

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 617/18 (orz. prawomocne) – glosa krytyczna

Judgment of the Provincial Administrative Court in Lublin of November 15, 2018, reference number Act II SA / Lu 617/18 (final decision) – Critical Vote

Gloss to the ruling of the Provincial Administrative Court in Lublin regarding the imposition of an administrative fine on an entrepreneur who did not submit a report on emptying non-drainage tanks on time. The imposed penalty was maintained by the appeal body and the administrative court. The adjudicating bodies in the case did not carry out an extensive investigation into the grounds for withdrawal from the penalty provided for in the amended Code of Administrative Procedure (Section IVa, Administrative Financial Penalties), adopted just to remove the excessive rigor of the national system of administrative fines imposed for formal irregularities, without the possibility of examining the circumstances justifying withdrawal from their imposition.

Anna Haładyj

*doktor habilitowany nauk prawnych
profesor Katolickiego Uniwersytetu
Jana Pawła II*

ORCID – 0000-0002-8827-3657

Wojciech Wytrązek

*doktor habilitowany nauk prawnych
Katolicki Uniwersytet Jana Pawła II*

ORCID – 0000-0002-9311-9419

Słowa kluczowe:

administracyjne kary pieniężne, postępowanie administracyjne, sąd administracyjny, czystość i porządek w gminie, sprawozdanie za opróżnianie zbiorników bezodpływowych

Keywords:

administrative financial penalty, administrative proceedings, administrative court, maintaining cleanliness and order in the commune, emptying of drainage tanks' report

<https://doi.org/10.36128/priw.vi37.140>

Stan faktyczny:

Głosowane orzeczenie zapadło w następującym stanie faktycznym: A.P., prowadzący na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy R., nie wykonał ciążącego na nim z mocy prawa obowiązku złożenia kwartalnego sprawozdania podmiotu prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za I kwartał 2017 r. Podstawę prawną obowiązku jego składania stanowi art. 90 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przewidujący obowiązek sporządzania sprawozdań oraz ich przedkładania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego

dotyczy (art. 9o ust. 2 uuczp). W związku z tym, że A.P. nie złożył stosownego sprawozdania do dnia 30 kwietnia 2017 r., pismem z dnia 19 września 2017 r. organ I instancji wezwał A. P. do przedłożenia sprawozdania, powołując się przy tym na przepis art. 9xb pkt 2 uuczp. Zaległe sprawozdanie wpłynęło do organu I instancji w dniu 22 listopada 2017 r. Wójt wszczął postępowanie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w dniu 5 grudnia 2017 r., A.P. przed wydaniem decyzji wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary wskazując, iż wprawdzie sprawozdanie zostało złożone po terminie, było jednak rzetelne, on sam natomiast nie zdawał sobie sprawy z wysokości kary. Zaznaczył też, że jej nałożenie może spowodować zakłócenie płynności finansowej prowadzonego przez niego przedsiębiorstwa, co wynika z faktu, że stawka administracyjnej kary pieniężnej za niezłożenie sprawozdania w terminie wynosi 100 zł dziennie za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni (co wynika wprost z art. 9xb pkt 2 uuczp). Wójt Gminy R. nałożył na stronę karę pieniężną w kwocie 20 500 zł (przekroczenie terminu na złożenie sprawozdania o 205 dni). Pismem z dnia 14 lutego 2018 r. A.P. wniósł o umorzenie nałożonej kary, uzasadniając swoje podanie trudną sytuacją finansową firmy. Samorządowe Kolegium Odwoławcze podtrzymało rozstrzygnięcie organu I instancji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. oddalając skargę nie zakwestionował wysokości nałożonej kary.

Glosa

Dokonując oceny orzeczenia glosatorzy w mniejszym stopniu podkreślają elementy, na które zwrócił uwagę sąd administracyjny (stosowanie przepisów ordynacji podatkowej, informowanie stron z urzędu o istotnych okolicznościach sprawy), skupiając swoją uwagę na tym, co umknęło zarówno organom administracji, jak i sądowi w badanej sprawie, tj. kwestie uregulowania w Kodeksie postępowania administracyjnego¹ przesłanek wymiaru administracyjnych kar pieniężnych od 1 czerwca 2017 r.², co czyni niniejszą wypowiedź glosą krytyczną. Z uwagi na brak odniesienia sądu administracyjnego do konieczności zastosowania w przedmiotowej sprawie przepisów znowelizowanego kpa, glosa nie odnosi się do konkretnych tez wyroku, a raczej wskazuje na jego braki.

1 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm., dalej cytowana jako kpa.

2 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 935.

Głosowane orzeczenie zapadło w odniesieniu do sprawy, której stan faktyczny obejmował niezłożenie należnego sprawozdania z tytułu działalności polegającej na prowadzeniu, po uzyskaniu stosownego zezwolenia, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W sprawie bezsporne jest zarówno, że podmiot będący adresatem decyzji o wymiarze administracyjnej kary pieniężnej taką decyzję posiadał, jak również fakt, że obowiązki wynikające z regulującej zasady wykonywania działalności objętej zezwoleniem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ nakazywały przedsiębiorcy bez wezwania składać stosowne sprawozdania kwartalne (art. 9o ust. 1-2 uuczipg). Obowiązek ich składania bez wezwania jako wyrażony wprost w przepisach prawa, a także konieczność ich składania (nawet jeśli mają one charakter sprawozdań tzw. zerowych) jest współcześnie bezsporny⁴ i w tym zakresie tezy z głosowanego orzeczenia autorzy niniejszego opracowania podzielają. Tym, co w głosowanym wyroku budzi wątpliwości, to przede wszystkim kwestia, czy naliczona kara pieniężna winna była zostać wymierzona, zarówno z uwagi na podniesione przed skarżącego okoliczności, tj. złą sytuację finansową przedsiębiorstwa, jak też z uwagi na niepodniesione przez skarżącego powody, związane z zaniechaniem uwzględnienia przez organ I instancji obowiązujących w chwili wymiaru administracyjnej kary pieniężnej znowelizowane przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, wskazujące przesłanki odstąpienia od nałożenia tej kary.

Rozpocząć jednak należy od wskazania argumentów, które pozwalają na zastosowanie w sprawie będącej przedmiotem glosy przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Wyjść wypada od ustalenia faktu, że znowelizowane brzmienie kpa wprowadziło po pierwsze, samą definicję ustawową administracyjnej kary pieniężnej, a także określiło przesłanki odstąpienia od jej wymiaru oraz przesłanki miarkowania administracyjnych kar pieniężnych, zaś po drugie, że wprowadziło zasadniczą dla omawianej sprawy zasadę zastosowania przepisów kpa w sytuacji, gdy w przepisach odrębnych nie uregulowano: przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej; odstąpienia od

- 3 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm., dalej cytowana jako uuczipg.
- 4 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 3105/18, LEX nr 3032039, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia, sygn. akt II SA/Go 854/19, LEX nr 2847966, nieprawomocn. W wyrokach w sprawach: II SA/Gd 709/17, II SA/GI 1196/17 oraz IV SA/Wa 2664/16 sądy podkreślały, że to na podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą spoczywa obowiązek znajomości przepisów prawa dotyczących prowadzonej przez niego działalności, aby ustrzec się ewentualnych negatywnych skutków.

nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia; terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej; terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej; odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej; udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 189a § 2 kpa).

Wprowadzenie do kpa działu IVa „Administracyjne kary pieniężne” z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2017 r. stanowi reakcję prawodawcy na zjawisko nadregulacji w prawie publicznym (w tym: w prawie ochrony środowiska) wywołaną po pierwsze przez znaczące rozbudowanie przepisów przewidujących możliwość zastosowania administracyjnych kar pieniężnych⁵, a po drugie – przez swoiste zatarcie granic pomiędzy przestępstwem, wykroczeniem i deliktem administracyjnym⁶. To ostatnie zjawisko dostrzegł już Trybunał Konstytucyjny, wskazując w jednym ze swoich wyroków, że „obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, opartego na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*”⁷, przy czym – jak podkreśla D. Danecka – zjawisko to coraz częściej nie pojawia się obok, ale w miejsce – jak określił to TK – „oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności”⁸. Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że „tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że

-
- 5 W 2000 r. było to około 100 ustaw. Analiza własna na podstawie danych w Systemie Informacji Prawnej LEX [stan – marzec 2020 r.]. W 2017 ich liczbę Tomasz Bąkowski oceniał na około 40. (Tomasz Bąkowski, „Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego” *Gdańskie Studia Prawnicze*, 37 (2017): 378.
 - 6 Bartosz Majchrzak, „Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych”, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. Mateusz Błachucki (Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2015), 64.
 - 7 Wyrok TK z dnia 18.11.2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104.
 - 8 Daria Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 18.

przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne⁹, ale systemowemu przesuwaniu wektora preferencji w systemie prawa represyjnego *sensu largo* nie towarzyszyło wykreowanie adekwatnego i analogicznego względem prawa karnego standardu ochrony praw jednostki.¹⁰ Dlatego też prawodawca, nowelizując kpa, zdecydował się na objęcie ochroną wprowadzającą regulację prawną administracyjnych kar pieniężnych w sposób kompleksowy i ogólny zarazem.

Jak wynika z brzmienia art. 198a § 2 kpa, jego przepisy stosuje się w przypadku braku uregulowania w przepisach odrębnych: 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstępiania od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Na tym tle warto podkreślić, że o ile przepisem szczególnym jest przepis regulujący tę samą materię co przepis ogólny, jednakże regulacja tej samej materii w tym przepisie następuje w odmienny sposób niż w przepisie ogólnym, o tyle przepis odrębny w stosunku do kpa to taki, który określa inną materię aniżeli uregulowana w kodeksie. A jednocześnie kontekst i brzmienie przepisu wskazywałby raczej na relację przepis ogólny – przepis szczególny, a nie przepis ogólny – przepis odrębny¹¹.

Rodzi to pytanie, czy w dacie orzekania o wysokości należnej kary za niezłożenie sprawozdania w terminie organ orzekający winien był uwzględnić przepisy kpa o administracyjnych karach pieniężnych, a także, czy w sposób pełny (objęty dyspozycja art. 198a § 2 pkt 1-6 kpa) określają one wszystkie niezbędne przepisy składające się na okoliczności związane z „nakładaniem lub wymierzaniem” tej kary.

Bezsporne w stanie faktycznym objętym głosowanym wyrokiem istniały przepisy stanowiące podstawę „nakładania i wymiaru” administracyjnej kary pieniężnej za niezłożenie w terminie sprawozdania – a mianowicie przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie

9 Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 20000 r., sygn. akt K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.

10 Lucyna Staniszevska, „Dostosowanie administracyjnych kar pieniężnych do wymogów demokratycznego państwa prawnego”, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017), 367. Zob. także wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 stycznia 2013 r., RPO-722886-V/2013/PM.

11 Staniszevska, *Dostosowanie administracyjnych kar pieniężnych*, 373.

z jej art. 9o ust 1-2, „Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań. 2. Sprawozdanie jest przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy”, natomiast zgodnie z jej art. 9xb. „Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który: 1) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o – podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9p ust. 2, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł; 2) przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o – podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni”. Zgodnie z art. Art. 9zb ust. 1b uucpg „Kary pieniężne, o których mowa w art. 9xb, nakłada, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych”. Co na tym tle godne podkreślenia, wprowadzie przepisy uucpg określają zasady miarkowania administracyjnych kar pieniężnych o następującym brzmieniu: „Art. 9zc. 1. Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2–4, art. 9xa pkt 2, art. 9xaa pkt 1, art. 9xb pkt 1, art. 9y ust. 1 pkt 2–4 i art. 9z ust. 1 pkt 2 i ust. 4, właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. 2. Administracyjna kara pieniężna na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 4, art. 9xa pkt 2, art. 9xaa pkt 1, art. 9xb pkt 1, art. 9y ust. 1 pkt 4 albo art. 9z ust. 1 pkt 2 w przypadku niezastosowania się do wezwania, o którym odpowiednio mowa w art. 9p ust. 2 albo w art. 9r ust. 2, może być wymierzana wielokrotnie, z tym że łączna wysokość kar, za dany rok kalendarzowy, dotycząca danego sprawozdania, nie może przekroczyć 50 000 zł.”, to jednak nie określają one zasad miarkowania wobec deliktów opisanych w art. 9xb pkt 2 uucpg, stanowiącym podstawę nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w analizowanym stanie faktycznym.

Dodać należy, że zgodnie z art. 9zf uucpg „Do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska”.

Przytoczenie odnośnej treści uucpg na sformułowanie pytania, czy przywołane przepisy określają uregulowania: przesłanek wymiaru, odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, terminów przedawnienia nakładania lub przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, a także odsetek od zaległej administracyjnej kary

pieniężnej i udzielania ulg w jej wykonaniu, jak wynika z brzmienia art. 189a § 2 kpa?

Odpowiedź na to pytanie, zdaniem glosatorów, musi być negatywna, ponieważ z zacytowanych przepisów nie wynikają wobec kar wymierzanych w trybie art. 9xb pkt 2 uczpg ani przesłanki odstąpienia od wymiaru tej kary, ani udzielenia pouczenia, jak również przesłanki jej miarkowania. Sprawia to, zdaniem glosatorów, że w przedmiotowym postępowaniu organ I instancji winien był wziąć pod uwagę przesłanki odstąpienia od jej wymiaru, wynikające z kpa.

Za takim podejściem do wzajemnej relacji przepisów uczpg oraz kpa przemawiają argumenty natury walidacyjnej: z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, wprost wynika, że „celem art. 189a § 2 k.p.a. jest **uzupełniające** [wszystkie podkreślenia w cytacie pochodzą od Autorów] stosowanie przepisów k.p.a. w tym zakresie, który nie został uregulowany odmiennie w przepisach odrębnych. Jeżeli któryś z wskazanych aspektów regulacji dotyczącej kar (np. odstąpienie od nałożenia kary) nie został objęty regulacją ustawy odrębnej, **„w to miejsce” stosowane będą przepisy k.p.a.** Jednocześnie, jeśli przepisy szczególne regulują określoną kwestię, np. wskazują przesłanki wymiaru kary, to wyłączone zostaje zastosowanie wszystkich przepisów k.p.a. określających przesłanki wymiaru kary (**tego aspektu objętego jednym z punktów art. 189a § 2 k.p.a.**). Skoro bowiem ustawodawca w przepisach odrębnych ustaw uregulował w przepisach odrębnych kwestię kar administracyjnych kompleksowo albo uregulował dany „wycinek” tematyki stosowania kar administracyjnych, w tym konkretnie zakresie zastosowanie przepisów k.p.a. powinno być wyłączone. **Nie wyklucza to stosowania przepisów k.p.a. w zakresie aspektów wskazanych w art. 189a § 2 pkt 2–6**”¹², co więcej, nie wyklucza to stosowania znowelizowanych przepisów

- 12 Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183>. [dostęp: 24.07.2019]. Stanowisko to potwierdzają także: Mateusz Strączek, „Kary administracyjne – analiza prawnoporównawcza stanu prawnego sprzed i po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku”, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska, (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017), 352 oraz Piotr Ruczkowski, „Wypieranie prawa karnego przez prawo administracyjne a standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego”, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl, Agnieszka Rabiega-Przyłęcka

kpa do orzekania w sprawach regulowanych przepisami, które weszły w życie przed tą nowelizacją. Oznacza to, że prawodawca wyraźnie wskazuje konieczność uwzględniania regulacji działu IVa kpa wobec przepisów stanowiących *lex specialis* (do której uucpgg bezsprzecznie należy) w braku pokrycia tą regulacją wszystkich etapów postępowania w sprawie wymiaru (nałożenia) administracyjnej kary pieniężnej, tj. zarówno kwalifikacji czynu (przesłanki wymiaru), miarkowania wysokości kary (obejmującego odstępnie i pouczenie), oraz przedawnienia uprawnienia do jej nałożenia, wraz z etapem następującym po jej nałożeniu, tj. egzekucji i jej przedawnienia, naliczania odsetek oraz udzielania ulg w spłacie. Tak również uznał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2018 r.¹³, wskazując, iż „treść przytoczonego przepisu wskazuje, że wymienione w nim przesłanki (instytucje) są autonomiczne i **przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania tylko w takim zakresie, w jakim każdą z tych przesłanek regulują samodzielnie przepisy odrębne**”. O konieczności uwzględnienia w rozstrzygnięciu przez organ I instancji konieczności zastosowania przepisów kpa wypowiedziały się także składy orzekające WSA w Olsztynie¹⁴, Łodzi¹⁵ i Poznaniu¹⁶.

Brak taki przemawia za zastosowaniem norm znnowelizowanego kpa, czego organy orzekające w sprawie nie uczyniły. Za takim ujęciem przemawiają już także pierwsze wyroki zapadłe nowym stanie prawnym, uznające brak rozważenia przez organ wydający decyzję okoliczności zastosowania art. 189f kpa w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podstawie art. 9xb uucpgg za mające wpływ na wynik sprawy¹⁷.

Zastosowanie art. 189f kpa ma charakter normy obligatoryjnej, a więc organ z urzędu zobowiązany był, po dokonaniu oceny, że regulacja

(Warszawa-Łódź: Wolters Kluwer, 2019), 109. Inaczej: Andrzej Wróbel, „Art. 189(a)”, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego. System Informacji Prawnej* (LEX, 2019) oraz Piotr Przybysz, „Art. 189(a)”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany* (LEX, 2019).

- 13 Wyrok WSA z dnia 08.11.2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 1878/18, prawomocny, LEX nr 651533.
- 14 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2019 r., II SA/Ol 447/19, LEX nr 2715137.
- 15 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2019 r., III SA/Łd 115/19, LEX nr 2727616.
- 16 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2019 r., II SA/Po 1115/18, LEX nr 2734377.
- 17 Wyrok NSA z dnia 14.07.2020, sygn. akt II OSK 942/20, LEX nr 3071659, wyrok NSA z dnia 14.07.2020, sygn. akt II OSK 943/20, LEX nr 3071720.

uczpg nie zawiera kryteriów odstąpienia od wymiaru kary, powrócić na grunt regulacji ogólnej, tj. kpa i poddać analizie, czy wystąpiły przesłanki odstąpienia od jej wymiaru i poprzestania na pouczeniu lub dokonać oceny, czy wystąpiły w sprawie przesłanki umożliwiające zastosowanie dyrektyw wymiaru kary, określonych w art. 189d k.p.a.

Należy jednocześnie podkreślić, że w sprawie to ostatnie nie było możliwe, ponieważ stawka kary określona jest kwotowo, a zdaniem doktryny nie sposób dokonać miarkowania sankcji przy decyzjach związanych¹⁸. Sprawia to, że argument o osobistej sytuacji strony, który skarżący sprowadził do złej sytuacji finansowej firmy, uznać należy za chybiony, jednakże Sąd nie wziął go pod uwagę („Bez znaczenia pozostają w tej sytuacji podniesione przez skarżącego w odwołaniu oraz we wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji Kolegium, okoliczności dotyczące złej kondycji finansowej jego firmy”¹⁹) bez wskazania przyczyn, dla których nie pochylił się nad sytuacją osobista strony, co także należy poddać ocenie krytycznej. A skoro organy administracji orzekające w sprawie nie mogły dokonać miarkowania kary, winny były dokonać analizy możliwości odstąpienia od wymiaru kary i poprzestania na pouczeniu – tej regulacji nie zawiera bowiem uuczpg, czego niestety nie podniósł sąd orzekający w sprawie.

Zgodnie z art. 189f k.p.a. organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa. Podkreślić wypada, że organ orzekający w sprawie zobowiązany był wziąć pod uwagę powyższe przesłanki z urzędu, rozważając zwłaszcza stopień naruszenia prawa. Zgodnie z poglądami doktryny naruszenie znikome, to naruszenie nieistotne²⁰, a nieistotne naruszenie to takie, które nie wywołało negatywnych następstw dla wartości podlegających ochronie²¹. Rolą organu właściwego w sprawie było wykazanie, że waga naruszenia

18 Dawid Gregorczyk, „Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego”, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017), 381.

19 Zob. uzasadnienie komentowanego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 617/18, LEX nr 2590087.

20 Izabela Wereśniak-Masri, „Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach”, [w:] *Prawo o odpadach*, red. Bartosz Rakoczy (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 230.

21 Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania Administracyjnego, komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 969.

miała cechę istotności, tj. wywołała negatywne następstwa dla środowiska i jego komponentów jako przedmiotu ochrony, ponieważ, jak pisze Marek Bojarski, z punktu widzenia tego, co w ochronie środowiska jest najważniejsze, ocenia się zanieczyszczenie lub zagrożenie zanieczyszczeniem²².

Oznacza to, że organy administracji orzekające w sprawie zastosowały błędną wykładnię przepisów prawa procesowego, przez niedokonanie wszystkich czynności niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy i brak dokonania wszechstronnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego, poprzez zaniechanie rozważenia zastosowania przesłanek przemawiających za odstąpieniem nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu oraz zaniechaniem zbadania skali naruszenia prawa przez przedsiębiorcę-adresata decyzji. To skutkować winno uchyleniem decyzji w całości, a nie odrzuceniem skargi, ponieważ kontrola sądownoadministracyjna obejmuje nie tylko wykładnię relewantnych norm prawa materialnego dokonaną przez organ, ale również zastosowanie tych norm przez organ w danym stanie faktycznym, czyli proces subsumpcji, co czyni niniejszą głosę krytyczną.

Podsumowując podkreślić należy, że postulat powrotu do *lex generalis*, gdy uucpg nie określa wszystkich przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, skutkuje zasadniczym przekształceniem toku postępowania w sprawie. O ile bowiem dotąd zaletą postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej była szybkość postępowania, a sama kara uznawana była za „szybki, obiektywny i nieuchronny środek dążący do zapewnienia przestrzegania prawa administracyjnego”²³, o tyle skutkiem nowelizacji kpa jest konieczność przeprowadzenia szerokiego postępowania wyjaśniającego okoliczność wystąpienia podstaw odstąpienia od wymiaru kary (oraz badania okoliczności wyłączających winę w postaci siły wyższej)²⁴; oznacza to odejście od reguły odpowiedzialności obiektywnej na rzecz uwzględnienia i miarkowania szeregu wartości, które dają gwarancję prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy w tym przedmiocie²⁵.

22 Marek Bojarski, „W sprawie zakresu prawa karnego ochrony środowiska”, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. W. Radeckiego* (Wrocław: Wydawnictwo Towarzystwa naukowego Prawa Ochrony Środowiska, 2008), 41.

23 Wyrok TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, wyrok z dnia 21 października 2015 r., P 32/12.

24 Gregorczyk, *Administracyjne kary pieniężne*, 386.

25 Adamiak, [w:] *Kodeks*, 967.

Bibliografia

- Adamiak Barbara, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2017.
- Bąkowski Tomasz, „Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego” *Gdańskie Studia Prawnicze*, 37 (2017): 377-388.
- Bojarski Marek, „W sprawie zakresu prawa karnego ochrony środowiska”, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. Wojciecha Radeckiego*. 39-43. Wrocław: Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Prawa Ochrony Środowiska, 2008.
- Danecka Daria, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Gregorczyk Dawid, „Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego”, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska. 377-390. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017.
- Majchrzak Bartosz, „Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych”, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. Mateusz Błachucki. 63-71. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2015.
- Przybyś Piotr Marek, „Art. 189(a)”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*. LEX, 2019.
- Ruczkowski Piotr, „Wypieranie prawa karnego przez prawo administracyjne a standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego”, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Zofia Duniewska, Agnieszka Rabiega-Przyłęcka, Małgorzata Stahl. LEX, 2019.
- Staniszewska Lucyna, „Dostosowanie administracyjnych kar pieniężnych do wymogów demokratycznego państwa prawnego”, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska. 361-376. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017.
- Strączek Mateusz, „Kary administracyjne – analiza prawnoporównawcza stanu prawnego sprzed i po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku”, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. Anna Gronkiewicz, Agnieszka

Ziółkowska. 345-360. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017.

Wereśniak-Masri Izabela, „Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach”, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. Bartosz Rakoczy. 217-250. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.

Wróbel Andrzej, „Art. 189a”, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. LEX, 2019.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>