

- **o konieczności zastosowania art. 189f k.p.a. - ustanawiającego reguły odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej w przypadku przewidzianych w ustawie o drogach publicznych kar za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia - dr hab. Tomasz Brzezicki, prof. UMK- radca prawny**

Wyrok NSA z 22 marca 2023 r., II GSK 133/20

Poza sporem jest, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie regulują materii odstąpienia od kary i możliwości poprzestania na pouczeniu. Nietrafny jest więc pogląd Sądu pierwszej instancji i organu, że art. 189f k.p.a. - ustanawiający reguły odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej - nie ma zastosowania w przypadku przewidzianych w ustawie o drogach publicznych kar za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia

Najważniejsze fragmenty uzasadnienia wyroku

Wyrokiem z 17 października 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1360/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę "S." Sp. z o.o. w W. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 16 kwietnia 2019 r. w przedmiocie kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego.

W ocenie WSA, w sprawie nie miały też zastosowania przepisy art. 189f § 1 k.p.a. w zw. z art. 189a § 1 k.p.a.

W rozpatrywanej skardze kasacyjnej zarzucono też naruszenie art. 189f § 1 pkt 1 i art. 189a § 1 i 2 k.p.a w związku z art. 40 ust. 12 pkt 1 u.d.p. poprzez błędną ich wykładnię polegającą na uznaniu, że nie mają one zastosowanie w rozpoznawanej sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny nie zgadza się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, że w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego organy nie mają zastosowania przepisy art. 189f § 1 i 2 k.p.a., przewidujące możliwość odstąpienia od nałożenia kary. W doktrynie przyjmuje się, że odstąpienie od ukarania jest wyrazem darowania kary. Wymaga to zatem uprzedniego ustalenia w toku postępowania, że doszło do naruszenia prawa. Dopiero potem - przy niezmienionej negatywnej ocenie popełnionego czynu - powinno nastąpić ewentualne stwierdzenie niecelowości ukarania sprawcy (por. jak wyżej: A. Krawczyk [w:] Chróścielewski Wojciech (red.), Kmiecik Zbigniew (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz oraz powołane tam poglądy doktryny). Powyższe ustalenia zostały - co wynika z przedstawionych wyżej wywodów - dokonane przez organ w sposób prawidłowy.

Zatem w dalszej kolejności zachodziła konieczność odniesienia się do zastosowania w rozpoznawanej sprawie instytucji odstąpienia od nałożenia kary.

Sąd pierwszej instancji w całości zaakceptował pogląd organów, że w postępowaniu o nałożenie kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego organ administracyjny nie jest obowiązany do stosowania przepisów działu IVa k.p.a., w tym art. 189f § 1 k.p.a., co miałyby wynikać z wykładni art. 40 ust. 12 pkt 1 w zw. z art. 40 ust. 4-6 u.d.p.

Naczelny Sąd Administracyjny poglądu tego nie podziela. Powołany przepis art. 189f w trzech paragrafach określa przesłanki, tryb i formę odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oraz przewiduje możliwość poprzestania na pouczeniu w określonych prawem sytuacjach. Zgodnie z § 1 art. 189f 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 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 miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Według § 2, w przypadkach innych niż wymienione w § 1, 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: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia. W myśl § 3, organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia.

Powyższy przepis nie zawiera regulacji normujących zakres stosowania odnośnie do kar pieniężnych, przewidzianych w odrębnych przepisach. Kwestię możliwości stosowania art. 189f k.p.a. w odniesieniu do kar za zajęcie pasa drogowego na podstawie unormowań przewidzianych w ustawie - Prawo o drogach publicznych można natomiast wywieść z treści art. 189a § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu (tj. działu IVa - "Administracyjne kary pieniężne"). Dział ten zawiera regulację materialnoprawną, która nie ma samoistnego charakteru, bowiem stosuje się ją w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, przewidzianych w przepisach prawa materialnego. Stosownie do art. 189a § 2 k.p.a. przepisów działu IVa nie stosuje się zaś w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych wymienionych enumeratywnie przesłanek, w tym m.in. przesłanek odstąpienia od nałożenia lub udzielenia pouczenia (art. 189 § 2 pkt 2 k.p.a.).

Poza sporem jest, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie regulują materii odstąpienia od kary i możliwości poprzestania na pouczeniu. Nietrafny jest więc pogląd Sądu pierwszej instancji i organu, że art. 189f k.p.a. - ustanawiający reguły odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej - nie ma zastosowania w przypadku przewidzianych w ustawie o drogach publicznych kar za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia

Wyroki powiązane

wyroki NSA z:

- 19 maja 2020 r., sygn. akt II GSK 24/20,
- 19 października 2021 r., sygn. akt II GSK 587/21,
- 11 stycznia 2022 r., sygn. akt II GSK 2461/21,
- 25 maja 2022 r. sygn. akt II GSK 703/20.

Przepisy

Kodeks postępowania administracyjnego

Art. 189f. k.p.a.

§ 1. 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 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 miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

§ 2. W przypadkach innych niż wymienione w § 1, 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:

1) usunięcie naruszenia prawa lub

2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

Główny problem

Zakres stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach o nałożenie kary pieniężnej