

MATEUSZ KARCIARZ*, MACIEJ KIEŁBUS**

**DZIAŁANIE LUB ZANIECHANIE ORGANU
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
JAKO PRZESŁANKA WYŁĄCZAJĄCA
ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNĄ
NA PRZYKŁADZIE OPŁATY PODWYŻSZONEJ
ZA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA
W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

**ACTS AND OMISSIONS OF A PUBLIC AUTHORITY
AS A CONDITION EXCLUDING ADMINISTRATIVE
RESPONSIBILITY ON THE EXAMPLE OF INCREASED
ENVIRONMENTAL FEES IN THE JURISDICTION
OF ADMINISTRATIVE COURTS**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.006>

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy szczególnie istotnej z punktu widzenia odpowiedzialności administracyjnej problematyki działania lub zaniechania

* Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

** Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.



organu administracji publicznej jako przesłanki wyłączającej tę właśnie odpowiedzialność. Tytułowe zagadnienie zostało przedstawione na przykładzie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska, uregulowanej przepisami ustawy – Prawo ochrony środowiska. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie wskazuje na istotne rozbieżności zwłaszcza w kontekście obiektywnego/subiektywnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej. Rozbieżności te są w szczególności konsekwencją braku ustawy regulującej w sposób generalny problematykę sankcji administracyjnych, próbują rozwiązać autorzy niniejszego opracowania, wzmacniając swoje tezy dotychczas wypracowanym dorobkiem doktryny w tym zakresie.

Słowa kluczowe

Działanie lub zaniechanie; organy administracji publicznej; odpowiedzialność administracyjna; opłata podwyższona za korzystanie ze środowiska; pozwolenie zintegrowane; orzecznictwo sądów administracyjnych.

ABSTRACT

The article concerns, particularly important from the point of view of administrative responsibility, the issue of acts and omissions of a public authority as a condition excluding this responsibility. The title question is presented on the example of increased environmental fees, which are regulated in the EPA. The analysis of the jurisdiction of administrative courts in this area shows significant differences, especially in the context of the objective/subjective nature of administrative responsibility. The authors of this paper are trying, by strengthening their thesis based on the current achievements of the doctrine in this area, to eliminate these differences, which are the consequence of the lack of an act regulating the issue of administrative sanctions in general.

Keywords

Acts and omissions; increased environmental fees; public authorities; administrative responsibility; integrated permission; jurisdiction of administrative courts.



1. WSTĘP

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie problematyki dopuszczalności wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej (karno-administracyjnej) z uwagi na działanie lub zaniechanie organu administracji publicznej na przykładzie wymierzania jednego z rodzajów sankcji administracyjnych występujących w prawie ochrony środowiska – opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska – uregulowanej przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹. Wobec braku ustawy regulującej w sposób generalny problematykę sankcji administracyjnej to na przedstawicielach doktryny i sądownictwa administracyjnego spoczął obowiązek ustalenia, czy w przypadku popełnienia przez podmiot administrowany deliktu administracyjnego okolicznością wyłączającą jego odpowiedzialność administracyjną może być działanie lub zaniechanie organu administracji publicznej, które doprowadziło bądź przyczyniło się do popełnienia deliktu.

2. OPŁATA PODWYŻSZONA ZA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA

Prawo ochrony środowiska przewiduje szereg sankcji administracyjnoprawnych za nierealizowanie określonych w nim obowiązków. Jedną z nich stanowi opłata podwyższona za korzystanie ze środowiska.

Przepisy p.o.ś. w sposób wyraźny rozróżniają dwie grupy opłat ponoszonych przez podmioty korzystające ze środowiska – tzw. opłaty „zwykłe” oraz opłaty podwyższone². Opłaty „zwykłe” ponoszone są przez podmioty korzystające ze środowiska niezależnie od tego, czy do takiego korzystania koniecz-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.; dalej: p.o.ś.

² P. Smoleń, *Instrumenty finansowo-prawne w ochronie środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, J. Stelmasiak (red.), Warszawa 2010, s. 187.



na jest stosowna decyzja administracyjna. Innymi słowy, opłaty „zwykle” ponoszone są zarówno wtedy, gdy przepisy nie wymagają uzyskania stosownej decyzji, jak i wtedy, gdy decyzja ta jest wymagana i podmiot korzystający ze środowiska uzyskał ją we właściwym trybie. Z kolei opłaty podwyższone dotyczą tylko działalności, dla której prowadzenia wymagane jest posiadanie odpowiedniej decyzji, której podmiot korzystający ze środowiska, pomimo ciężącego na nim obowiązku, nie uzyskał.

Analiza przepisów dotyczących „opłat podwyższonych” wskazuje, iż ustawodawca przewidział nakładanie tej sankcji za formalny brak wymaganej prawem decyzji administracyjnej³. Bez znaczenia w tym przypadku pozostaje okoliczność, czy działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska narusza normy prawne zapewniające ochronę środowiska. Należy przy tym wskazać, że zdaniem W. Radeckiego opłaty podwyższone są środkami odpowiedzialności prawnej w przeciwieństwie do opłat „zwykłych”, które, jak słusznie autor przyjął, nie są formą odpowiedzialności administracyjnej⁴.

3. CHARAKTER SANKCJI

W doktrynie i orzecznictwie od lat prezentowane są rozbieżne poglądy dotyczące charakteru powyższych sankcji (czy mają one charakter „obiektywny”, czy też „subiektywny”), a w konsekwencji dotyczące tego, czy organy wymierzające sankcję mają za zadanie wyłącznie stwierdzić naruszenia przepisów sankcjonowanych i wymierzyć przewidzianą przez prawo sankcję, czy też dodatkowo zobligowane są do ustalenia przyczyn popełnienia deliktu administracyjnoprawnego i ustalenia, czy miał on charakter zawiniony przez podmiot administrowa-

³ A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 230.

⁴ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79.



ny. Rozstrzygnięcie tej kwestii ma fundamentalne znaczenie, gdyż prowadzi do odpowiedzi na pytanie, czy podmiot administrowany ponosi odpowiedzialność administracyjnoprawną wyłącznie za swoje działanie/zaniechanie, czy też za działanie/zaniechanie innych podmiotów, w tym organów administracji publicznej.

4. STANOWISKO ORZECZNICTWA

Stanowisko sądów administracyjnych jest w przedmiotowej kwestii niejednolite, aczkolwiek w ostatnim czasie coraz mniej zwolenników zdaje się mieć koncepcja „obiektywnej” odpowiedzialności oderwanej od przyczyn popełnienia deliktu.

Sądy administracyjne w szeregu orzeczeń stwierdziły bowiem, że odpowiedzialność administracyjna w analizowanym zakresie nie ma charakteru bezwzględnie obiektywnego i w ściśle określonych przypadkach istotny jest brak winy po stronie podmiotu korzystającego ze środowiska przy braku stosownej decyzji zezwalającej na korzystanie ze środowiska w określonym w niej zakresie.

Jednym z kluczowych dla tej linii interpretacyjnej orzeczeń jest uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 21 grudnia 1998 r.⁵ W uchwale tej stwierdzono, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego w postaci uzyskania wymaganego przepisami prawa zezwolenia na korzystanie ze środowiska, musi mieć możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Odrzucenie takiego poglądu w ocenie NSA mogłoby prowadzić w poszczególnych sprawach do kolizji z szeregiem konstytucyjnych zasad, takich jak zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada bezpieczeństwa prawnego, czy też zasada sprawiedliwości. Powyższe doprowadziło NSA do stwierdzenia, że

⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 21 grudnia 1998 r., sygn. OPS 13/98, CBOSA.



w sprawie o wymierzenie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska, gdy podmiot korzystający ze środowiska nie ma decyzji zezwalającej na korzystanie ze środowiska, nie można całkowicie abstrahować od przyczyn i okoliczności, z powodu których podmiot ten nie ma takiej decyzji. Jednakże okoliczność niezafatwienia przez właściwy organ sprawy o wydanie decyzji w przedmiocie zezwolenia na korzystanie ze środowiska nie może stanowić wyłącznej podstawy do zaniechanie stosowania przepisów dotyczących wymierzania opłaty podwyższonej, ponieważ stwierdzenie, czy strona nie ponosi odpowiedzialności za to, że nie ma stosownej decyzji musi nastąpić indywidualnie w każdej sprawie, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, których dopiero łączna ocena może doprowadzić do wniosku, że w tej właśnie konkretnej sprawie wymierzenie opłaty podwyższonej (a więc sankcji administracyjnej o charakterze represyjnym) byłoby nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Powyższy sposób interpretacji został także przyjęty przez NSA w innych orzeczeniach, czego przykładem może być wyrok z dnia 1 czerwca 2010 r., w którym sąd odniósł się do znaczenia pojęcia „braku wymaganego pozwolenia”, o którym mowa w art. 276 ust. 1 p.o.ś.⁶ W wyroku tym NSA stwierdził, że przy określaniu znaczenia tego pojęcia należy oprzeć się nie na wykładni językowej, ale na wykładni systemowej, ponieważ trzeba wziąć pod uwagę również przyczyny braku tego pozwolenia oraz ustalić przesłanki, które to spowodowały. NSA zauważył również, że pojęcie „braku wymaganego pozwolenia” w przypadku wcześniejszego posiadania takiego pozwolenia, które wygasło z upływem okresu, na jaki zostało wydane, powinno być oceniane pod kątem zarówno skutku materialnoprawnego (wygaśnięcie uprawnień do korzystania ze środowiska w określonym zakresie), jak również procesowego (brak decyzji administracyjnej w ogóle), gdyż wystąpienie choćby jednego z nich nie wystarczy do nałożenia przez właściwy organ opłat podwyższonych.

⁶ Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 871/09, CBOSA.



Stanowisko, iż w celu określenia znaczenia pojęcia „braku wymaganego pozwolenia” należy oprzeć się na wykładni systemowej, można odnaleźć również w innych orzeczeniach sądów administracyjnych⁷.

Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że sam fakt korzystania z zasobów środowiska bez wymaganego prawem pozwolenia nie jest wystarczającą przesłanką zastosowania sankcji w postaci opłaty podwyższonej, gdyż dokonując wykładni przepisów p.o.ś. dotyczących opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska, nie można abstrahować od celu regulacji, jakim jest zdyscyplinowanie podmiotów korzystających ze środowiska do uzyskania pozwolenia na niekorzystne emisje, aby umożliwić kontrolę tego zjawiska⁸. W konsekwencji sądy administracyjne wskazywały, iż należy zindywidualizować przypadki braku pozwolenia, bo w każdym indywidualnym przypadku organ administracji obowiązany jest zbadać, czy korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia wynika z działania lub zaniechania korzystającego.

Z uwagi na liczne rozbieżności występujące w orzecznictwie sądów administracyjnych na temat charakteru odpowiedzialności administracyjnej przy nakładaniu na podmiot korzystający ze środowiska bez stosownego pozwolenia opłaty podwyższonej NSA podjął w dniu 12 grudnia 2011 r. kolejną uchwałę w tym zakresie⁹. Nowa uchwała została podjęta z uwagi na zmianę stanu prawnego w analizowanym zakresie – przed wejściem w życie przepisów p.o.ś. kwestie związane z przyznawaniem decyzji na korzystanie ze środowiska uregulowane były w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. W uchwale tej NSA ponownie stwierdził, że w sprawie o wymierzenie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, na pod-

⁷ Por. np.: wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 785/09, CBOSA.

⁸ Np.: wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 maja 2008 r., sygn. II SA/Łd 237/08, CBOSA.

⁹ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. II OPS 2/11, CBOSA.



stawie art. 276 ust. 1 p.o.ś., przyczyna braku pozwolenia może mieć znaczenie, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie pozwolenia na kolejny okres. Jednocześnie NSA, posługując się pośrednio argumentami zawartymi w swojej uchwale z 1998 r.¹⁰, wskazał na kilka zasadniczych, jego zdaniem, kwestii związanych z wymierzaniem opłaty podwyższonej.

Zdaniem NSA mimo tego, że niezafatwienie przez właściwy organ administracji publicznej w terminie sprawy o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska we wnioskowanym zakresie, nie wyłącza samo przez się zastosowania art. 276 ust. 1 p.o.ś., to nie można jednak całkowicie pomijać przyczyn i okoliczności prawnych i faktycznych, które to niezafatwienie sprawy spowodowały¹¹.

NSA zwrócił także uwagę, iż organ wydając decyzję w przedmiocie opłaty podwyższonej, powinien uwzględniać nie tylko fakt, czy podmiot korzystający ze środowiska wystąpił o wydanie pozwolenia, jak i czy wniosek był kompletny oraz kiedy podmiot wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia, lecz także czy jest to decyzja nieostateczna, czy też ostateczna, lecz zaskarżona do sądu administracyjnego, co oznacza, że do przesłanki „braku wymaganego pozwolenia” należy zastosować nie tylko wykładnię językową, ale także wykładnię systemową i celowościową¹².

Podkreślić jednakże należy, iż powyższa interpretacja nie jest jedyną, z jaką można się spotkać w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego przykładem mogą być chociażby dwa orzeczenia WSA w Poznaniu uchylane następczo przez NSA¹³.

Orzeczenia te wpisują się w występującą linię orzecniczą, zgodnie z którą art. 276 ust. 1 p.o.ś. wskazuje na konieczność

¹⁰ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 21 grudnia 1998 r., sygn. OPS 13/98, CBOSA.

¹¹ Ibidem.

¹² Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. II OPS 2/11, CBOSA.

¹³ Np. uchylone przez NSA wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. IV SA/Po 279/12, czy też WSA w Poznaniu z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. IV SA/Po 280/12; oba dostępne w CBOSA.



uiszczenia opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska w przypadku takiego działania bez wymaganego zezwolenia bez względu na przyczyny i okoliczności, które do tego doprowadziły. Właściwy organ administracji publicznej nie jest uprawniony do jakiegokolwiek działania zmierzającego do odstąpienia od wymierzenia tej opłaty albo jej obniżenia.

Takie też stanowisko zajął w swoim wyroku z dnia 21 kwietnia 1998 r. NSA¹⁴. Stwierdził on, że przepisy dotyczące nałożenia na podmiot korzystający ze środowiska opłaty podwyższonej w przypadku braku stosownej decyzji zezwalającej na korzystanie ze środowiska zostały oparte na konstrukcji przesłanek obiektywnych – skutkowych, których istnienie warunkuje w sposób bezwzględny określone w tych przepisach konsekwencje, niezależnie od braku po stronie danego podmiotu zawinienia¹⁵. Ponadto NSA stwierdził, że określone przepisami środki ekonomiczne ochrony środowiska nie mogą zostać uszczuplone m.in. przez wadliwe funkcjonowanie organów administracji publicznej, ponieważ wpływy z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska mają służyć finansowaniu ochrony środowiska, a skoro podmiot korzystając ze środowiska, powoduje pogorszenie jego stanu i ponadto czyni to z naruszeniem wymogu posiadania stosownego zezwolenia, to musi z tego tytułu ponosić przewidziane przepisami prawa konsekwencje w postaci opłaty podwyższonej¹⁶. Jeżeli zaś konsekwencje braku pozwolenia na korzystanie ze środowiska byłyby wynikiem zawinienia organów administracji publicznej, to do naprawienia zaistniałej szkody w postaci opłaty podwyższonej, właściwe byłyby przepisy Kodeksu cywilnego i droga przed sądem powszechnym¹⁷.

W podobny sposób na temat środków finansowo-prawnych w ochronie środowiska wypowiedział się NSA w innym ze swoich wyroków¹⁸. NSA stwierdził, że odpowiedzialność pod-

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1998 r., sygn. IV SA 998/96, CBOSA.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 14 października 1998 r., sygn. IV SA 1792/96, LEX nr 45145.



miotów korzystających ze środowiska za naruszenie przepisów dotyczących zezwoleń na korzystanie ze środowiska jest niezależna od winy¹⁹. Z kolei odstąpienie przez właściwy organ administracji publicznej od wymierzenia kary w przypadku, gdy jest ona obligatoryjna, stanowiłoby rażące naruszenie zawartej w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁰ zasady, iż organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Ewentualna beczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego, która prowadzi do niewydania decyzji administracyjnej zezwalającej na korzystanie ze środowiska w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jest wyłącznie podstawą do ewentualnego skarżenia do sądu administracyjnego tej beczynności (przewlekłości)²¹.

Również w wyroku z dnia 13 listopada 1997 r.²² NSA stwierdził, że organ orzekający w sprawie ustalenia opłaty za korzystanie ze środowiska bez stosownego zezwolenia nie ma możliwości odstąpienia od wymierzenia tej opłaty bądź ograniczenia jego wysokości i to niezależnie od okoliczności.

W orzecznictwie NSA wskazuje się także na stanowisko, iż przepis art. 276 ust. 1 p.o.ś. nie uzależnia obowiązku ponoszenia opłat podwyższonych od tego, z jakich przyczyn podmiot korzystający ze środowiska bez pozwolenia nie miał tego pozwolenia również ze względu na czynności i akty wydane przez inne organy administracji publicznej²³. Ponadto, zdaniem sądów administracyjnych, przeciwko wykładni tego przepisu zezwalającej w niektórych przypadkach na odstąpienie od wymierzenia

¹⁹ Ibidem; w swoim orzeczeniu NSA podkreślił ponadto, że teza o obiektywnym (niezależnym od winy) charakterze administracyjnych kar pieniężnych, występujących w przepisach dotyczących ochrony środowiska, jest w pełni ugruntowana w sądownictwie administracyjnym, powołując się przy tym na dwa wyroki NSA: z dnia 6 maja 1987 r., sygn. I SA 741/82 oraz z dnia 3 stycznia 1983 r., sygn. I SA 1517/83, oba wyroki niepublikowane.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.; dalej: k.p.a.

²¹ Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 1996 r., sygn. IV SA 1123/94, wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1997 r., sygn. IV SA 1321/95, wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1997 r., sygn. IV SA 1682/95, wszystkie niepublikowane oraz wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1998 r., sygn. IV SA 998/96, CBOSA.

²² Wyrok NSA z dnia 13 listopada 1997 r., sygn. IV SA 127/96, niepubl.

²³ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1823/08, CBOSA.



podmiotowi korzystającemu ze środowiska opłaty podwyższonej świadczy również zasada praworządności, z której wynika, że organy administracji (i nie tylko one) zobowiązane są z urzędu do przestrzegania przepisów prawa²⁴. Powołując się również na piśmiennictwo sądy zauważają, że skoro przepisy te nie przewidują możliwości odstąpienia od obowiązku wniesienia opłat podwyższonych, oznacza to, że ustawodawca po prostu ich nie przewidział i nie mogą być one wyinterpretowane, ponieważ system prawny w założeniu jest kompletny²⁵. Zdaniem NSA w takim wypadku nie jest dopuszczalne przenoszenie instytucji stanu wyższej konieczności, charakterystycznej dla prawa cywilnego oraz karnego, na grunt prawa administracyjnego, które kreuje obowiązki publicznoprawne²⁶.

W innym ze swoich wyroków NSA zauważył ponadto, iż samo tylko korzystanie ze środowiska bez pozwolenia lub innej decyzji pociąga za sobą konieczność poniesienia opłaty podwyższonej, ponieważ przepis art. 276 ust. 1 p.o.ś. brzmi „ponosi” opłatę podwyższoną, a ustawodawca nie używa sformułowania np. „może ponieść”, „organ może wymierzyć” itp.²⁷

Pogląd, iż obowiązek uiszczenia opłaty podwyższonej za brak wymaganego pozwolenia na korzystanie ze środowiska ma charakter bezwzględnie obiektywny, niezależny od winy, znaleźć można również w nowszym orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. I tak, WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 marca 2006 r.²⁸ stwierdził, że przepisy p.o.ś. dotyczące opłaty podwyższonej wiążą odpowiedzialność administracyjną w tym zakresie z samym faktem naruszenia wymagania ochrony środowiska poprzez korzystanie z jego zasobów bez koniecznego pozwolenia, gdyż w świetle tych regulacji bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy korzystanie ze środowiska bez wy-

²⁴ Ibidem.

²⁵ Tak np.: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 543 oraz J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 483.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1823/08, CBOSA.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 30 września 2010 r., sygn. II OSK 1401/09, CBOSA.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2006 r., sygn. IV SA/Wa 749/05, CBOSA.



maganego pozwolenia wynika z winy korzystającego podmiotu. Podobne stanowisko zajął również WSA w Łodzi²⁹ oraz WSA w Poznaniu³⁰.

5. STANOWISKO DOKTRYNY

Brak pozwolenia na korzystanie ze środowiska jako przesłanka zastosowania sankcji administracyjnej interpretowany jest także rozbieżnie w doktrynie i piśmiennictwie. Według pierwszego stanowiska bez znaczenia jest powód nieposiadania przez podmiot korzystający ze środowiska odpowiedniego pozwolenia. Istotny jest fakt jego braku, gdyż przepisy dotyczące opłaty podwyższonej, będącej sankcją administracyjną, dotyczą odpowiedzialności administracyjnej, która ma charakter obiektywny.

Brak wymaganego przez podmiot korzystający ze środowiska pozwolenia nie zwalnia go od poniesienia opłaty podwyższonej, także wówczas, gdy przyczyną braku pozwolenia jest zawiniona przez właściwy organ zwłoka w załatwieniu wniosku o wydanie decyzji udzielającej pozwolenia. Ewentualne konsekwencje w postaci obowiązku uiszczenia przez podmiot korzystający ze środowiska, a nieposiadający odpowiedniego pozwolenia opłaty podwyższonej, będące wynikiem zawinienia właściwego organu administracji publicznej, mogą być przedmiotem dochodzenia roszczeń na drodze cywilnoprawnej przed sądami powszechnymi³¹.

Według drugiego poglądu podmiot korzystający ze środowiska, który nie dopełnił obowiązku uzyskania odpowiedniej decyzji administracyjnej udzielającej pozwolenia, musi

²⁹ Patrz np.: wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Łd 302/12 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Łd 303/12, oba dostępne w CBOSA.

³⁰ Patrz np.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2011 r., sygn. IV SA/Po 446/11, CBOSA.

³¹ Patrz np.: K. Gruszecki, *Komentarz do art. 276*, [w:] idem, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.



mieć możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie tego obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności, a więc np. zwłoki właściwego organu administracji publicznej³². Zdaniem W. Radeckiego w takim przypadku należałoby uznać istnienie pewnej fikcji prawnej, która zakładałaby, że podmiot korzystający ze środowiska ma decyzję udzielającą pozwolenia na korzystanie ze środowiska, co powinno wykluczyć możliwość zastosowania w stosunku do tego podmiotu opłat podwyższonych. Autor zastrzega jednak, że fikcja ta znajdowałaby zastosowanie tylko do podmiotów, które miały wcześniej odpowiednie pozwolenie i wystąpiły o wydanie następnego na co najmniej 4 miesiące przed upływem ważności poprzedniego³³. W piśmiennictwie wskazuje się również, iż istnieje możliwość odstąpienia od ponoszenia opłaty podwyższonej w sytuacji wykazania, że uczyniło się wszystko, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić³⁴.

Wina jako przesłanka odpowiedzialności administracyjnej w przypadku wymierzenia podmiotowi korzystającemu ze środowiska bez stosownego pozwolenia opłaty podwyższonej od wielu lat budzi sporo kontrowersji. Wątpliwości na temat tego, czy subiektywne okoliczności mogą wyłączyć odpowiedzialność podmiotu za brak stosownego pozwolenia, widoczne są również w przypadku pozostałych przepisów p.o.ś. dotyczących administracyjnych kar pieniężnych³⁵.

³² T. Czech, *Odpowiedzialność za opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2009, nr 2, s. 31 i nast.

³³ W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska w praktyce (100 pytań – 100 odpowiedzi)*, Wrocław 1994, s. 41–43.

³⁴ E. K. Czech, *Spór wokół powinności ponoszenia opłat podwyższonych w prawie ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2, s. 223.

³⁵ Patrz np. W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6; W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4.



6. PODSUMOWANIE

Dokonany przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje na znaczące rozbieżności w tym zakresie. Ich wyeliminowanie wymaga uregulowania przez ustawodawcę nie tylko kwestii charakteru odpowiedzialności administracyjnej, czy to ogólnie dla całej gałęzi prawa administracyjnego, czy też osobno dla poszczególnych rodzajów sankcji administracyjnych występujących na gruncie poszczególnych ustaw, ale również samego pojęcia sankcji administracyjnej, jej elementów konstrukcyjnych i zasad jej wymierzania w celu uniknięcia dalszych rozbieżności interpretacyjnych w powyższym zakresie. Regulacja taka przyczyni się bowiem do budowy zaufania podmiotów administrowanych do władzy publicznej.

Regulacja ta powinna w sposób jednoznaczny określać, iż podmioty administrowane nie ponoszą odpowiedzialności administracyjnoprawnej za działania lub zaniechania organów administracji publicznej. Zdecydowane rozstrzygnięcie ustawodawcy w tym zakresie powinno zakończyć spór, którego istota została przybliżona w niniejszym artykule.

W przeszłości występowały próby ujednoczenia i zdefiniowania tych pojęć. Jedną z tych prób był wniesiony do Sejmu w grudniu 2010 r. projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego³⁶. Mimo wielu głosów poparcia idei ujednoczenia i kodyfikacji prawa administracyjnego³⁷ zarówno wspomniany projekt, jak i poprzedzające go projekty w tym samym zakresie³⁸ nie doszły do skutku z uwagi na zbyt dużą krytykę

³⁶ Projekt ten został przedstawiony przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka dnia 29 grudnia 2010 r., Sejm RP, VI Kadencja, Druk nr 3942.

³⁷ Patrz: J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2.

³⁸ Wcześniej stworzono trzy takie projekty: pierwszy w 1988 r., drugi w 1997 r. i trzeci w 2008 r. Ten ostatni (którego prawie w ogóle niezmiennym powtórzeniem jest projekt z 2010 r.) został przygotowany i przedstawiony przez zespół ekspertów działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich – projekt ustawy dostępny w *Biuletynie Rzecznika Praw Obywatelskich*, nr 60, Warszawa 2008.



i wskazywane błędy nie tylko w założeniach, ale również w treści projektowanych zapisów³⁹.

Przedmiotowa kwestia powinna zostać uregulowana w ustawie ogólnej odnoszącej się do sankcji administracyjnych. Niepożądanym zjawiskiem byłoby bowiem podejmowanie prób zmierzających do tworzenia kazuistycznej regulacji tej materii w ustawach szczególnych dotyczących poszczególnych sankcji administracyjnych. Jedynie taka ogólna (i wspólna dla wszystkich sankcji) regulacja pozwoli na stworzenie gwarancji procesowych dla podmiotów administrowanych, w tym podmiotów korzystających ze środowiska.

Mimo wspomnianych wyżej „niedoskonałości” projektów wskazać należy, z uwagi na przedmiot niniejszego artykułu, na kwestie związane z sankcjami administracyjnymi. Projekt ustawy z 2010 r. proponował m.in. wprowadzenie definicji sankcji administracyjnej, którą określał jako „dolegliwość o charakterze pieniężnym lub innym, stosowaną przez organ administracji publicznej z powodu naruszenia prawa”⁴⁰. Projekt nie zakładał stworzenia, na wzór innych kodeksów (np. kodeksu karnego), katalogu sankcji występujących w prawie administracyjnym. Włączono za to do niego rozdział poświęcony ogólnym zasadom postępowania przez organy administracji publicznej przy wymierzaniu sankcji administracyjnych, będący realizacją zasad określonych w Rekomendacji nr R (91) 1 Komitetu Ministrów

³⁹ Najszersza krytyka dotycząca najnowszego komisyjnego projektu ustawy z grudnia 2010 r. płynęła ze strony Rady Ministrów. Patrz: stanowisko Rządu do projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, do druku nr 3942, VI Kadencja, dostępne pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/F6BECEA66429DB4DC12578CE-00356081?OpenDocument> [dostęp: 10-03-2015]. Również opinie sporządzone na zlecenie Biura Analiz Sejmowych przez prof. J. Zimmermanna ([http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/30CBB20EB765512AC1257878003D1ABD/\\$file/i322_10.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/30CBB20EB765512AC1257878003D1ABD/$file/i322_10.rtf)) [dostęp: 10-03-2015] oraz prof. J. Bocia: ([http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/30CBB20EB765512AC1257878003D1ABD/\\$file/i322-10.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/30CBB20EB765512AC1257878003D1ABD/$file/i322-10.rtf)) [dostęp: 10-03-2015] w sposób krytyczny odnosiły się do sposobu regulacji tej materii.

⁴⁰ Art. 5 ust. 1 pkt 6 projektu ustawy.



dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych przyjętej 13 lutego 1991 r.⁴¹

Przepisy ww. rozdziału miały stanowić swego rodzaju część ogólną regulacji tworzących podstawę do nakładania przez organy administracji publicznej różnych typów kar i innego typu dolegliwości stanowiących sankcję za naruszenie przepisów prawa administracyjnego⁴².

Mimo że projekt ten był rezultatem w głównej mierze dorobku zarówno doktryny prawa administracyjnego, jak również orzecznictwa sądownictwa administracyjnego, mającym na celu poprawę standardów ochrony praw jednostki w jej kontaktach z administracją publiczną, z uwagi na zbyt dużą krytykę braku spójności jego przepisów oraz wniesienie go do Sejmu pod koniec jego VI kadencji nie miał szans na wejście do polskiego porządku prawnego. Wskazać należy jednak, że proponowane w Przepisach ogólnych prawa administracyjnego zapisy dotyczące m.in. sankcji administracyjnych, mogłyby się przyczynić do wyeliminowania wątpliwości w przedstawionym w niniejszym artykule zakresie na temat wymierzania opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska.

BIBLIOGRAFIA

- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Czech E. K., *Spór wokół powinności ponoszenia opłat podwyższonych w prawie ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2.
- Czech T., *Odpowiedzialność za opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 2.

⁴¹ Oficjalna nazwa: Recommendation No. R (91) 1 of The Committee of Ministers to Member States of Administrative Sanctions – polskie tłumaczenie: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132.

⁴² Patrz: uzasadnienie do projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Sejm RP, VI Kadencja, Druk nr 3942, s. 21.



- Fill W., *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.
- Radecki W., *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Radecki W., *Prawo ochrony środowiska w praktyce (100 pytań – 100 odpowiedzi)*, Wrocław 1994.
- Stelmasiak J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4.
- Zimmermann J., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2.

Kontakt – e-mail:

Mateusz Karciarz: mateusz.karciaz@amu.edu.pl

Maciej Kielbus: mkielbus@amu.edu.pl

