



Krzysztof Gruszecki

<https://orcid.org/0000-0002-5759-700X>

radca prawny

Polska

## Postępowanie w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych na podstawie Prawa ochrony środowiska – wybrane uwagi

---

---

### 1. Zasada „zanieczyszczający płaci”

Jedną z podstawowych dyrektyw ochrony środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci”. W polskim systemie prawnym ma ona umocowanie w postanowieniach art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>; zgodnie z owym przepisem: „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia”. Źródłem omawianej zasady należy się doszukiwać już w zaleceniach Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z dnia 14 listopada 1974 r. (I CC 74/223), w których została sformułowana<sup>2</sup>, oraz w zaleceniu Rady 75/436/EWG z dnia 3 marca 1975 r. w sprawie alokacji kosztów i działań władz publicznych w zakresie ochrony środowiska<sup>3</sup>, które to zalecenie mimo niewiążącego charakteru określało, że osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za powstanie zanieczyszczeń muszą ponieść koszty działań koniecznych do ich usunięcia bądź zmniejszenia w sposób zgodny z przestrzeganymi normami lub równoważnymi wymaganiami ustalonymi przez organy władzy publicznej.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm. [dalej: p.o.ś].

<sup>2</sup> *Decyzje, zalecenia i inne instrumenty prawne OECD*, T. 2, *Zalecenia*, red. L. Bartoszek, R. Krzyżków, J. Pękacik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, segregator II, pkt 9.1.

<sup>3</sup> Dz. Urz. WE L 194 z dnia 25 lipca 1975 r., s. 1.

Doniosłość tej zasady znalazła odzwierciedlenie również w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>4</sup>, który przewiduje obowiązek „pokrywania kosztów naprawy szkód ekologicznych przez ich sprawcę”, a także w zasadzie 16 Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, gdzie postanowiono, że „państwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować internalizację kosztów naprawy środowiska oraz użycie wszelkich instrumentów ekonomicznych zgodnie z zasadą: zanieczyszczający ponosi wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie zakłócenia międzynarodowego handlu i procesu inwestowania”<sup>5</sup>. Realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” służą przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, m.in. opłaty za korzystanie ze środowiska czy kary pieniężne za wprowadzanie do niego zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska. Taki sposób stosowania omawianej zasady znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, w którym przyjmuje się, że: „1. Brak określenia we własnym zakresie opłaty w prawidłowej wysokości za wyemitowane zanieczyszczenia do powietrza i brak możliwości ich pomiarów musi prowadzić do akceptacji dopuszczenia metody szacunkowej, aby nie uchybić zasadzie ogólnej z art. 7 ust. 1 p.o.ś. 2. Zasada »zanieczyszczający płaci« z art. 7 p.o.ś. nadaje kierunek interpretacyjny pozostałym przepisom tej ustawy”<sup>6</sup>. Analizowana zasada nie ma jednak charakteru nieograniczonego, przy jej egzekwowaniu muszą bowiem być zachowane reguły, które zapewniają podmiotom korzystającym ze środowiska możliwość obrony własnych praw oraz przedstawienia swoich racji. Dlatego też w tym opracowaniu skoncentruję się na prezentacji sposobów stosowania rozwiązań procesowych, które stanowią gwarancję uwzględnienia w postępowaniu dyrektywy interpretacyjnej wynikającej z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>7</sup>, nakazującej wzięcie pod uwagę zarówno słusznego interesu społecznego, jak i interesu strony postępowania.

Na początek należy ustalić, jakiego rodzaju sankcje będą służyły realizacji zasady „zanieczyszczający płaci”. Pomocne w tym mogą się okazać postanowienia art. 189b k.p.a., zgodnie z którym „[p]rzez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. Z przytoczonego rozwią-

<sup>4</sup> Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47, ze sprost.

<sup>5</sup> *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1993, s. 13 i nast.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. II OSK 2136/12, LEX nr 1497909.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) [dalej: k.p.a.].

zania wynika, że zakres przedmiotowy kar pieniężnych jest bardzo szeroki i mieszczą się w nim kary wymierzone na podstawie rozmaitych przepisów. Jest to istotne także w sferze ochrony środowiska, rzeczony kary mogą bowiem być nakładane na mocy różnych aktów prawnych. Niektóre z nich, tak jak ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>8</sup>, wprowadzają w tej dziedzinie odrębne zasady. Kary pieniężne, w znaczeniu zdefiniowanym w art. 189b k.p.a., obejmują też inne instrumenty prawne będące formą sankcji, np. opłaty podwyższone. Charakter tych ostatnich z punktu widzenia procesowego jest taki sam jak kar wymienionych w art. 298 p.o.ś., jednak zasady ich ponoszenia są nieco inne, gdyż opłaty podwyższone wynikające z art. 292 lub 293 p.o.ś. ustalane są co do zasady w drodze samoobliczenia. Dlatego treść niniejszego opracowania będzie ograniczona do rozwiązań procesowych dotyczących wymierzania kar pieniężnych na podstawie Prawa ochrony środowiska, co oczywiście nie wyklucza ich pomocniczego wykorzystania również w postępowaniach związanych z ustalaniem opłat podwyższonych.

## 2. Podstawy postępowania w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych

Z punktu widzenia tematu tych rozważań bardzo istotne staje się przypomnienie, że analizowana kategoria spraw ma charakter szczególny. W Prawie ochrony środowiska znajduje się bowiem szereg rozwiązań procesowych określających, w jaki sposób winno przebiegać postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej. Nie można jednak zapominać o postanowieniach art. 1 pkt 1 k.p.a., w myśl którego Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Oczywiście od tej reguły przepisy szczególne mogą wprowadzać wyjątki, gdyż zgodnie z regułą interpretacyjną *lex specialis derogat legi generali* przepis szczególny będzie wyłączał obowiązywanie rozwiązań ogólnych. Jeśli zatem w akcie prawnym stanowiącym podstawę wymierzenia kary pieniężnej zamieszczono rozwiązania procesowe, to będą one wyłączały zastosowanie reguł wynikających z Kodeksu. Przykładem jest art. 300 ust. 4 p.o.ś., w którym wskazano, jakie elementy powinna zawierać decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej, tym samym modyfikując postanowienia art. 107 § 1 k.p.a. Jednak w dużej mierze w omawianych sprawach obowiązywać będą reguły przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego.

---

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.

Niestety, nie zawsze proste będzie wyznaczenie linii granicznej pomiędzy rozwiązaniami wynikającymi z przepisów szczególnych a wynikającymi z Kodeksu. Niemniej jeśli rozwiązania wprowadzone w tych pierwszych nie modyfikują drugich, to trzeba stosować ogólne reguły. Na taką konieczność wskazuje się także w orzecznictwie, w którym np. w odniesieniu do analogicznych dylematów dotyczących ustawy o ochronie przyrody przyjmuje się, że „[w] u.o.p. nie uregulowano materii określonej w art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a., to jest »odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia«. Co prawda w art. 89 ust. 7 u.o.p. pozwala się na niewymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew w przypadku, gdy nastąpiło to »w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności«, jednakże zdaniem Sądu przepis ten ma inny sens i należy traktować go bardziej jako wyjątkową przesłankę negatywną wymierzenia kary (o tym świadczyłaby forma językowa przepisu), a nie regulację, z której *a contrario* miałyby wybrzmiewać, że zamiarem ustawodawcy było przyjmować, iż od kary za usunięcie drzew nigdy, bezwzględnie i w żadnym innym przypadku nie można odstąpić<sup>9</sup>. Dlatego też – kierując się wskazaniem wynikającym z przytoczonego orzeczenia, mającymi charakter generalny – każdorazowo trzeba dokładnie przeanalizować relacje pomiędzy ogólnymi rozwiązaniami zawartymi w Kodeksie a tymi przewidzianymi w przepisach, które stanowią podstawę prowadzenia postępowania w przedmiocie kary pieniężnej.

### 3. Podstawy faktyczne uzasadniające wymierzenie kary

W obecnym stanie prawnym podstawę wymierzania kar pieniężnych w analizowanym zakresie stanowi art. 298 ust. 1 p.o.ś., który określa, za jakie naruszenia prawa mogą one być wymierzane. Z punktu widzenia procesowego największe znaczenie mają podstawy faktyczne uzasadniające wymierzenie takiej kary. Dlatego niezbędne jest tutaj przypomnienie treści art. 299 ust. 1 p.o.ś., gdzie wskazano, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza przekroczenie warunków korzystania ze środowiska na podstawie kontroli, a przede wszystkim dokonywanych w trakcie nich pomiarów (art. 299 ust. 1 pkt 1 p.o.ś.), oraz na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska, zobowiązany do takich pomiarów (art. 299 ust. 1 pkt 2 p.o.ś.). W kwestii tego rozwiązania pojawia się wątpliwość, czy organ administracji powinien poczynić ustalenia, wzięwszy pod uwagę tylko wyniki kontroli albo

---

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2019 r., sygn. II SA/Po 367/19, LEX nr 2731555.

tylko pomiary prowadzone przez wspomniany podmiot, czy też w przypadkach, w których jest to możliwe, powinien wykorzystywać jednocześnie oba wymienione środki dowodowe<sup>10</sup>. Próbuąc rozwiązać ten problem, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że analiza przepisów ustawy nie daje podstaw prawnych do przyjęcia, iż przekroczenie norm należy stwierdzać, opierając się zarówno na efektach kontroli lub innych ustaleniach organu, jak i na pomiarach podmiotu korzystającego ze środowiska, nawet gdy jest on zobowiązany do prowadzenia ciągłych pomiarów<sup>11</sup>. Uzasadnieniem tej tezy, zdaniem sądu pierwszej instancji, może być gramatyczna wykładnia art. 299 ust. 1 p.o.ś., z której wynika, że ustawodawca, oddzielając dwa punkty w owym przepisie, posłużył się średnikiem, a nie spójnikami „i” lub „oraz”. Z kolei według Naczelnego Sądu Administracyjnego za takim stanowiskiem mają przemawiać również postanowienia art. 299 ust. 2 p.o.ś., zgodnie z którym o stwierdzeniu przekroczenia lub naruszenia na podstawie kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w terminie 21 dni od wykonania pomiarów, zawiadamia podmiot korzystający ze środowiska i przekazuje mu wyniki owych pomiarów.

Jak widać, sądy przy dokonywaniu wykładni art. 299 ust. 1 p.o.ś. ograniczyły się jedynie do zastosowania reguł gramatycznych i logicznych. Z takiej perspektywy przyjęta interpretacja może się wydawać prawidłowa, lecz ów pogląd został podany w wątpliwość z uwagi na brak odniesienia do reguł innych niż językowe<sup>12</sup>. Oceniając zgromadzony materiał dowodowy, organy administracji nie mają pełnej swobody w wyborze podstawy stwierdzenia przekroczenia lub naruszenia. Zgodnie z dyrektywą wynikającą z art. 8 k.p.a., który nakazuje prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, wojewódzki inspektor ochrony środowiska w każdym przypadku będzie musiał wyjaśnić, dlaczego posłużył się tym konkretnym środkiem dowodowym, a innym nie dał wiary.

### 3.1. Pomiary wielkości emisji

Z przywołanych postanowień art. 299 ust. 1 p.o.ś. wynika, że jednym z ważniejszych środków dowodowych wykorzystywanych w procesie wymierzania kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska są wyniki pomiarów wielkości emisji. W związku z tym przypomnieć należy, kiedy powinno się je przeprowadzać i jakie kryteria spełnić. Zgodnie z art. 147 ust. 1 p.o.ś. „[p]rowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są obowiązani

<sup>10</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 299–300.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 1 marca 2006 r., sygn. II OSK 574/05, OSP 2006/10, poz. 120.

<sup>12</sup> K. Gruszecki, Glosa do wyroku NSA z 1 marca 2006 r., sygn. II OSK 574/05, OSP 2006/10, poz. 120.

do okresowych pomiarów wielkości emisji”. Konieczność dokonywania pomiarów bez wątplenia występuje w przypadku samodzielnej emisji do środowiska, lecz obowiązek ten może dotyczyć także sytuacji korzystania z urządzeń innych podmiotów (najpopularniejszym przykładem takiego działania jest wprowadzanie ścieków przemysłowych, które zawierają substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska, do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innego podmiotu, co w myśl art. 389 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>13</sup> wymaga pozwolenia wodnoprawnego). Wydawać by się mogło, że nie następuje wówczas emisja do środowiska, a skoro tak, to istotne będzie ustalenie jej wielkości „na końcu rury”. Jednak zgodnie z definicją pojęcia emisji zawartą w art. 3 pkt 4 p.o.ś. ustawodawca wyróżnia dwa jej rodzaje: bezpośrednią i pośrednią. Niewątpliwie w przypadku tej pierwszej pomiary i pobory zawsze powinny być dokonywane przez podmiot emitujący do środowiska. Znacznie trudniejsze okazuje się stwierdzenie, kiedy taki sam obowiązek będzie występował w odniesieniu do emisji pośredniej. Przeważnie mamy z nią do czynienia wówczas, gdy substancje lub energie są wprowadzane do środowiska za pośrednictwem innego podmiotu, bez wcześniejszego poddania ich jakimkolwiek procesom oczyszczania (np. emisje do powietrza wspólnymi urządzeniami odprowadzającymi, co jest częstym zjawiskiem w przypadku dużych obiektów). Niemniej jeżeli w urządzeniach, do których odprowadzane są substancje lub energia, następuje ich oczyszczenie, np. dzięki zamontowanym filtrom, to trudno mówić o emisji pośredniej. W takiej sytuacji bowiem emisja ma miejsce dopiero na etapie odprowadzenia do środowiska i właśnie jej wielkość w tym miejscu będzie podstawą weryfikacji, czy korzystanie ze środowiska przebiega prawidłowo. Zasada „zanieczyszczający płaci” w pierwszej kolejności ma wszak stymulować podmioty korzystające ze środowiska do podejmowania we własnym zakresie działań, które ograniczają wielkość emisji. Jeżeli zatem w instalacji ograniczana jest wielkość emisji różnych podmiotów, to nie istnieje potrzeba dokonywania poboru prób i pomiarów przez podmiot, który spełnia wymagania przewidziane w art. 147a ust. 1 p.o.ś., nie występuje wtedy bowiem żadna forma emisji, gdyż pojawia się ona dopiero przy zbiorczym wprowadzeniu związków lub energii do środowiska.

### 3.2. Weryfikacja prawidłowości przeprowadzenia pomiarów

Generalnie zasady dokonywania pomiarów ustalane są odrębnie w zależności od rodzaju korzystania ze środowiska i nie będą one w tym miejscu omawiane ze względu na ich techniczny charakter. Aby jednak pomiary mogły stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej, przede wszystkim muszą

<sup>13</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.

zostać rzetelnie przeprowadzone. Z art. 299 ust. 1 p.o.ś. wynika, że mogą to robić zarówno podmioty korzystające ze środowiska, jak i organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Co prawda ustawodawca nie określa bezpośrednio, jakie normy powinny spełniać pomiary wykonywane przez tę ostatnią, lecz skoro mają służyć za dowód w postępowaniu administracyjnym, trzeba przyjąć, że powinny odpowiadać identycznym standardom jak te przeprowadzane przez podmioty korzystające ze środowiska, gdyż tylko w takiej sytuacji wolno mówić o ich porównywalności.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że w takich samych przypadkach będzie mogła również zostać zakwestionowana ich prawidłowość. Dlatego też zasadniczego znaczenia nabierają postanowienia art. 147a ust. 1 p.o.ś., w którym precyzyjnie ustalono, jakie standardy obowiązują laboratorium przeprowadzające pomiary oraz dokonujące poboru prób, aby uzyskane wyniki można było uznać za miarodajne. Pamiętanie o tym jest szczególnie istotne, jeśli pomiary zleca się podmiotom zewnętrznym, nie zawsze bowiem spełniają one wszystkie wymagania formalne. Ewentualne braki mogą zaś stanowić podstawę kwestionowania prawidłowości przeprowadzenia pomiarów nawet wówczas, gdy zostały wykonane przez placówki naukowe albo organy administracji, ale nieposiadające np. akredytacji w jakimś zakresie. Toteż zlecając dokonanie pomiarów wielkości emisji, zawsze warto wskazać ich zamierzone przeznaczenie. Pomiary do celów np. informacyjnych nie muszą odpowiadać takim wymaganiom jak te, które służą wywiązaniu się z obowiązków wynikających z pozwoleń na korzystanie ze środowiska, dzięki czemu mogą być tańsze.

Niemniej przyjęcie takich samych standardów w odniesieniu zarówno do przeprowadzania pomiarów wielkości emisji, jak i do poboru prób skutkuje wątpliwością, czy także pobór w każdym przypadku musi zostać wykonany przez laboratorium lub jednostkę badawczą spełniające wymagania formalne ujęte w art. 147a ust. 1 p.o.ś., czy też tylko w tych przypadkach, w których ma miejsce emisja do środowiska. Gdy związki lub energia są wprowadzane do urządzeń innego podmiotu w celu oczyszczenia, nie można mówić o emisji pośredniej, ponieważ w takiej sytuacji, jak już tu wykazano, emisja nastąpi dopiero na etapie odprowadzenia oczyszczonych substancji do środowiska. W rezultacie nie będzie potrzeby dokonywania poboru prób i pomiarów przez podmiot, który spełnia wymagania wynikające z art. 147a ust. 1 p.o.ś., gdyż nie wystąpi żadna forma emisji do środowiska. Ewentualne pomiary będą zaś stanowiły podstawę rozliczeń między podmiotami dokonującymi wspólnej emisji, w związku z czym wymagania, jakim odpowiadać mają takie pomiary, powinna regulować umowa pomiędzy kontrahentami. Innemu celowi służą bowiem pomiary przeprowadzane na podstawie decyzji lub bezpośrednio przepisów prawa, a innemu te realizowane np. na podstawie umowy zawartej pomiędzy władającym urządzeniami odprowadzającymi a chętnymi do bycia ich użytkownikami.

### 3.3. Weryfikacja prawidłowości dokonanych pomiarów

Z formalnego punktu widzenia bardzo ważne staje się ustalenie, w jaki sposób powinny się zachować organy, które weryfikują prawidłowość wywiązywania się z obowiązków dotrzymywania standardów emisyjnych, m.in. dotyczących pomiarów. Żeby ograniczyć związane z tym niejasności, w art. 305 ust. 1 p.o.ś. określono, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza przekroczenie warunków korzystania ze środowiska na podstawie pomiarów wykonywanych przez podmiot korzystający ze środowiska, obowiązany do tej czynności. Jeżeli zatem pomiary odpowiadają istniejącym wymaganiom, to one muszą stanowić podstawę stwierdzenia ewentualnego naruszenia warunków korzystania ze środowiska, nawet gdyby z pomiarów przeprowadzonych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska wynikały inne ustalenia. Wątpliwości pojawiają się jednak wówczas, gdy pomiary dokonane przez podmiot korzystający ze środowiska nie odpowiadają standardom ujętym w art. 147a ust. 1 p.o.ś. Zgodnie z postanowieniami art. 305 ust. 2 p.o.ś. „[w]ojewódzki inspektor ochrony środowiska może nie uznać przedkładanych mu wyników wymaganych pomiarów wielkości emisji, jeżeli pomiary te nasuwają zastrzeżenia”. W świetle przytoczonego przepisu *prima facie* wydaje się, że organ prowadzący postępowanie ma pewną dozę swobody przy ustalaniu wiarygodności owych wyników. Dlatego pierwotnie wskazywano – jak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2013 r. – że „[r]atio legis przepisu art. 305 ust. 1–3 w związku z art. 305a ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska polega na tym, że należy wykazać, iż nastąpiło naruszenie ustaleń udzielonego pozwolenia w rozumieniu art. 181 p.o.ś., czyli np., tak jak w tej sprawie, pozwolenia wodnoprawnego (art. 181 ust. 1 pkt 3 p.o.ś.) w zakresie określonych w osnowie tego pozwolenia warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. W tym zakresie należy także uwzględnić zasadę ogólną »zanieczyszczający płaci« (*the polluter pays*) unormowaną w art. 7 p.o.ś.”<sup>14</sup>.

Przywołany pogląd głosił więc, że przed przyjęciem, iż konkretne wyniki pomiarów nasuwają zastrzeżenia, organy administracji powinny wyjaśnić ich przyczynę. Niestety, takie podejście nie rozwiewało wszystkich pojawiających się wątpliwości, zatem w celu ich wyeliminowania skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął uchwałę, w której stwierdzono: „Stosownie do art. 305a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, jeżeli nie jest spełniony warunek prowadzenia pomiarów przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 tej ustawy, jest to wystarczająca podstawa stosowania do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 825/12, LEX nr 1341602.



art. 305a ust. 1 tej ustawy”<sup>15</sup>. W myśl art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>16</sup> rola takiego orzeczenia jest szczególna; w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że z przytoczonego przepisu wynika moc ogólnie wiążąca zarówno uchwał abstrakcyjnych, jak i uchwał konkretnych NSA<sup>17</sup>. W rezultacie składy orzekające sądów administracyjnych nie mają możliwości samodzielnego odstąpienia od poglądu zaprezentowanego w uchwale.

Oczywiście, należy uznać, że automatyczną podstawą do odstąpienia od wykładni zawartej w uchwale będzie zmiana obowiązującego stanu prawnego. Jeśli chodzi o treść art. 305 p.o.s., to od 2005 r. nie ulegał on zmianie. Jednak analizując stan prawny, który stanowi przesłankę wydawania decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej za naruszenie warunków korzystania ze środowiska, nie można zapominać, że jest to rozwiązanie procesowe określające sposób przeprowadzenia postępowania dowodowego. Kiedy więc rozważa się aktualność poglądu wyrażonego w cytowanej uchwale składu siedmiu sędziów NSA, trzeba pamiętać o istotnych zmianach dokonanych ostatnimi czasy w podstawach prowadzenia postępowania administracyjnego. W szczególności należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 7a k.p.a., który został dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>18</sup>. Zgodnie z § 1 tego przepisu: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Zmiana ta weszła w życie w dniu 1 czerwca 2017 r. Skoro zaś w postępowaniach w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej stosujemy reguły wynikające z Kodeksu, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, to znaczy, że również przytoczone rozwiązanie musi być uwzględniane w omawianej kategorii spraw. Wymierzenie kary pieniężnej za naruszenie warunków korzystania ze środowiska wiąże się bowiem z nałożeniem obowiązku w postaci zapłaty kary. W orzecznictwie w odniesieniu do art. 7a k.p.a. przyjmuje się np., że „[z]asada ta ma na celu urzeczywistnienie tych samych wartości co wskazana wyżej zasada konstytucyjna poprawnej legislacji. Chociaż prawo powinno być sformułowane w taki sposób, aby ustalenie znaczenia przepisów nie nastroczało trudności, to przepis art. 271 ust. 2 Prawa wodnego potwierdza, że takie trud-

<sup>15</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. II OPS 1/14, ONSAiWSA 2015/2/18.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 329.

<sup>17</sup> A. Skoczyła, *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2003, s. 601.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

ności mogą mieć miejsce. Wprowadzona w art. 7a k.p.a. zasada »przyjaznej interpretacji prawa« ma więc na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów”<sup>19</sup>.

W świetle powyższego art. 7a k.p.a. co do zasady powinien znajdować zastosowanie w sprawach związanych z wymierzaniem kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska, jeśli występują wątpliwości dotyczące interpretacji przepisu, który stanowi podstawę wymierzenia kary. W przypadku postanowień art. 305 ust. 2 p.o.ś. należy uznać, że istnieją takie wątpliwości. Świadczy o nich rozbieżność poglądów zaprezentowanych chociażby w przywołanym już wyroku NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., gdzie wskazano, że organ powinien wyjaśnić przyczyny zastrzeżeń co do zasad przeprowadzania pomiarów emisji, oraz w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., w której stwierdzono, że prowadzenie pomiarów przez laboratorium niespełniające warunków, o których mowa w art. 147a ust. 1 p.o.ś., jest wystarczającą przesłanką do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Co prawda przywołana uchwała określa sposób rozwiązania przedstawionego problemu, lecz w żadnym razie nie zmienia to faktu, że występowały wątpliwości interpretacyjne.

W obecnym stanie prawnym jednak wątpliwości musiałyby zostać usunięte zgodnie z przepisami art. 7a k.p.a.; zatem posługując się owymi przepisami, organ nie mógłby automatycznie przyjąć, że samo naruszenie reguł dokonywania pomiarów skutkuje koniecznością wymierzenia kary, powinien bowiem wyjaśnić, czy miało to wpływ na wynik postępowania. Dlatego właśnie z uwagi na zmianę zasad przeprowadzania postępowania administracyjnego trzeba uznać, że wykładnia art. 305 ust. 2 p.o.ś. zawarta w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 grudnia 2014 r. utraciła moc wiążącą. Organy administracji prowadzące sprawy w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska nie powinny więc odwoływać się już do poglądu wyrażonego w rzeczonyj uchwale. Jest to o tyle ułatwione, że wspomniane wcześniej rozwiązania, które wynikają z art. 269 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i określają, w jaki sposób można odstąpić od poglądu zaprezentowanego w uchwale, mają charakter wiążący jedynie dla sądów administracyjnych. Organy administracji mają zatem wszelkie podstawy do samodzielnego interpretowania postanowień art. 305 ust. 2 p.o.ś. z uwzględnieniem reguł wynikających z art. 7 k.p.a.

---

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2020 r., sygn. II OSK 2798/17, Legalis nr 1891985.

## 4. Środki prawne zwalniające od odpowiedzialności lub pozwalające odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej

Z punktu widzenia zasad wymierzania kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska bardzo ważne staje się ustalenie, w jakich przypadkach organ może odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej albo kiedy sprawca może się uwolnić od odpowiedzialności. Warto tu powtórzyć, że reguły wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie, jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W Prawie ochrony środowiska brak jednak rozwiązań określających przesłanki, jakie trzeba spełnić, by organ prowadzący sprawę mógł odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej. Takiego charakteru nie mają bowiem przepisy art. 308 p.o.ś., gdzie wskazano, kiedy postępowanie nie jest wszczynane; odstąpić od wymierzenia kary można wszak dopiero po wszczęciu postępowania w konkretnej sprawie i stwierdzeniu, że zachodzą do tego podstawy.

### 4.1. Siła wyższa

Do czynników wpływających na możliwość wymierzenia kary pieniężnej należy siła wyższa, ponieważ zgodnie z art. 189e k.p.a. „[w] przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu”. Niestety, użyte przez ustawodawcę pojęcie siły wyższej jest przykładem klasycznego zwrotu prawnie niedookreślonego, którego w Kodeksie nie zdefiniowano. Co prawda nie pozwala to na dowolność interpretacji<sup>20</sup>, jednak wypełnienie takiego zwrotu konkretną treścią musi mieć charakter zindywidualizowany i wraz z rozwojem cywilizacyjnym może się zmieniać. Omawiane pojęcie we wszystkich przypadkach powinno być interpretowane z wykorzystaniem tych samych reguł, dlatego przy ustalaniu jego znaczenia można posłużyć się posiłkowo również wykładnią międzysystemową. Na gruncie odpowiedzialności administracyjnej stanowi ono bowiem nową przesłankę egzoneracyjną i poglądy w tym zakresie dopiero się kształtują.

W doktrynie prawa cywilnego wyróżnia się trzy kategorie siły wyższej: katastrofalne działania przyrody, akty władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz poważne zaburzenia życia publicznego<sup>21</sup>. W kwestii wymierzania kar pieniężnych na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przyjmuje

<sup>20</sup> L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 382.

<sup>21</sup> W. Warkało, *Siła wyższa jako zasada nieodpowiedzialności i domniemanie przypadkowości szkody*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 9/10, s. 100–102.

się w orzecznictwie, że „[s]tan wyżej konieczności musi wynikać z obiektywnego stanu rzeczy, a nie subiektywnego przeświadczenia (odczucia) strony. Znaczenie mają zatem tylko konkretne okoliczności, które poddają się weryfikacji. Nie sposób do nich zaliczyć ani »nagłej prośby sąsiada«, ani twierdzenia, że drzewa były niebezpieczne, gdyż okoliczności te nie świadczą jeszcze o faktycznym wystąpieniu stanu nadzwyczajnego, obejmującego wyjątkowe i nagłe zagrożenie”<sup>22</sup>. Nie ma żadnych przeciwwskazań, aby podobnymi kryteriami kierować się przy ustalaniu, czy nie wystąpiła siła wyższa, także w przypadku kar pieniężnych wymierzanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie p.o.ś.

#### 4.2. Odstąpienie od wymierzenia kary

Innym rodzajem rozwiązań pozwalających na uwolnienie od odpowiedzialności jest możliwość odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej. Co do zasady stwarza ją art. 189f k.p.a., lecz pojawiają się wątpliwości, czy może on znajdować zastosowanie w przypadku kar za naruszenie warunków korzystania ze środowiska w sytuacjach, w których ustawodawca odsyła do stosowania konkretnych działów Ordynacji podatkowej<sup>23</sup>. Próbując rozwiązać ten problem, w orzecznictwie wskazuje się: „Nieuzasadnione są również argumenty organu, który stwierdził, że na skutek odesłania z art. 236d ust. 4 p.o.ś. do odpowiedniego stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej nie było możliwe zastosowanie art. 189a § 1 i 2 pkt 2 i art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. Stanowisko to jest błędne. Wprowadzając dział IVa k.p.a., ustawodawca przewidział następującą konstrukcję prawną – *przepisy tego działu mają zastosowanie do wszystkich zdefiniowanych wyżej administracyjnych kar pieniężnych, o ile brak jest konkretnych regulacji w przepisach odrębnych* [podkr. K.G.]. Jednocześnie ustawodawca wyraźnie wskazał, jakie kwestie muszą zostać uregulowane w przepisach odrębnych, żeby wyłączone zostało stosowanie działu IVa k.p.a. Wynika to z art. 189a § 2 k.p.a. [...] Dla ustalenia, czy dział ten ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej, konieczne jest zatem stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1–6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych. [...] *Oznacza to, że w zakresie odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i pouczenia mają zastosowanie przepisy działu IVa k.p.a., natomiast w odniesieniu do terminów przedawnienia nakładania i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, odsetek od zaległej admini-*

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. II SA/Sz 903/19, LEX nr 2895571.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.).

*stracyjnej kary pieniężnej oraz udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej odpowiednio stosowane będą przepisy Ordynacji podatkowej [podkr. K.G.]. Przepisy działu IVa k.p.a. mają zatem charakter komplementarny, a więc ustawodawca wraz z ich wprowadzeniem nie musiał nowelizować art. 236d ust. 4 p.o.ś.”<sup>24</sup>. Orzeczenie to ma trudną do przecenienia wartość przy ustalaniu, kiedy należy stosować reguły wynikające z art. 189f k.p.a. Opierając się na nim, można bowiem wysunąć generalną tezę, że w tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca w przepisach stanowiących podstawę wymierzenia kary nie określił autonomicznych reguł odstąpienia od jej wymierzenia, znajdować będą zastosowanie reguły wynikające z art. 189f k.p.a. Jeśli natomiast zasady takie zostały sformułowane odrębnie, to będą wyłączały stosowanie ogólnych reguł.*

Po ustaleniu w sposób bezsporny, że art. 189f k.p.a. może się odnosić również do kar pieniężnych wymierzanych na podstawie Prawa ochrony środowiska, kilka słów trzeba poświęcić przesłankom, które uzasadniają odstąpienie od wymierzenia kary. Gdy analizuje się postanowienia art. 189f § 1 k.p.a., należy mieć na uwadze, że przy określaniu owych przesłanek ustawodawca posłużył się spójnikiem „lub”. Wyraża on alternatywę nierozłączną, co oznacza, że do takiego odstąpienia wystarczy zaistnienie jednej z przesłanek wymienionych w art. 189f § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a. Przed ich omówieniem wypada też zauważyć, że rozstrzygnięcia wydawane na podstawie rzeczzonego przepisu mają charakter związany, czyli stwierdziwszy wystąpienie jednej z wymienionych w nim przesłanek, organ będzie musiał odstąpić od wymierzenia kary. Oceniając owe przesłanki, trzeba ponadto przeanalizować rozwiązania szczególne, które mogą poszerzać ich katalog. Najlepszym przykładem tego typu rozwiązań są postanowienia art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>25</sup>, wprowadzającego dodatkowe przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary „młodym przedsiębiorcom”. Zgodnie z art. 21 ust. 3, jeżeli przedsiębiorca w wyznaczonym terminie usunie stwierdzone naruszenia przepisów prawa oraz skutki tych naruszeń, o ile skutki takie wystąpiły, to organ odstępuje od wymierzenia kary pieniężnej. Zakresu przedmiotowego obowiązywania przytoczonego rozwiązania w żaden sposób nie ograniczono. Można więc uznać, że będzie ono musiało być brane pod uwagę także w przypadku kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 141/20, LEX nr 3028530.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 162.

#### 4.2.1. Znikoma skala naruszenia oraz jego zaprzestanie

Analizując możliwość zastosowania tej przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, należy zauważyć, że składa się z dwóch elementów, które muszą wystąpić łącznie: skala naruszenia musi być znikoma oraz sprawca deliktu zaprzestał już naruszania prawa. Jeśli chodzi o pojęcie znikomości naruszenia, to stanowi ono kolejny zwrot prawnie niedookreślony, wobec czego jego interpretacja musi być dynamiczna i dostosowana do okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. W orzecznictwie wskazuje się więc, że np. „[t]o nie mierzona kwotą w złotych wartość wprowadzonego do obrotu paliwa ma miarodajne znaczenie dla oceny wagi naruszenia prawa, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., lecz chronione prawem wartości i dobra, w odniesieniu do których rozważana jest skala ich naruszenia”<sup>26</sup>. Dlatego przy ustalaniu skali naruszenia w żadnym razie nie można się sugerować wysokością kary, jaka byłaby orzeczona w danym przypadku, gdyż jej wysokość ma charakter związany. Istotna będzie natomiast skala negatywnego oddziaływania wywołanego konkretnym naruszeniem warunków korzystania ze środowiska. Takie podejście bardzo dobrze koresponduje również z zasadą „zanieczyszczający płaci”, ponieważ skoro ma on płacić za zanieczyszczenia wprowadzane do środowiska, wysokość zobowiązań powinna być do nich adekwatna. Jeśli zatem zmiany w środowisku nie będą znaczne w stosunku do stanu występującego przed naruszeniem prawa, to może to uzasadniać odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej. Oczywiście, wcześniej organ powinien ustalić, że zaprzestano naruszania warunków korzystania ze środowiska. Jeśli bowiem stan taki trwa, to nawet w razie braku negatywnych oddziaływań na środowisko nie będzie można odstąpić od wymierzenia kary. W podobnym kierunku podąża orzecznictwo, w którym przyjmuje się, że np. „[p]owtarzalność nieosiągnięcia skutków w postaci skierowania do ponownego recyklingu odpowiedniej ilości odpadów w ciągu kolejnych czterech lat przesądza o braku podstaw do przyjęcia, że waga naruszeń była znikoma”<sup>27</sup>. Pogląd ten może mieć szczególne znaczenie w przypadku wymierzania kar pieniężnych za kolejne okresy rozliczeniowe.

#### 4.2.2. Upřednie nałożenie kary za to samo naruszenie prawa

Do podstawowych dyrektyw polskiego systemu prawnego należy zasada *ne bis in idem*, zabraniająca podwójnego karania za to samo naruszenie prawa.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. II GSK 497/20, LEX nr 3043294.

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2019 r., sygn. II SA/Łd 964/18, LEX nr 2686917.

Jej stosowanie w praktyce budzi duże rozbieżności i wątpliwości<sup>28</sup>, w związku z czym kompleksowe omówienie tego zagadnienia nie jest tu możliwe. Trzeba jednak zwrócić uwagę na dwa istotne elementy. Po pierwsze, zbieg odpowiedzialności musi mieć charakter rzeczywisty, czyli odpowiedzialność musi ponosić dokładnie ten sam podmiot. Jeśli więc np. odpowiedzialność karną ponosiła osoba fizyczna, a kara pieniężna ma być wymierzona np. spółce, to z punktu widzenia podmiotowego nie dochodzi do zbiegu odpowiedzialności, zatem brak będzie podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary. Po drugie, jeśli zbieg odpowiedzialności będzie miał charakter rzeczywisty, to „[o]rgan administracji publicznej jest obowiązany, po pierwsze, ocenić, jakie cele spełniają uprzednia kara i aktualna administracyjna kara pieniężna; po drugie, ustalić, które z wchodzących w rachubę celów kary uprzedniej i administracyjnej kary pieniężnej są tożsame; po trzecie, ocenić, czy i w jakim stopniu uprzednio nałożona kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna”<sup>29</sup>. Jeśli z przeprowadzonej oceny będzie wynikało, że owe cele zostały osiągnięte, to organ powinien odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej.

#### **4.2.3. Wyznaczenie terminu na przedstawienie dowodów potwierdzających usunięcie stanu naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa**

Niezależnie od przesłanek wymienionych w art. 189f § 1 k.p.a., które uzasadniają odstąpienie od wymierzenia kary, w § 2 tej normy prawnej wskazano, że organ może wyznaczyć termin na przedstawienie dowodów potwierdzających usunięcie stanu naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa. Rozwiązanie to ma charakter szczególny z dwóch powodów. Po pierwsze, rozstrzygnięcia podejmowane na jego podstawie, w przeciwieństwie do wcześniejszych, będą miały charakter uznaniowy, o czym świadczy wprost posłużenie się przez ustawodawcę słowem „może”. Po drugie, zakres swobody decyzji został ograniczony koniecznością ustalenia, że wspomniane wyznaczenie terminu pozwoli na osiągnięcie celów, którym miałyby służyć nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Gdy więc analizuje się możliwości zastosowania tego rozwiązania, trzeba określić, jakie są podstawowe cele takich kar.

---

<sup>28</sup> Zob. M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, T. 8, nr 5, s. 66–79; A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

<sup>29</sup> Wyrok WSA W Warszawie z dnia 13 lutego 2020 r., sygn. VI SA/Wa 2339/19, LEX nr 2958387.

W literaturze przedmiotu podaje się, że podstawowym celem kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska jest zapewnienie prowadzenia działalności człowieka w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz ewentualne obciążenie podmiotu kosztami zanieczyszczeń, których był sprawcą<sup>30</sup>. Jeżeli zatem ów cel da się osiągnąć przez wyznaczenie podmiotowi terminu do podjęcia działań wskazanych w art. 189f § 2 k.p.a., to należy rozważyć skorzystanie z tego rozwiązania. Kiedy zaś organ uzna, że taka możliwość istnieje, i wyznaczy termin do podjęcia działań określonych w postanowieniu, a zobowiązany wywiąże się z nałożonych na niego obowiązków, organ będzie musiał odstąpić od wymierzenia kary; w tym zakresie nie ma już swobody działania. Dlatego też z punktu widzenia praktyki bardzo ważne okazuje się ustalenie na pierwszym etapie postępowania, czy zachodzą podstawy do wyznaczenia zobowiązanemu terminu. Z procesowego punktu widzenia trzeba również zwrócić uwagę, że w takim przypadku organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest, zgodnie z art. 189f § 3 k.p.a., do udzielenia pouczenia sprawcy naruszenia prawa. Pouczenie to będzie jednak rodzajem sankcji administracyjnej, wskazującym, że doszło do naruszenia prawa oraz na czym ono polegało. Jest to o tyle istotne, że podmiot, któremu udzielono pouczenia, nie będzie mógł w przyszłości podnosić, iż nie były wobec niego stosowane sankcje administracyjne za naruszenie warunków korzystania ze środowiska.

## 5. Konkluzje

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że priorytetem w toku postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie warunków korzystania ze środowiska powinna być realizacja zasady „zanieczyszczający płaci”. Ustalając, jakie przesłanki będą miały wpływ na przebieg sprawy, trzeba pamiętać, że znajdują się one zarówno w Prawie ochrony środowiska, Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w przepisach szczególnych, np. w Prawie przedsiębiorców. Równocześnie z przeprowadzonych analiz wynika, że w obecnym stanie prawnym kary pieniężne nie są jedynym środkiem prawnym, który musi mieć zastosowanie w przypadku naruszenia warunków korzystania ze środowiska. W rezultacie organy administracji zobowiązane będą do wszechstronnego zbadania, czy nie zachodzą podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary, co jest o tyle istotne, że przed nowelizacją k.p.a. z 2017 r. taka możliwość nie występowała. Ponadto nasuwa się uwaga, że rozwiązania określające, w jaki sposób powinno zostać potwierdzone naru-

---

<sup>30</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 826–827.



szenie warunków korzystania ze środowiska, aktualnie są dalekie od doskonałości, dlatego *de lege ferenda* warto rozważyć ich doprecyzowanie.

## Literatura

- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Decyzje, zalecenia i inne instrumenty prawne OECD*, T. 2, *Zalecenia*, red. L. Bartoszek, R. Krzyśków, J. Pęcakik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1993.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
- Rogalski M., *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, T. 8, nr 5, s. 66–79.
- Skoczylas A., *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2003, s. 590–605.
- Warkało W., *Sila wyższa jako zasada nieodpowiedzialności i domniemanie przypadkowości szkody*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 9/10, s. 78–112.

Krzysztof Gruszecki

### **Postępowanie w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych na podstawie Prawa ochrony środowiska – wybrane uwagi**

#### Streszczenie

Jedną z podstawowych zasad ochrony środowiska jest dyrektywa „zanieczyszczający płaci”, mająca umocowanie w postanowieniach art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Środkiem prawnym służącym jej realizacji są kary pieniężne wymierzone na podstawie art. 298 p.o.ś. za naruszenie warunków korzystania ze środowiska. Sposób ustalania wysokości kar został określony w art. 305 i 305a p.o.ś. Zasady postępowania w przedmiocie ich wymierzania zawarto jednak także w Kodeksie postępowania administracyjnego, którego art. 189f precyzuje, kiedy należy odstąpić od wymierzenia kary. Rozwiązanie to odnosi się również do kar wymierzanych na podstawie p.o.ś., w praktyce więc zachodzi konieczność łącznego stosowania rozwiązań wynikających z k.p.a. i p.o.ś. W artykule omówiono zatem przesłanki, które uzasadniają odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie warunków ko-

rzystania ze środowiska, a w podsumowaniu wskazano, że taki dualizm nie jest dobry, dlatego przepisy prawa w tym zakresie powinny zostać uporządkowane.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, zasada „zanieczyszczający płaci”, kary pieniężne, odstąpienie od wymierzenia kary

Krzysztof Gruszecki

## **Proceedings concerning the imposition of fines under Environmental Protection Law – selected remarks**

### Summary

One of the fundamental principles of environmental protection is the „polluter pays” directive, which is anchored in the provisions of Article 7 of the Act of 27 April 2001. Environmental Protection Law (later on referred to as „p.o.ś.”) – hereinafter (Dz.U. of 2020, item 1219 as amended). The legal means for carrying out this objective are fines imposed under Article 298 of the p.o.ś., for violation of the conditions for using the environment. The method of determining the number of penalties is set out in Articles 305 and 305a of the p.o.ś. However, the rules of proceeding with the imposition of fines are also set out in the Code of Administrative Procedure, Article 189f which defines when the imposition of fines should be waived. This solution is also applied to fines imposed based on the p.o.ś. Therefore, in practice, it is necessary to apply both solutions resulting from the Code of Administrative Procedure and the p.o.ś. Therefore, the article presents premises justifying the withdrawal from the imposition of a financial penalty for violation of the conditions for using the environment. In conclusion, it was pointed out that such dualism is not good and therefore the law in this area should be organized.

Key words: environmental protection, polluter pays, fines, waiving of penalty

Кшиштоф Грушецкий

## **Правила наложения денежных штрафов за природопользование**

### Резюме

Одним из основных принципов охраны окружающей среды является принцип «загрязнитель платит», закрепленный в ст. 7 закона «Об охране окружающей среды» от 27 апреля 2001 года, далее ЗООС (Зак. вестник за 2020, п. 1219, с посл. изм.). Правовым инструментом для его реализации должны быть денежные штрафы, наложенные в соответствии со ст. 298 ЗООС за нарушение условий природопользования. Метод определения размера штрафов изложен в ст. 305 и 305а ЗООС. Однако порядок действий с целью наложения денежных штрафов также изложены в Административно-процессуальном кодексе, в ст. 189f которого указывается, когда следует отказаться от наложения штрафа. Это решение также применяется к денежным штрафам, налагаемым на основании ЗООС. Поэтому на практике возникает необходимость совместного применения решений, следующих из Административно-процессуального кодекса и ЗООС. В связи с этим в статье

обсуждаются основания для отказа от наложения штрафа за нарушение условий природопользования. В заключительной части статьи отмечается, что такой дуализм не является благоприятным, поэтому необходимо упорядочить законодательство в данной области.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, загрязнитель платит, денежные штрафы, отказ от наложения штрафа

Krzysztof Gruszecki

## **Regole dell'imposizione delle sanzioni pecuniarie per l'uso dell'ambiente**

### Sommario

Uno dei principi fondamentali della protezione dell'ambiente è la direttiva "inquinatore paga", che è ancorata nelle disposizioni dell'articolo 7 della legge del 27 aprile 2001. Legge sulla protezione dell'ambiente – in seguito denominata "l.p.a." (Gazzetta delle leggi del 2020, voce 1219, modificata). I mezzi legali per la sua attuazione sono le sanzioni finanziarie imposte ai sensi dell'articolo 298 del l.p.a. per la violazione delle condizioni di utilizzo dell'ambiente. Il modo di determinare l'importo delle sanzioni è stabilito negli articoli 305 e 305a l.p.a. Tuttavia, le regole di procedura relative all'imposizione di multe sono state specificate anche nel codice di procedura amministrativa, il cui articolo 189f definisce quando l'imposizione di una multa deve essere abbandonata. Questa soluzione è applicabile anche alle multe imposte sulla base della legge sul codice civile. Pertanto, nella pratica è necessario applicare sia le soluzioni derivanti dal Codice di procedura amministrativa che quelle derivanti dal l.p.a. Perciò, l'articolo discute i requisiti che giustificano la rinuncia all'imposizione di una sanzione finanziaria per la violazione delle condizioni di utilizzo dell'ambiente. In conclusione, è stato sottolineato che un tale dualismo non è buono e quindi le disposizioni della legge in quest'ambito dovrebbero essere riordinate

Parole chiave: protezione dell'ambiente, inquinatore paga, multe / sanzioni finanziarie, rinunce alle sanzioni