygotowawczego, rozpatrzenia sprawy, kontroli postanowienia, wykonania postanowienia. W pierwszym stadium przedstawiane są fakty i okoliczności naruszenia przepisów prawa administracyjnego, dane o podmiocie naruszającym prawo. Z tego etapu sporządzany jest protokół. W drugim stadium kompetentny organ rozpatruje sprawę i wydaje postanowienie. Po rozpatrzeniu sprawy postanowienie powinno być niezwłocznie doręczone. Kopia postanowienia w ciągu trzech dni jest doręczana osobiście lub wysyłana do osoby, której sprawa dotyczy. W trzecim stadium, o charakterze fakultatywnym, rozpatrywane są wniesione środki zaskarżenia (skarga obywatela, protest prokuratora). Postępowanie weryfikacyjne może być podjęte również z inicjatywy organu orzekającego lub organu wyższego stopnia. Prawo do weryfikacji orzeczenia mają: organ wyższego stopnia, sąd, organ, który wydał postanowienie. To stadium kończy się wydaniem rozstrzygnięcia uchylającego lub zmieniającego poprzednie albo utrzymującego postanowienie w mocy. Czwarty etap — wykonanie orzeczenia — następuje od razu po jego wydaniu albo po rozpatrzeniu środków zaskarżenia. Oprócz ogólnego postępowania w niektórych kategoriach spraw funkcjonuje także przyspieszone (uproszczone) postępowanie.

²⁸ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

²⁹ KoAP RF uchwalony 20 grudnia 2001 r., obowiązujący od 30 grudnia 2001 r., N 195-FZ.

W takim postępowaniu nie ma wszystkich stadiów postępowania. Przy nałożeniu kary pieniężnej w miejscu naruszenia przepisów prawa stadia: rozpoznawcze, rozpatrzenia sprawy i wykonanie orzeczenia łączą się w jedno stadium.

W Rosji niezmiernie rozbudowany jest system organów kompetentnych do stosowania środków odpowiedzialności administracyjnej³⁰. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem sprawy naruszenia przepisów prawa administracyjnego rozpatrują: komisje administracyjne przy rejonowych, miejskich i wiejskich organach administracji, przewodniczący wiejskich organów administracji, rejonowe, miejskie i wiejskie komisje w sprawach osób niepełnoletnich, rejonowe i miejskie komisje do spraw walki z alkoholizmem, sądy rejonowe i grodzkie, organy spraw wewnętrznych, organy inspekcji państwowych i inne upoważnione w ustawach organy. Są to tak zwane podmioty jurysdykcji administracyjnej. W grupie wymienionych organów odrębny charakter mają specjalne organy jurysdykcyjne — komisje administracyjne. Do ich podstawowych kompetencji należy rozpatrywanie spraw naruszenia przepisów prawa administracyjnego. Pozostałe organy administracyjne wykonują swoje kompetencje jurysdykcyjne razem z innymi funkcjami — organizacyjną, kontrolną i nadzorczą. Rozpatrywanie spraw związanych a naruszeniami administracyjnymi nie stanowi ich głównego zadania.

Wykonanie orzeczenia jest ostatnim etapem postępowania. Zgodnie z art. 32.1 kodeksu postanowienie jest wykonalne od chwili jego podjęcia, to znaczy wchodzi do obrotu prawnego niezwłocznie (chyba że został złożony środek zaskarżenia, wówczas po jego rozpatrzeniu). Wykonaniem orzeczeń zajmują się różne kategorie organów. Spełniają one dwie role: skierowanie orzeczenia do wykonania oraz bezpośrednio doprowadzenie do wykonania. Pierwszą funkcję spełniają, zgodnie z art. 32.1 kodeksu, organy jurysdykcyjne, które nakładają kary administracyjne. Drugą funkcję pełnią specjalnie umocowane organy państwowe. Pierwsza i druga sfera działalności stanowią jedno stadium wykonywania orzeczenia, ale są różnymi jego etapami. Na pierwszym etapie organ orzekający powinien skierować postanowienie do organu wykonawczego. Celem państwowych organów wykonawczych jest bezpośrednia realizacja nakazów administracyjnych. Jest ona dokonywana za pomocą działań, które pozbawiają zobowiązanego określonych dóbr lub wprowadzają wobec niego ograniczenia prawne. Niektóre organy orzekające mogą same doprowadzić do wykonania wydanego przez siebie orzeczenia. Na przykład za naruszenie przepisów dotyczących polowań organy łowieckie odbierają dokument dający uprawnienie do polowania.

Orzeczenie nakładające karę podlega wykonaniu z chwilą jego wejścia w życie. Nie jest wykonywane, jeśli nie zostało skierowane do wykonania w ciągu roku od wejścia w życie (zgodnie z art. 31.9 kodeksu). Przepisy kodeksu przewidują dwa sposoby wykonania kary pieniężnej: dobrowolny i przymusowy. Kara powinna być zapłacona przez osobę, która dopuściła się naruszenia prawa, nie później niż

³⁰ Podobnie jest na Ukrainie, gdzie na przykład milicja doprowadza do wykonania zasądzonych wyroków i sankcji administracyjnych.

w ciągu 30 dni od dnia podjęcia postanowienia. Pokwitowanie wpłaty należy okazać organowi, który orzekł tę karę. Jeśli osoba zobowiązana nie pracuje lub jeśli nie jest możliwa zapłata należności z wynagrodzenia, stypendium lub innych dochodów, orzeczenie jest kierowane do sądowego organu wykonawczego, według miejsca zamieszkania ukaranego. Komornik wzywa do zapłaty należności, a jeśli zobowiązany tego nie robi, komornik zajmuje i sprzedaje składniki majątku zobowiązanego na pokrycie wymaganej należności.

Odpowiedzialność administracyjna w rosyjskim systemie prawa obejmuje możliwość nałożenia administracyjnej kary — pieniężnej lub niepieniężnej. W zależności od charakteru i stopnia społecznej szkodliwości za naruszenie przepisów prawa administracyjnego rosyjski kodeks przewiduje następujące sankcje: upomnienie, kara pieniężna (mandat), odebranie narzędzia, konfiskata narzędzia popełnienia naruszenia administracyjnego, pozbawienie specjalnego prawa (kierowania pojazdami), areszt administracyjny do 15 dób, wydalenie cudzoziemca lub osoby nieposiadającej obywatelstwa z Federacji Rosyjskiej, dyskwalifikacja, administracyjne zawieszenie działalności. Kara administracyjna jest miarą odpowiedzialności danego podmiotu za naruszenie prawa administracyjnego i jest stosowana w celach wychowawczych i prewencyjnych³¹. Wśród wymienionych kar interesujący charakter ma upomnienie. Jest to oficjalna nagana w formie pisemnej, kierowana przez właściwy organ w imieniu państwa do osoby fizycznej lub do osoby prawnej. Jest to sankcja wyłącznie o charakterze moralnym, o niewielkim stopniu oddziaływania w porównaniu z innymi środkami.

Kodeks Federacji Rosyjskiej o naruszeniach prawa administracyjnego zawiera także część szczególną, w której unormowane zostały kategorie naruszeń prawa administracyjnego sklasyfikowane pod względem rodzajów spraw. Ustawa przewiduje sankcje za naruszenia: praw obywateli, przepisów sanitarno-epidemiologicznych, administracyjne w zakresie prawa własności, w przemyśle, budownictwie i energetyce, w zakresie rolnictwa i weterynarii, w dziedzinie transportu i ruchu drogowego, w sferze komunikacji i wymiany informacji, przedsiębiorczości, przeciwko organom państwowym, w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w sprawach wojskowych. Jest to interesujące rozwiązanie legislacyjne — w jednym akcie prawnym zgromadzone zostały przepisy o podstawowych naruszeniach obowiązków administracyjnych i rodzaju sankcji.

Odrębny tryb wymuszania wykonania obowiązków dotyczy egzekwowania podatków. Podstawowym aktem w zakresie prawa podatkowego jest Kodeks Podatkowy Federacji Rosyjskiej³². Część pierwsza kodeksu, obowiązująca od 31 lipca 1998 r., zawiera przepisy ogólne, między innymi określające relacje między podatnikami a organami podatkowymi, zasady gromadzenia dokumentów, zasady kontroli podatkowej, procedury rozwiązywania sporów i tryb egzekwowania obowiązków

³¹ A.N. Mironow, *Administratiwnoje prawo*, Moskwa 2008, s. 290.

³² Uchwalony 16 lipca 1998 r., część pierwsza obowiązująca od 31 lipca 1998 r. N 146-FZ i część druga od 5 sierpnia 2000 r. N 117-FZ.

podatkowych. Część druga, obowiązująca od 5 sierpnia 2000 r., określa kategorie podatków, stawki, harmonogramy płatności i szczegółowe zasady obliczania podatków. Podatnicy opłacają należności z tytułu podatków: federalnych, regionalnych, miejskich, specjalnych oraz od osób prawnych. Kompetencje w zakresie nakładania, kontroli i realizowania obowiązków podatkowych ma Federalna Służba Podatkowa³³.

Przepisy kodeksu podatkowego przewidują katalog środków służących realizacji obowiązków podatkowych. Należą do nich: zastaw nieruchomości, gwarancja (poręczenie), kara pieniężna, zajęcie rachunku bankowego, zajęcie majątku podatnika. Środki te poprzez swoją dolegliwość mają przede wszystkim przymusić zobowiązanego do zapłaty podatku. Nie prowadzą one bezpośrednio do wykonania obowiązku. W części pierwszej kodeksu, w rozdziale VI *Rodzaje naruszeń prawa podatkowego i odpowiedzialność za ich popełnienie* odrębnie zostały uregulowane konsekwencje prawne niedopełnienia obowiązków podatkowych. Sankcją za naruszenie przepisów prawa podatkowego jest kara pieniężna, nakładana przez organy podatkowe. Stawki kar — kwotowe lub procentowe — są zróżnicowane w zależności od stopnia naruszenia prawa.

Przegląd rosyjskich rozwiązań prawnych obowiązujących w dziedzinie wymuszania wykonania obowiązków administracyjnoprawnych pozwala stwierdzić, że w systemie prawnym Rosji nie ma egzekucji administracyjnej, prowadzącej bezpośrednio do wykonania obowiązku. Podstawową i powszechnie stosowaną sankcją służącą realizacji obowiązków administracyjnoprawnych jest kara administracyjna. Najczęściej stosowane są kary o charakterze pieniężnym, ale przepisy przewidują także kary o charakterze niepieniężnym. W systemie rosyjskim dominują zatem sankcje administracyjne o charakterze pośrednim, które poprzez swoją dolegliwość mają skłonić zobowiązanego do wykonania obowiązku. Cechą rosyjskiego systemu prawa administracyjnego jest różnorodność środków administracyjnego oddziaływania oraz mnogość organów, kompetentnych do stosowania sankcji administracyjnych.

5. Wnioski

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w krajach europejskich wykonanie obowiązków administracyjnoprawnych jest gwarantowane różnymi środkami przymusu (formami przymusu). Prawo stosowania tych środków mają bądź organy administracji publicznej, bądź sądy. W razie niewykonania konkretnego obowiązku administracyjnego niektóre formy przymusu mogą być stosowane równolegle.

Do powszechnie stosowanych sankcji należy kara administracyjna i egzekucja na drodze administracyjnej. Są to sankcje o odmiennym charakterze prawnym. Kara nakładana za naruszenie obowiązków administracyjnoprawnych (kara administra-

³³ W rosyjskiej administracji skarbowej pracuje ponad milion urzędników.

cyjna) nie ma jednolitej regulacji prawnej w wewnętrznych systemach prawnych poszczególnych państw. W niektórych z nich tego rodzaju karę zalicza się do instrumentów z zakresu prawa administracyjnego (Austria, Hiszpania, Rosja), w innych do sfery prawa karnego³⁴ (Anglia), a w jeszcze innych jest traktowana jako środek przymusu skupiający w sobie te dwa elementy (Niemcy, Francja). Instytucja kary pieniężnej nie jest ani instytucją prawa karnego, ani instytucją postępowania egzekucyjnego, chociaż zawiera pewne elementy obu tych instytucji, to znaczy element represji i przymusu. Należy zauważyć, że zakres stosowania sankcji administracyjnych rozszerza się na nowe sfery, w które władczo ingeruje administracja. Z charakteru sankcji egzekucyjnej i kary administracyjnej wynika, że środki te mogą być stosowane niezależnie od innych środków przymusu. Sankcja egzekucyjna prawa administracyjnego nie wyklucza równoczesnego zastosowania sankcji karnej lub innych sankcji (dyscyplinarnych) za niewykonanie obowiązku administracyjnoprawnego.

³⁴ Tak K. Ligeti, *European Criminal Law: Administrative and Criminal Sanctions as Means of Enforcing Community Law*, „Acta Juridica Hungarica” 2000, nr 3–4, s. 202–203.

Лідія Клат-Вертелецка

Кафедра адміністративного судочинства та судової адміністрації
Факультет права, адміністрації та економіки Вроцлавського університету

Примус до виконання адміністративно-правових обов'язків в окремих європейських державах

1. Моделі застосування засобів державного примусу

Адміністративно-правові обов'язки — це такі накази і заборони, які виникають у результаті публічно-владних рішень органів публічної адміністрації або безпосередньо з норм адміністративного права. Адресат обов'язку має вибір: може вести себе відпоповідно до обов'язку або його порушити. Якщо суб'єкт, якого стосується наказ або заборона, не хоче до нього застосуватися, то орган публічної адміністрації повинен мати засоби для виконання своєї волі, інакше адміністрування було б неможливе¹. Для того щоб адміністративні акти були ефективні, вони повинні мати відповідні санкції. Структура санкції передбачає певну альтернативність: виконання обов'язку означає відсутність санкції, а невиконання обов'язку — застосування санкції. Поняття: юридичний обов'язок, санкція, примус нерозривно з собою пов'язані. Державний примус являється реалізацією конкретної правової санкції за допомогою спеціальних засобів, які знаходяться у віданні певних державних органів. Державний примус є гарантією здійснення права: являється засобом (інструментом) діяльності державних органів, які виконують важливу функцію в процесі виконання права². В англій-

¹ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne — część ogólna*, Warszawa 1956, s. 400.

² J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [в:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, ред. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 135.

ській літературі Норберто Боббіо виділив чотири аспекти примусової влади: 1) влада примушення силою тих, хто не роблять того, що повинні; 2) влада стримування тих, хто роблять те, чого не повинні робити; 3) влада заміщати (силою) повинності одних по відношенню до тих, хто, маючи певні обов'язки, не в змозі їх виконати (примусова акція); 4) влада карати тих, хто зробили те, чого не повинні були робити³.

У літературі з теорії права було прийнято класифікацію санкції як наслідок порушення правових обов'язків (наказів і заборон), в якій виділено наступні санкції: репресивну, примусову і санкцію недійсності⁴. Репресивні санкції являють собою незручність, прикрість, яку використовується в якості відплати за поведінку, яка суперечить наказам або заборонам положень права. Репресивна санкція — це карна санкція⁵. Класичний каталог санкцій, якими розпоряджаються судові органи і втілюють виконавчі органи, включає в себе: визначення кримінального покарання в рішеннях а також адміністративного виконання і судового стягнення. У випадку, коли повноваження використовувати державний примус мають органи публічної адміністрації, то говоримо про адміністративний примус.

У правових системах європейських держав сформувалися різні системи примусу до виконання адміністративно-правових обов'язків. По-перше, за допомогою каральних заходів, а по-друге, за допомогою використання засобів адміністративного примусу (тобто, адміністративного виконання і адміністративного покарання).

Застосування інструментів покарання в адміністративному праві має підстави або в спеціально встановлених положеннях, або в загальних положеннях кримінального права, предмет захисту яких є збіжний з цінностями, які належать до сфери адміністративного права. Ці положення відрізняються від положень кримінального права: їх існування залежить від існування відповідних обов'язків в адміністративному праві⁶. У численних законах, які зараховуються до адміністративного матеріального права, містяться каральні санкції за невиконання обов'язків публічно-правового характеру (наприклад, у будівельному праві⁷, екологічному праві⁸). Порушення положень адміністративного права, які визначають обов'язки, являється злочином або правопорушенням.

Адміністративний примус в якості адміністративних повноважень проявляється в двох формах: адміністративного виконання і адміністративного

³ N. Bobbio, *Law and Force*, „The Monist” 44, 1965, № 3, с. 331.

⁴ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1971, с. 95.

⁵ Поняттям репресивних санкцій іноді також окреслюються санкції, які використовуються в дисциплінарному провадженні.

⁶ M. Longchamps, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Acta Universitatis Wratislaviensis № 808. Prawo 133, Wrocław 1986, с. 99.

⁷ Закон від 7 липня 1994 р. Будівельне право, зведений текст Збірник Законів (Dz.U.) від 2003 р. № 207, п. 2016 зі змінами.

⁸ Закон від 27 квітня 2001 р. Екологічне право, Збірник Законів (Dz.U.) № 62, п. 627 зі змінами.

покарання. „Примусова санкція полягає у примушенні адресата, який веде себе всупереч наказам або заборонам положень права, до досягнення такого стану справ, який повинен наступити в результаті добровільного дотримання положень цього положення. Іншими словами, примусова санкція — це примушення адресата до виконання того обов'язку, який цей адресат не виконав добровільно”⁹. Положення права тільки в двох випадках передбачають застосування примусової санкції, в яких за допомогою примусу можна досягнути такий стан справ, який міг би бути, коли б адресат діяв згідно з законом¹⁰. Адміністративне виконання призводить до безпосереднього виконання наказів і заборон, притаманних публічній адміністрації. Адміністративний примус може також виступати в якості непрямого примусу, тобто у формі адміністративного покарання, що накладається індивідуальним актом у порядку адміністративного провадження.

В адміністративно-правових системах європейських держав присутній широкий спектр правових санкцій. Ця різноманітність санкцій в адміністративному праві пов'язана з багатством адміністративно-правових відносин, що захищаються ними, специфікою форм адміністративної діяльності а також державними завданнями, для реалізування яких покликано цілий адміністративний апарат¹¹. Порушення норм адміністративного права поводить — в багатьох випадках — використання комплексу санкціонуючих норм¹². Різноманітність галузей підпорядкованих адміністративному праву поводить, що санкції, передбачені у випадку порушення норм адміністративного права, неоднорідні і залежать від фактичних наслідків порушення норми та від конкретної регуляції в даній галузі управління¹³. Для того щоб вони були ефективні, повинні поводити незручність, повинні бути відповідними до порушення права і неминучими¹⁴. У сфері адміністрації, окрім санкцій своєрідних, специфічних для даної галузі права (примусова санкція, адміністративне покарання), виступають також санкції з інших галузей права (каральна санкція, санкція недійсності).

У багатьох країнах санкції, які забезпечують реалізацію норм адміністративного права, виступають в певних взаємодоповнюючих комплексах. У ситуації, коли в результаті невиконання одного обов'язку порушується декілька окремих норм адміністративного права, можна достерегти нагромадження санкцій (накладене грошове покарання примусово реалізується в режимі виконання). Застосування положень зі сфери адміністративного права може

⁹ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002, с. 31.

¹⁰ Коли наслідки, викликані протиправною поведінкою являються невідворотними, то про застосування примусової санкції не може бути мови — там само, с. 36.

¹¹ L. Dziewięcka-Bokun, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis № 169. Prawo 36, Wrocław 1972, с. 37.

¹² M. Longchamps, указ. роб., с. 68–69.

¹³ Там само, с. 68.

¹⁴ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, с. 122–123.

бути додатково забезпечене нормами кримінального права, що передбачають кримінально каране ухиляння від виконання або невиконання певних обов'язків. У багатьох випадках кримінальне право підтримує адміністративне право, прямуючи до реалізації його положень шляхом карних санкцій¹⁵.

Можна ствердити, що серед вище згаданих санкцій фундаментальне значення в забезпеченні норм адміністративного права без сумніву мають адміністративні санкції. Адміністративною санкцією в широкому значенні є стягнення грошового характеру або інше, що використовується органом публічної адміністрації з приводу порушення права¹⁶. Серед регуляцій Спільноти поняття адміністративної санкції визначає Рекомендація № R(91)1 Комітету міністрів Ради Європи для держав-членів у справі адміністративних санкцій¹⁷, метою якої є зупинити поширення адміністративних санкцій, підпорядковуючи їх певним принципам. Рекомендація визначає адміністративну санкцію як покарання, що накладається на особу шляхом адміністративного акту в силу її поведінки, яка суперечить певним нормам — у вигляді штрафу чи іншого карного заходу, грошового або негрошового. З обсягу цього поняття рекомендація виключає заходи, які адміністративні органи повинні задіяти в результаті кримінального провадження та дисциплінарні санкції. Таке розуміння адміністративних санкцій приводить до владчого втручання в права та свободи особи і в зв'язку з цим повинні відповідати певним вимогам: їх накладання повинно мати під собою нормативну правову базу, санкції являються наслідками протиправної поведінки особи, мають превенційно-примусовий характер, накладання санкцій повинно відбуватися в формі адміністративного акту або владчого фактичного діяння, введення і застосування санкції повинні брати до уваги принцип пропорційності (санкція повинна бути обов'язковою, необхідною і не дуже обтяжуючою, накладення санкції повинно підлягати судовому контролю)¹⁸.

Європейські країни використовують різні засоби примусу до виконання адміністративно-правових обов'язків. Можна виділити дві основні системи забезпечення виконання цього виду обов'язків: правова система, в якій органи публічної адміністрації були оснащені повноваженнями для застосування примусових заходів та правова система без традиційного інституту

¹⁵ Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, с. 400.

¹⁶ Таке поняття санкції міститься в ст. 5 п. 1 п. 6 проекту закону Загальні положення адміністративного права, „Biuletyn RPO — Materiały” 2008, № 60, с. 53.

¹⁷ Прийнята 13 лютого 1991 р.; T. Jesudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1966, с. 129.

¹⁸ M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [в:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. J. Filipka*, ред. I. Skrzydło-Niżnik та ін., Kraków 2001, с. 652, 658–659. Подібні принципи застосування адміністративних санкцій передбачає проект закону Загальні положення адміністративного права (повинна існувати правова основа санкції, існує можливість зм'якшення санкції, слід урахувати цільовість санкції), „Biuletyn RPO — Materiały” 2008, № 60, с. 62.

адміністративного примусу. До першої групи держав, у яких органи публічної адміністрації застосовують санкцію адміністративного примусу, відносяться: Польща, Німеччина, Австрія, Чехія, Словаччина, Іспанія. У Польщі, Німеччині й Австрії виконавче провадження в адміністрації регулюється в окремих законах, поза адміністративно-процесуальним кодексом. Натомість в Чехії, Словаччині та в Іспанії¹⁹ розділи про примусове виконання адміністративних актів уміщено в законах про адміністративні процедури. Держави зі змішаною системою адміністративних санкцій, у якій немає чіткого поділу традиційного адміністративного виконання, це в тому числі Росія і Великобританія.

2. Примус до виконання адміністративно-правових обов'язків у Німеччині

У німецькій правовій системі державна адміністрація має право на примусову реалізацію своїх актів без шукання допомоги суду. Німецький федеральний закон від 27 квітня 1953 р. про адміністративне виконавче провадження (*Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz*)²⁰ містить положення, що регулюють застосування адміністративного примусу у вигляді виконання, як щодо грошових обов'язків, так негрошових. Цей закон ділиться на три частини. Перша частина, *Виконання обов'язків*, регулює загальні положення адміністративного виконання (предметний обсяг закону, поняття зобов'язаного, передумови, які споводували початок виконавчого провадження). Друга частина *Виконання обов'язків, вживання заходів, бездіяльність або відхилення* визначає умови допустимості застосування адміністративного примусу (*Zulässigkeit des Verwaltungszwanges*), виконавчі засоби (заміна виконання, штраф, прямий примус), принципи їх застосування та правові засоби, які використовуються у виконавчому провадженні в адміністрації. Третя частина закону стосується витрат, а четверта містить перехідні і прикінцеві положення. Федеральний закон про адміністративне виконавче провадження являється рамковим. Окремі німецькі федеральні землі мають власні нормативні акти, що детально регулюють адміністративне виконавче провадження (закон від 13 березня 1961 р. про виконавче провадження в адміністрації Гамбурга²¹).

У науковій німецькій літературі особливу увагу варто звернути на концепцію зобов'язаного, тобто суб'єкта, який не виконав протягом певного

¹⁹ Закон від 26 листопада 1992 р. про правовий режим публічної адміністрації та загальні адміністративні процедури (*Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dr Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*) регулює основні принципи примусового виконання адміністративних актів; див. K. Defecińska-Tomczak, *Hiszpania*, [в:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, ред. Z. Kmiecik, Kraków 2005, с. 189–190.

²⁰ BGBl. I S. 157.

²¹ *Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG)*, HmbGVBl. 1961, с. 79.

строку грошового або негрошового обов'язку. Виділяється формальне і матеріальне поняття зобов'язаного. У матеріальному значенні зобов'язаний — це суб'єкт, на який покладено обов'язок. У формальному значенні зобов'язаний — це кожний суб'єкт, проти якого збуджено виконавче провадження²² (став суб'єктом адміністративних відносин). Для того щоб виконавче провадження було допустимим в адміністрації, повинен істувати зобов'язаний в матеріальному значенні, щодо якого виконавчий орган збуджує виконавче провадження і він також стає зобов'язаним у формальному значенні. Якщо виникла помилка щодо особи зобов'язаного, то зобов'язаний в формальному значенні може використати правові засоби з метою захиститися від необґрунтованих виконавчих дій щодо нього.

У німецькому законодавстві, крім виконавчих засобів, функціонують також адміністративні покарання (*Verwaltungsstrafrecht*) і каральні санкції (*Kriminalstrafrecht*), диференційовані згідно з критерієм формальної класифікації діяння. Адміністративне покарання²³ в німецькому праві являється фінансовою санкцією, тобто допускається грошове покарання. Те, що відрізняє грошове покарання за порушення адміністративного права від штрафу в кримінальному праві — це директиви щодо його розміру і способу виконання. Основною метою грошового покарання повинно бути позбавлення вигод від порушення права, не береться до уваги ступінь провини правопорушника, оскільки принципом є те, що враховується лише факт порушення адміністративної норми²⁴. Приймається, що *Ordnungswidrigkeiten* — це невелике правопорушення, під загрозою грошового покарання, що вимірюється в адміністративному режимі. Ця модель значною мірою відсилає до моделі кримінального права²⁵.

3. Примус до виконання адміністративно-правових обов'язків у Словаччині

У Словаччині органи публічної адміністрації мають право застосовувати примус з метою виконання адміністративного рішення. Здійснюють це на основі принципів примусового провадження, що містяться в законі від 29 червня

²² M. App, A. Wettlaufer, *Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 1997, с. 38.

²³ У правовій системі Франції також існує форма виконавчого права, яка застосовується і визначається за межами звичайного кримінального права. Це адміністративні покарання, що зустрічаються в праві: податковому, митному, транспортному, економічному. Див. також N. Questiaux, *Kontrola administracji*, [в:] *Administracja Republiki Francuskiej*, ред. J. Łętowski, Wrocław 1984, с. 241, 276–277.

²⁴ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, с. 59; H.H. Jescheck, T. Weigend, *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil*, Berlin 1996, с. 58.

²⁵ D. Szumiło-Kulczycka, указ. роб., с. 65.

1967 р. про адміністративне провадження²⁶. П'ята частина закону *Виконання рішення* у першому розділі містить загальні та детальні положення про виконання грошових (другий розділ) і негрошових (третій розділ) обов'язків. Правова регуляція виконавчого провадження в Словаччині дуже скромна, охоплює тільки декілька параграфів²⁷. Відповідно до § 71 закону, якщо суб'єкт провадження добровільно не виконає обов'язку, накладеного рішенням, яке вступило в законну силу, то цей обов'язок буде виконано примусово. Обов'язок підлягає виконанню, якщо його визначено в викональному адміністративному рішенні або безпосередньо виникає з положень права, без необхідності видання окремого рішення. Рішення може бути виконане протягом трьох років від строку, визначеного до виконання обов'язку. Виконавче провадження розпочинається на внесення заяви учасника провадження (сторони) або за ініціативою органу, який видав рішення в першій інстанції, затвердив угоду або зробив інвентаризацію дебіторської заборгованості. Такий орган визначено в законі адміністративним виконавчим органом. Якщо він виявляється некомпетентним, то передає справу виконання рішення компетентному органу, відповідно до § 73 закону. Положення § 72 п. 2 про адміністративне провадження вводить принцип відносності адміністративного виконання. Сторона адміністративного провадження або адміністративний виконавчий орган чи суб'єкт уповноважений законом можуть внести заяву про виконання рішення через суд чи заяву про його виконання судовим ексекутором.

Юрисдикцію виконавчого органу визначено в § 73. Відповідно до нього, виконання в адміністративному порядку проводить орган першої інстанції, який видав рішення, якщо в спеціальних положеннях не передбачене інше. Виконавчий орган інформує сторону провадження, обов'язку якої стосується виконання, про початок виконавчого провадження. Виконавчий орган може відстрочити виконання обов'язку з важливих приводів. Може відмовитися від виконання обов'язку, коли: обов'язок більше не існує або став безпредметним, підважено підставу обов'язку, обов'язок здійснюється в судовому порядку, виконання рішення є неприйнятним, суб'єкт, якого стосується виконавче провадження, звільнюється від виконання.

Виконання рішення може відбутися лише при умові, що застосовуються засоби, передбачені законом. З кількох засобів орган вибирає найменш обтяжливий, який безпосередньо веде до цілі. Межі примусового провадження визначає § 77 п. 2 закону, в якому говориться про те, що реалізація рішення відбувається в рамках виконання.

²⁶ Zákon o správnom konaní (Správny poriadok), č. 71/1967 Zb. z 29 júna 1967. Zob. W. Chróścielewski, *Słowacja*, [в:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, ред. Z. Kmiecik, Kraków 2005, с. 262–263.

²⁷ Основною одиницею поділу положень у словацькому правовому акті є параграф, а не стаття. Аналогічний поділ зустрічається в чеській правовій системі; див. W. Radecki, *Nowy czeski kodeks karny*, „Prokuratura i Prawo” 2009, № 7–8, с. 185.

Словацький закон про адміністративне провадження передбачає в §78 примусові засоби, що ведуть до виконання рішення по сплаті грошових коштів. Мова йде про наступні засоби: арешт заробітної плати, арешт кредиторської заборгованості та арешт і продаж рухомого і нерухомого майна. До примусових засобів негрошових обов'язків належать: здійснення заміни виконання, грошове покарання, прямий примус. Одноразове грошове покарання не може перевищувати 1659 євро.

Індивідуальне рішення та заходи, що приймаються в ході виконавчого провадження, можуть бути оскаржені шляхом подачі скарги. Введення цього правового засобу затримує дії виконавчого органу в ситуаціях передбачених законом (наприклад, якщо відстрочено виконання або суб'єкта звільнено від його виконання, у випадку, коли виконано обов'язок або іще не надійшов строк його вимагальності та в інших ситуаціях, відповідно до § 76 закону). Скаргу розглядає орган, який проводить виконавче провадження. Від рішення органу в справі внесеної скарги не прислуговує подальше відкликання.

Правова структура примусового виконання адміністративних обов'язків, що міститься в словацькому законі про адміністративне провадження, має багато спільного з польською нормативною регуляцією про виконавче провадження в адміністрації²⁸. Слід зазначити, що законодавець в словацькому правовому акті не використовує поняття адміністративного виконання, але виконання рішення адміністративними органами. Поняття виконання застосовується для судового виконавчого провадження.

4. Примус до виконання адміністративно-правових обов'язків у Росії

У російській правовій системі система санкцій за невиконання адміністративних наказів є досить складною. Положення визначають так звану адміністративну відповідальність. Цю відповідальність досить широко регулює Кодекс Російської Федерації про порушення адміністративного права²⁹. У структурі адміністративних проваджень цей кодекс займає особливе місце. Суди загальної юрисдикції щороку розглядають близько двох мільйонів справ щодо порушення положень адміністративного права. Органи внутрішніх справ та інші органи виконавчої влади щороку розглядають близько десяти мільйонів таких справ. Отже, це провадження є важливою частиною адміністративної діяльності різних органів.

Кодекс включає в себе загальну частину про порядок накладання адміністративних покарань. Адміністративне провадження, урегульоване в Ко-

²⁸ Закон від 17 червня 1966 р. про виконавче провадження в адміністрації, зведений текст Збірник Законів (Dz.U.) від 2005 р. № 229, п. 1954 зі змінами.

²⁹ КоАП РФ прийнятий 20 грудня 2001 р., набув чинності від 30 грудня 2001 р., N 195-FZ.

дексі, має структуру подібну до кримінального процесу, але простішу. Вона складається з чотирьох етапів: підготовче адміністративне провадження, розгляд справи, ревізія рішення, виконання рішення. На першому етапі представляються факти і обставини порушення положень адміністративного права, дані про суб'єкт, який порушує право. З цього етапу складається протокол. На другому етапі компетентний орган розглядає справу і приймає рішення. Після розгляду справи рішення повинно бути негайно доручене. Копія рішення протягом трьох днів вручається особисто або відправляється особі, якої стосується справа. На третьому етапі факультативного характеру, розглядаються внесені звернення (скарга громадянина, протест прокурора). Процедура перевірки може бути також прийнята за ініціативою органу, який видає рішення або органу вищого рангу. Право перевірки рішення мають: орган вищого рангу, суд, орган, що видав рішення. Цей етап закінчується скасуванням рішення чи внесенням змін до попереднього рішення або збереженням цього рішення в силі. Четвертий етап — виконання рішення — надходить відразу ж після його видання або після розгляду засобів апеляції. Крім загального провадження в деяких категоріях справ функціонує також пришвидшене (спрощене) провадження. У такому провадженні немає всіх етапів провадження. При накладенні грошового покарання на місці порушення положень права: пошуковий розгляд справи і виконання рішення зливаються в один етап.

У Росії дуже розгалужена система органів, компетентних до використання засобів адміністративної відповідальності³⁰. Відповідно до чинного законодавства, справи порушення положень адміністративного права розглядають: адміністративні комісії при районних, міських і сільських органах адміністрації, голова сільських органів адміністрації, районні, міські і сільські комісії у справах неповнолітніх, районні і міські комісії у справах боротьби з алкоголізмом, районні і міські суди, органи внутрішніх справ, органи державної інспекції та інші уповноважені законом органи. Це так звані суб'єкти адміністративної юрисдикції. Серед перелічених органів окремий характер мають спеціальні юрисдикційні органи — адміністративні комісії. До їх основних повноважень відноситься розгляд справи порушення положень адміністративного права. Інші адміністративні органи здійснюють свої юрисдикційні компетенції разом з іншими функціями — організаційну, контролю і нагляду. Розгляд справ, пов'язаних із адміністративними порушеннями не являється їх основним завданням.

Виконання рішення є останнім етапом провадження. Відповідно до ст. 32.1 Кодексу, рішення являється викональним від моменту його прийняття, тобто негайно входить до правового обороту (але якщо було внесено апеляцію, то

³⁰ Аналогічна ситуація виступає в Україні, де, наприклад, міліція доводить до виконання винесених рішень та адміністративних санкцій.

після її розгляду). Виконанням рішень займаються різні категорії органів. Вони виконують дві функції: направляють рішення до виконання та безпосередньо доводять до виконання. Першу функцію виконують згідно зі ст. 32.1 Кодексу, юрисдикційні органи, які накладають адміністративні покарання. Другу функцію виконують спеціально уповноважені державні органи. Перша і друга сфери діяльності являють собою одну стадію виконання рішення, але на різних етапах. На першому етапі орган, що видає рішення повинен скерувати рішення до виконавчого органу. Мета державних виконавчих органів полягає у безпосередній реалізації адміністративних наказів. Вона здійснюється за допомогою дій, які позбавляють зобов'язаного окреслених благ або вводять у відношенні до нього правові обмеження. Деякі органи, що видають рішення можуть самі призвести до виконання виданих собою рішень. Наприклад, за порушення положень про полювання органи мисливського господарства відбирають документ, який дає дозвіл на полювання.

Рішення про накладення покарання підлягає виконанню від моменту його вступу в силу. Не підлягає виконанню, якщо воно не було спрямоване протягом року до вступу в життя (відповідно до ст. 31.9 Кодексу). Положення Кодексу передбачають два способи виконання грошового покарання: добровільний та примусовий. Покарання повинно бути оплачене особою, яка порушила право, не пізніше ніж 30 днів від дати прийняття рішення. Квитанцію про сплату слід пред'явити органі, який наклав це покарання. Якщо зобов'язана особа не працює або якщо не можна заплатити належність із заробітної плати, стипендії чи інших доходів, то рішення скеровується до судового виконавчого органу, відповідно до місця проживання покараного. Судовий ексектор вимагає оплати належності, а якщо зобов'язаний цього не робить, тоді ексектор захоплює і продає компоненти майна зобов'язаного для покриття необхідних належностей.

Адміністративна відповідальність в російській правовій системі включає в себе можливість накладення адміністративного покарання — грошового або негрошового. Залежно від характеру і ступеня соціальної шкоди за порушення положень адміністративного права російський Кодекс передбачає наступні санкції: попередження, грошове покарання (штраф), вилучення інструмента, конфіскація інструмента, за допомогою якого скоєно адміністративне порушення, позбавлення спеціального права (водійських прав), адміністративний арешт до 15 діб, висилка іноземця або особи без громадянства в Російській Федерації, дискваліфікація, адміністративне призупинення діяльності. Адміністративне покарання є мірою відповідальності даного суб'єкту за порушення адміністративного права і застосовується у виховавчих і превенційних цілях³¹. Серед згаданих покарань цікавий характер має попередження. Це офіційна догана в письмовій формі, скерована відповід-

³¹ А.Н. Миронов, *Административное право*, Москва 2008, с. 290.

ним органом від імені держави до фізичної або юридичної особи. Ця санкція має виключно моральний характер із низьким рівнем впливу в порівнянні з іншими засобами.

Кодекс Російської Федерації про порушення адміністративного права також включає в себе частину, в якій знаходяться детально стандартизовані категорії порушень адміністративного права, покласифіковані відповідно до категорій справ. Закон передбачає санкції за порушення: прав громадян, санітарно-епідеміологічних правил, адміністративні в сфері прав власності, у промисловості, будівництві й енергетиці, в області сільського господарства і ветеринарної медицини, в галузі транспорту і дорожнього руху, в сфері комунікації та обміну інформацією, підприємництва, проти державних органів, у галузі безпеки і громадського порядку, у військових справах. Це досить цікаве легіслативне розв'язання — в одному правовому акті зібрано проложення про основні порушення адміністративно-правових обов'язків і види санкцій.

Окремий порядок примусу до виконання обов'язків стосується збору податків. Головним актом податкового законодавства є Податковий кодекс Російської Федерації³². Перша частина Кодексу, яка набрала чинності від 31 липня 1998 р., містить загальні положення, в тому числі про відносини між платниками податків та податковими органами, принципи збирання документів, принципи податкового контролю, процедури вирішення суперечок і порядки виконання податкових обов'язків. Друга частина, яка набрала чинності від 5 серпня 2000 р., визначає категорії податків, ставки, графіки платежів та детальні правила для розрахунку податків. Платники податків платять збори на підставі податків: федеральних, регіональних, міських, спеціальних та від юридичних осіб. Компетенції в сфері накладання, контролю і реалізування податкових обов'язків має Федеральна податкова служба³³.

Положення Податкового кодексу передбачають каталог засобів по здійсненню податкових обов'язків. До них відносяться: арешт нерухомості, гарантія (порука), грошове покарання, арешт рахунка в банку, арешт майна платника податку. Ці засоби, через передбачувані незручності, мають в першу чергу змусити зобов'язаного заплатити податок. Вони безпосередньо не ведуть до виконання обов'язку. У першій частині Кодексу, в розділі VI *Види порушення податкового права і відповідальність за їх скоєння* окремо урегульовано правові наслідки недотримання податкових обов'язків. Санкцією за порушення положень податкового права є грошове покарання, накладене податковими органами. Ставки покарань — сумові та процентні — різні й залежать від ступеня порушення права.

³² Прийнятий 16 липня 1998 р., перша частина набрала чинності від 31 липня 1998 р. N 146-FZ і друга частина — від 5 серпня 2000 р. N 117-FZ.

³³ У російській податковій адміністрації працює більше одного мільйона посадових осіб.

Огляд російських правових розв'язань у сфері примусу до виконання адміністративно-правових обов'язків дозволяє ствердити, що в правовій системі Росії немає адміністративного виконання, яке безпосередньо призводить до виконання обов'язку. Основною і найчастіше використовуваною санкцією для реалізації адміністративно-правових обов'язків є адміністративне покарання. Найчастіше застосовуються покарання грошового характеру, але положення також передбачають покарання негрошового характеру. Отже, в російській системі переважають адміністративні санкції перехідного характеру, які в силу своєї незручності повинні переконати зобов'язаного виконати обов'язок. Особливістю російської адміністративної системи є різноманітність адміністративних засобів впливу та велика кількість органів, компетентних застосувати адміністративні санкції.

5. Висновки

З приведених міркувань виникає, що в європейських державах виконання адміністративно-правових обов'язків гарантується різними засобами примусу (формами примусу). Право застосування цих засобів мають або органи публічної адміністрації, або суди. У випадку невиконання конкретного адміністративного обов'язку деякі форми примусу можуть бути використані паралельно.

До загально використовуваних санкцій належать адміністративне і виконавче покарання адміністративним шляхом. Це санкції різної правової природи. Покарання за порушення адміністративно-правових обов'язків (адміністративне покарання) немає однорідного правового урегулювання у внутрішніх правових системах конкретних країн. У деяких із них цей вид покарання зараховується до інструментів адміністративного права (Австрія, Іспанія, Росія), в інших — кримінального права³⁴ (Англія), а в ще інших він розглядається як засіб примусу, який зосереджує в собі ці два елементи (Німеччина, Франція). Інститут фінансового покарання не являється ані інститутом кримінального права, ані інститутом виконавчого провадження, хоча містить деякі елементи обох цих інститутів, тобто елемент виконання і примусу. Слід зазначити, що сфера застосування адміністративних санкцій поширюється на нові сфери, в які авторитетно втручається адміністрація. З характеру виконавчої санкції та адміністративного покарання виникає, що ці засоби можуть використовуватися незалежно від інших засобів примусу. Виконавча санкція адміністративного права не виключає одночасного застосування каральної санкції чи інших санкцій (дисциплінарних) за невиконання адміністративно-правового обов'язку.

³⁴ Так, K. Ligeti, *European Criminal Law: Administrative and Criminal Sanctions as Means of Enforcing Community Law*, „Acta Juridica Hungarica” 2000, № 3–4, с. 202–203.

Summary

Enforcement of Obligations under Administrative Law in Selected European Countries

Obligations under administrative law comprise those injunctions that result from binding decisions of public administration bodies or directly from the provisions of administrative law. Such concepts as legal obligation, sanction and constraint remain inextricably linked. In order for administrative acts to be effective, they must contain sanctions. The structure of a sanction implies an alternative: if an obligation is fulfilled, there is no sanction; if there is a failure to fulfil the obligation — the sanction is applied.

In various European countries the fulfilment of obligations under administrative law is guaranteed by various means (forms) of enforcement. These include enforcement sanction, penal sanction and administrative penalty. In the case of a failure to fulfil a specific administrative obligation, some forms of enforcement may be used simultaneously and parallel to each other.

European countries use various means to enforce administrative obligations. We can distinguish two basic models: a legal system in which public administration bodies are authorised to use means of enforcement, and a legal system without the classic institution of administrative enforcement. The first group of countries in which public administration bodies use administrative enforcement include Poland, Germany, Austria, the Czech Republic, Slovakia and Spain. Countries with a mixed system of administrative sanctions, without a clear administrative enforcement include Russia and the United Kingdom.