



# Czy organ może odstąpić od naliczenia kary?

Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę w składzie 7 sędziów, której przedmiotem było wyjaśnienie zagadnienia, czy w postępowaniach w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) w sprawie odstąpienia od nałożenia takiej kary.

Przepisy u.c.p.g. w rozdziale 4d przewidują nakładanie kar pieniężnych za naruszenia związane z realizacją obowiązków związanych z utrzymaniem czystości i porządku w gminach, m.in. za odbieranie odpadów komunalnych bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, przekazywanie nierzetelnych sprawozdań przez podmioty odbierające odpady komunalne lub ich przekazywanie po terminie, brak osiągnięcia przez gminy poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne.

## Różnorodność dyrektyw

W rozdziale 4d u.c.p.g. ustawodawca przewidział dużą różnorodność w zakresie dyrektyw wymiaru niektórych kar pieniężnych, mając na względzie stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. Przepisy przewidują możliwość wielokrotnego karania z ograniczeniem maksymalnej wysokości kar w danym roku kalendarzowym. Kary pieniężne nakładane na gminy mogą być natomiast zawieszane i umarżane. Przepisy ustawy przewidują również, że do kar stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej, a uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

## Dwie linie orzecznicze

W orzecznictwie pojawił się wyraźny rozdzźwięk co do możliwości stosowania kar pieniężnych nakładanych na podstawie rozdziału 4d u.c.p.g., przepisu art. 189f k.p.a., który przewiduje odstąpienie od wymierzenia kary. Są one istotne z punktu widzenia problemu nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Jedną z nich, reprezentowaną m.in. przez wyrok NSA z 7 października 2020 r., stała na stanowisku, że przepisy u.c.p.g. częściowo regulują kwestie wymienione w dziale IVa k.p.a. (przewidującym „ulgi” w nakładaniu kar), w związku z czym tych przepisów k.p.a. nie należy stosować na gruncie u.c.p.g. Linia ta była zdecydowanie niekorzystna z punktu widzenia karanych. Druga, korzystna dla podmiotów, na które nakładane były kary z u.c.p.g., stała na stanowisku, że art. 189f k.p.a. należy stosować również w takich przypadkach. Przykładowo, w wyroku NSA z 10 czerwca 2020 r. Sąd wskazał, że zawarcie w ustawie szczególnej (tu: u.c.p.g.) regula-

cji odnoszących się do jednej z instytucji wymienionych w art. 189a § 2 k.p.a. (czyli np. przesłanek wymiaru kary) nie oznacza, że automatycznie brak będzie możliwości stosowania przepisów k.p.a. w odniesieniu do innych instytucji – jeśli ustawa szczególna ich nie reguluje. Skoro więc miarkowanie kar administracyjnych nakładanych w oparciu o u.c.p.g. zostało zawarte w tej ustawie szczególnej, to w tym zakresie nie mają zastosowania przepisy k.p.a. Jednak okoliczność ta nie stanowi przesłanki negatywnej do odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia. Instytucje te bowiem nie zostały uregulowane w u.c.p.g. ani w dziale III Ordynacji podatkowej.

## Uchwała NSA

Na tak zarysowanym tle NSA w składzie 7 sędziów podjął uchwałę z 9 czerwca 2022 r., wedle której do postępowania administracyjnych w przedmiocie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w przepisach rozdziału 4d u.c.p.g., stosuje się art. 189f k.p.a. NSA skłonił się ku drugiej z linii orzeczniczych. Będzie miała ona duże znaczenie dla wszystkich podmiotów, które potencjalnie podlegają karaniu z rozdziału 4d u.c.p.g. Przesądza ona o konieczności zastosowania w ich sprawie przepisu, który może doprowadzić do odstąpienia od wymierzenia kary i poprzestania na pouczeniu, po spełnieniu ustawowych przesłanek. Przepis art. 189f § 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub za to samo zachowanie na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej albo strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe albo prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Przepis znacznie ogranicza luz decyzyjny organu nakładającego karę. Stanowi on, że organ „odstępuje” i „poprzestaje”, a więc nie pozostawia mu wyboru (pod warunkiem, że zaistniały ww. przesłanki). Uchwała rozstrzyga wątpliwości co do stosowania tego przepisu do kar z rozdziału 4d u.c.p.g. i daje karanym możliwość obrony w tym zakresie.

## Tomasz Miś

radca prawny, Kancelaria ORSO, członek Rady Programowej Izby Branży Komunalnej