

Studium przypadku kar administracyjnych

1. Kary w prawie o ochronie przyrody – brak zezwolenia na wycięcie drzewa

Za brak zezwolenia na wycięcie drzewa może zostać wymierzona administracyjna kara pieniężna sięgająca nawet kilkuset tysięcy złotych za jedno drzewo. O jej wyjątkowej dolegliwości świadczy nie tylko zawrotna wysokość, lecz także rygorystyczne zasady, które decydują o jej poniesieniu, w tym w szczególności niezależność od stopnia naszego zawinienia. Zlecenie usunięcia drzewa osobie trzeciej, stan wyższej konieczności, usprawiedliwiony błąd co do prawa, szczególna sytuacja osobista czy ekonomiczna czy nawet zagrożenie dla życia czy zdrowia człowieka zwalniają od odpowiedzialności w razie dopuszczenia się wycięcia drzewa bez zezwolenia.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 i 83a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić co do zasady jedynie po uzyskaniu odpowiedniego zezwolenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Odstępstwa od tej normy ustanawia art. 83f ust. 1 ww. ustawy np. w przypadku usunięcia drzew owocowych – z nieistotnymi wyjątkami, a także drzew, których wiek nie przekracza 10 lat.

Z perspektywy posiadacza nieruchomości, istotna jest także regulacja zawarta w art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, która ustanawia obowiązek wniesienia opłat w związku z usunięciem drzew. Zasady wnoszenia opłat i sposób ustalania ich wysokości precyzują z kolei przepisy art. 85 ust. 5 ww. ustawy oraz przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 85 ust. 7 ww. ustawy, tj. rozporządzenia Ministra Środowiska. Opłaty nie należą do najniższych i zależą od rodzaju i gatunku usuwanego drzewa oraz od obwodu jego pnia.

Aktualne stawki kształtują się następująco:

Lp.	Wielkość obwodu pnia w cm	Stawki opłat za 1 cm w zł
1	do 25	99,05
2	od 26 do 50	346,67
3	od 51 do 100	656,20
4	od 101 do 200	772,94
5	od 201 do 300	689,81
6	od 301 do 500	548,77
7	powyżej 500	380,58

Stawki dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz współczynniki różnicujące stawki w zależności od obwodu pnia wynoszą:

L p.	Rodzaje, gatunki i odmiany drzew	Stawki w zł za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm	Współczynniki różnicujące stawki w zależności od obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm							
			przy obwodzie wyrażonym w cm							
			do 25	26-50	51-100	101-200	201-300	301-500	501-700	> 700
1	Topola, olsza, klon jesionolistny, wierzba, czeremcha amerykańska, grochodrzew	13,84	1,00	1,51	2,37	3,70	5,55	7,77	10,00	12,96
2	Kasztanowiec, morwa, jesion amerykański, czeremcha zwyczajna, świerk pospolity, sosna zwyczajna, daglezja, modrzew, brzoza brodawkowata, brzoza omszona	37,63	1,00	1,51	2,37	3,70	5,55	7,77	10,00	12,96
3	Dąb, buk, grab, lipa, choina, iglicznia, głąg - forma drzewiasta, jarzab, jesion wyniosły, klon z wyjątkiem klonu jesionolistnego, gatunki i odmiany ozdobne jabłoni, śliwy, wiśni i orzecha, leszczyna turecka, brzoza (pozostałe gatunki i odmiany), jodła pospolita, świerk (pozostałe gatunki i odmiany), sosna (pozostałe gatunki i odmiany), żywotnik (wszystkie gatunki), platan klonolistny, wiąz, cyprysik	91,54	1,00	1,51	2,37	3,70	5,55	7,77	10,00	12,96
4	Jodła (pozostałe gatunki i odmiany), tulipanowiec, magnolia, korkowiec, miłorząb, metasekwoja, cis, cypryśnik, bożodrzew	345,30	1,00	1,51	2,37	3,70	5,55	7,77	10,00	12,96

Tytułem przykładu – przedsiębiorca, który zamierza usunąć kilkudziesięcioletni buk o nieco większym niż 1-metrowym obwodzie pnia zapłacić będzie musiał 34.208,49 zł.

Mimo że opłaty za legalne usunięcie drzew są często krytykowane zarówno przez prawników, jak i przez przedsiębiorców jako zbyt wysokie, są i tak niższe niż kara pieniężna, którą organ gminy wymierzy wobec nas w razie ustalenia, że drzewo zostało usunięte bez stosownego zezwolenia. Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody stanowi ona dwukrotność opłaty, którą należałoby uiścić, dokonując wycinki zgodnej z prawem. W kontekście powyższego przykładu oznaczać to będzie, że przedsiębiorca, który usunie ów buk bez zezwolenia, może obawiać się kary w wysokości 68.416,99 zł.

Ponadto, poza przypadkiem, gdy mimo uszkodzenia drzewa możliwe jest zachowanie jego żywotności, przepisy prawa nie wskazują wprost na żadną

możliwość odstąpienia organu administracji od wymierzenia kary czy miarkowania jej wysokości w zależności od motywacji sprawcy czy też innych okoliczności faktycznych sprawy. Taka praktyka organów znajduje akceptację w orzecznictwie, w którym wskazuje się, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, co oznacza, że jest ona ponoszona w oderwaniu od winy sprawcy (por. m.in. wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 291/08, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przyjęcie reżimu odpowiedzialności obiektywnej w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych ma ogromne znaczenie w praktyce. Jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r. (II OSK 140/09, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), odpowiedzialności tej nie wyłącza działanie w stanie wyższej konieczności, tj. m.in. gdy nieusunięcie drzewa groziłoby niebezpieczeństwem dla mienia czy ludzi. W rezultacie odpowiedzialność administracyjna okazuje się bardziej restrykcyjna dla sprawcy aniżeli odpowiedzialność karna, ponieważ jego działanie w stanie wyższej konieczności skutkowałoby w świetle art. 26 Kodeksu karnego wyłączeniem bezprawności bądź winy oraz uwolnieniem od odpowiedzialności, co z kolei nie może nastąpić na gruncie prawa administracyjnego.

Identyczny wniosek wypływa również z analizy art. 30 Kodeksu karnego, który stanowi, że nie popełnia przestępstwa ten, kto popełnia czyn w usprawiedliwionej nieświadomości jego bezprawności. Nawet jednak w sytuacji, gdy ta nieświadomość nie jest usprawiedliwiona, sąd może wobec sprawcy zastosować nadzwyczajne zgromadzenie kary. W prawie administracyjnym brak podobnej regulacji, co doprowadziło Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 stycznia 2006 r. do jednoznacznego wniosku, że nieznajomość prawa nie ma wpływu na obowiązek poniesienia administracyjnych kar pieniężnych (II SA/OI 781/05, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Nawet zlecenie wycięcia drzew osobie trzeciej nie może spowodować wyłączenia odpowiedzialności posiadacza nieruchomości w sytuacji, gdy o ich działaniu wiedział lub też mógł mu zapobiec (por. m.in. wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., II OSK 568/10, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Na całokształt oceny omawianych administracyjnych kar pieniężnych rzutuje również pozycja ustrojowa sądów administracyjnych, do których można skarżyć decyzje o wymierzeniu tych kar. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych kontrolować one te decyzje będą wyłącznie w oparciu o kryterium zgodności z prawem, nie mogą zaś oceniać słuszności, celowości czy nawet zgodności z zasadami współzycia społecznego decyzji o wymierzeniu kary (tak: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 listopada 2009 r., II SA/OI 816/09, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Oznacza to zatem, że w niektórych sytuacjach dla sprawcy naruszenia korzystniejsze byłoby, gdyby usunięcie drzew bez zezwolenia stanowiło czyn zabroniony jako przestępstwo, a nie delikt administracyjny – jak to ma miejsce obecnie.

O surowości administracyjnych kar pieniężnych przekonali się m.in. pewien rolnik z województwa warmińsko-mazurskiego, który za wycinkę topoli bez zezwolenia

musiał zapłacić 101 tys. zł, oraz właściciel działki w Łodzi, któremu za usunięcie buka wydano decyzję o karze opiewającej na 150 tys. zł. Obaj podnosili, że dokonali wycinki drzew już obumarłych, a usunięta topola dodatkowo była zniszczona porażeniem pioruna oraz w każdej chwili mogła się przewrócić, stanowiąc śmiertelne zagrożenie dla ludzi, w związku z czym niedorzecznym byłoby żądanie zapłaty tak wysokich kar.

Z argumentacją tą nie zgodziły się ani organy administracji, ani wojewódzkie sądy administracyjne, ani nawet Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyniku rozpoznawanych skarg kasacyjnych w obu sprawach orzekł, że wszystkie podnoszone przez skarżących okoliczności pozostają bez znaczenia z uwagi na obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2057/09 oraz wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2011 r., II OSK 100/10, dostępne w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Ukarani na rozstrzygnięciu NSA sprawę skierowali w 2012 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z przepisami Konstytucji, twierdząc, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której przepisy nie pozwalają na uwzględnianie przy orzekaniu indywidualnych okoliczności sprawy. W tej sprawie swoje stanowisko przedstawili już Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich, uznając, że omawiane przepisy są niezgodne z Konstytucją RP, a w szczególności z wyrażoną w art. 2 zasadą sprawiedliwości społecznej. Przeciwnie zdanie wyraził jednak w oficjalnym stanowisku Sejm, który w oparciu o dotychczasową linię orzeczniczą obstaje przy zgodności przepisów ustawy o ochronie przyrody z Konstytucją RP.

2. Kary w prawie budowlanym

Inwestycja budowlana wymaga formalnego zamknięcia: (i) zawiadomienia właściwej jednostki nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy albo (ii) uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Katalog sytuacji, w których konieczne będzie uprzednie uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wskazuje art. 55 Prawa budowlanego. Zgodnie z ww. przepisem uzyskanie takiej decyzji jest wymagane dla inwestycji o stosunkowo dużej skali, między innymi dla obiektów sportu i rekreacji, budynków służby zdrowia, opieki społecznej i socjalnej, budynków biurowych i konferencyjnych. Wymóg uzyskania pozwolenia na użytkowanie może jednak dotyczyć także budynków mieszkalnych jednorodzinnych (których użytkowanie, co do zasady, wymaga jedynie dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy): w niektórych przypadkach w ramach tzw. procedury legalizującej samowole budowlane oraz przy odbiorach częściowych, następujących przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych przewidzianych w pozwoleniu na budowę. Co istotne - w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie stroną jest jedynie inwestor (art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego). Oznacza to, że nikt inny nie ma prawa zaskarżania wydawanych w toku tego postępowania rozstrzygnięć: ani sąsiedzi, ani nawet właściciel nieruchomości, na której znajduje się dany obiekt (o ile nie jest on jednocześnie inwestorem). Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wymaga przedłożenia określonych dokumentów

(art. 57 Prawa budowlanego) oraz przeprowadzenia, na wezwanie inwestora, przez właściwy organ nadzoru budowlanego obowiązkowej kontroli (art. 59a w zw. z art. 59 Prawa budowlanego). W toku ww. kontroli organ nadzoru budowlanego będzie badał:

- 1) zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu;
- 2) zgodność obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie:
 - a) charakterystycznych parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji;
 - b) wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego;
 - c) geometrii dachu (kąąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych);
 - d) wykonania urządzeń budowlanych;
 - e) zasadniczych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem,
 - f) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich - w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego;
- 3) wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego;
- 4) w przypadku nałożenia w pozwoleniu na budowę obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych - wykonanie tego obowiązku, jeżeli upłynął termin rozbiórki określony w pozwoleniu;
- 5) uporządkowanie terenu budowy.

W przypadku stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości w powyżej opisanym zakresie, organ nadzoru budowlanego zobowiązany będzie nałożyć na inwestora karę. Wyliczenie jej wysokości następuje według wskazanego w Prawie budowlanym algorytmu. Zgodnie z nim karę oblicza się jako iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w) (art. 59f Prawa budowlanego). Przykładowo, dla budynku biurowego o kubaturze mniejszej niż 2 500 m³, kara ta, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w jednym tylko z wyszczególnionych zakresów, wynosić będzie 500(s) x 12(k) x 1,0(w), tj. 6.000, 00 zł. Jako że karę oblicza się odrębnie za każdą stwierdzoną nieprawidłowość jej ostateczna wysokość może w rezultacie stanowić wielokrotność wskazanej wyżej kwoty.

Ponadto, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego, karę oblicza się odrębnie za każdą stwierdzoną nieprawidłowość. Karę stanowi suma tak obliczonych kar.

Wymierzoną karę inwestor zobowiązany jest wpłacić w terminie 7 dni od dnia

doręczenia postanowienia o nałożeniu kary, w kasie właściwego urzędu wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tegoż urzędu. Uwaga - wniesienie zażalenia na ww. postanowienie nie wstrzymuje biegu terminu do jej uiszczenia. Zgodnie jednak z art. 143 Kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej, który wydał postanowienie może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione.

Wymierzenie opisanej powyżej kary nie kończy postępowania przed organami nadzoru budowlanego. W myśl bowiem art. 59f ust. 6 Prawa budowlanego, w przypadku nałożenia kary ww. organ, w drodze decyzji, odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie, a następnie przeprowadza, w odpowiednim zakresie, postępowanie, o którym mowa w art. 51 Prawa budowlanego.

Inaczej jeszcze wyglądać będzie sytuacja inwestora, który nielegalnie, tj. przed uzyskaniem stosownej decyzji, przystąpił do użytkowania obiektu budowlanego. Zgodnie bowiem z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego na takiego inwestora organ nadzoru budowlanego zobowiązany będzie nałożyć karę, wyliczaną wg algorytmu opisanego powyżej, przy czym stawka opłaty podlega w takiej sytuacji dziesięciokrotnemu podwyższeniu. W takim przypadku inwestor niewielkiego budynku biurowego będzie miał 7 dni na uiszczenie kary z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego (lub jego części) wynoszącej 60 tys. zł.

Podkreślić również trzeba, iż opisane powyżej kary nie podlegają miarkowaniu – nie ma więc znaczenia stopień zawinienia inwestora, jego trudna sytuacja materialna, czy na przykład fakt, że ze względów społecznych lub biznesowych koniecznym było rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego jeszcze przed uzyskaniem stosownego pozwolenia. Stwierdziwszy zaistnienie wymaganych przesłanek organ nadzoru budowlanego nie będzie miał innej możliwości, jak tylko nałożyć odpowiednią do naruszenia karę.

3. Kary w prawie energetycznym – wyższy wymiar kary w przypadku uprzedniego ukarania

Ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zobowiązany jest uwzględnić m.in. dotychczasowe zachowanie karanego podmiotu rozumiane przede wszystkim jako przestrzeganie przepisów ustawy Prawo energetyczne, w szczególności tych, o których mowa w jej art. 56.

Jeżeli adresat kary pieniężnej nie ponosił wcześniej odpowiedzialności na podstawie Prawa energetycznego, jego dotychczasowe zachowanie stanowić będzie przesłankę pozytywną, tj. przemawiającą za złagodzeniem kary.

Przykładowo, 50-procentowe obniżenie kary wyrokiem z dnia 4 grudnia 2012 r. (XVII AmE 64/11) Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) uzasadniał m.in. faktem, że odwołujący się od decyzji regulatora przedsiębiorcy nie byli wcześniej

karani za naruszenie koncesji, mimo blisko 20-letniego prowadzenia koncesjonowanej działalności. Analogiczne zapatrywanie przedstawił Sąd Apelacyjny w Warszawie, oddalając wyrokiem z dnia 21 sierpnia 2012 r. (VI ACa 398/12) apelację Prezesa URE. W sprawie tej sąd apelacyjny podzielił pogląd sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym za obniżeniem kary o 75% przemawiały nieuwzględnione w dostatecznym stopniu przez Prezesa URE okoliczności łagodzące takie jak fakt, że przedsiębiorcy nie byli wcześniej karani za naruszenie koncesji i tylko w jednej spośród 12 kontroli przeprowadzonych w trakcie ich działalności stwierdzono nieprawidłowości.

A zatem, jeśli dotychczasowe nienaganne zachowanie adresata kary nie zostało w ogóle uwzględnione przez regulatora, mimo obowiązku wynikającego z art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego, sądy będą skłonne obniżyć wymiar nałożonej kary. W jednej ze spraw fakt, że Prezes URE nie uwzględnił w żaden sposób dotychczasowego nienaganego zachowania powoda jako okoliczności przemawiającej za wymierzeniem łagodniejszej kary pieniężnej, był jedną z przesłanek obniżenia kary o ok. 65%.

Podobne stanowisko SOKiK zaprezentował w wyroku z dnia 18 lutego 2008 r. (XVII AmE 146/07). Sąd ten stwierdził wówczas, że nie wystarczy, by regulator zamieścił w decyzji ogólne sformułowanie o uwzględnieniu dotychczasowego zachowania podmiotu. Uzasadnienie decyzji powinno wskazywać, jakie było uprzednie zachowanie przedsiębiorcy, oraz oceniać, jak okoliczność ta wpłynęła na określenie wymiaru kary przez Prezesa URE.

Wcześniejsze ukaranie na podstawie Prawa energetycznego działać będzie na niekorzyść podmiotu, stanowiąc argument za obostrzeniem kary, tj. ustaleniem jej na poziomie wyższym niż minimalny.

W wyroku z dnia 10 grudnia 2012 r. (XVII AmE 10/11) SOKiK zgodził się z dokonany przez regulatora zaostreniem kary ze względu na dwukrotne niewypełnienie w przeszłości przez przedsiębiorcę obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii lub uiszczenia opłaty zastępczej. Również w wyrokach z dnia 4 października 2012 r. (XVII AmE 59/11) oraz z dnia 12 września 2012 r. (XVII AmE 48/11), którymi oddalone zostały odwołania przedsiębiorców, sąd uznał ich ukaranie w przeszłości za okoliczność przemawiającą za ustaleniem kary na poziomie wyższym niż minimalny.

Nieskuteczne okazało się także odwołanie, w którym podnoszono, iż uprzednie karanie za nieutrzymywanie zapasów paliw nie powinno stanowić okoliczności obciążającej, jako że miało ono miejsce w okolicznościach „diametralnie odmiennych” od ocenianego stanu faktycznego. Mimo że przedsiębiorca uzasadniał naruszenie przepisów nagłym i nielegalnym strajkiem załogi kopalni, z którą łączyła go umowa dostawy węgla, SOKiK stwierdził, że „okoliczność uprzedniego karania, bez względu na różnice stanów faktycznych zawsze stanowi przesłankę dodatkowo obciążającą” (wyrok SOKiK z dnia 4 czerwca 2009 r., XVII AmE 152/08).