

Wstęp

„Pełniąc funkcję publiczną, nie tylko myśl o «sprawie», którą masz «załatwić», ale i o tym człowieku, który przychodzi z nią do ciebie, albo z którą ty się zwracasz do niego. I przy najściślej-szym przestrzeganiu interesu publicznego przewodnią niech ci będzie myśl, by temu człowiekowi dopomóc – a gdy nakaz prawa zniewala cię do obciążenia go nowym, nieraz nad miarę ciężkim obowiązkiem – by wejść w jego położenie, do możliwej granicy uwzględnić warunki jego życia... a przynajmniej w obcowaniu formy zachować ludzkie... Maksyma ta obowiązuje tak samo sędziego, który wyrokuje o wolności przestępcy czy dygnitarza, od którego decyzji zależy los tysięcy nieraz ludzi, jak i tego kasjera, który przyjmuje i odbiera pieniądze, i urzędnika...”

S. Kasznica, *Rozważania*, Poznań 1935, s. 115–116.

Kto ma w ręku pióro, ten ma władzę... Przedstawiciele organów samorządu terytorialnego podpisują decyzje, egzekwują przestrzeganie obowiązków, nakładają kary. I jest to nie tylko przywilejem władzy, ale przede wszystkim zobowiązaniem¹. Przywołany powyżej fragment rozważań profesora Stanisława Kasznicy, jednego z najwybitniejszych polskich administratywistów, pochodzi z pracy napisanej blisko 90 lat temu. Zawarte w nim stwierdzenia pozostają nadal aktualne, zwłaszcza gdy chodzi o stosowanie przez organy administracji publicznej środków, których następstwem jest zastosowanie wobec obywatela sankcji cechujących się pewną represyjnością i dolegliwością.

Świat współczesny i Europa w XXI w. znalazły się niewątpliwie pod wpływem wielu nowoczesnych trendów w postaci globalizacji czy cyfryzacji². Zmiany te dotyczą również samorząd terytorialny. Rozwój technologiczny spowodował poja-

¹ Jednym z obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej jest „podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji” (art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.). Podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji jest warunkiem jej istnienia. Por. wyrok NSA z 13.02.2018 r., II GSK 1410/16, LEX nr 2561385.

² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 9.

wienie się wielu pozytywnych zjawisk, jak np. idea *smart city*³, ale także powstanie wielu nowych problemów (np. tzw. dopalacze czy zanieczyszczenie środowiska). Zwalczanie społecznie negatywnych zjawisk wymusza niejednokrotnie sięgnięcie przez organy samorządu terytorialnego po środki o charakterze karnym. Tymczasem – jak można zakładać – „prawo karne”, „represja” czy „kara” to jedne z ostatnich słów, które przychodzą na myśl większości użytkowników języka polskiego, gdy mowa o samorządzie terytorialnym. Natomiast w piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, iż współcześnie coraz częściej spotykamy się ze zjawiskiem ekspansji funkcji represyjnej w administracji publicznej. Zdaniem wielu autorów może to stanowić zagrożenie dla demokratycznego państwa prawnego⁴. Podobne wątpliwości podnosi się na płaszczyźnie samorządu terytorialnego⁵.

Prawnokarne kompetencje jednostek samorządu terytorialnego to zagadnienia niezbyt często poddawane refleksji naukowej, czego dowodem jest niewielka liczba publikacji naukowych z tego zakresu. Doskonałym zobrazowaniem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż dotychczas nie ukazało się żadne opracowanie, które byłoby poświęcone w całości organom administracji samorządowej, pełniącym funkcję oskarżyciela publicznego w sprawach o niektóre wykroczenia (art. 17 § 3 k.p.w.). Znane są natomiast opracowania analizujące uprawnienia oskarżycielskie Straży Granicznej⁶ czy też Inspekcji Handlowej⁷. Tymczasem kompetencje do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego organy samorządu terytorialnego posiadają od 1998 r.⁸

³ Por. szerzej A. Chrisidu-Budnik, J. Przedańska, *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11, s. 5–15; P. Józwiak, *E-sports cities: a study on special legal problems connected with e-sports from the point of view of a local government*, „Journal of Physical Education and Sport” 2022, vol. 22, iss. 5, s. 1304–1310.

⁴ M. Kasiński, *Ekspansja represyjnej funkcji administracji publicznej jako zagrożenie demokratycznego państwa prawnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2011, nr 1, t. XXI, s. 277–298.

⁵ A. J. Szwarc, *Niektóre aspekty represyjności prawa samorządowego*, [w:] A. J. Szwarc, T. Gardocka (red.), *Represyjność prawa samorządowego*, Warszawa 2015, s. 15; P. Józwiak, *Represyjne kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta) w świetle zasady in dubio pro cive*, [w:] A. J. Szwarc, T. Gardocka (red.), *Represyjność...*, s. 91.

⁶ H. Skwarczyński, *Straż Graniczna w postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004, nr 3, s. 99 i n.

⁷ H. Skwarczyński, *Proceduralne aspekty udziału inspekcji handlowej w ściganiu przestępstw i wykroczeń*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 3, s. 27–34.

⁸ Uprawnienie tego rodzaju przyznano organom samorządu terytorialnego jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r. (Dz. U. Nr 12, poz. 116 z późn. zm.), na mocy ustawy z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 717 z późn. zm.), kiedy to w art. 20 § 1 tegoż kodeksu wskazano, iż: „Podstawę do wszczęcia postępowania stanowi wniosek o ukaranie złożony na piśmie przez Policję, straż gminną (miejską), organ administracji rządowej lub samorządowej, organ kontroli państwowej lub kontroli samorządu terytorialnego, instytucję państwową, samorządową lub społeczną, przez pokrzywdzonego albo przez inny podmiot, chyba że ustawa upoważnia do złożenia wniosku jedynie podmiot określony”.

Jak słusznie zauważają A. J. Szwarc i T. Gardocka: „Prawo, w tym także prawo tworzone i stosowane przez samorządy, powinno odpowiadać demokratycznym standardom i szanować normy prawidłowej legislacji, winno być zrozumiałe dla lokalnej społeczności i odpowiadać jej potrzebom. Odnosi się to także do środków o charakterze represyjnym przewidzianych w tych regulacjach. Bywają one nieodzownym i koniecznym sposobem egzekwowania obowiązków od członków lokalnej społeczności, zwłaszcza w razie wcześniejszego, bezskutecznego stosowania w tym celu innych środków egzekucyjnych”⁹. Represyjny charakter środków, które pozostają w dyspozycji administracji samorządowej, powoduje, iż ich stosowanie bywa niejednokrotnie bardzo dolegliwe, a niektóre z nich zbliżają się w swojej represyjności do kar czy innych środków przewidzianych w prawie karnym, czasem je wręcz przewyższając. Niezwykle ważne jest więc pogłębione rozważenie wielu problemów z tym związanych, co było powodem badawczym autora niniejszej rozprawy oraz zdeterminowało wybór jej tematu. Publikacja jest również wynikiem badań zapoczątkowanych przez jej autora już kilka lat temu, m.in. organizacją w 2015 r. konferencji naukowej zatytułowanej „Represyjność prawa samorządowego”¹⁰. Sama zaś konferencja stanowiła inspirację dla autora do opublikowania w kolejnych latach artykułów naukowych poświęconych kompetencjom represyjnym wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹¹ oraz niektórym prawnokarnym (represyjnym) metodom przeciwdziałania przez gminy alkoholizmowi i narkomanii, zwłaszcza tzw. dopalaczom¹².

Zdecydowana większość zagadnień omawianych w niniejszej pracy to kwestie bardzo rzadko podnoszone w piśmiennictwie prawniczym. Dlatego głównym celem badawczym jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: czy w świetle aktualnie obowiązujących przepisów doszło do wyodrębnienia się nowej dziedziny prawa w postaci samorządowego prawa karnego¹³. Samorządowe prawo karne

⁹ A. J. Szwarc, T. Gardocka, *Wprowadzenie*, [w:] A. J. Szwarc, T. Gardocka (red.), *Represyjność...*, s. 9.

¹⁰ W dniu 18 czerwca 2015 r. w Lesznie, w ramach obchodów 25-lecia samorządu terytorialnego, odbyła się konferencja naukowa zatytułowana: „Represyjność prawa samorządowego”. Podczas konferencji wykłady wygłosili przedstawiciele nauki prawa karnego (m.in. prof. dr hab. A. J. Szwarc, prof. dr hab. T. Gardocka, prof. dr hab. J. Sobczak), prawa administracyjnego (m.in. prof. dr hab. M. Szwczyk, prof. dr hab. K. Ziemiński) czy też prawa pracy (dr S. Samol). Okoliczność, że w konferencji wzięli udział przedstawiciele tak różnych gałęzi prawa, niewątpliwie potwierdziła, iż zagadnienie odpowiedzialności represyjnej w prawie samorządowym ma charakter międzygałęziowy.

¹¹ Por. szerzej P. Józwiak, *Represyjne kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta) w świetle zasady...*, s. 87–102; idem, *Represyjne kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta) w świetle Konstytucji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 214–225.

¹² Por. szerzej P. Józwiak, *Niektóre prawnokarne (represyjne) metody przeciwdziałania alkoholowi i narkotykom, w tym zwłaszcza dopalaczom, przez gminy*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2020, nr LV, s. 63–82.

¹³ W ostatnich latach rejestruje się zacieranie granic między poszczególnymi gałęziami prawa, a nawet przenikanie się ich nawzajem, co skutkuje wyodrębnieniem się wielu nowych dziedzin prawa.

może być – choć jedynie w ograniczonym zakresie – pewną alternatywą dla formułowanych w ostatnim czasie postulatów wprowadzenia instytucji tzw. sądów pokoju. Ustalenie, iż doszło do wyodrębnienia się samorządowego prawa karnego, wymusza zaś udzielenie odpowiedzi na pytanie, co z tego wynika i po co w ogóle to robić. Ostatnia płaszczyzna analizy polega na ocenie, czy organy administracji samorządowej są odpowiednio przygotowane do tego, by prowadzić postępowania o charakterze represyjnym. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których będą zmuszone prowadzić postępowania związane z administracyjnymi karami pieniężnymi albo występować w charakterze oskarżyciela publicznego.

Punktem wyjścia niniejszej pracy są cztery tezy, które legły u jej podstaw.

Po pierwsze: dopuszczalne, a nawet wręcz konieczne jest posługiwanie się pojęciem odpowiedzialność represyjna, które jest tożsame z tym, co w orzecznictwie SN i TK określa się mianem odpowiedzialność karna *sensu largo*¹⁴. Odpowiedzialność karna ujmowana jako odpowiedzialność za przestępstwa (odpowiedzialność karna *sensu stricto*) jest bowiem tylko jednym z wielu rodzajów odpowiedzialności, należących do szerokiej rodziny odpowiedzialności o charakterze represyjnym, przy egzekwowaniu których należy stosować wszystkie gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji RP¹⁵. Konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej *sensu largo* obejmuje swym zakresem wszelkie postępowania związane z wymierzeniem sprawcy kary¹⁶. Odpowiedzialność tego rodzaju funkcjonuje również w samorządzie terytorialnym. Jej najdobitniejszym przejawem jest możliwość wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy samorządu terytorialnego. Odpowiedzialność związana z egzekwowaniem tych kar będzie nazywana w niniejszej publikacji „odpowiedzialnością karnoadministracyjną”, która to nazwa najlepiej oddaje jej istotę.

Po drugie: możliwe i w pełni uzasadnione jest omawianie zagadnienia odpowiedzialności represyjnej występującej w samorządzie terytorialnym przy równoczesnym wykorzystaniu siatki pojęciowej właściwej dla nauki prawa admi-

Zjawisko to przybrało na sile zwłaszcza pod wpływem prawa unijnego, którego regulacje często nie mieszczą się w tradycyjnym podziale gałęzi prawa na: prawo cywilne, prawo karne i prawo administracyjne. Por. szerzej M. Kawecki, *Prawo ochrony danych osobowych jako nowa dziedzina prawa*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 5–6. W niniejszej pracy „dziedzina prawa” jest rozumiana jako kolejny poziom w ramach podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne, a następnie na gałęzie prawa. Por. szerzej P. Bogdanowicz, *Modyfikacja umowy w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 6–7.

¹⁴ Por. wyrok TK z 2.04.2015 r., P 31/12, OTK-A 2015, nr 4, poz. 44; wyrok TK z 3.06.2014 r., K 19/11, OTK-A 2014, nr 6, poz. 60; uchwała SN z 23.03.2011 r., I KZP 31/10, OSNKW 2011, nr 3, poz. 23.

¹⁵ Por. szerzej P. Józwiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, Poznań 2014, s. 100–113.

¹⁶ Por. orzeczenie TK z 1.03.1994 r., U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5; wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50; wyrok TK z 8.07.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62; wyrok TK z 3.11.2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103. Por. też M. Kidacka, *Odpowiedzialność karna na tle innych rodzajów odpowiedzialności represyjnej*, „Kwartalnik KRS” 2018, nr 2, s. 52–71.

nistracyjnego oraz nauki prawa karnego. Przemawia za tym nie tylko przyznanie określonych uprawnień represyjnych organom samorządu terytorialnego wprost w regulacjach prawnokarnych (art. 19 § 1 i 2 k.p.k., art. 304 § 2 k.p.k., art. 306 § 1 i 1a k.p.k., art. 17 § 3 k.p.w., art. 100 § 3 k.p.w.), ale także odwoływanie się przez regulacje prawnoadministracyjne do instytucji, których karnoprawnego rodowodu nie sposób kwestionować, a więc m.in. do zasady *lex mitior* (art. 189c k.p.a.), dyrektyw wymiaru kary (art. 189d k.p.a.) czy też celów kary (art. 189f ust. 1 pkt 2 k.p.a.). Proces ten niewątpliwie przybiera w ostatnich latach na sile, stanowiąc przejaw tego co należałoby określić mianem pogranicza prawa administracyjnego i prawa karnego. Pogranicze dyscyplin prawnych, w tym zwłaszcza pogranicze prawa administracyjnego, może być bardzo różnie rozumiane. Zagadnienie to przedmiotem swoich pogłębionych refleksji jako jeden z pierwszych uczynił F. Longchamps, wskazując, iż pograniczem są te obszary, na których prawo administracyjne styka się z innymi działami prawa¹⁷. Kwestia ta nie jest jednak taka oczywista, bowiem na obszarze owego pogranicza mogą leżeć normy lub instytucje o charakterze hybrydowym, które składają się z elementów należących do jednej i do drugiej z analizowanych dziedzin prawa, czego klasycznym wręcz przykładem są kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej¹⁸. W tym kontekście zasadnym jest przywołanie słów J. Zimmermanna, który wskazuje, iż: „Warto więc postulować zajmowanie się kierunkiem badawczym i metodologicznym, który polega na tym, żeby charakteryzować daną dziedzinę prawa, żeby prowadzić w jej ramach szczegółowe badania i formułować tezy teoretyczne właśnie w oparciu o analizę jej pogranicza. Tego rodzaju płaszczyzna badawcza nie była dotąd rozwijana w polskiej literaturze w sposób całościowy i monograficzny, także w obrębie prawa administracyjnego, a hołdujemy zasadzie wyrażonej przez F. Longchamps, że najbardziej wartościowa jest obserwacja danego przedmiotu z możliwie wielu różnych punktów widzenia”¹⁹. Uświadomienie sobie istnienia owego „pogranicza”, które dalej pozostaje pojęciem niedookreślonym²⁰, jest kluczowe dla prawidłowego zrozumienia tematyki podejmowanej w niniejszej pracy²¹. Przekonanie to

¹⁷ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 3.

¹⁸ J. Zimmermann, *Przedmowa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 16.

¹⁹ J. Zimmermann, *Przedmowa...*, s. 17.

²⁰ Por. np. J. Człowiekowska, *Prawo do sądu w aspekcie pogranicza prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze...*, s. 114–117.

²¹ W piśmiennictwie prawniczym terminu „pogranicze” używa się najczęściej na określenie odpowiedzialności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, gdyż – ujmując to bardzo obrazowo – materialnie jest to odpowiedzialność karna, ale jej formalne ukształtowanie ma administracyjny charakter. Tak M. Mozgawa, M. Kulik, *Wybrane zagadnienia z zakresu wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej*, „Ius Novum” 2016, nr 3, s. 40–41; M. Koszowski, *Sankcje przeciwdziałające tzw. dopalaczom jako instytucja pogranicza prawa administracyjnego i karnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze...*, s. 327–341.