

MARIUSZ BARAN*

**GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z DNIA 22 GRUDNIA 2011 R., II OSK 1729/10**

**COMMENTARY ON THE JUDGEMENT
OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
OF 22 DECEMBER 2011, II OSK 1729/10**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.012>

STRESZCZENIE

Przedmiotem glosy jest analiza przepisu art. 318 ust. 1 p.o.ś., który stanowi, że wniosek o odroczenie terminu płatności opłaty podwyższonej (administracyjnej kary pieniężnej) winien być złożony przed upływem terminu jej płatności. Odpowiedzi wymaga ustalenie charakteru prawnego terminu do złożenia wniosku o odroczenie płatności opłaty podwyższonej, tj. czy ma on charakter terminu prawa ma-

* Doktor nauk prawnych; Katedra Prawa Ochrony Środowiska WPiA Uniwersytetu Jagiellońskiego.



terialnego, czy też jest to termin o charakterze procesowym. Naczelny Sąd Administracyjny w komentowanym orzeczeniu opowiedział się za procesowym charakter tego terminu.

Słowa kluczowe

Postępowanie administracyjne; prawo ochrony środowiska; odroczenie płatności opłaty podwyższonej i administracyjnej kary pieniężnej.

ABSTRACT

Subject of the commentary is the analysis of Article 318 (1) of the EPA, which provides that an application for postponement of payment of an increased environmental fee (administrative civil penalty) should be submitted before the deadline for the payment. That requires the explanation of the legal nature of the deadline for an application for postponement of payment of an increased environmental fee (administrative civil penalty), i.e. whether it is a substantive law or a procedural deadline. In the commented judgement the Supreme Administrative Court is in favour of a procedural deadline.

Keywords

Administrative proceedings; environmental law; postponement of payment of an increased environmental fee and of an administrative civil penalty.

Teza:

„Termin z art. 318 ust. 1 p.o.ś. nie jest terminem materialnoprawnym”.

1. STAN FAKTYCZNY: ROZSTRZYGNIĘCIE ORGANÓW ADMINISTRACJI I POSTĘPOWANIA PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Wyrokiem z dnia 22 grudnia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Gminy Słomniki od wyroku



Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie¹ w sprawie skargi Gminy na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do złożenia wniosku o odroczenie płatności opłaty podwyższonej. Z kolei wyrok Sądu I instancji (WSA Krakowie) oddalił skargę Gminy Słomniki na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymujące w mocy postanowienie Marszałka Województwa Małopolskiego, odmawiające przywrócenia terminu do złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska z tytułu składowania odpadów na składowisku odpadów w Polanowicach przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Słomnikach.

Burmistrz Gminy Słomniki wniósł o przywrócenie uchybionego terminu do złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności wyżej wymienionej opłaty podwyższonej. Argumentował, że w sprawie toczyło się postępowanie administracyjne, które zakończyło się wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie², na mocy którego oddalono skargę Gminy Słomniki na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, utrzymującą w mocy decyzję Marszałka Województwa Małopolskiego o wymierzeniu opłaty podwyższonej. Do czasu wydania tego wyroku strona – podnosił Burmistrz – była przekonana, że opłaty podwyższone są nienależne (gdyż decyzja je wymierzająca nie była ostateczna), w związku z czym nie składała wniosków o odroczenie terminu płatności podwyższonych opłat.

Organ administracji I instancji (Marszałek Województwa) odmówił przywrócenia przedmiotowego terminu. Organ uznał, że zgodnie z art. 318 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³ (zwanej dalej p.o.ś.) wniosek o odroczenie terminu płatności opłaty albo kary powinien być złożony do właściwego organu przed upływem terminu, w którym powinny być one uiszczone. Opłaty za korzystanie ze środowi-

¹ Wyrok z dnia 22 kwietnia 2010 r. II SA/Kr 122/10, CBOSA.

² Wyrok z dnia 28 października 2008 r., II SA/Kr 699/08, CBOSA.

³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2013, poz. 1232.



ska za pierwsze półrocze 2007 r. powinny być uiszczone do końca lipca 2007 r., zatem przedmiotowy wniosek należało złożyć w tym terminie. Od tego postanowienia strona wniosła zażalenie. Zaskarżonym postanowieniem Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy postanowienie Marszałka Województwa. W ocenie organu odwoławczego termin do dokonania czynności z art. 318 ust. 1 p.o.ś. ma charakter materialnoprawny, gdyż decyduje o sytuacji materialnoprawnej podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty lub kary. Uchybienie terminu materialnoprawnego powoduje skutek wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym lub powoduje skutek prawny materialnej trwałości ukształtowanych praw przez wyłączenie dopuszczalności lub zmiany rozstrzygnięcia. Do tego rodzaju terminów przepisy dotyczące przywracania terminów (zawarte w art. 58 – 60 k.p.a.) nie mają zastosowania. Zdaniem organu zachowanie terminu do złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności opłaty, o którym mowa w art. 318 ust. 1 p.o.ś., jest warunkiem materialnoprawnym odroczenia płatności.

W skardze na postanowienie Gmina Słomniki wniosła o jego uchylenie i wskazała, że wniosek o odroczenie terminu płatności opłaty podwyższonej złożony został w terminie. W ocenie skarżącej organ błędnie uznał, że jednym z warunków wydania decyzji o odroczeniu terminu płatności jest zachowanie terminu przewidzianego w ustawie, co powoduje, że termin ten ma charakter materialny, podczas gdy warunki zawarte w art. 318 ust. 6 p.o.ś. są warunkami formalnymi (procesowymi), wymienionymi enumeratywnie w art. 318 ust. 3 p.o.ś. Zarzuciła również, że złożenie wniosku jest typową czynnością procesową, natomiast przepis art. 318 p.o.ś. nie jest *lex specialis* w stosunku do tej regulacji.

Oddalając skargę, WSA w Krakowie podniósł następujące argumenty:

- 1) analiza przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa prowadzi do wniosku, że obowiązek uiszczenia opłaty podwyższonej, tak jak i obowiązek uiszczenia opłaty w wysokości podstawowej, powstaje z mocy samego prawa



(*ex lege*) z upływem ostatniego dnia miesiąca następującego po upływie każdego półrocza;

- 2) termin określony w przepisie art. 318 ust.1 p.o.ś. jest terminem materialnym, określa bowiem termin, w którym podmiot korzystający ze środowiska może wykonać uprawnienie do odmiennego ukształtowania swoich obowiązków finansowych;
- 3) przyczyny, dla których strona skarżąca nie złożyła wcześniej wniosku o odroczenie terminu płatności opłaty podwyższonej (gdyż sądziła, że opłaty podwyższone są nienależne), są prawnie obojętne; istotne było bowiem jedynie ustalenie, że wniosek o odroczenie terminu płatności opłaty podwyższonej został złożony po terminie.

We wniesionej skardze kasacyjnej skarżąca zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 318 ust. 1 p.o.ś. polegające na uznaniu, że termin zawarty w przedmiotowym artykule jest terminem materialnoprawnym oraz
- 2) art. 276 p.o.ś. w związku art. 281 ust. 1 p.o.ś. poprzez uznanie, że zobowiązanie podatkowe do zapłaty opłaty podwyższonej powstaje – na gruncie art. 285 p.o.ś. oraz art. 21 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej – z mocy prawa;
- 3) art. 281 ust. 1 p.o.ś. poprzez dokonanie niewłaściwego odesłania do art. 21 § 1 pkt 1, a co za tym idzie niezastosowanie art. 46 § 1 w związku z art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej.

Naczelny Sąd Administracyjny odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej, podniósł, po pierwsze, że obowiązek uiszczenia opłaty podwyższonej powstaje z mocy prawa, a nie – jak twierdziła skarżąca – z momentem doręczenia decyzji o charakterze konstytutywnym, co wynika także z dyspozycji art. 275, art. 276 ust. 1, art. 281 ust. 2, art. 284 ust. 1 i art. 293 p.o.ś. Po drugie, NSA podkreślił, że nie podziela poglądu Sądu I instancji, że termin z art. 318 ust. 1 p.o.ś. jest terminem materialnoprawnym, sygnalizując jednocześnie, że charakter prawny tego terminu jest kwestią sporną w doktrynie, jak i orzecznictwie. Niemniej ocena charakteru prawnego terminu do złożenia



wniosku o odroczenia płatności opłaty podwyższonej (art. 318 ust. 1 p.o.ś.) i odmienne zapatrywanie na ten problem przez NSA nie miało wpływu na wynik sprawy, z tego też względu (i z nieco innym uzasadnieniem niż orzeczenie Sądu I instancji) skarga kasacyjna Gminy Słomniki została oddalona.

2. PRZEDMIOT GLOSY

Komentowane orzeczenie (wprawdzie na zasadzie *obiter dicta*, czyli poza zasadniczymi argumentami, które legły u podstaw wydania wyroku) dotyczy problemu charakteru prawnego terminu do złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności opłaty podwyższonej (jak i również administracyjnej kary pieniężnej), wynikającego z art. 318 ust. 1 p.o.ś. Przedmiotem glosy będzie analiza treści art. 318 ust. 1 p.o.ś., który stanowi, że wniosek o odroczenie terminu płatności opłaty podwyższonej (administracyjnej kary pieniężnej) winien być złożony przed upływem terminu jej płatności. Odpowiedzi wymaga ustalenie charakteru prawnego terminu do złożenia wniosku o odroczenie płatności orzeczonej opłaty podwyższonej (administracyjnej kary pieniężnej), tj. czy ma on charakter terminu prawa materialnego, czy też jest to termin o charakterze procesowym.

Cel glosy wskazany powyżej wymaga ułożenia jej treści według następującego porządku. Najpierw zostanie scharakteryzowane postępowanie w sprawie odroczenia płatności administracyjnej kary pieniężnej. Następnie w oparciu o kryterium charakteru aktu prawnego, w którym zamieszczono normę prawną oraz kryterium skutków jego upływu, a także w nawiązaniu do poglądów prezentowanych w tym zakresie w literaturze i orzecznictwie sądownoadministracyjnym (a nie są one jednolite), sformułowany zostanie wniosek w odniesieniu do charakteru prawnego terminu do złożenia wniosku o odroczenie terminu uiszczenia opłaty podwyższonej (czy też administracyjnej kary pieniężnej).



3. POSTĘPOWANIE W PRZEDMIOCIE ODROCZENIA PŁATNOŚCI ORZECZONEJ KARY

Odroczenie terminu zapłaty opłaty podwyższonej (administracyjnej kary pieniężnej) następuje na wniosek. Wniosek o odroczenie terminu uiszczenia kary powinien zostać złożony do właściwego organu przed upływem terminu, w którym powinna być ona uiszczona (art. 318 ust. 1 p.o.ś.). Przez właściwy organ należy rozumieć w odniesieniu do opłaty podwyższonej marszałka województwa⁴ (w przypadku administracyjnej kary administracyjnej organem właściwym jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska⁵). Rozstrzygnięcie w przedmiocie odroczenia następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie (o czym poniżej) wzbudza natura terminu do złożenia stosownego wniosku o odroczenie, tj. pojęcie „terminu, w którym powinna być uiszczona” (art. 318 ust. 1 *in fine* p.o.ś.) opłata podwyższona (czy też administracyjna kara pieniężna). W przypadku opłaty podwyższonej powstanie tego zobowiązania, jak i obowiązku jego uiszczenia następuje z mocy prawa, a nie dopiero w wyniku wydania (i doręczenia) decyzji wymiarowej ustalającej wysokość opłaty podwyższonej (w przypadku braku jej dobrowolnego uiszczenia przez podmiot korzystający ze środowiska). Odesłanie zawarte w 281 ust. 1 p.o.ś. do stosowania odpowiednio przepisów działu III Ordynacji podatkowej powoduje odpowiednie zastosowanie znajduje art. 21 o.p. W myśl tego przepisu zobowiązanie podatkowe powstaje bądź to na skutek: 1) wystąpienia określonego zdarzenia albo 2) wydania decyzji ustalającej wymiar podatku. W odniesieniu do opłat podwyższonych obowiązek ich ponoszenia związany jest ze zdarzeniem w postaci emisji (wprowadzanie do środowiska określonych substancji lub energii) do środowiska bez wymaganego pozwolenia (art. 276 ust.1 p.o.ś.). Organ ochrony środowiska (marszałek województwa) w sytuacji uchybienia obowiązkowi uiszczenia

⁴ Art. 288 ust. 1 p.o.ś

⁵ Art. 298 ust. 1 p.o.ś.



opłaty podwyższonej (przez podmiot dokonujący emisji bez wymaganego pozwolenia) może wydać następczo decyzję, w której deklaratoryjnie określi wysokość należności opłaty podwyższonej. W odniesieniu do opłat podwyższonych obowiązek ich ponoszenia powstaje wprost z mocy przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska (obowiązek w tym zakresie, analogicznie jak w stosunku do opłat podstawowych, podlega zasadzie samobliczenia), a nie na skutek decyzji organu ochrony środowiska. Tym samym podobnie jak opłaty za korzystanie ze środowiska (tzw. opłaty podstawowe) winny być one wyliczone i uiszczone w terminie wskazanym w art. 285 ust. 2 p.o.ś.⁶ Z kolei w przypadku wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej termin jej płatności wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna (art. 281 ust. 3 *in fine* p.o.ś.).

W tym kontekście istotnym zagadnieniem z punktu widzenia procesowego jest charakter prawny terminu, w jakim powinien być złożony wniosek o odroczenie terminu płatności opłat podwyższonych albo kar pieniężnych za korzystanie ze środowiska, o którym mowa w art. 318 ust. 1 p.o.ś. W zależności bowiem od tego, czy ma on charakter procesowy, czy materialnoprawny, różnie będą się przedstawiać konsekwencje jego przekroczenia (uchybień). W przypadku przyjęcia, że termin ma charakter materialnoprawny, naruszenie skutkowałoby umorzeniem postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. jako bezprzedmiotowego⁷. Natomiast ustalenie, że termin ten ma charakter procesowy, umożliwiłoby w przypadku przekroczenia jego przywrócenie na zasadach określonych w art. 58 k.p.a.

⁶ Podmiot korzystający ze środowiska wnosi opłatę za dany rok kalendarzowy do dnia 31 marca następnego roku.

⁷ Ewentualnie wydania, na zasadzie art. 61a k.p.a., postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sytuacji, kiedy w sposób oczywisty z treści wniosku (podania) o odroczenie wynika jego oczywista bezpodstawność, bez konieczności dokonywania w tym zakresie przez organ jakichkolwiek ustaleń (prowadzenia postępowania wyjaśniającego) – por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 kwietnia 2014 r., II SA/Sz 1285/13, LEX 1500416, a także: wyrok NSA z 25 lutego 2014, II OSK 2271/12, LEX 1483446, czy też wyrok NSA z 7 lutego 2014, I OSK 2159/12, LEX 1497293.



Odróżnienie terminów materialnoprawnych od procesowych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia skutków prawnych powstających w przypadku ich przekroczenia. Niestety, zadanie to nie jest takie proste, jak mogłoby się wydawać. Teoretycznie powinno o tym decydować miejsce zamieszczenia konkretnej normy prawnej w akcie prawa materialnego lub procesowego, w której zamieszczono termin. Polski ustawodawca wprowadza jednak w tym zakresie dosyć liczne wyjątki, zamieszczając normy prawa procesowego w aktach prawnych o materialnoprawnym charakterze⁸. Dlatego też zamieszczenie konkretnego przepisu w akcie materialnoprawnym nie determinuje charakteru terminu, który został w nim określony i nie może być w żadnym wypadku uznane za przesądające dla oceny (kwalifikacji) charakteru danego terminu.

3.1. CHARAKTER PRAWNY TERMINU DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O ODROTCZENIE PŁATNOŚCI – ORZECZNICTWO I POGŁĄDY PREZENTOWANE W LITERATURZE

Orzecznictwo dotyczące charakteru prawnego terminu do złożenia wniosku o odroczenie terminu uiszczenia opłaty podwyższonej (kary pieniężnej) jest rozbieżne. Pierwotnie pojawił się pogląd o charakterze procesowym tego rodzaju terminu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wypowiedział się na ten temat jeszcze przed wejściem w życie Prawa ochrony środowiska, pod rządami art. 130c ust. 3 ustawy z 24 października 1974 r. Prawo wodne⁹: „termin do złożenia wniosku o odroczenie płatności kary pieniężnej za wprowadzanie do wód lub do ziemi ścieków nieodpowiadających wymaganym warunkom jest terminem procesowym, przywracalnym na zasadach określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, a nie terminem zawitym (terminem prawa

⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 327.

⁹ Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.



materialnego)¹⁰. Pogląd ten, jakkolwiek dotyczy innej ustawy, jest jednak relewantny także dla oceny charakteru prawnego terminu zwartego w aktualnie obowiązujących przepisach, gdyż rozwiązanie przyjęte w art. 130c ust. 5 ustawy z 24 października 1974 r. Prawo wodne charakteru terminu odpowiadało obecnie obowiązującemu w art. 318 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

Oprócz argumentów wskazanych powyżej przemawia za procesowym charakterem terminu z art. 318 ust. 1 Prawa ochrony środowiska także to, że został przewidziany dla czynności procesowej, jaką jest złożenie podania o odroczenie. Procesowy charakter instytucji odroczenia płatności raczej nie powinien budzić wątpliwości, gdyż w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹¹ znajduje się cały szereg przepisów regulujących odroczenie płatności zobowiązań podatkowych. Biorąc pod uwagę fakt, że Ordynacja podatkowa, jak i w pewnym zakresie p.o.ś., regulują postępowania „podatkowe” (*quasi-podatkowe*¹²), taka analogia (i analiza porównawcza) wydaje się uzasadniona. Za jej dopuszczalnością przemawia również fakt, że w art. 318 ust. 1 Prawa ochrony środowiska nie został bezpośrednio określony żaden termin płatności opłaty podwyższonej. Przepis ten wprowadza bowiem jedynie wymóg złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności przed jego upływem. Dopiero uwzględniając postanowienia art. 281 ust. 3 Prawa ochrony

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1998 r., IV SA 1264/96, LEX nr 34959, Wspólnota 1999/14/25; podobnie NSA w wyroku z dnia 5 marca 1997 r., IV SA 1051/95, CBOSA: „Termin płatności określony w art. 130 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. nr 38 poz. 230 ze zm.) odnosi się do decyzji o karze łącznej. Do kary łącznej odnoszą się też następne przepisy to jest art. 130b i art. 130c ustawy, w których mowa o płatności wymierzonej kary i warunkach odraczania jej płatności. Przewidziany w art. 130c ust. 5 Prawa wodnego czternastodniowy termin do złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności wymierzonej kary jest terminem procesowym i może być przywrócony na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego”.

¹¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

¹² B. Draniewicz, *Odraczanie, zmniejszanie oraz umarzanie podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 2, s. 21 i n. oraz wskazana tam literatura.



środowiska, w myśl którego termin płatności administracyjnej kary pieniężnej wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna, można ustalić, jaki jest ten termin.

Zdecydowana większość przedstawicieli doktryny zajmuje stanowisko, że termin do złożenia wniosku o odroczenia terminu uiszczenia opłaty podwyższonej (jaki i administracyjnej kary pieniężnej) jest terminem o charakterze procesowym. Zdaniem W. Radeckiego nic nie wskazuje, aby był to termin materialnoprawny, którego upływ powoduje utratę uprawnienia do ubiegania się o odroczenie. W związku z tym termin ten może być przywrócony na zasadach art. 58 i 59 k.p.a.¹³ W podobnym tonie wypowiada się K. Gruszecki, który wskazuje wprost, że omawiany termin ma charakter procesowy¹⁴. Z kolei A. Lipiński zajmuje podobne stanowisko, wskazując, że w zakresie obliczania tego terminu należy sięgnąć do art. 57 i nast. k.p.a.¹⁵ Także B. Draniewicz opowiada się za procesowym charakterem terminu do złożenia wniosku o odroczenie terminu uiszczenia opłaty podwyższonej albo kary administracyjnej¹⁶.

3.2. KRYTERIUM CHARAKTERU AKTU PRAWNEGO, W KTÓRYM ZAMIESZCZONA JEST NORMA PRAWA ORAZ KRYTERIUM SKUTKÓW UPŁYWU TERMINU

Analizując charakter prawny terminu do złożenia wniosku o odroczenie kary pieniężnej, należy odnieść się w pierwszej ko-

¹³ W. Radecki, *Środki finansowo-prawne. Tytuł V ustawy Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 113, jak również W. Radecki, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 845.

¹⁴ K. Gruszecki, *Glosa do wyroku z 24 lutego 2005 r., (OSK 1192/2004)*, „Glosa” 2006, nr 1, s. 148 oraz *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 635.

¹⁵ A. Lipiński, [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, J. Jędrońska (red.), Wrocław 2001, s. 801.

¹⁶ B. Draniewicz, op. cit., s. 21 oraz *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2005-09-14, II SA/Wr 278403*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 1, s. 96–102.



lejności do kryterium charakteru aktu prawnego – ustawa materialna czy ustawa procesowa, w którym zamieszczona została norma prawna. Kwalifikując charakter prawny terminu w ten sposób, należy jednak mieć na względzie, że ustawodawca wprowadza liczne wyjątki polegające na tym, że terminy o charakterze procesowym zamieszcza w aktach prawnych o charakterze materialnym¹⁷. Podobnie jest także z Prawem ochrony środowiska. Po drugie, wprowadzając Prawo ochrony środowiska jest aktem o charakterze materialnoprawnym, to zawiera liczne regulacje mające odmienny, tj. procesowy charakter¹⁸. Pomimo że regulacje procesowe wprost zawarte w Prawie ochrony środowiska znajdują się poza k.p.a., to mają szeroki zakres zastosowania, modyfikując w tym zakresie przepisy jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego wynikające z k.p.a. Prawo ochrony środowiska, którego trzon regulacji na charakter materialnoprawny, jest „przeniknięte” przepisami mającymi również charakter procesowy¹⁹.

Tym samym kryterium charakteru aktu prawnego (tutaj ustawa – Prawo ochrony środowiska), w którym zamieszczona jest norma prawna, nie może być uznane za przesądzające dla oceny charakteru (materialnoprawna czy też procesowa) danej regulacji. Jak trafnie podkreśla B. Draniewicz, jako drugie z kryteriów, które powinno przesądzać o charakterze terminu z art. 318 ust. 1 p.o.ś (termin do złożenia wniosku o odroczenie płatności), należy wskazać skutek prawny upływu terminu (jego uchybienia)²⁰. O charakterze terminu winno przesądzić to, czy uchybienie terminu wyłącza powstanie stosunku materialnoprawnego, czy też ogranicza się jedynie do bezskuteczności procesowej czynności dokonanej z przekroczeniem terminu, co z kolei w następstwie może wpłynąć na sytuacje materialno-

¹⁷ B. Adamiak, [w:] idem, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 328.

¹⁸ Por. J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemu udatności jego struktur*, Wrocław 2005 s. 213–277 – cyt. za B. Draniewicz, *Glosa...*, s. 100 i 101.

¹⁹ Podkreśla tę okoliczność także B. Draniewicz, *Glosa...*, s. 101 i przywołana tam literatura.

²⁰ Ibidem i wskazana tam literatura.



prawną podmiotu²¹. Zgodnie zaś z art. 318 ust. 6 p.o.ś. skutkiem niespełnienia warunków odroczenia płatności określonych ustawą jest decyzja organu odmawiająca odroczenia terminu płatności²².

Jak podnosi się trafnie w literaturze, niezachowanie terminu wskazanego w art. 318 ust. 1 p.o.ś. nie rodzi samo w sobie skutków prawnych dla wnioskodawcy²³. Taką sytuację kształtuje dopiero konstytutywna decyzja w przedmiocie odroczenia terminu uiszczenia kary administracyjnej (opłaty podwyższonej)²⁴. Przepis art. 318 ust. 1 p.o.ś. zawiera materie ściśle procesową – mowa jest o wniosku (rozstrzyga, że postępowania wszczyna się na żądanie, a nie z urzędu), wskazuje „organ właściwy” do rozpoznania sprawy, a także termin, w którym wniosek powinien być złożony²⁵. Jak argumentuje B. Draniewicz, przez warunki, o których mowa w art. 318 ust. 6 p.o.ś., należy rozumieć warunki materialnoprawne zastosowania instytucji odroczenia terminu uiszczenia opłaty podwyższonej (kary administracyjnej), a nie procesowe, skoro skutkiem ma być oddalenie wniosku, a więc decyzja merytoryczna²⁶.

Za taką kwalifikacją terminu do złożenia wniosku o odroczenie przemawia jeszcze inny ważny argument. Jeżeliby uznać, że termin do złożenia wniosku o odroczenie terminu uiszczenia kary administracyjnej (opłaty podwyższonej) ma charakter materialnoprawny, to jego uchybienie powinno skutkować umorzeniem postępowania jako bezprzedmiotowego (art. 105 k.p.a.)²⁷. Natomiast art. 318 ust. 6 p.o.ś. stanowi, że w sytuacji niespełnienia warunków odroczenia właściwy or-

²¹ Taki argument wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z 14 września 2005 r., II SA/Wr 278403, ZNSA 2006/3/102; a także wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2010 r., II SA/Kr 121/10, LEX nr 577092.

²² Ibidem, a także B. Draniewicz, *Glosa...*, op. cit., s. 101.

²³ K. Gruszecki, *Glosa do wyroku z 24 lutego 2005 r., (OSK 1192/2004)*, „Glosa” 2006, nr 1, s. 147; a także B. Draniewicz, *Glosa...*, s. 101.

²⁴ Tak też K. Gruszecki, *Glosa...*, s. 147 oraz B. Draniewicz, *Glosa...*, s. 101.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Por. wyrok NSA z 17 września 2003 r., I SA 3451/01, CBOSA.

gan wydaje decyzję odmawiającą uwzględnienia wniosku²⁸. Tym samym, za warunek, o którym mowa w art. 318 ust. 6 p.o.ś. (którego niespełnienie skutkuje odmową uwzględnienia wniosku o odroczenie), nie może być uznane złożenie wniosku w terminie, gdyż uchybienie terminowi materialnoprawnemu powoduje konieczność wydania decyzji o umorzeniu postępowania jako bezprzedmiotowego, a nie decyzji o oddaleniu wniosku²⁹.

Za przyjęciem wskazanego powyżej rozwiązania przemawiają również względy pragmatyczne pozwalające na uelastycznienie reguł prowadzenia postępowania administracyjnego w omawianej kategorii spraw, co może wpłynąć na poprawę stanu środowiska, gdyż zwiększy się szansa na realizację przedsięwzięć usuwających przyczynę wymierzenia kar pieniężnych lub ponoszenia opłat podwyższonych³⁰.

Zaaprobować należy wyrażony na marginesie rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd, że termin do złożenia wniosku o odroczenie terminu uiszczenia kary administracyjnej (opłaty podwyższonej) ma charakter procesowy. Po pierwsze, jakkolwiek Prawo ochrony środowiska jest ustawą o charakterze materialnoprawnym, to zawiera liczne przepisy o charakterze procesowym. W związku z tym wyciąganie wniosku o materialnoprawnym charakterze terminu do złożenia wniosku o odroczenie terminu uiszczenia kary administracyjnej (opłaty podwyższonej) jedynie na podstawie miejsca regulacji nie może być przesądzające. Po drugie, badanie w tym zakresie nie wskazuje, aby przedmiotowy termin miał charakter materialnoprawny. Ustawodawca nie wyraża w ustawie wprost skutków niewywiązania się (uchylenia) z tego terminu. Zgodzić się zaś należy z B. Draniewiczem, że przepis art. 318 ust. 6 p.o.ś. nie może być uznany za określający takie skutki, gdyż wspomina jedynie o oddaleniu wniosku, podczas gdyby przy-

²⁸ Por. tak też B. Draniewicz, *Glosa...*, s. 101.

²⁹ Por. szerzej na temat warunków, o których mowa w art. 318 ust. 6 p.o.ś. E.K. Czech, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 580 i 581.

³⁰ Tak też B. Draniewicz, *Odraczanie, zmniejszanie...*, op. cit., s. 21 i n.



jąc materialnoprawny charakter terminu do złożenia wniosku o odroczenia, to jego uchybienie winno skutkować umorzeniem postępowania jako bezprzedmiotowego. Skoro zatem jest to termin prawa procesowego, to powinien on być objęty możliwością przywrócenia³¹. Przesłanki do jego przywrócenia w świetle przepisu art. 58 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 318 ust. 1 i art. 317 ust. 3 Prawa ochrony środowiska to złożenie wniosku (podania) o jego przywrócenie w terminie 7 dni od ustania przyczyny jego uchybienia wraz uprawdopodobnieniem, że jego uchybienie nastąpiło bez winy podmiotu oraz dopełnienie czynności, dla której określony był uchybiony termin.

Komentując (i aprobując) tezę wyrażoną przez NSA w komentowanym orzeczeniu (przy świadomości, że pogląd ten w kontekście wpływu na merytoryczną treść wydanego wyroku miał charakter uboczny) należy, podkreślając jej znaczenie dla praktyki stosowania instytucji odraczania opłat podwyższonych (i administracyjnych kar pieniężnych), zauważyć, że obecny dotąd w orzecznictwie w odniesieniu do wykładni art. 318 ust. 1 p.o.ś. i charakteru terminu do złożenia wniosku o odroczenie płatności poglądem był zgoła odmienny³². W jednym z pierwszych orzeczeń dokonujących wykładni aktualnej treści art. 318 ust. 1 p.o.ś. WSA wprost wskazał, że: „termin do złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności opłaty, o którym mowa w art. 318 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska [...], jest warunkiem materialnoprawnym odroczenia płatności, którego niezachowanie skutkuje, w myśl art. 318 ust. 6 tej ustawy, odmową odroczenia terminu płatności opłaty za korzystanie ze środowiska, określonej w art. 284 ust. 1 oraz opłaty podwyższonej zgodnie z art. 292 pkt 2”³³. Z kolei Naczelny Sąd Administra-

³¹ B. Adamiak, [w:] idem, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 328.

³² W tym miejscu abstrahuje od poglądów wyrażanych przez NSA w odniesieniu do wykładni art. 130c poprzednio obowiązującej ustawy Prawo wodne, o czym była mowa we wcześniejszej części.

³³ Wyrok WSA we Opolu z dnia 13 września 2005 r., II SA/Wr 2784/03, ZNSA 2006, nr 3, s. 102; podobnie także: wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2010 r., II SA/Kr 121/10, LEX nr 577092; wyrok WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 2.04.2009 r., II SA/Po 952/08, LEX nr 536110; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2010 r., II SA/GI 829/10, LEX nr 752966



cyjny we wcześniejszych swoim orzeczeniu argumentował, że „przepis art. 317 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska [...] statuuje, iż termin płatności opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnej kary pieniężnej odracza się na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska obowiązującego do ich uiszczenia, jeżeli realizuje on terminowo przedsięwzięcie, którego wykonanie zapewni usunięcie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat albo kar w okresie nie dłuższym niż 5 lat od dnia złożenia wniosku. Termin z art. 318 ust. 1 Prawa ochrony środowiska jest niewątpliwie terminem materialnoprawnym, a więc nie podlega przywróceniu. Terminy ustawowe wyznaczone dla stron i uczestników postępowania nie mogą być ani skracane, ani przedłużane. Zachowanie terminu ustawowego jest warunkiem skuteczności czynności procesowej dokonywanej przez stronę. Uchybienie terminu ustawowego powoduje zatem bezskuteczność czynności procesowej strony”³⁴.

4. PODSUMOWANIE

W pełni należy podzielić wyrażony *obiter dictum* przez NSA w komentowanym orzeczeniu pogląd, że termin wskazany w art. 318 ust. 1 p.o.ś. do złożenia wniosku o odroczenie terminu uiszczenia opłaty podwyższonej (administracyjnej kary pieniężnej) ma charakter terminu procesowego. Jako termin prawa procesowego podlega on przywróceniu na zasadach

oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2010 r., II SA/Gl 830/10, LEX nr 752967; w wyroku NSA z dnia 21.09.2007 r., II OSK 1231/06, LEX nr 382541. Analogiczny pogląd o materialnoprawnym charakterze terminu na złożenie wniosku o odroczenie płatności opłaty podwyższonej (administracyjnej kary pieniężnej) był także reprezentowany na gruncie terminu, o którym mowa w art. 40 ust. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz. 592 ze zm.): wyroku NSA w Warszawie z dnia 11.04.2001 r., IV SA 359/99, LEX nr 77598 oraz w wyroku z dnia 23.01.2001 r., IV SA 2470/98, CBOSA.

³⁴ Wyrok NSA 24 luty 2005 r., OSK 1192/04, LEX nr 164971.



określonych w art. 58 § 1 i 2 k.p.a. Tym samym podmiot, który uchybił terminowi z art. 318 ust. 1 p.o.ś. winien złożyć podanie o jego przywrócenie w terminie siedmiu dni od ustania przyczyny jego uchybienia wraz z uprawdopodobnieniem okoliczności, że uchybienie nastąpiło bez jego winy oraz winien dopełnić czynności, dla której określony był uchybiony termin, czyli winien złożyć wniosek o odroczenie terminu uiszczenia kary pieniężnej zawierający elementy wskazane w art. 318 ust. 3 p.o.ś. Pozostaje mieć nadzieje, że wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny pogląd o procesowym charakterze terminu do złożenia wniosku o odroczenie płatności opłaty podwyższonej (administracyjnej kary pieniężnej), pomimo dość powszechnego prezentowania odmiennego poglądu we wcześniejszych rozstrzygnięciach sądów administracyjnych (tj. poglądu o materialnoprawnym charakterze przedmiotowego terminu) zyska szerszą akceptację w orzecznictwie i praktyce organów ochrony środowiska.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Czech E. K., [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Draniewicz B., *Odraczanie, zmniejszanie oraz umarzanie podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 2.
- Draniewicz B., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 września 2005 r., II SA/Wr 278403*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 1.
- Gruszecki K., *Glosa do wyroku z 24 lutego 2005 r., (OSK 1192/2004)*, „Glosa” 2006, nr 1.
- Lipiński A., [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, J. Jędrośka (red.), Wrocław 2001.
- Radecki W., [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014.



Radecki W., *Środki finansowo-prawne. Tytuł V ustawy Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002.

Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problem udatności jego struktur*, Wrocław 2005.

Kontakt e-mail:

mariusz.piotr.baran@gmail.com

