

Marta Kopacz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-6649-2314

Zastosowanie przepisów ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego

Wprowadzenie

Z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹. Na podstawie art. 1 pkt 41 tego aktu do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² został dodany Dział IVA zatytułowany „Administracyjne kary pieniężne”, którego przepisy znajdują zastosowanie w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu. Dział ten składa się z jedenastu artykułów, w których ustawodawca kolejno: zdefiniował administracyjną karę pieniężną (art. 189b k.p.a.), wprowadził przepis międzyczasowy – stosowanie ustawy względniejszej dla strony (art. 189c k.p.a.), podał dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d k.p.a.), wyłączył odpowiedzialność, jeśli do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej (art. 189e k.p.a.), wskazał przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189f k.p.a.), uregulował kwestie przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189g i art. 189h k.p.a.), określił, kiedy administracyjna kara pieniężna jest zaległa (art. 189i k.p.a.) i uregulował kwestie przedawnienia egzekucji administracyjnej tej kary (art. 189j k.p.a.), jak również wskazał, w jakich przypadkach i pod jakimi warunkami można udzielać ulg w wykonaniu rzeszonej kary (art. 189k k.p.a.). W ten sposób ustawodawca w Dziale IVA k.p.a. stworzył coś w rodzaju „części ogólnej” prawa o administracyjnych karach pieniężnych. Jednak, co należy podkreślić, przepisy Działu IVA k.p.a. nie

¹ Dz. U. poz. 935; dalej: „ustawa nowelizująca”.

² T. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.; dalej: „k.p.a.”

ujednociają zasad nakładania takich kar, ponieważ z art. 189a § 1 k.p.a. wynika, że pierwszeństwo mają zawsze przepisy ustaw szczególnych³.

Jak wynika natomiast z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, wprowadzenie tych regulacji „zmierza do zapewnienia adekwatności administracyjnych kar pieniężnych do zaistniałych przypadków naruszenia prawa. Jego celem jest uregulowanie ogólnych dyrektyw wymiaru kar, przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, terminów przedawnienia nałożenia i egzekucji kary oraz warunków udzielania ulg w zapłacie kar pieniężnych”⁴. Projektodawca zauważył przy tym, że „kary administracyjne w polskim prawie bardzo często stanowią dotkliwą sankcję za naruszenie prawa, niekiedy nawet surowszą niż kary wymierzane za popełnienie wykroczenia, wykroczenia karnoskarbowego, przestępstwa bądź przestępstwa karnoskarbowego. Jednocześnie w systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady ich nakładania i wymierzania, co skutkuje znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie w zakresie instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej (np. w wyniku braku określenia lub zróżnicowania przesłanek branych pod uwagę przy szacowaniu wysokości kary pieniężnej), często nieuzasadnionym ze względu na przedmiot i specyfikę danej regulacji. Ponadto niejednokrotnie nakładanie kar administracyjnych cechuje automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia”⁵.

Wprowadzenie do porządku prawnego ogólnych przepisów o nakładaniu kar administracyjnych, ujętych w ramy Działu IVA k.p.a., było pierwszą tego typu regulacją w polskim prawie administracyjnym. Potrzeba wprowadzenia tych przepisów zdaje się nie budzić większych wątpliwości. Jak słusznie podnosi bowiem W. Radecki, w obrębie prawa penalnego (represyjnego) „mamy do czynienia z pewnym swoistym segmentem prawa złożonym z trzech komponentów: prawa karnego *sensu stricto*, prawa wykroczeń i prawa deliktów administracyjnych. (...) Dwie pierwsze części składowe owego segmentu opierają się o akty kodyfikacyjne tak materialnego, jak i procesowego prawa karnego *sensu stricto* i prawa wykroczeń”⁶. W takim zaś ujęciu regulacja zawarta w Dziale IVA k.p.a. winna być postrzegana jako próba wypełnienia luki istniejącej w tym systemie.

Upływ dwóch lat od wejścia w życie przepisów Działu IVA k.p.a. skłania do podjęcia badań nad ich zastosowaniem w konkretnych sprawach admini-

³ Por. W. Radecki, *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 10, s. 39.

⁴ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy nowelizującej, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 1183, s. 5, dostępne pod adresem <http://sejm.gov.pl> (data dostępu 14.05.2019).

⁵ *Ibidem*, s. 68.

⁶ W. Radecki, *op. cit.*, s. 42. W obrębie prawa represyjnego możliwe jest także wyodrębnienie jeszcze jednego (czwartego) komponentu, a mianowicie przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną.

stracyjnych. Wymaga w tym miejscu podkreślenia, że przepisy zawarte w tym dziale nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej do nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej. Rozwiązania w nich zawarte, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, „uzupełniają jedynie regulacje przewidziane w przepisach szczególnych, przy poszanowaniu zasady, że przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym (*lex specialis derogat legi generali*). Przepisy k.p.a. w zakresie reguł nakładania kar i udzielania ulg w ich wykonaniu są zatem przepisami ogólnymi, z tym jednakże zastrzeżeniem, że do uregulowanych w przepisach odrębnych poszczególnych aspektów materii dotyczącej kar administracyjnych, nie stosuje się przepisów działu w zakresie tych aspektów (art. 189a § 2 k.p.a.)”⁷.

Cele artykułu i przegląd stanowisk judykatury

Ograniczone ramy niniejszego opracowania i wielość regulacji szczególnych odnoszących się do materii dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych, nie pozwalają na kompleksowe ujęcie problematyki zastosowania przepisów Działu IVA k.p.a. w sprawach nakładania lub wymierzania tego rodzaju kar. Stąd też badania ograniczono do spraw związanych z karami pieniężnymi za zajęcie pasa drogowego, wymierzanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸. Wybór tego rodzaju spraw administracyjnych jako obszaru badawczego, związany jest z dostrzeżoną przez Autorkę rozbieżnością w poglądach judykatury co do możliwości zastosowania w tych sprawach przepisów Działu IVA k.p.a. Zasadniczym przedmiotem badania w niniejszym artykule jest zatem orzecznictwo sądowe. Poglądy judykatury zostaną poddane analizie z uwzględnieniem poglądów doktryny i stanowiska projektodawcy. Tak zakreślony obszar badawczy pozwoli na ustalenie możliwości i ewentualnego zakresu zastosowania przepisów Działu IVA k.p.a. w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego.

Pogląd o możliwości zastosowania przepisów Działu IVA k.p.a. w sprawach wymierzania kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego został sformułowany m.in. w wyroku WSA w Gliwicach z 8 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Gl 1220/17)⁹. Mocą tego wyroku oddalono sprzeciw od decyzji kasatoryjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydanej w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi (art. 40 ust. 12 pkt 1 u.d.p.), w związku z wejściem w życie na etapie postę-

⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy nowelizującej, op. cit., s. 71.

⁸ T. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.; dalej: „u.d.p.”

⁹ Wyrok jest prawomocny i dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: „CBOSA”.

powania odwoławczego przepisów ustawy nowelizującej. W uzasadnieniu tego wyroku przyjęto, że „jednoznaczne i ostateczne rozpoznanie sprawy w postępowaniu odwoławczym z uwzględnieniem po raz pierwszy tych «nowych» przepisów nastąpiłoby z naruszeniem wynikającej z art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Przesądza to o legalności zastosowania w sprawie treści art. 138 § 2 k.p.a. Nie może ulegać bowiem jednocześnie wątpliwości, że przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest wymierzenie kary pieniężnej w rozumieniu art. 189b k.p.a.”

Pogląd o konieczności uwzględnienia regulacji zawartych w Dziale IVA k.p.a. w sprawach wymierzania kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego został sformułowany także w wyroku WSA w Olsztynie z 30 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Ol 254/19¹⁰. W uzasadnieniu tego wyroku zwrócono także uwagę, że wraz z wejściem w życie przepisów Działu IVA k.p.a. na aktualności straciły poglądy judykatury dotyczące dyrektyw wymiaru kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego dotyczące zbędności badania jakichkolwiek innych okoliczności, poza tymi wymienionymi w przepisach u.d.p., jako niemających wpływu na poniesienie przez podmiot odpowiedzialności.

Przeciwny pogląd został natomiast wyrażony w wyroku WSA w Warszawie z 7 stycznia 2019 r. sygn. akt VI SA/Wa 1913/18¹¹. W uzasadnieniu tego wyroku wywiedziono bowiem, że „decyzje, wydawane w oparciu o art. 40 ust. 12 u.d.p., są decyzjami związanymi. Przepis ten stanowi bowiem, że w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia lub z przekroczeniem okresu, na jaki zezwolenie zostało wydane, zarządca drogi wymierza karę pieniężną. Oznacza to, że organy ustalwszy zaistnienie zdarzenia faktycznego – samowolne zajęcia pasa drogowego, z którym ustawodawca powiązał konkretną sankcję, w tym przypadku karę pieniężną, nie miały żadnej możliwości odstąpienia od jej wymierzenia, gdyż odpowiedzialność za delikt administracyjny wynika z mocy prawa. Organy zobligowane były jedynie do ustalenia faktu – co uczyniły, a następnie wyliczenia i wymierzenia kary pieniężnej – wydania decyzji, bez badania jakichkolwiek dodatkowych przesłanek, np. wskazanych w przywołanych w skardze przepisach z Działu IVA k.p.a., gdyż ustawa o drogach publicznych takich sytuacji nie dopuszcza”. Zdaniem tego Sądu, „związany charakter kary pieniężnej, przewidziany w ustawie o drogach publicznych, tj. w przepisach odrębnych, w zw. z art. 189a § 2 pkt 1 k.p.a. determinuje, że w niniejszej sprawie nie mogły mieć zastosowania, przywołane w skardze jako naruszone, przepisy Działu IVa k.p.a. Dyrektywy

¹⁰ CBOSA; orzeczenie jest prawomocne.

¹¹ CBOSA. Choć wyrokiem z 10 października 2019 r. sygn. akt II GSK 753/19, NSA oddalił skargę kasacyjną od ww. wyroku WSA w Warszawie, to jednak w uzasadnieniu tego orzeczenia NSA odwołał się do art. 16 ustawy nowelizującej i ocenił, że przepisy Działu IVA k.p.a. nie znajdują zastosowania w tej sprawie z uwagi na wszczęcie postępowania administracyjnego przed dniem 1 czerwca 2017 r.

wymiaru kar administracyjnych przewidziane w Dziale IVa k.p.a. nie znajdują zastosowania w przypadku kar pieniężnych nakładanych decyzjami związanymi, czyli takimi, w stosunku do których ustawodawca nakazuje stosować pewien jednoznaczny mechanizm – sankcji pieniężnej. W tej sytuacji Sąd w składzie orzekającym stwierdza, że w niniejszej sprawie nie mogło dojść do uchybienia w zakresie naruszenia, poprzez pominięcie art. 189d, art. 189g i art. 189f § 1 k.p.a., gdyż normy te przewidują dodatkowe przesłanki przy wymierzaniu kar pieniężnych, czego ustawa o drogach publicznych, jako przepisy odrębne, nie dopuszcza”.

Ocena możliwości zastosowania przepisów Działu IVA k.p.a. w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego

Nie może przede wszystkim budzić wątpliwości, że kara pieniężna wymierzana na podstawie art. 40 ust. 12 u.d.p. jest administracyjną karą pieniężną w rozumieniu art. 189b k.p.a. W świetle bowiem tego przepisu, „przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. Takiej kwalifikacji rzeczony kary nie niweczy związany charakter decyzji o jej wymierzeniu. Wymaga przede wszystkim zauważenia, że przepis art. 189b k.p.a. nie przewiduje żadnego wyłączenia przedmiotowego. Tym samym, brak jest podstaw do wyłączenia *a priori* wszystkich aspektów wymienionych w art. 189a § 2 k.p.a. tylko z tego powodu, że decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 u.d.p., ma charakter związany. Jak bowiem podano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, „celem art. 189a § 2 k.p.a. jest uzupełniające 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. po-

winno być wyłączone. Nie wyklucza to stosowania przepisów k.p.a. w zakresie aspektów wskazanych w art. 189a § 2 pkt 2–6¹².

W takim zaś ujęciu uznać należy, że przewidziany w art. 40 ust. 12 u.d.p. obowiązek wymierzenia kary pieniężnej należy postrzegać jako bezwzględną określoność sankcji. Sztywne ustalenie w tym przepisie stawki kary pieniężnej sprowadza bowiem jej wymiar do przeprowadzenia operacji arytmetycznych, polegających na mnożeniu wielkości określających rozmiar naruszenia prawa (powierzchni zajętego pasa i liczby dni zajęcia) przez stawki wynikające z przepisów prawa. W takich sytuacjach nie powstaje problem adekwatności wymierzonej kary do charakteru naruszenia prawa na etapie stosowania prawa, ponieważ wielkość stawki wynika wprost z normy sankcjonującej¹³.

Przesłanki wymiaru kary pieniężnej, bez względu na ich rodzaj (pozytywne, czy negatywne), to jednak tylko jeden z kilku aspektów uregulowanych w art. 189a § 2 k.p.a. Warto w tym miejscu zauważyć, że w odniesieniu do kar nakładanych na podstawie przepisów u.d.p. nie zawarto odesłania do przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁴. Uwaga ta jest o tyle istotna, że w orzecznictwie sądowym na tle spraw, w których przepisy szczególne przewidują takie odesłanie¹⁵, zaobserwować można także rozbieżność co do możliwości zastosowania przepisów Działu IVA k.p.a. Stosunkowo krótki okres obowiązywania przepisów Działu IVA k.p.a. czyni uprawnionym choć zasygnalizowanie w niniejszym artykule tej rozbieżności. Część wojewódzkich sądów administracyjnych orzekających w tego typu sprawach uznaje, że wobec uregulowania kary w przepisach szczególnych i odesłania w nich do przepisów Ordynacji podatkowej, przepisy Działu IVA k.p.a. nie mają zastosowania¹⁶. W wyroku z 13 lutego 2019 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim uznał, że „wsparciem tych poglądów jest stanowisko doktryny, że uregulowanie w przepisach odrębnych wskazanych w art. 189a § 2 k.p.a. zagadnień jest wystarczające dla przyjęcia, że przepisy działu IVA k.p.a. nie mają zastosowania; nie jest natomiast konieczne, aby przepisy odrębne regulowały te zagadnienia w zakresie, w jakim są one uregulowane w przepisach działu IVA. Zatem nawet wtedy, gdy zakres normowania zagadnienia prawnego określonego w § 2 w przepisach odrębnych jest węższy lub szerszy od zakresu normowania tego samego zagadnienia w prze-

¹² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy nowelizującej, op. cit., s. 72.

¹³ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 120.

¹⁴ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.

¹⁵ Takie odesłanie zawarto m.in. w art. 202 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 701 ze zm.) oraz w art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2018, poz. 1454 ze zm.).

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 6 września 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 425/18, CBOSA oraz wyrok WSA w Kielcach z 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 108/18, CBOSA – podane orzeczenia są prawomocne.

pisach działu IVA k.p.a. lub przepisy odrębne regulują je w sposób identyczny, podobny lub zbliżony albo odmienny, odnośny przepis działu IVA nie ma zastosowania (por. A. Wróbel [w:] *KPA. Komentarz*, A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, SIP LEX 2019, teza 7 do art. 189a)¹⁷.

Przytoczone powyżej stanowisko doktryny, co należy podkreślić – cytowane jedynie fragmentarycznie, nie niweczy jednak odmiennego poglądu orzecznictwa prezentowanego w tego typu sprawach. Wszak pogląd ten, w przypadku istnienia regulacji szczególnej dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych, *a priori* nie odrzuca możliwości zastosowania wszystkich przepisów Działu IVA k.p.a., a jedynie „odnośnych” przepisów tego Działu. Autor dał temu wyraz w dalszej części przytoczonej tezy stwierdzając jednoznacznie, cyt. „w przypadku gdy przepisy odrębne w ogóle nie regulują zagadnienia uregulowanego w § 2, przepisy działu IVa stosuje się wprost w oznaczonym zakresie”¹⁸. Takie zaś podejście uwzględnia treść art. 189a § 2 k.p.a., w którym wskazano, 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. Dlatego też przychylić należy się do poglądu wyrażonego w wyroku WSA w Warszawie z 8 listopada 2018 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1878/18), że „zawarte w art. 202 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa nie oznacza, że obszar kar administracyjnych w ustawie o odpadach został całkowicie uregulowany i nie ma potrzeby, czy wręcz konieczności, stosowania w tym zakresie przepisów k.p.a. W ocenie Sądu, zachodzi więc obowiązek stosowania przepisów k.p.a., w sytuacji gdyby przepisy odrębne nie stanowiły dostatecznej podstawy, po drugie ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach stanowi odrębną regulację obszaru kar administracyjnych w takim zakresie, w jakim zagadnienie to zostało uregulowane w dziale III ustawy Ordynacja podatkowa. Nie jest to więc – w zestawieniu z treścią art. 189a § 2 k.p.a. – regulacja kompletna, zważywszy, że przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa nie zawierają regulacji dotyczącej instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia”¹⁹.

W sprawach wymierzania kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego, wobec wspomnianego już braku odesłania do przepisów Działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, przepisami odrębnymi

¹⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Go 924/18, CBOSA; orzeczenie nieprawomocne.

¹⁸ A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP LEX 2019, teza 7 do art. 189a (data dostępu 08.03.2019).

¹⁹ Wyroku WSA w Warszawie z 8 listopada 2018 r. sygn. akt IV SA/Wa 1878/18, CBOSA; orzeczenie prawomocne. Por. wyrok WSA w Olsztynie z 20 sierpnia 2019 r. sygn. akt II SA/OI 447/19, CBOSA; orzeczenie nieprawomocne.

w rozumieniu art. 189a § 2 k.p.a. są wyłącznie przepisy u.d.p. Te zaś przepisy, spośród katalogu ujętego w ramy art. 189a § 2 k.p.a., obok przesłanek wymiaru kary pieniężnej (art. 40 ust. 12 u.d.p.), regulują jedynie kwestię odsetek od zaległej kary pieniężnej (art. 40d ust. 1 u.d.p.) oraz określają termin przedawnienia obowiązku uiszczenia rzeczowej kary (art. 40d ust. 3 u.d.p.), który należy pojmować jako równoznaczny z terminem przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej²⁰. Oznacza to, że w sprawach dotyczących wymierzania na podstawie przepisów u.d.p. kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego zastosowanie znajdują przepisy Działu IVA k.p.a., które dotyczą pozostałych aspektów wymienionych w art. 189a § 2 k.p.a., a więc:

- odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia (pkt 2),
- terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej (pkt 3),
- udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej (pkt 6).

Nie może także budzić wątpliwości, że wobec braku wyłączenia, zastosowanie w tych sprawach znajdzie przepis międzyczasowy – stosowanie ustawy względniejszej dla strony (art. 189c k.p.a.) oraz regulacja dotycząca wyłączenia odpowiedzialności, jeśli do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej (art. 189e k.p.a.).

Przegląd instytucji uregulowanych w przepisach ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, znajdujących zastosowanie w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego

1. Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu

Zgodnie z art. 189f § 1 k.p.a., „organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub
- 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ

²⁰ Przedawnienie obowiązku uiszczenia kary pieniężnej w swej istocie jest więc zbliżone do przedawnienia roszczeń na gruncie prawa cywilnego. Jak słusznie wskazuje bowiem D. Krekora-Zając (*Charakter kary umownej a przedawnienie roszczeń z niej wynikających*, „Studia Prawnoustrojowe” 2008, nr 8, s. 137) „przedawnione roszczenie wprawdzie nie wygasa, jednakże ulega przekształceniu w zobowiązanie naturalne, co powoduje, że nie jest możliwa jego przymusowa realizacja”.

administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miała być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Na podstawie zaś art. 189f § 2 k.p.a., w innych przypadkach niż wymienione powyżej, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia. Stosownie do art. 189f § 3 k.p.a., organ administracji publicznej w przypadkach opisanych w § 2 odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia”.

Należy w tym miejscu podkreślić, że ocena, czy mamy do czynienia ze znikomą wagą naruszenia prawa, czy też z możliwością spełnienia celów, dla których miałyby zostać nałożona kara, o której mowa w art. 40 ust. 12 u.d.p., wymaga uwzględnienia okoliczności konkretnej sprawy. Pamiętać także należy, że rzeczona kara pieniężna, obok funkcji represyjnej i prewencyjnej²¹, realizuje również, jako wiodącą, funkcję kompensacyjną, stanowiąc ekwiwalent za szkodę wyrządzoną niewykonaniem nałożonego przez prawo obowiązku wyrażającego się w nakazie uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oraz uiszczenia należnej opłaty w wysokości określonej w tymże zezwoleniu²².

Jak się wydaje, opisana powyżej instytucja odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu mogłaby znaleźć zastosowanie przykładowo w tych sprawach, w których doszło do zajęcia pasa drogowego pod urządzenie infrastruktury technicznej z przekroczeniem terminu określonego w zezwoleniu, a zajmującym pas drogowy jest jednostka samorządu terytorialnego. Warunkiem bezwzględny skorzystania z tej instytucji jest jednak uprzednie zaprzestanie naruszenia prawa. Ciekawe rozważania na ten temat zawarto w uzasadnieniu cytowanego już wyroku

²¹ Funkcję represyjną kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego podkreślił NSA w wyroku z 24 lutego 2011 r. sygn. akt II GSK 285/10, CBOSA, w którego uzasadnieniu wskazano, że „jej celem jest zapobieganie sytuacjom, w których dochodzi do niedopuszczalnego naruszenia pasa drogowego bez wiedzy i zgody organu, co stanowi konieczny instrument ochrony dróg publicznych i zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego”. Natomiast w wyroku NSA z 12 października 2010 r., sygn. akt II GSK 860/09, CBOSA podkreślono, że „kara ta musi być wielokrotnie wyższa od opłat za zezwolenie, aby nie opłacało się ponosić ryzyka nieprzestrzegania prawa, a regulacja ta jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, którym jest porządek publiczny związany ze stanem i bezpieczeństwem dróg publicznych”.

²² W. Kręcisz, *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2, s. 30. Zob. także wyrok NSA z 24 marca 2009 r. sygn. akt II GSK 61/09, CBOSA.

WSA w Olsztynie z dnia 30 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Ol 254/19²³, w którym (w kontekście możliwego zastosowania w sprawie art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.) zauważono, że „zajęcie pasa drogowego w niniejszej sprawie nastąpiło w celu umieszczenia sieci kanalizacji sanitarnej, a więc miało związek z wykonywaniem przez Gminę ciężących na niej obowiązków leżących w interesie społecznym. Jak podał zaś organ I instancji w uzasadnieniu swojej decyzji, wszczęcie postępowania w niniejszej sprawie nastąpiło po powzięciu informacji od pracownika Urzędu Gminy, który zwrócił się telefonicznie do organu I instancji w sprawie uregulowania prawnego dalszego umieszczenia siedmiu przecisków kanalizacji sanitarnej pod drogą powiatową, podając, że dotychczasowe zezwolenie na zajęcie pasa drogowego pod to urządzenie wygasło. Należy także zauważyć, że Gmina uzyskała już nowe zezwolenie w tym przedmiocie, które obejmuje okres od 17 stycznia 2018 r. do 17 stycznia 2043 r., co oznacza, że zaprzestała naruszenia prawa, którego stwierdzenie stanowiło podstawę do wszczęcia postępowania w kontrolowanej sprawie”.

2. Terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej

Analizując terminy przedawnienia nakładania kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego należy uwzględnić regulacje zawarte w art. 189g § 1 i art. 189h k.p.a. Trzeba jednak zauważyć, że w przepisach tych, obok rzeczonych terminów (wynoszących pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa), uregulowano także okoliczności skutkujące przerwaniem biegu terminu przedawnienia. W świetle art. 189g § 1 k.p.a., wyznacznikiem rozpoczęcia biegu przedawnienia karalności są dwa punkty czasowe – dzień naruszenia prawa oraz dzień wystąpienia skutków takiego naruszenia. Jak trafnie zauważa S. Dudziak, „daty powyższych zdarzeń wcale nie muszą być tożsame i nie muszą wystąpić łącznie. Z punktu widzenia omawianego przepisu możemy bowiem wyróżnić delikty administracyjne formalne (bezsuktywne) i materialne (skutkowe – wywołujące pewną uchwytaną zmianę w rzeczywistości, a w szczególności zmianę w postaci szkody). W przypadku deliktów materialnych, okres przedawnienia powinien być liczony od ostatniej daty wiążącej się z zachowaniem sprawcy, czyli daty, w której wystąpiły skutki prawne tego zachowania”²⁴. Jak się wydaje, uwzględniając przede wszystkim treść cytowanego powyżej art. 40 ust. 2 u.d.p., w sprawach związanych z wymierzaniem kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego możemy mieć do czynienia zarówno z deliktem formalnym, jak i materialnym. Przychylić należy się także do poglądu S. Dudziaka, że

²³ CBOSA; orzeczenie prawomocne.

²⁴ S. Dudziak, *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 30.

użyty w art. 189g § 1 k.p.a. zwrot „nałożenie kary” oznacza jej ustalenie w sposób wiążący, a więc wynikający z decyzji ostatecznej²⁵.

3. Udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej

Zgodnie z art. 189k § 1 k.p.a., „organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony, może udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przez:

- 1) odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;
- 2) odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;
- 3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części;
- 4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części”.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, powyższe rozwiązanie zostało wprowadzone na wzór tego, które obowiązuje w art. 67a Ordynacji podatkowej²⁶. Nie ma zatem przeszkód, aby przy wykładni art. 189k § 1 k.p.a. posiłkować się dorobkiem doktryny i orzecznictwa powstałym na gruncie stosowania przepisów Ordynacji podatkowej. Jak zauważa jednak S. Dudziak, „pomimo powyższej deklaracji – ustawodawca z nieznanых powodów zmodyfikował nieco przesłanki udzielenia ulg w zapłacie administracyjnej kary pieniężnej, opatrując przesłankę «interesu publicznego» niewystępującym w przepisach Ordynacji podatkowej kwantyfikatorem «ważny»”²⁷.

4. Pozostałe instytucje znajdujące zastosowanie w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego

Jak już podano, w badanych sprawach może znaleźć zastosowanie także przepis międzyczasowy ujęty w ramy art. 189c k.p.a. W świetle tego przepisu, „jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony”.

W sprawach tych stosuje się także art. 189e k.p.a., zgodnie z którym, „w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyż-

²⁵ Ibidem, s. 30. Por. A. Krawczyk, *Art. 189(g)*, [w:] W. Chróścielewski (red.), Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP LEX 2019 (data dostępu 04.09.2019).

²⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy nowelizującej, op. cit., s. 77.

²⁷ S. Dudziak, op. cit., s. 31.

szej, strona nie podlega ukaraniu”. Należy w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z art. 40 ust. 14 u.d.p., zezwolenie zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego nie jest wymagane w razie konieczności usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a znajdujących się w pasie drogowym. W takim przypadku, po zlokalizowaniu awarii prowadzący roboty niezwłocznie zawiadamia o tym zarządcę drogi i w porozumieniu z nim określa termin i powierzchnię zajętego pasa drogowego. Przewidziana w art. 189e k.p.a. przesłanka egzoneracyjna dotyczy zatem innych zdarzeń niż potrzeba usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a znajdujących się w pasie drogowym. Użyty w tym przepisie termin „siły wyższej” nie posiada definicji legalnej. W nauce ugruntowane jest jednak stanowisko, że siła wyższa jest zdarzeniem o charakterze przypadkowym lub naturalnym (żywiolowym), nie do uniknięcia, takim, nad którym człowiek nie panuje. Należą do nich zwłaszcza zdarzenia o charakterze katastrofalnych działań przyrody i zdarzenia nadzwyczajne w postaci zaburzeń życia zbiorowego, jak wojna, zamieszki krajowe. Siłę wyższą należy więc rozumieć jako zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewyżycić²⁸. Należy przy tym zaznaczyć, że zajęcie pasa drogowego w warunkach określonych w art. 40 ust. 12 u.d.p. wskutek działania siły wyższej, nie ma wpływu na wymiar administracyjnej kary pieniężnej, ale skutkuje niedopuszczalnością jej nałożenia.

Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania sformułować można wniosek, że przepisy ogólne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych, ujęte w ramy Działu IVA k.p.a., choć w ograniczonym zakresie, to jednak znajdują zastosowanie także w sprawach związanych z karami pieniężnymi za zajęcie pasa drogowego, wymierzonymi na podstawie przepisów u.d.p. W grupie tych przepisów znalazły się trzy przesłanki egzoneracyjne, to jest: działanie siły wyższej, wystąpienie zdarzeń skutkujących odstąpieniem od wymierzenia kary oraz przedawnienie deliktu administracyjnego. Ponadto w sprawach tych zastosowanie znajdują przepisy ogólne dotyczące udzielania ulg w wykonaniu tej kary, a także przepis międzyczasowy dopuszczający stosowanie ustawy względniejszej dla strony. Wskazane instytucje nie zostały bowiem uregulowane w przepisach u.d.p., będących przepisami odrębnymi w rozu-

²⁸ R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1244. Szerzej na temat koncepcji siły wyższej zob. M. Pilich, *Siła wyższa jako przesłanka nieodpowiedzialności przewoźnika za przesyłkę*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 4, s. 91 i n.

mieniu art. 189a § 2 k.p.a. Wykładnia celowościowa i systemowa przepisów zawartych w Dziale IVA k.p.a. pozwala zaś na stwierdzenie, że przepisy tego działu uzupełniają regulację szczególną dotyczącą nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w takim zakresie, w jakim przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

Wykaz literatury

- Chróścielewski W., Kmiecik Z., (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP LEX 2019.
- Dudziak S., *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6.
- Hauser R., Wierzbowski M., (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Krekora-Zajac D., Charakter kary umownej a przedawnienie roszczeń z niej wynikających, „Studia Prawnoustrojowe” 2008, nr 8.
- Kręcisz W., *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2.
- Pilich M., *Sila wyższa jako przesłanka nieodpowiedzialności przewoźnika za przesyłkę*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 4.
- Radecki W., *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 10.
- Wincenciak M., *Sanckje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP LEX 2019.

Summary

The application of general provisions on administrative monetary penalties in the matters of imposing penalties for occupation of the road lane

Key words: administrative monetary penalties, occupancy of the road lane, administrative proceedings, responsibility for an administrative tort, exemption circumstances.

On 1 June 2017, the general provisions concerning imposing and administering administrative monetary penalties or granting relief in its execution, entered into force. As a result of conducted research, it has been determined, that these provisions, although to a limited extent, are also applicable in cases involving monetary penalties for occupancy of the road lane administered in accordance with the provisions of the Act of 21 March, 1985. on

Public Roads. There are three premises in the group of these provisions, which allow a discharge of liability for this administrative tort: force majeure, events that result in a renouncement of inflicting a punishment and limitation for administrative tort. Furthermore, in such cases applicable are general provisions relating to such matters as: granting relief in its execution monetary penalty, as well as provision permitting the application of the more lenient law to a party.