

Tomasz Brzezicki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0003-1048-1402

brzoza@umk.pl

Piotr Rączka

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0002-1097-5712

raczka@umk.pl

Jacek Wantoch-Rekowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0002-1606-7790

rekowski@umk.pl

Prawne aspekty wymiaru i egzekucji kary administracyjnej z tytułu niezarejestrowania pojazdu sprowadzonego z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej

ABSTRAKT

Nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym wprowadziła nową instytucję prawną związaną z brakiem dokonania zarejestrowania pojazdu, jaką jest administracyjna kara pieniężna w wysokości od 200 do 1000 zł. Kara nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej przez właściwego starostę. Wraz z wejściem do obrotu prawnego powyższej instytucji pojawiają się nowe problemy związane z prowadzeniem postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia kary, a także ustalenia jej wysokości. Ponadto starosta jako wierzyciel jest zobowiązany do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w sytuacji braku dobrowolnego wykonania decyzji nakładającej karę. Wprowadzona instytucja ma na celu zapewnienie realizacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, dotyczącej m.in. braku sankcji za niezarejestrowanie importowanego pojazdu oraz niewyrejestrowanie pojazdu wycofanego z eksploatacji. W niniejszym artykule omówiono główne problemy związane ze stosowaniem wprowadzonej instytucji w zakresie procedury administracyjnej, charakterem nakładanej kary oraz jej egzekucji. Rozważania przeprowadzono w oparciu o metodę dogmatyczną.

Słowa kluczowe: rejestracja; pojazd; administracyjna kara pieniężna; starosta; Prawo o ruchu drogowym

WPROWADZENIE

Z dniem 1 stycznia 2020 r. pojawiła się nowa instytucja prawna związana z brakiem dokonania czynności rejestracyjnych pojazdu. Tą instytucją jest administracyjna kara pieniężna¹ w wysokości od 200 do 1000 zł wymierzana w drodze decyzji administracyjnej przez starostę, stanowiąca dochód powiatu. Została ona wprowadzona w wyniku nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym² ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³, która dodała do ustawy Prawo

¹ Pojęcie kary administracyjnej i jej charakter prawny są analizowane w wielu krajach. Zob. np. N. Veloso Giribaldi, *El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio*, "Revista de Derecho" 2019, vol. 18(36), s. 69–84.

² Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 110), dalej: p.r.d.

³ Dz.U. 2019, poz. 1579.

Uwaga: Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

o ruchu drogowym m.in. art. 140mb i 140n. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że celem nowelizacji jest „przyczynienie się do poprawy przestrzegania przez właścicieli pojazdów obowiązku złożenia wniosku o rejestrację, wyrejestrowanie pojazdu w określonym terminie czy też ustawowego terminu zawiadomienia o nabyciu, zbyciu pojazdu czy zmianie stanu faktycznego wymagającego zmiany danych w dowodzie rejestracyjnym. W konsekwencji powinno to wpłynąć również na poprawę warunków legalnego obrotu pojazdami i referencyjność danych gromadzonych w centralnej ewidencji pojazdów prowadzonej przez ministra do spraw informatyzacji [...]. Powyższe zmiany ustawy – Prawo o ruchu drogowym są wynikiem zarzutów formalnych Komisji Europejskiej dotyczących uchybienia zobowiązaniom transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji⁴, dotyczących m.in. braku sankcji za niezarejestrowanie importowanego pojazdu oraz niewyrejestrowanie pojazdu wycofanego z eksploatacji. Komisja uznała, że Rzeczpospolita Polska nie zapewniła skutecznego stosowania art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/53/WE, a tym samym uchybiła obowiązkowi wynikającemu z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej przez brak kar mających zastosowanie w przypadku naruszenia obowiązków zarejestrowania pojazdu sprowadzanego do Polski oraz niepoinformowania właściwego organu o nabyciu lub zbyciu pojazdu w terminie 30 dni”⁵. Wprowadzony instrument prawnofinansowy powoduje „wzmocnienie” wykonania obowiązków rejestracyjnych ciążyących na właścicielach pojazdu. Kara może oddziaływać na podmiot zobowiązany do dokonania rejestracji i przyczynić się do wykonania obowiązku oraz spowodować wykonanie obowiązków już wymaganych. Wtórny efekt jest zwiększenie dochodów powiatu, ale w tym zakresie trudno jest mówić o konkretnym efekcie budżetowym z uwagi na fakt, że jest on uzależniony od skali przestrzegania czy też braku przestrzegania istniejących obowiązków administracyjnych.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wymiaru kar administracyjnych nakładanych w drodze decyzji administracyjnej, a także ich pobór oraz egzekucja.

ASPEKT TEMPORALNY

Istotnym zagadnieniem związanym z wejściem w życie ustawy od dnia 1 stycznia 2020 r. jest kwestia możliwości wymierzenia kary w przypadku braku dopełnienia obowiązku.

Nie ma wątpliwości, że kara nie może zostać nałożona do zdarzeń zaistniałych przed dniem 1 stycznia 2020 r. Natomiast kwestią, która może wywołać wątpliwości, jest sytuacja, w której nabycie własności pojazdu nastąpiło przed dniem wejścia w życie ustawy, a obowiązek nie został zrealizowany już po tej dacie. W tej sytuacji należy stwierdzić, że nałożenie kary będzie mogło nastąpić dopiero po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Oznacza to, że kara powinna zostać nałożona dopiero wtedy, gdy do 30 stycznia w 2020 r. nie nastąpi rejestracja pojazdu.

⁴ Na temat dyrektywy nr 2000/53/WE szerzej zob. S. Mansour, M. Zarei, *A multi-period reverse logistics optimization model for end-of-life vehicles recovery based on EU Directive*, “International Journal of Computer Integrated Manufacturing” 2008, vol. 21(7), s. 764–777; M. Mazzanti, R. Zoboli, *Economic instruments and induced innovation: The European policies on end-of-life vehicles*, “Ecological Economics” 2006, vol. 58(2), s. 318–337.

⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3495 z dnia 5 czerwca 2019 r., www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3495 [dostęp: 10.02.2021].

Uwaga: Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Takie podejście wynika z faktu, że przed dniem 1 stycznia 2020 r. nie istniała prawna możliwość nałożenia kary administracyjnej w sytuacji braku wykonania obowiązku. Właściciel pojazdu ma obowiązek dokonania rejestracji pojazdu w terminie 30 dni od dnia nabycia pojazdu. Wobec powyższego ten termin powinien zacząć biec do dnia wejścia w życie przepisów umożliwiających nałożenie kary. Przewidziany w ustawie 30-dniowy termin na dokonanie rejestracji jest dostatecznie długi, aby zobowiązany miał możliwość zapoznania się z wprowadzoną nową regulacją prawną, co umożliwia dopełnienie ciążącego na nim obowiązku.

Brak dopełnienia obowiązku jest zjawiskiem obiektywnym. Nawet jeżeli nie podlegał on karze administracyjnej przed dniem nowelizacji, to nie oznacza, że dokonane zmiany polegające na wprowadzeniu kary administracyjnej konwalidowały brak dopełnienia obowiązku. W takiej sytuacji nie dokonano rejestracji z mocy prawa, naruszenie ma bowiem charakter ciągły. Oznacza to, że brak dokonania rejestracji pojazdu w terminie 30 dni od jego nabycia nie zwalnia właściciela od obowiązku jego dokonania w sytuacji, gdy pojazd podlegający rejestracji został nabyty przed dniem wejścia w życie przepisów o karze administracyjnej. Brak wykonania obowiązku w ustawowym terminie nie zwalnia z dokonania ciążących na jednostce obowiązków rejestracyjnych nawet w sytuacji, gdy zostanie nałożona kara.

Błędna byłaby interpretacja, która dopuszczałaby nałożenie kary tylko na właścicieli pojazdów nabytych po dniu 1 stycznia 2020 r., gdyż brak wykonania obowiązku istnieje w każdym z omawianych przypadków nabycia pojazdu i niedopuszczalne byłoby różnicowanie ich sytuacji prawnej ze względu na termin nabycia pojazdu podlegającego rejestracji.

W powyższym zakresie nie znajdzie zastosowania przepis art. 189a Kodeksu postępowania administracyjnego⁶, zgodnie z którym 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. Wobec ciągłości naruszenia prawa nie znajdzie w tym przypadku zastosowania pogląd, zgodnie z którym powyższa norma oznacza *de facto* „nakaz wstecznego działania ustawy względniejszej dla podmiotu naruszającego określony obowiązek. Wskazana reguła wprowadza co do zasady obowiązek stosowania ustawy nowej. Stosowanie tejże reguły jest obowiązkiem organu”⁷. Kara administracyjna została wprowadzona dopiero w wyniku zmiany wspomnianej powyżej, co oznacza, że nie istniała sankcja administracyjna w sytuacji, gdy został wykonany obowiązek rejestracyjny. Oznacza to, że należy stosować aktualne przepisy.

ZAKRES OBOWIĄZKU

Wprowadzona kara administracyjna jest bezpośrednio związana z ciążącymi na właścicielu pojazdu obowiązkami rejestracyjnymi. Ustawodawca wprost stanowi w przepisie art. 140mb p.r.d., że podlega karze pieniężnej ten, kto:

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256), dalej: k.p.a.

⁷ R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2, s. 19.

Uwaga: Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

- 1) będąc właścicielem pojazdu sprowadzonego z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej wbrew przepisowi art. 71 ust. 7 nie rejestruje pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) będąc właścicielem pojazdu zarejestrowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisowi art. 78 ust. 2 pkt 1 nie zawiadamia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu.

Przed nowelizacją brak wykonania obowiązku rejestracyjnego był penalizowany na podstawie Kodeksu wykroczeń⁸. Zgodnie z przepisem art. 97 k.w. uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko innym przepisom ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym lub przepisom wydanym na jej podstawie, podlega karze grzywny do 3000 zł albo karze nagany.

Po zmianie taka penalizacja względem osób fizycznych została ograniczona tylko do kary administracyjnej. Wynika to wprost z przepisu art. 140n ust. 7 p.r.d., zgodnie z którym jeżeli czyn będący naruszeniem, o którym mowa w art. 140mb, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej. W konsekwencji oznacza to zakaz stosowania równoległe dwóch rodzajów kar względem osób fizycznych. Ustawodawca nie wykluczył możliwości wyboru sankcji w odniesieniu do osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych.

Organ administracji publicznej powinien wszcząć postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, a wszczęcie postępowania w odniesieniu do osoby fizycznej jest obligatoryjne. Nie jest natomiast wykluczony wybór sankcji (administracyjnej albo karnej) dla innych podmiotów niż osoby fizyczne.

Na uwagę zasługuje również podmiotowy aspekt nakładanej kary administracyjnej. Z pozoru wprowadzona konstrukcja jest jasna, gdyż jest związana z właścicielem pojazdu. W powyższym zakresie niezbędne jest więc sięgnięcie do norm prawa cywilnego w zakresie ustalenia własności.

Wprowadzona konstrukcja sankcji administracyjnej wyklucza możliwość nałożenia kary na posiadaczy samoistnych pojazdów. Wydawałoby się, że powyższa konstatacja jest *stricte* teoretyczna, jednak posiada ona szerokie konotacje praktyczne w sytuacji śmierci właściciela pojazdu będącego osobą fizyczną. W takim przypadku obowiązek rejestracyjny powstanie bowiem dopiero z momentem prawomocnego nabycia spadku (w wyniku postanowienia sądu lub notarialnego poświadczenia dziedziczenia).

Kolejna kwestia, która może się pojawić na etapie wymierzania kary, związana jest z sytuacją, gdy pojazd stanowi współwłasność kilku podmiotów. Zauważyć w tym zakresie należy, że kara nakładana jest na właściciela pojazdu i powiązana jest z obowiązkiem rejestracji. Obowiązek rejestracji jest publicznoprawnym obowiązkiem o charakterze niepieniężnym ciążącym na każdym z właścicieli pojazdów⁹ i ma charakter niepodzielny.

Wykonanie obowiązku przez jednego ze współwłaścicieli, pomijając kwestie proceduralne, zwalnia z tego obowiązki pozostałych. Wykonanie obowiązku rozciąga się więc na

⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. 2021, poz. 281), dalej: k.w.

⁹ Szerzej o zakresie obowiązku rejestracyjnego i jego konsekwencjach zob. R. Stefański, *Komentarz do art. 71, [w:] Prawo o ruchu drogowym*, LEX/el. 2008.

Uwaga: Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wszystkich właścicieli pojazdu. Natomiast w sytuacji, gdy obowiązek nie został dopełniony, obowiązkiem organu jest wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia kary administracyjnej w stosunku do każdego ze współwłaścicieli odrębnie, niezależnie od tego czy pojazd jest przedmiotem współwłasności ułamkowej czy nieułamkowej. Każdy ze współwłaścicieli odpowiada odrębnie za brak dopełnienia obowiązku i jest to odpowiedzialność o charakterze osobistym, w powyższym zakresie nie istnieje bowiem odpowiedzialność solidarna współwłaścicieli pojazdu. W konsekwencji oznacza to, że na każdego ze współwłaścicieli można nałożyć karę pieniężną za brak wykonania obowiązku. Wysokość kary w tym przypadku będzie mogła być zróżnicowana i uzależniona od sytuacji współwłaściciela.

FORMA NAŁOŻENIA KARY I WŁAŚCIWOŚĆ ORGANU

Nie ma wątpliwości, że wprowadzona instytucja jest administracyjną karą pieniężną. Ustawodawca w przepisie art. 140n p.r.d. wprost wskazał, że kary pieniężne w sprawach określonych w art. 140m–140mb są nakładane w drodze decyzji administracyjnej.

Uregulowana została także, co zresztą było koniecznością, właściwość rzeczowa organu do nałożenia kary pieniężnej. Organem właściwym w tym zakresie jest starosta (art. 140 ust. 2a p.r.d.). Przyjęte rozwiązanie zasługuje na aprobatę, ponieważ organ rejestracyjny jest jednocześnie organem nakładającym karę.

Właściwość miejscowa jest w powyższym zakresie regulowana przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym w przepisie art. 73. Rozwiązania przyjęte w tym przepisie zbieżne są z rozwiązaniami przyjętymi w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 21 k.p.a.). Zasadą jest, że rejestracji pojazdu dokonuje, na wniosek właściciela, starosta właściwy ze względu na miejsce jego zamieszkania (siedzibę), wydając dowód rejestracyjny i zalegalizowane tablice (tablicę) rejestracyjne oraz nalepkę kontrolną, jeżeli jest wymagana (art. 73 ust. 1 p.r.d.).

Pewien problem może nastąpić w przypadku braku wykonania obowiązku w sytuacji, gdy przedmiot pozostaje we współwłasności kilku podmiotów pozostających we właściwości różnych starostów. W takim przypadku, przyjmując założenie, że kara jest obligatoryjna i niepodzielna, każdy ze starostów powinien prowadzić odrębne postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary. Organem odwoławczym od decyzji starosty jest samorządowe kolegium odwoławcze.

KWESTIE PROCEDURALNE

Postępowanie w sprawie nałożenia kary jest postępowaniem administracyjnym, a do prowadzonego postępowania znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie w sprawie nałożenia kary jest zawsze wszczynane z urzędu, co oznacza, że o wszczęciu postępowania organ administracji publicznej jest zobowiązany zawiadomić stronę postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.). Za datę wszczęcia postępowania należy przyjąć dzień dokonania pierwszej czynności wobec strony postępowania

Uwaga: Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

nia, a więc w rozpatrywanym przypadku dzień doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary¹⁰.

Wydaje się, że wobec szczegółowej regulacji zawartej w Prawie o ruchu drogowym dotyczącej dyrektyw wymiaru kary przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przepis art. 189a k.p.a., nie znajdują zastosowania. Zauważyć bowiem należy, że ustalając wysokość kary pieniężnej, uwzględnia się zakres naruszenia, powtarzalność naruszeń oraz korzyści finansowe uzyskane z tytułu naruszenia ustawy (art. 140n ust. 4 p.r.d.).

Zasadniczym problemem starosty, oprócz „typowych” problemów związanych z ustaleniem stanu faktycznego, będzie ustalenie wysokości kary. W powyższym zakresie ustawodawca wprowadził ustawowe „widełki” w zakresie jej wysokości. Mianowicie zgodnie z przepisem art. 140mb p.r.d. kara pieniężna wynosi od 200 do 1000 zł. To rozwiązanie wydaje się słuszne w swoim założeniu, gdyż pozwala organowi na wymierzenie kary z uwzględnieniem czynników związanych z brakiem wykonania obowiązku rejestracyjnego.

Wydaje się, że w przypadku braku dopełnienia obowiązku rejestracyjnego organ powinien wziąć pod uwagę przede wszystkim kwestie związane z terminem, w jakim nastąpiło (lub nie nastąpiło) dopełnienie obowiązku rejestracyjnego, co jest związane z przesłanką zakresu naruszenia. Oczywiście w przypadku osób fizycznych mogą to być także kwestie związane z obiektywną niemożliwością wypełnienia obowiązku, jak np. przewlekła choroba czy też, choć sporadycznie, wyjazd służbowy. W tym zakresie możliwość miarkowania kary będzie zawsze związana z warunkami osobistymi strony będącej osobą fizyczną. Natomiast wydaje się, że dyrektywy wymiaru związane z powtarzalnością naruszeń oraz korzyści finansowe w zdecydowanej większości przypadków dotyczą podmiotów prowadzących działalność gospodarczą powiązaną z gospodarczym obrotem pojazdami.

Niewątpliwie ustawowo przewidziane „widełki” kary wiążą się nie tylko z obowiązkiem przeprowadzenia określonych czynności dowodowych związanych z ustaleniem sytuacji, w jakiej znajduje się strona postępowania. Dopiero dokładnie ustalona sytuacja strony umożliwi wydanie rozstrzygnięcia w zakresie wysokości kary. Z formalnego punktu widzenia wiąże się to również z prawidłowym uzasadnieniem wydanej decyzji. Zauważyć należy, że w powyższym zakresie w całej rozciągłości znajduje zastosowanie przepis art. 107 § 3 k.p.a. Oznacza to, że standardem każdej decyzji w sprawie wymierzenia kary powinno być powołanie się na stan faktyczny zaistniały w sprawie. Uzasadnienie stanowi „uzewnętrzną motywację decyzji administracyjnej”¹¹. W tym przypadku nie chodzi tylko o okoliczności związane z brakiem terminowej rejestracji, co jest oczywiste, lecz także o ustalenia wpływające na wysokość kary. Wiąże się to z koniecznością prowadzenia postępowania wyjaśniającego w dwóch wskazanych zakresach, które będą podlegać zarówno kontroli instancyjnej, jak i kontroli sądów administracyjnych w przypadku wniesienia skargi na ostateczną decyzję nakładającą przedmiotową karę.

¹⁰ Podobnie B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 291–292; A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Kraków 2005, s. 591–592.

¹¹ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 116 i n.

ULGI W KARZE

Ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie, uzasadnione z praktycznego punktu widzenia, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹² (art. 140n ust. 6 p.r.d.). Należy podkreślić, że oprócz kwestii związanych np. z możliwością zabezpieczenia wykonania zobowiązań, istnieje prawna możliwość zastosowania ulg w stosunku do już nałożonej kary.

Zgodnie z przepisem art. 67a Ordynacji podatkowej organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek; umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.

KARA JAKO DOCHÓD POWIATU

Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ dochodami publicznymi są inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych. Trafnie w literaturze Z. Ofiarski wskazuje, że „innymi dochodami” mogą być kary pieniężne, o ile odrębna ustawa wyraźnie stanowi o ich budżetowym przeznaczeniu¹⁴. Podobny pogląd prezentuje E. Kornberger-Sokołowska, według której dochodami, które „należy umieścić w tej kategorii, są także kary pieniężne, grzywny i mandaty nakładane na mocy odrębnych ustaw. Grzywny i mandaty oraz inne kary pieniężne stanowią wpłaty o charakterze sankcyjnym”¹⁵. „Odrębną ustawą” jest niewątpliwie ustawa Prawo o ruchu drogowym, która w art. 140n ust. 3a stanowi, że kary pieniężne, o których mowa w art. 140ma i 140mb, stanowią dochód powiatu. Potwierdza to również regulacja zawarta w art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym przez niepodatkowe należności budżetowe rozumie się niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych. Koresponduje z tym art. 60 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym środkami publicznymi, stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, są m.in. dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, np. wskazane w tym przepisie¹⁶.

Z perspektywy powiatu istotną regulacją jest art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷, z którego wynika, że źródła-

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1325).

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 305).

¹⁴ Z. Ofiarski, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019, s. 107.

¹⁵ E. Kornberger-Sokołowska, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2019, s. 29.

¹⁶ Obszernie na temat niepodatkowych należności budżetowych zob. P. Majka, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, s. 438–444.

¹⁷ T.j. Dz.U. 2021, poz. 38.

Uwaga: Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

mi dochodów własnych powiatu są dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach. Jest zrozumiałe, że ustawa Prawo o ruchu drogowym nałożyła obowiązek wymierzania kary pieniężnej za brak dokonania czynności rejestracyjnych pojazdu na starostę, ponieważ to na nim spoczywają obowiązki związane z rejestracją pojazdów. W konsekwencji beneficjentem analizowanej kary pieniężnej ustawodawca uczynił powiat.

Nie ma wątpliwości, że wymierzana przez starostę kara pieniężna za brak dokonania czynności rejestracyjnych jest tym dochodem powiatu, który nie realizuje funkcji fiskalnej. Dochód powiatu z tego tytułu jest konsekwencją braku realizacji przez właścicieli pojazdów swoich obowiązków, a kara pieniężna ma pełnić z jednej strony funkcję represyjną, a z drugiej – prewencyjną (indywidualną i ogólną). Kara pieniężna, będąc dochodem powiatu, zwiększa jego roczne dochody, ale z pewnością nie ma istotnego finansowego znaczenia.

EGZEKUCJA KARY PIENIĘŻNEJ I EGZEKUCJA OBOWIĄZKU

W wyniku wydania decyzji administracyjnej o nałożeniu kary administracyjnej organ wydający nakłada na jej adresata obowiązek o charakterze pieniężnym, którego treścią jest zapłata określonej w decyzji należności. Obowiązek ten zaktualizuje się oczywiście dopiero w momencie uzyskania przez decyzję waloru wykonalności, co należy oceniać w kontekście regulacji zawartej w art. 130 k.p.a.¹⁸

Zobowiązany do realizacji obowiązku wynikającego z decyzji, oczywiście gdy stanie się ona ostateczna bądź – co raczej wątpliwe – gdy zostanie jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności, będzie właściciel pojazdu, który zaniechał wykonania obowiązku ciążącego na nim w związku z regulacją zawartą w art. 71 ust. 7 p.r.d. Adresat decyzji będzie zobowiązany do wykonania obowiązku dobrowolnie, jednak obserwowana praktyka skłania do wniosku, że również w przypadku tego typu kar często konieczne jest sięganie po instrumenty prawne pozwalające na wyegzekwowanie obowiązku w sposób przymusowy.

Charakter obowiązku wynikającego z decyzji nakładającej karę administracyjną (obowiązek o charakterze publicznoprawnym) decyduje o tym, że do jego wyegzekwowania zastosowanie będą miały przepisy regulujące administracyjne postępowanie egzekucyjne, a więc przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹. W szczególności, z uwagi na charakter obowiązku kreowanego w wyniku wydania decyzji w sprawie nałożenia kary, którego realizacja polega na uiszczeniu określonej kwoty, zastosowanie będą miały przepisy tej ustawy regulujące egzekucję należności pieniężnych. To ustalenie ma decydujące znaczenie dla określenia organu egzekucyjnego oraz trybu postępowania i rodzaju stosowanych środków egzekucyjnych²⁰.

Przede wszystkim należy ustalić zakres podmiotowy postępowania egzekucyjnego, a w szczególności wskazać, kto w tym postępowaniu będzie występować w charakterze wierzyciela, zobowiązanego oraz organu egzekucyjnego. Wierzycielem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest zgodnie z art. 1a pkt 13 u.p.e.a. podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egze-

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2016, s. 587.

¹⁹ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1427, dalej: u.p.e.a. Na ten temat zob. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020, s. 38 i n.

²⁰ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *op. cit.*, s. 171.

Uwaga: Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

kucyjnym lub zabezpieczającym. Z przepisu art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a. natomiast wynika, że w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych (tak w przypadku omawianej kary administracyjnej) uprawnionym do żądania wykonania obowiązków jest właściwy do orzekania organ pierwszej instancji²¹. Wierzycielem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym kary z tytułu niezarejestrowania pojazdu będzie więc starosta, a w przypadku miast na prawach powiatu organem wydającym decyzję w sprawie nałożenia kary będzie prezydent miasta²².

Zobowiązany w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, zgodnie z art. 1a pkt 20 u.p.e.a., jest m.in. osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym (treść przepisu nieznajdująca zastosowania w przedmiotowych sprawach została pominięta). W tym charakterze będzie więc występować adresat decyzji administracyjnej, czyli – pomijając komplikacje wskazane we wcześniejszej części opracowania – właściciel pojazdu.

Administracyjne postępowanie egzekucyjne jest prowadzone przez organ egzekucyjny. O tym, jakie organy uzyskują status organów egzekucyjnych w tej procedurze, stanowi art. 19 u.p.e.a. Analiza tego przepisu w kontekście egzekwowania kary administracyjnej z tytułu naruszenia obowiązku zarejestrowania pojazdu prowadzi do wniosku, że należy w tym przypadku odróżnić dwie sytuacje, a mianowicie pierwszą, w której wierzycielem obowiązku jest starosta powiatowy, a także drugą, w której wierzycielem obowiązku jest prezydent miasta. Starosta, jak wynika z art. 19 u.p.e.a., nie może występować w charakterze organu egzekucyjnego należności pieniężnych. W sytuacji, w której decyzja o nałożeniu przedmiotowej kary administracyjnej w pierwszej instancji będzie wydana przez starostę, organem właściwym do prowadzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego będzie naczelnik urzędu skarbowego (art. 19 § 1 u.p.e.a.). W przypadku, w którym decyzję o nałożeniu przedmiotowej kary w pierwszej instancji wyda prezydent miasta, konieczne będzie stwierdzenie, czy zastosowanie przy ustalaniu właściwości organu egzekucyjnego będzie miał art. 19 § 2 u.p.e.a., zgodnie z którym organem egzekucyjnym w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym będzie organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach, oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego (art. 19 § 1 u.p.e.a.), w przypadku egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalenia lub określenia i pobierania jest właściwy ten organ²³. W tego typu przypadkach może zatem wystąpić często spotyka-

²¹ Szerzej na temat wierzyciela zob. P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017, s. 54 i n.

²² Zob. art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 920).

²³ W tym przypadku chodzi o gminy, które uzyskały kompetencje w tym zakresie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. 1995, nr 141, poz. 692). Na mocy tej ustawy do kompetencji tych organów przeszły z urzędów skarbowych kompetencje do prowadzenia egzekucji należności pieniężnych w zakresie należności z tytułu podatków i opłat, dla których organ gminy jest właściwy do ich ustalenia i pobrania. Wprawdzie regulacja, na podstawie której duże miasta nabyły kompetencje w tym zakresie, przestała obowiązywać w związku z reformą samorządową lat 1998/1999, jednak na mocy art. 87 i 88 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872 ze zm.) kompetencje te pozostały zadaniami miast, które uczestniczyły wcześniej w programie pilotażowym. Szerzej na ten temat zob. T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Organ gminy jako organ egzekucyjny należności*

Uwaga: Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

na w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych sytuacja, w której wierzyciel będzie jednocześnie występował w charakterze organu egzekucyjnego (w odniesieniu do prezydentów miast, do których ma zastosowanie art. 19 § 2 u.p.e.a.) bądź konieczne będzie wystąpienie do naczelnika urzędu skarbowego jako właściwego organu egzekucyjnego z wnioskiem o wszczęcie postępowania (w pozostałych przypadkach)²⁴.

Do postępowania egzekucyjnego należności wynikającej z decyzji o nałożeniu kary administracyjnej z tytułu niewykonania przez właściciela pojazdu obowiązku jego zarejestrowania będą miały zastosowanie przepisy ustawy egzekucyjnej regulujące postępowanie egzekucyjne, a w szczególności przepisy działu II ustawy normujące egzekucję należności pieniężnych. Zróżnicowanie organów egzekucyjnych, o którym była mowa wyżej, może jednak rzutować na dalsze komplikacje związane z zastosowaniem środków egzekucyjnych. Zgodnie z art. 19 § 2 u.p.e.a. prezydenci miast jako organy egzekucyjne są bowiem uprawnieni do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych należności pieniężnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości. Jeżeli więc konieczne byłoby zastosowanie tego szczególnie dotkliwego środka egzekucyjnego (wydaje się to mało prawdopodobne, biorąc pod uwagę maksymalną wysokość przedmiotowej kary), to konieczne będzie wystąpienie o zastosowanie tego środka do naczelnika urzędu skarbowego.

PODSUMOWANIE

Nałożenie kary administracyjnej w sytuacji braku zrealizowania obowiązku jest obligatoryjne. Z jednej strony starosta nie ma możliwości odstąpienia od wymierzenia kary, został bowiem wprowadzony „sztywny” instrument prawnofinansowy mający na celu realizację obowiązku rejestracyjnego. W powyższym zakresie należy pozytywnie ocenić wprowadzoną instytucję. Z drugiej strony na starostę zostały nałożone dodatkowe obowiązki administracyjne w zakresie konieczności prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary. Niewątpliwie, przynajmniej w pierwszym okresie obowiązywania regulacji, będzie to pociągać wyzwania organizacyjne spoczywające na starostwach powiatowych.

W pewnej perspektywie czasowej rzeczą interesującą będzie przeprowadzenie badań ilościowych w zakresie dokonywanych rejestracji oraz liczby i wysokości nakładanych kar administracyjnych i ich znaczenia jako dochodu powiatu, a także zbadanie, jak przewidziana kara wpłynęła na realizację obowiązku rejestracji pojazdu.

Wprowadzenie regulacji należy uznać za uzasadnione, gdyż wzmacnia pozycję organu administracji publicznej względem podmiotów, które nie wykonują ustawowych obowiązków w zakresie rejestracji pojazdu. Wydaje się, że pewną trudność, przynajmniej w pierwszym okresie obowiązywania omawianej instytucji, stanowić będzie kwestia ustalenia wysokości nakładanej kary. Wprowadzenie „widełek” w zakresie jej wysokości może bowiem spowodować odmienną praktykę w zakresie wymierzania jej wysokości przez różne organy. Wydaje się jednak, że w dłuższej perspektywie ten problem zostanie rozstrzygnięty poprzez utrwalenie praktyki orzeczniczej.

pieniężnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenie przeszłości, wnioski na przyszłość*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2016, s. 135 i n.

²⁴ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *op. cit.*, s. 79.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2016.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020.
- Jędrzejewski T., Rączka P., *Organ gminy jako organ egzekucyjny należności pieniężnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenie przeszłości, wnioski na przyszłość*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2016.
- Kornberger-Sokołowska E., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2019.
- Majka P., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020.
- Mansour S., Zarei M., *A multi-period reverse logistics optimisation model for end-of-life vehicles recovery based on EU Directive*, "International Journal of Computer Integrated Manufacturing" 2008, vol. 21(7), DOI: <https://doi.org/10.1080/09511920701685325>.
- Matan A., [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Kraków 2005.
- Mazzanti M., Zoboli R., *Economic instruments and induced innovation: The European policies on end-of-life vehicles*, "Ecological Economics" 2006, vol. 58(2), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2005.06.008>.
- Ofiarski Z., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019.
- Rączka P., Jędrzejewski T., *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017.
- Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2.
- Stefański R., *Komentarz do art. 71*, [w:] *Prawo o ruchu drogowym*, LEX/el. 2008.
- Veloso Giribaldi N., *El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio*, "Revista de Derecho" 2019, vol. 18(36).
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.

NETOGRAFIA

- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3495 z dnia 5 czerwca 2019 r., www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3495 [dostęp: 10.02.2021].

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1427).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. 2021, poz. 281).
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. 1995, nr 141, poz. 692).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 110).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1325).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 920).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 38).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 305).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1579).