



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 14-12-2021 r.

**Marcin Wiącek**

**V.7204.80.2021.LK**

**Naczelny Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
Izba Ogólnoadministracyjna**

**via ePUAP**

### Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm. – dalej p.p.s.a.), wnoszę o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a to rozstrzygnięcie:

*Czy w postępowaniach w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie przepisów rozdziału 4d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888, z późn. zm.) stosuje się art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.)?*

## Uzasadnienie

### Wstęp

1. W związku z zawiadomieniem przez Trybunał Konstytucyjny o wszczęciu postępowania w sprawie SK 66/21, w której skargą konstytucyjną zakwestionowano przepisy art. 9xb pkt 1 i 2, art. 9zc ust. 1 i art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888, z późn. zm. – dalej także jako „u.c.p.g.”), Rzecznik Praw Obywatelskich poddał analizie orzecznictwo sądów administracyjnych zapadłe na gruncie administracyjnych kar pieniężnych nakładanych w oparciu o przywołaną ustawę.
2. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa m.in. obowiązki podmiotów uczestniczących w gminnych systemach gospodarki odpadami komunalnymi i nieczystościami ciekłymi. Jednocześnie, przepisy rozdziału 4d u.c.p.g. przewidują penalizację szeregu czynów polegających na naruszeniu wspomnianych wcześniej obowiązków. Administracyjnymi karami pieniężnymi obciążani są: przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 9x u.c.p.g.), m.in. za prowadzenie działalności bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, czy niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych; podmioty prowadzące punkty selektywnej zbiórki odpadów (art. 9xa u.c.p.g.), zbierające segregowane odpady komunalne (art. 9xaa u.c.p.g.) i prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 9xb u.c.p.g.): za uchybienia obowiązkowi sprawozdawczym; gminne jednostki organizacyjne (art. 9xy u.c.p.g.), m.in. za nieprawidłowości w odbieraniu odpadów komunalnych i niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych; gminy i ich organy wykonawcze (art. 9z u.c.p.g.), m.in. za naruszenie obowiązków w zakresie warunków niezbędnych do utrzymania czystości i porządku na swoim terenie, czy obowiązków sprawozdawczych; podmioty prowadzące instalację komunalną (art. 9zb u.c.p.g.) za nieprzedstawienie kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych.
3. Ustawodawca przewidział różne metody ustalania wysokości wynikających z rozdziału 4d u.c.p.g. kar pieniężnych. W części przypadków są one ustalane w warunkach pewnego luzu decyzyjnego, w ramach określonych kwotowo „widełek” (np. art. 9x ust. 1 pkt 2 i 3, art. 9xa pkt 2, art. 9xaa pkt 1, art. 9xb pkt 1). W nielicznych przypadkach, ustanowiono stałe wysokości administracyjnych kar pieniężnych (art. 9x pkt 1a, art. 9za). W większości przypadków stosowany jest jednak mechanizm polegający na określeniu w ustawie „stawek” kar (wyrażonych wprost kwotą pieniężną bądź poprzez odesłanie do odrębnych regulacji – por. art. 9z ust. 3), przy czym ostateczna wysokość nakładanej kary uzależniona jest od

„stopnia” uchybienia obowiązkowi wyrażającego się w długości okresu (liczonego w dniach lub miesiącach), przez który trwało uchybienie lub – w jednym przypadku (art. 9z ust. 3) – objętości odpadów „brakujących” do osiągnięcia założonego przez prawo celu recyklingu. W przypadku kar obliczanych na podstawie stawki „diennej”, ustawodawca przewiduje jej maksymalny wymiar (ustalane są one w wymiarze nie większym niż za 365 dni).

4. W odniesieniu do kar nakładanych w ramach przysługującego organowi luzu decyzyjnego, ustawodawca określił dyrektywy ich wymiaru. Ma mianowicie organ brać pod uwagę „stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu” (art. 9zc ust. 1 u.c.p.g.). Jednocześnie w przypadku części z nich założył możliwość wielokrotnego karania, ograniczając jednocześnie maksymalną wysokość tych kar, jakie mogą być wymierzone w jednym roku kalendarzowym do 50.000 zł (art. 9zc ust. 2 u.c.p.g.). Podział kompetencji poszczególnych organów do nakładania „w drodze decyzji” administracyjnych kar pieniężnych określony został w art. 9zb u.c.p.g. W kolejnych przepisach rozdziału 4d, ustawodawca rozstrzygnął zagadnienia związane z terminem zapłaty orzeczonych kar, określając go na 30 dni od daty, w której decyzja nakładająca karę stała się ostateczna (art. 9zd ust. 1 u.c.p.g.) i podmiotem na rzecz którego mają być uiszczane poszczególne kary (art. 9zd ust. 2 i 3 u.c.p.g.). W odniesieniu do kar, o których mowa w art. 9z ust. 2 i 2a u.c.p.g. (kary nakładane na gminę), wprowadzono mechanizm zawieszenia i umorzenia (art. 9ze ustawy). Końcowo, ustawodawca rozstrzygnął, że „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” (art. 9zf u.c.p.g.).
5. Wspomniana na wstępie, dokonana przez Rzecznika Praw Obywatelskich analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje na wystąpienie istotnej rozbieżności na gruncie stosowania opisanych wyżej regulacji. Rozbieżność ta dotyczy dopuszczalności stosowania w postępowaniach o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej określonej w rozdziale 4d u.c.p.g. instytucji odstąpienia od nałożenia kary, uregulowanej w art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm. – dalej jako „K.p.a.”). Przywołana regulacja przewiduje dwa tryby odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Pierwszy z nich (art. 189f § 1 K.p.a.) zakłada obligatoryjne odstąpienie od nałożenia kary w razie ziszczenia się którejs z ustawowych przesłanek (waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub nałożenie kary znamionowałoby ponowne ukaranie za ten sam czyn, za który nałożono już sankcję administracyjną bądź karną). Zastosowanie

drugiego z trybów „w pozostałych przypadkach” pozostawione zostało uznaniu organu, który „jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna” może wyznaczyć stronie, postanowieniem, termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia (art. 189f § 2 K.p.a.), a w razie realizacji postanowienia, odstępuje od nałożenia kary (art. 189f § 3 K.p.a.). W orzecznictwie wykształciły się dwa przeciwstawne poglądy w przedmiocie stosowania przywołanych regulacji w sprawach wymierzania kar pieniężnych uregulowanych u.c.p.g.: pierwszy – opowiadający się za niedopuszczalnością stosowania art. 189f K.p.a. i drugi – wskazujący na konieczność badania w toku postępowań o nałożenie kary przesłanek warunkujących odstąpienie od nałożenia takiej kary.

### **Orzecznictwo opowiadające się za brakiem możliwości stosowania art. 189f K.p.a.**

6. Pierwsza z przywołanych linii orzeczniczych została zapoczątkowana wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 7 marca 2018 r., sygn. akt **II SA/Ke 108/18**<sup>1</sup>, wydanym w wyniku skargi na ostateczną decyzję nakładającą karę z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. (przekazanie po terminie sprawozdania przez podmiot odbierający odpady komunalne). Uzasadniając nieskuteczność zarzutu naruszenia przez orzekające w sprawie organy, Sąd stwierdził, że *„kierując się treścią art. 9zf ustawy, wyjaśnić trzeba, że w przedmiotowej sprawie nie mogły znaleźć zastosowania, jak chce tego Spółka, przepisy działu IVa ustawy K.p.a. Zgodnie bowiem z cyt. przepisem do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa ("Zobowiązania podatkowe"), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Z kolei stosownie do art. 189a § 2 pkt 1 i 2 K.p.a. w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej oraz odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia nie stosuje się przepisów działu IVa ("Administracyjne kary pieniężne") w tym zakresie. Taka właśnie sytuacja miała miejsce w odniesieniu do nałożonej w niniejszej sprawie kary pieniężnej, wyczerpująco unormowanej w cyt. wyżej przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W rezultacie Spółka nie mogła uniknąć odpowiedzialności z tytułu złożenia po terminie sprawozdania zerowego, powołując się na nieznajdujący zastosowania w rozpoznawanej sprawie art. 189f § 1 K.p.a. [...]*”. Wywiedziona od przywołanego wyroku skarga kasacyjna nie okazała się skuteczna. Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z 17 lipca 2019 r., sygn. akt **II**

---

<sup>1</sup> to i dalsze przywołane orzeczenia opubl. w CBOSA.

**OSK 1774/18**) podzielił zapatrywanie Sądu Wojewódzkiego o braku podstaw do stosowania w sprawie art. 189f K.p.a. Wskazał, że „nie ulega zaś wątpliwości, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach częściowo regulują kwestie wymienione w art. art. 189a § 2 k.p.a. Wskazać należy w tym miejscu na przepis art. 9zc u.c.p.g., który stanowi, że 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, organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. W pozostałym zaś zakresie, na mocy art. 9zf u.c.p.g., przepisy u.c.p.g. odsyłają do przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa [...] To, że ustawodawca świadomie wyłączył kary za niezłożenie w terminie sprawozdania zerowego z konieczności uwzględnienia takich okoliczności jak stopień społecznej szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasowa działalność podmiotu, nie oznacza, że w tym zakresie można stosować przepisy Działu IVA k.p.a.”.

7. Kolejnymi przyczynkami do ukształtowania się omawianej linii orzeczniczej były dwa prawomocne wyroki sądów wojewódzkich: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 6 września 2018 r., sygn. akt **II SA/Sz 425/18** i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 25 września 2018 r., sygn. akt **II SA/Op 174/18**. W pierwszym z nich dotyczył kary z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., tj. kary za przekazanie po terminie sprawozdania przez podmiot odbierający odpady komunalne. Wyrażono w nim pogląd, że „kierując się treścią art. 9zf ustawy należy wyjaśnić, że w sprawie tej nie mogły znaleźć zastosowania, jak chce tego Skarżąca, przepisy działu IV K.p.a. Zgodnie bowiem z cytowanym przepisem 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. Z kolei stosownie do art. 189a § 2 pkt 1 i 2 K.p.a. w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej oraz odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia nie stosuje się przepisów działu IVa w tym zakresie. Taka właśnie sytuacja miała miejsce w odniesieniu do nałożonej w sprawie kary pieniężnej, wyczerpująco unormowanej w cytowanych powyżej przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W rezultacie Spółka nie mogła uniknąć odpowiedzialności z tytułu złożenia po terminie sprawozdania zerowego, powołując się na nieznajdujący zastosowania w rozpoznawanej sprawie art. 189f § 1 K.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu”.

W sprawie „opolskiej”, dotyczącej deliktu z art. 9x ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. (nieprzekazanie odpadów do instalacji komunalnej), Sąd Wojewódzki posłużył się podobną argumentacją stwierdzając, że „nie podzielił [...] zarzutów skargi dotyczących niezastosowania przez organy art. 189f § 1 K.p.a., przewidującego możliwość odstąpienia w określonych sytuacjach od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 9zf ustawy, do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Zobowiązania podatkowe), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Z kolei stosownie do art. 189a § 2 pkt 1 i 2 K.p.a., w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej oraz odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia nie stosuje się przepisów działu IVa (Administracyjne kary pieniężne) w tym zakresie. Taka właśnie sytuacja miała miejsce w odniesieniu do nałożonej w niniejszej sprawie kary pieniężnej, wyczerpująco uregulowanej w cytowanych wyżej przepisach ustawy. Tym samym Sąd uznał, że organ nie naruszył art. 189f § 1 K.p.a., ponieważ nie mógł on mieć zastosowania w rozpoznawanej sprawie”.

8. Teza zawarta w przywołanych wyżej judykatach została rozwinięta w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Chronologicznie pierwszym z zapadłych w tym sądzie wyroków był prawomocny wyrok z 6 lutego 2019 r., sygn. akt **II SA/Go 753/18**. Obok argumentacji odwołującej się do stosowania do kar pieniężnych z u.c.p.g. przepisów działu III Ordynacji podatkowej oraz poglądu o „wyczerpującym unormowaniu” kar przez przepisy u.c.p.g., wskazano w nim, że „w odniesieniu do takiego typu sankcji, jaka występuje w sprawie [kara z art. 9xb pkt 2 – nieterminowe przekazanie sprawozdania przez podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości – kara wynosząca 100 zł za każdy dzień zwłoki – przyp. własny], przepis art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. nie może mieć zastosowania. Jeśli bowiem każdy dzień przekroczenia jest odrębnym deliktem administracyjnym karanym ściśle określoną co do wysokości karą to z istoty takiej konstrukcji nie jest możliwa ocena wagi naruszenia prawa. Uznając bowiem, że jeden dzień opóźnienia jest przypadkiem znikomej wagi, organ lub sąd odmówiłoby wprost zastosowania ustawy, która właśnie jednodniowe przekroczenie terminu kwalifikuje jako delikt. Jak wspomniano wyżej takiej delegalizacji nie jest władny dokonać sąd administracyjny, a przepis art.189f § 1 pkt 1 k.p.a. nie może być stosowany w celu obchodzenia ustawy. Nadto, co zauważa również Kolegium, przekroczenie terminu o każdy dzień powoduje, że każdy delikt jest niejako

*konsumowany. Złożenie sprawozdania nie sanuje zatem deliktów już popełnionych odrębnie za każdy dzień przekroczenia. Ten przypadek potwierdza tezę, że uregulowane w dziale IVa kodeksu dyrektywy wymiaru kar administracyjnych oraz przesłanki odstąpienia od nakładania takich kar nie mają zastosowania do wszystkich przypadków kar administracyjnych. Zwraca się bowiem uwagę, że nie da się ich zastosować do kar skonstruowanych w oparciu o ściśle określony mechanizm sankcji pieniężnych czyli taryfikację (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2018 r., VIII SA/Wa 205/18)”*.

9. Tożsamą z wyżej przytoczoną tezę zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 20 lutego 2020 r., sygn. akt **II SA/Go 854/19**. Co istotne, wyrok ten został poddany kontroli instancyjnej, przy czym wśród podniesionych w skardze kasacyjnej od niego zarzutów, znalazł się również zarzut dotyczący naruszenia art. 189f K.p.a. Rozpatrujący skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z 7 października 2020 r., sygn. akt **II OSK 1557/20**) nie uwzględnił skargi kasacyjnej, akceptując pogląd Sądu Wojewódzkiego. W uzasadnieniu (niepubl.) wskazał, że „*trafnie Sąd pierwszej instancji w kontrolowanym wyroku stwierdził, że brak stosowania przepisów działu IVa K.p.a. wynika z dwóch przyczyn. Po pierwsze, przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach częściowo regulują kwestie wymienione w dziale IVa K.p.a. Zgodnie zaś z art. 189a § 2 pkt 1 K.p.a. jeżeli odrębne przepisy regulują przesłanki wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej to wówczas stosuje się przepisy odrębne. Takim przepisem odrębnym jest w tym zakresie art. 9zc u.c.p.g. Po drugie, zgodnie z art. 9zf u.c.p.g. w pozostałym zakresie do administracyjnych kar pieniężnych mają zastosowanie przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”*.
10. Kolejnym orzeczeniem, które należy zaliczyć do omawianej linii jest prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 listopada 2020 r., sygn. akt **IV SA/Wa 987/20**. Wyjaśniono w nim, że „*z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej (druk VIII.1183) wynika, że projektowane rozwiązania mają stanowić uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach szczególnych, przy poszanowaniu zasady, że przepis szczególny ma zawsze pierwszeństwo przed przepisem ogólnym (lex specialis derogat legi generali). Stosownie do art. 189a § 1 k.p.a. w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu. Po myśli art. 189a § 2 k.p.a. przepisów działu IVa nie stosuje się w takim zakresie, w jakim w przepisach odrębnych uregulowane zostały: przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienia od 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 [...] W świetle prawidłowej wykładni uregulowań przepisów odrębnych, a konkretnie przepisów u.c.p. organ nie mógł weryfikować przesłanek odstąpienia od nałożenia kary z art. 189f § 1 k.p.a., dając tym samym pierwszeństwo kodeksowym unormowaniom instytucji odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej. W stanie faktycznym i prawnym sprawy niniejszej pierwszeństwo miały bezwzględnie obowiązujące regulacje prawa materialnego stanowiące *lex specialis* względem ogólnych unormowań k.p.a., w świetle których nie jest prawnie dopuszczalne odstąpienie od nałożenia kary”.*

**11.** Tożsame stanowisko (aczkolwiek bez szczegółowej analizy prawnej – Sąd uchylając kontrolowaną decyzję z innych względów ograniczył się do prostego stwierdzenia niedopuszczalności stosowania w sprawie art. 189f K.p.a.) zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w prawomocnym wyroku z 10 maja 2018 r., sygn. akt **II SA/Sz 155/18** („Wskazać trzeba również, że przytoczone wyżej regulacje prawne mają charakter bezwzględnie obowiązujących, co sprawia, że w przypadku zaistnienia wskazanych w nich przesłanek organy nie mają jakiegokolwiek swobody co do możliwości odstąpienia od orzeczenia rzeczony kary”). Pogląd o niedopuszczalności stosowania w sprawach o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej z rozdziału 4d u.c.p.g. przepisów art. 189f K.p.a. obecny jest także w licznych, **nieprawomocnych** wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 4 marca 2020 r., sygn. akt **II SA/Gd 579/19**; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 6 lutego 2019 r., sygn. akt **II SA/Go 752/18** i **II SA/Go 754/18**, z 6 marca 2019 r., sygn. akt **II SA/Go 923/18** i **II SA/Go 924/18** oraz z 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt **II SA/Go 306/20**; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 grudnia 2020 r., sygn. akt **II SA/GI 951/20**, **II SA/GI 952/20** i **II SA/GI 953/20**.

**12.** Podsumowując omówioną linię orzecniczą należy wskazać, że wskazywane w przywołanych judykatach argumenty przemawiające za niestosowaniem w sprawach o nałożenie kar pieniężnych z rozdziału 4d u.c.p.g. są następujące: 1) przepisy u.c.p.g. są przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 189a § 2 K.p.a., zaś okoliczność, że nie normują instytucji odstąpienia od nałożenia kary jest świadomym zabiegiem ustawodawcy, który należy rozumieć jako niedopuszczenie do odstąpienia od nałożenia kary; 2) u.c.p.g. nakazuje stosować „do kar” z rozdziału 4d tej ustawy przepisy działu III Ordynacji podatkowej (nie odsyłają natomiast wyraźnie do stosowania działu IVa K.p.a.), co „zrównuje” nakładane kary z zobowiązaniami podatkowymi, w odniesieniu do których nie ma możliwości odstąpienia od ich nałożenia; 3) dodatkowym asumptem do stwierdzenia braku możliwości stosowania



art. 189f K.p.a. jest charakter kar z rozdziału 4d u.c.p.g., które (w większości) są ustalane w oparciu o sztywny „taryfikator”, nie pozostawiając organom żadnego luzu decyzyjnego.

### **Orzecznictwo opowiadające się za stosowaniem art. 189f K.p.a.**

- 13.** Linia orzecznicza opowiadająca się za stosowaniem art. 189f K.p.a. w postępowaniach w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej z rozdziału 4d u.c.p.g. została zapoczątkowana prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 25 września 2018 r., sygn. akt **II SA/Kr 791/18**. W uzasadnieniu tego orzeczenia, dotyczącego decyzji wymierzającej karę z art. 9x ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., Sąd wskazał, że „zgodnie [...] z art. 189a § 1 kpa, w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu. W myśl § 2 tego przepisu, w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych m.in. przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (pkt. 1), czy odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia (pkt. 2), przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się. O ile w ustawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uregulowane są przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, o tyle nie uregulowano w niej przesłanek odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia. W sprawie winien zatem znaleźć zastosowanie art. 189f kpa, które tę kwestię od 1.06.2017 roku reguluje”. Tożsama teza została kolejno zaprezentowana w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 29 maja 2019 r., sygn. akt **II SA/Łd 964/18**, dotyczącym decyzji o nałożeniu kary z art. 9x ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. Podobnie jednoznacznie stwierdzono w nim, że „cytowane unormowanie [art. 189f K.p.a. – przyp. własny] ma zastosowanie w niniejszej sprawie z mocy art. 181 [powinno być 189a – przyp. własny] § 2 k.p.a., zgodnie z którym w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych m.in. przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (pkt. 1), czy odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia (pkt. 2), przepisów niniejszego działu (k.p.a.) w tym zakresie nie stosuje się. W ustawie u.c.p.g. nie uregulowano przesłanek odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, zatem instytucja odstąpienia od nałożenia kary znajduje zastosowanie”.
- 14.** Następnym orzeczeniem, które zasługuje na szczególną uwagę z uwagi na bardziej rozbudowaną argumentację leżącą u podstaw stanowiska o konieczności zastosowania w sprawie art. 189f K.p.a. jest prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 20 sierpnia 2019 r., sygn. akt **II SA/OI**

**447/19.** Sąd przywołał w nim szeroko uzasadnienie projektu ustawy, którą dodano do K.p.a. dział IVa. Stwierdził, że „*pomimo bowiem trafności oceny Kolegium, że w niniejszej sprawie z uwagi na regulacje art. 9x ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. w zw. z art. 189a § 2 k.p.a. nie stosuje się dyrektyw wymiaru kar administracyjnych przewidzianych w k.p.a., w sprawie tej zastosowanie mogą znaleźć inne aspekty uregulowane w Dziale IVA k.p.a. [...] Odnośnie kary pieniężnej za prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych bez obowiązkowego wpisu do rejestru działalności regulowanej, a więc tego rodzaju kary, jak ta wymierzona w kontrolowanej sprawie, w przepisach u.c.p.g. (będących przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 189a § 2 k.p.a.) uregulowano jedynie przesłanki wymiaru tej kary pieniężnej (art. 9x ust. 1 pkt 1) oraz zawarto odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (art. 9zf). Nie oznacza to jednak, że w sytuacji takiego ustawowego odesłania, obszar kar administracyjnych w przepisach u.c.p.g. został całkowicie uregulowany i nie ma potrzeby, czy wręcz konieczności stosowania w tym zakresie niektórych przepisów Działu IVA k.p.a. Przepisy u.c.p.g. stanowią odrębną regulację obszaru rzeczonych kar administracyjnych w takim zakresie, w jakim zagadnienie to zostało uregulowane w tej ustawie i 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. Taką regulację zawarto natomiast w art. 189f k.p.a.*”. Wywiedziona od cytowanego judykatu skarga kasacyjna została przez Naczelny Sąd Administracyjny oddalona (wyrok z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt **II OSK 3509/19**). Sąd Odwoławczy w pełni podzielił ocenę prawną zaprezentowaną w wyroku Sądu Wojewódzkiego, rozwijając jednocześnie argumentację przemawiającą za stosowaniem w sprawie art. 189f K.p.a. Wskazał, że „*z treści powyższego przepisu [art. 189a § 2 K.p.a. – przyp. własny] wynika, więc że aby dział IVa k.p.a. nie miał zastosowania do któregośkolwiek z zagadnień w nim wymienionych, to musi ono zostać uregulowane w przepisach szczególnych. Dział III Ordynacji podatkowej nie zawiera uregulowań dotyczących odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Podkreślić należy, że skarga kasacyjna nie kwestionuje tej okoliczności. Regulacji takiej nie zawiera ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a co za tym idzie przepisy k.p.a. mają w tym zakresie zastosowanie. Zaakcentować wypada, że w związku z treścią art. 189a § 1 i 2 k.p.a., aby przepisy k.p.a. miały zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, nie jest konieczne zawarcie w ustawie odesłania do stosowania regulacji k.p.a. Obowiązek taki istnieje w sytuacji spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 189a § 1 i 2 k.p.a. Zwrócić należy przy tym uwagę, że*

wymienione w art. 189a § 2 k.p.a. instytucje są autonomiczne i przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania, o ile każda z tych instytucji nie została samodzielnie, odrębnie uregulowana w przepisach szczególnych. Oznacza to, że jeśli przepisy szczególne regulują np. terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnych, to wyłącza to stosowanie przepisów k.p.a., ale jedynie w odniesieniu do instytucji przedawnienia nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Zawarcie w ustawie szczególnej regulacji odnoszących się do jednej z instytucji wymienionych w art. 189a § 2 k.p.a. nie oznacza, że automatycznie brak będzie możliwości stosowania przepisów k.p.a. w odniesieniu do innych instytucji, o których mowa w art. 189a § 2 k.p.a. - jeśli ustawa szczególna ich nie reguluje. Skoro więc miarkowanie kar administracyjnych nakładanych w oparciu o ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostało zawarte w tej ustawie szczególnej, to w tym zakresie nie mają zastosowania przepisy k.p.a. Jednakże okoliczność ta nie stanowi przesłanki negatywnej do zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia. Instytucje te bowiem nie zostały uregulowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ani w dziale III Ordynacji podatkowej. Nie można także podzielić zapatrywania skarżącego kasacyjnie organu, że art. 187f § 1 k.p.a. nie może mieć zastosowania, albowiem naruszenie dotyczące nieterminowego złożenia sprawozdania jest nieusuwalne. Nie można wykluczać a priori stosowania art. 189f k.p.a. w odniesieniu do przedmiotowej kary pieniężnej. Nie można także uwzględnić stanowiska skarżącego kasacyjnie organu, że za odmową stosowania art. 189f k.p.a. przemawia okoliczność, że wymierzenie tej kary jest obligatoryjne. Zauważyć bowiem należy, że przepisy działu IVa k.p.a. miały za zadanie wypełnienie systemowej luki w standardzie ochrony praw jednostki, dostosowując system prawa administracyjno-karnego do wymogów konstytucyjnych oraz konwencyjnych”.

15. W dalszej kolejności zwrócić należy uwagę na dwie „bliźniacze” sprawy dotyczące decyzji wymierzających kary z art. 9xb pkt 2 u.c.p.g., które w pierwszej instancji rozpatrywał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (wyroki z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt **II SA/Lu 559/19** i **II SA/Lu 560/19**), a które także zostały poddane kontroli instancyjnej (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lipca 2020 r., sygn. akt odpowiednio **II OSK 943/20** i **II OSK 942/20**). Sąd Wojewódzki uzasadniając swoje rozstrzygnięcia wskazał, że „w ocenie Składu Orzekającego, treść przytoczonego przepisu [art. 189a § 2 K.p.a. – przyp. własny] 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. Wskazuje na to użyte w przepisie sformułowanie "w tym zakresie", poprzedzone wyodrębnieniem przesłanek, które

muszą zostać odrębnie uregulowane, aby nie było możliwe zastosowanie zasady wynikającej z art. 189a §1 k.p.a. [...] Artykuł 9zf u.c.p.g. w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. Nie oznacza to jednak, że w sytuacji takiego ustawowego odesłania, obszar kar administracyjnych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach został całkowicie uregulowany i nie ma potrzeby czy wręcz konieczności stosowania w tym zakresie przepisów k.p.a. Obowiązek stosowania przepisów k.p.a. będzie miał miejsce wówczas, gdy przepisy odrębne nie będą stanowiły dostatecznej podstawy normatywnej (regulacji kompletnej, gdzie kompletność wyznaczana jest przez zakres unormowania art. 189a §2), po drugie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi odrębną regulację obszaru kar administracyjnych w takim zakresie, w jakim zagadnienie to zostało unormowane w dziale III Ordynacji podatkowej. Zestawienie treści art. 189a §2 k.p.a. z zakresem unormowania zawartym w dziale III Ordynacji podatkowej prowadzi do wniosku, że unormowania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie administracyjnych kar pieniężnych nie są regulacją kompletną. Przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa nie normują bowiem instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 791/18 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Skoro więc przepisy działu III Ordynacji podatkowej oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie normują instytucji odstąpienia o wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, którą to normuje art. 189f k.p.a. zawarty w dziale IVa to stosownie do unormowania art. 189a §2 k.p.a. organy administracji miały obowiązek stosowania art. 189f k.p.a. Zwłaszcza, że jak wynika z §9 załącznika "Zasady techniki prawodawczej" do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 283) umieszczono je w ustawie o charakterze kodeksu a więc w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, zawierającym unormowania wspólne dla tej dziedziny spraw, których dotyczy". Także w tym przypadku, przytoczone tezy znalazły uznanie w oczach Naczelnego Sądu Administracyjnego, który oddalając skargi kasacyjne organu, posłużył się argumentacją zaprezentowaną w cytowanym już wyżej wyroku tego Sądu z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3509/19.

16. Przywołane judykaty znalazły odzwierciedlenie w kolejnych, prawomocnych wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 4 października 2019 r., sygn. akt **II SA/Kr 878/19** („skarżony organ naruszył również art. 189f § 1 pkt 1 poprzez nie zweryfikowanie w sposób prawidłowy przesłanek do odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 189 f § 1 pkt 1 k.p.a. organ administracji publicznej, w drodze decyzji, poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa. Organ jest wówczas zobligowany do poprzestania na pouczeniu strony, co zgodnie z zasadą proporcjonalności stanowi działanie adekwatne do okoliczności sprawy”) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 października 2020 r., sygn. akt **II SA/Gd 98/20** („cytowane unormowanie [art. 189f K.p.a. – przyp. własny] ma zastosowanie w niniejszej sprawie z mocy art. 189a § 2 K.p.a., zgodnie z którym w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych m.in. przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (pkt. 1), czy odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia (pkt. 2), przepisów niniejszego działu (k.p.a.) w tym zakresie nie stosuje się. W u.c.p.g. nie uregulowano przesłanek odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, zatem instytucja odstąpienia od nałożenia kary znajduje tu zastosowanie”).

17. Do omawianej linii orzeczniczej zaliczyć wypada także wyroki, w których co prawda nie zawarto szczegółowej analizy dotyczącej dopuszczalności stosowania w sprawie art. 189f K.p.a., ale zaakceptowano dokonaną przez orzekające organy ocenę okoliczności faktycznych pod kątem wystąpienia przesłanek warunkujących możliwość odstąpienia od nałożenia kary. W tej grupie orzeczeń wymienić należy wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 września 2019 r., sygn. akt **IV SA/Wa 3002/18** („reasumując stwierdzić należy, że w niniejszym postępowaniu nie doszło do takiego naruszenia prawa, które miałyby wpływ na wynik sprawy. Organy orzekające w sprawie prawidłowo zebrały i oceniły materiał dowodowy. Wyjaśniły także, dlaczego nie mogły odstąpić od obowiązku wymierzenia kary. Organy przeanalizowały przesłanki z art. 189a Kodeksu postępowania administracyjnego pod kątem odstąpienie od wymierzenia skarżącym administracyjnej kary pieniężnej za nieterminowe złożenie sprawozdania. Nie ma podstaw do kwestionowania stanowiska organów, co do tej kwestii”); Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 28 października 2020 r., sygn. akt **II SA/Sz 163/20** oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 31 marca 2021 r., sygn. akt **II SA/Łd 23/21** („natomiast jeśli chodzi o brak zastosowania odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej, to przyjmując progwarancyjne i korzystniejsze dla jednostek stanowisko o dopuszczeniu możliwość stosowania działu IVa k.p.a., należy uznać, że istniały podstawy faktyczne do przyjęcia, że nie mamy do czynienia ze znikomej wagi naruszeniem”).
18. Podsumowując argumentację przemawiającą na rzecz przyjęcia dopuszczalności stosowania w sprawach o nałożenie kary z rozdziału 4d u.c.p.g. art. 189f K.p.a. należy stwierdzić, że koncentruje się ona wokół stwierdzenia, że 1) elementy

wymienione w art. 189a § 2 K.p.a. mają charakter autonomiczny i uregulowanie w przepisach odrębnych jedynie niektórych z nich powoduje obowiązek zastosowania – w pozostałym zakresie – norm z działu IVa K.p.a.; 2) odesłanie w przepisach u.c.p.g. do stosowania „do kar” działu III Ordynacji podatkowej nie wyłącza stosowania art. 189f K.p.a. z uwagi na to, że Ordynacja nie zawiera regulacji odnoszących się do odstąpienia od nałożenia kary i udzielenia pouczenia; 3) rodzaj kary niepozwalający na jej miarkowanie nie determinuje braku możliwości stosowania art. 189f K.p.a., który ma charakter gwarancyjny.

## **Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich**

19. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na aprobatę zasługuje pogląd o konieczności stosowania art. 189f K.p.a. w sprawach o nałożenie administracyjnych kar pieniężnych z rozdziału 4d u.c.p.g. Tytułem wstępu do dalszych rozważań należy podkreślić, że wprowadzenie do K.p.a. przepisów działu IVa stanowiło długo oczekiwane unormowanie podstawowych zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych z zagwarantowaniem ogólnego standardu ochrony prawnej podmiotów podlegających karze za popełnienie deliktu administracyjnego. Odczytywać je należy jako przejaw realizacji wniosków wypływających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. w szczególności wyrok z 1 lipca 2014 r. sygn. akt SK 6/12) i sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2377/12 i z 3 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2376/12) i dostosowanie procedury wymierzania administracyjnych kar pieniężnych do standardów wynikających z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Fakt ten nie pozostaje bez znaczenia przy rozstrzygnięciu o zakresie stosowania norm wynikających z działu IVa K.p.a.

20. Przedstawiając argumentację na rzecz zajętego przez Rzecznika stanowiska, w pierwszej kolejności wypada oddać głos projektodawcy rozwiązań, które weszły do systemu prawa administracyjnego z dniem 1 czerwca 2017 r.<sup>2</sup> Uzasadnienie do projektu omawianej noweli K.p.a.<sup>3</sup> nie pozostawia bowiem większych wątpliwości odnośnie do celu przyjętych ostatecznie rozwiązań. Wskazano w nim, że *„przepisy k.p.a. w zakresie reguł nakładania kar i udzielania ulg w jej wykonaniu będą przepisami ogólnymi, z tym jednakże zastrzeżeniem, że uregulowania w przepisach odrębnych poszczególnych aspektów materii dotyczącej kar administracyjnych, przepisów proponowanego działu nie będzie stosowało się w zakresie tych aspektów (art. 189a § 2 k.p.a.). Przepisy art. 189a § 2 k.p.a. określają następujące aspekty regulacji w zakresie administracyjnych kar pieniężnych: 1) przesłanki wymiaru*

---

<sup>2</sup> ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

<sup>3</sup> druk nr 1193 Sejmu RP VIII kadencji.

*administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i udzielenie pouczenia, 3) odsetki od kary zaległej, 4) terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 5) terminy przedawnienia egzekucji takiej kary oraz 6) udzielenie ulgi w jej wykonaniu. 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. powinno być wyłączone. Nie wyklucza to stosowania przepisów k.p.a. w zakresie aspektów wskazanych w art. 189a § 2 pkt 2-6". W świetle przytoczonych passusów nie może ulegać najmniejszej wątpliwości, że intencją ustawodawcy było, by każda z instytucji uregulowanych w dziale IVa K.p.a. (art. 189a § 2) była stosowana zawsze, gdy przepisy odrębne danej instytucji nie normują. W tym kontekście za w pełni zasadny należy uznać pogląd o autonomicznym charakterze poszczególnych instytucji wymienionych w art. 189a § 2 K.p.a. (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3509/19 i z 14 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 942/20, sygn. akt II OSK 943/20, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 701/18, z 8 listopada 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 1878/18, z 22 listopada 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 1601/18, IV SA/Wa 1600/18, z 15 stycznia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2349/18, z 15 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2792/18, z 18 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2561/18). Dla ustalenia czy dział IVa ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej konieczne jest stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1-6 K.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 141/20, II OSK 142/20 oraz z 3 grudnia 2020 r., sygn. akt II GSK 774/20 i II GSK 775/20).*

- 21.** Z tych względów, okoliczność, że przepisy rozdziału 4d u.c.p.g. regulują przesłanki wymiaru administracyjnych kar pieniężnych (art. 9zd), czy – w odniesieniu do kar z art. 9z ust. 2 i 2a – normują zawieszenie i umorzenie nałożonych kar, nie może zostać uznana za podstawę do odmowy stosowania działu IVa K.p.a. w pozostałym

zakresie, w szczególności w zakresie instytucji odstąpienia od nałożenia kary i udzielenia pouczenia (art. 189f).

- 22.** W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, podstawy do odstąpienia od stosowania art. 189f K.p.a. w sprawach o nałożenie kary z rozdziału 4d u.c.p.g. nie może także stanowić odesłanie do stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej (art. 9zf u.c.p.g.). Abstrahując od podkreślonej w orzecznictwie (wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 141/20, II OSK 142/20; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 października 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 417/18; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1974/20 i VII SA/Wa 1975/20, z 24 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2139/20, z 23 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1969/20, z 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2261/20, z 9 kwietnia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1970/20 i VII SA/Wa 1971/20; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Go 171/21, z 27 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Go 216/21 i z 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 170/21) okoliczności, że te ostatnie nie regulują instytucji odstąpienia od nałożenia kary (zobowiązania podatkowego), za takim stanowiskiem przemawia literalna wykładnia art. 9zf u.c.p.g. Należy bowiem podkreślić, że ustawodawca nie nakazuje stosować przepisów działu III Ordynacji podatkowej do całokształtu postępowania w sprawie kar pieniężnych, ale przewiduje stosowanie tych regulacji „do kar”. Przepisy Ordynacji podatkowej znajdują zatem zastosowanie dopiero wówczas, gdy orzeczono już obowiązek uiszczenia kary pieniężnej w określonej wysokości. Wśród przepisów działu III Ordynacji podatkowej próżno zresztą szukać regulacji, które potencjalnie chociażby mogłyby znaleźć zastosowanie w postępowaniu o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Zawierają natomiast normy, które można zastosować w odniesieniu do już orzeczonych kar (np. zabezpieczenie wykonania obowiązku, odsetki od zaległości, ulgi w spłacie, wygaśnięcie zobowiązań). Skoro zaś przepisy działu III Ordynacji podatkowej znajdują zastosowanie dopiero nałożeniu kary pieniężnej z rozdziału 4d u.c.p.g., to nie sposób twierdzić, by poprzez odesłanie do nich w art. 9zf u.c.p.g. ustawodawca wyłączył stosowanie tych norm działu IVa K.p.a., które dotyczą nakładania kar pieniężnych.
- 23.** Kolejno należy odnieść się do twierdzenia, jakoby niezawarcie w przepisach u.c.p.g. regulacji odnoszących się do odstąpienia od nałożenia kar i/lub wyraźnego odesłania do stosowania działu IVa K.p.a. świadczyć miało o woli ustawodawcy, by instytucji odstąpienia nie stosować w sprawach o nałożenie administracyjnych kar pieniężnych z rozdziału 4d u.c.p.g. (wniosek taki zdaje się wynikać w szczególności z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 listopada 2020 r., sygn.



akt IV SA/Wa 987/20: „W stanie faktycznym i prawnym sprawy niniejszej pierwszeństwo miały bezwzględnie obowiązujące regulacje prawa materialnego stanowiące *lex specialis* względem ogólnych unormowań k.p.a., w świetle których nie jest prawnie dopuszczalne odstępnie od nałożenia kary”). Twierdzenie to jest nieusprawiedliwione z co najmniej dwóch względów. Po pierwsze, rozdział 4d został dodany do u.c.p.g. z dniem 1 stycznia 2012 r., a zatem przeszło 5 lat przed wprowadzeniem do K.p.a. działu IVa. Z tego powodu nie sposób twierdzić, by ustawodawca „świadomie” przesądził o niestosowaniu ogólnych zasad wymierzania lub nakładania administracyjnych kar pieniężnych, które – w dacie wprowadzenia reżimu odpowiedzialności administracyjnej w u.c.p.g. – jeszcze nie obowiązywały. Po wtóre, tego rodzaju odczytywanie regulacji u.c.p.g. pozostaje w sprzeczności z charakterem norm działu IVa K.p.a. Zwraca się bowiem uwagę, że pomiędzy nimi a regulacjami ustaw odrębnych nie występuje zależność o charakterze *lex generalis* – *lex specialis*, ponieważ „nie chodzi tu o to, czy przepisy działu IVa mają szerszy zakres zastosowania niż odnośne przepisy odrębne, lecz jedynie o to, czy przepisy odrębne regulują w jakiś sposób zagadnienia wymienione” a „w przypadku gdy przepisy odrębne w ogóle nie regulują zagadnienia uregulowanego w [art. 189a] § 2, przepisy działu IVa stosuje się wprost w oznaczonym zakresie”<sup>4</sup>. Jak zostało już to wyżej wywiedzione, intencją wprowadzenia ogólnych zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i umieszczenie ich w akcie prawnym rangi kodeksu było to, by gwarantowały one pewien uniwersalny standard ochrony dla podmiotów podlegających administracyjnej karze pieniężnej. Wyrazić zatem należy pogląd, że całkowite odstępnie od stosowania działu IVa K.p.a. w sprawach o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej wymaga ze strony ustawodawcy albo uregulowania w przepisach odrębnych wszystkich instytucji wymienionych w art. 189a § 2 K.p.a., albo wyraźnego wyłączenia stosowania w sprawie konkretnych kar pieniężnych instytucji uregulowanych w dziale IVa K.p.a. Brak takiego wyraźnego wyłączenia sprawia, że – zgodnie z regułą wynikającą z art. 189a § 2 K.p.a. – stosuje się wprost instytucje uregulowane w dziale IVa K.p.a., w odniesieniu do których przepisy odrębne „milczą”.

24. Zdaniem Rzecznika, nie zasługuje także na aprobatę wyrażany w przywoływanym wyżej orzecznictwie pogląd, jakoby niemożność zastosowania art. 189f w sprawie o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej miała wynikać z uregulowanego przepisami odrębnymi sposobu nakładania lub wymierzania kary (ma charakter obligatoryjny, jest wymierzana w oparciu o „taryfikator”), co miałoby jakoby pozbawiać organ jakiegokolwiek luzu decyzyjnego. Tymczasem obligatoryjny

---

<sup>4</sup> por. szerzej A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2021, art. 189(a).

charakter kary pieniężnej nie może prowadzić do odmowy zastosowania przepisu o charakterze gwarancyjnym, który wypełnił systemową lukę w standardzie ochrony praw jednostki, dostosowując system prawa administracyjno-karnego do wymogów konstytucyjnych oraz konwencyjnych (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3728/19). W tym względzie, zasadnie zwraca się uwagę w orzecznictwie (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 141/20 i II OSK 142/20), że taka interpretacja prowadziłaby do tego, że norma z art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. stałaby się przepisem martwym, który nie mógłby w żadnej sytuacji znaleźć zastosowania. Jakkolwiek bowiem prawu administracyjnemu zdarza się posługiwać fakultatywnymi karami za naruszenia prawa (np. art. 106-108 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>5</sup>, art. 74 ust. 3, art. 209 ust. 1<sup>1</sup> i 2 Prawa telekomunikacyjnego<sup>6</sup>), to jednak należą one do wyjątków. Regułą jest to, że podmiot odpowiedzialny za realizację norm prawa administracyjnego „podlega”, a nie jedynie „może podlegać” karze pieniężnej. Odrębną kwestią pozostaje to, czy samego faktu fakultatywnego charakteru konkretnej kary pieniężnej nie należałoby rozpatrywać jako odrębnego uregulowania możliwości odstąpienia od nałożenia kary (art. 189a § 2 pkt 2 K.p.a.). Nie sposób także znaleźć racjonalnego powodu, dla ewentualnej różnicy w stosowaniu art. 189f K.p.a. w przypadku kar, w których organowi pozostawiono pewien poziom swobody w wymierzeniu sankcji (w ramach „widełek”) i kar, których wymiar jest z góry przesądzony przez ustawodawcę (sztywna kwota lub stawka kary). I w jednym, i w drugim przypadku samo nałożenie kary pozostaje bowiem, co do zasady, obligatoryjne.

25. Idąc dalej, należy odnieść się także do argumentu pojawiającego się w wyrokach dotyczących kar z rozdziału 4d związanych z uchybieniem obowiązkom sprawozdawczym, a odnoszącego się do „nieusuwalności” naruszenia prawa, co ma wykluczać zaistnienie jednej z przesłanek (art. 189 § 1 pkt 2 K.p.a.) warunkujących obligatoryjne odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Teza taka została rozwinięta w szczególności w nieprawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Go 306/20 (*„przekroczenie terminu o każdy dzień powoduje, że każdy delikt jest niejako konsumowany. Złożenie sprawozdania nie sanuje zatem deliktów już popełnionych odrębnie za każdy dzień przekroczenia. Z powyższych względów w ocenie Sądu naruszenie prawa polegające na nieterminowym złożeniu sprawozdania ma charakter nieusuwalny. Nie sposób uznać, że złożenie przedmiotowego sprawozdania po ustawowo określonym terminie można określić mianem*

---

<sup>5</sup> ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 275).

<sup>6</sup> ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 576, z późn. zm.).

zaprzestania naruszenia prawa (zob. wyroki NSA z dnia 29 stycznia 2020 r., II OSK 3952/18, 24 lutego 2020 r., II OSK 3775/18, CBOSA). Należy podnieść, że ustawodawca w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. posłużył się jedynie pojęciem "zaprzestanie naruszenia prawa". W tym kontekście warto zauważyć, że przykładowo art. 56 ust. 6 a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2020, poz. 833 ze zm.) stanowi, że Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek. Złożenie sprawozdania po terminie mogłoby być rozpatrywane jako zrealizowanie obowiązku, lecz takiej regulacji nie zawiera art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. (por. wyrok SN z dnia 15 października 2014 r., III SK 47/13, OSNP/2016/8/112)"). Tezy te mogą z pozoru wydawać się uzasadnione na gruncie konkretnego rodzaju kary (wymierzonej za każdy dzień trwania naruszenia prawa), którą kontrolował Sąd. Zwrócić jednak należy uwagę, że w istocie – na zasadzie wskazanej przez Sąd – „konsumpcji” w momencie dokonania podlega każdy delikt niebędący czynem o charakterze ciągłym. W oparciu o przytoczone passusy wysunąć należy wniosek, że – zdaniem Sądu – dopuszczalność stosowania instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej warunkowana jest możliwością doprowadzenia do stanu, w którym do naruszenia prawa w istocie nie doszło (naruszenie prawa należy „sanować” ze skutkiem *ex tunc*; w rozpatrywanym przez Sąd przypadku: dojść musiałoby do sytuacji, w której nie uchybiono terminowi do złożenia sprawozdania). Innymi słowy, aby móc odstąpić od ukarania za popełnienie deliktu administracyjnego, musiałoby dojść do sytuacji, w której na skutek następczych działań podmiotu zobowiązanego do określonego działania lub zaniechania, uznać by można delikt za „niebyły”, „niepopełniony”. Wniosek ten jest z gruntu wadliwy, albowiem w ten sposób wyeliminowana byłaby funkcja normatywna art. 189f K.p.a., byłby on kompletnie zbędną regulacją. Służyć ma przecież ograniczeniu karania za delikty administracyjne, których dopuszczenie się nie budzi wątpliwości. Następcze uznanie deliktu za „niebyły”, czy „niepopełniony” (np. poprzez odstąpienie – przed wydaniem decyzji ostatecznej – od czynu ciągłego podlegającego karze pieniężnej), co zdaje się postulować Sąd, w ogóle wyłącza tymczasem możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189b K.p.a.), czyniąc ewentualnie wszczęte postępowanie bezprzedmiotowym.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/