



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

*Irena LIPOWICZ*

RPO-675468-V-11/ST

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, .....6. VI. 2011.....

**Naczelny Sąd Administracyjny**

**Izba Ogólnoadministracyjna**

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

**Czy w sprawie dotyczącej wymierzenia podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia (art. 276 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska - Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.) sam fakt korzystania ze środowiska bez pozwolenia stanowi wystarczającą**

**przesłankę wymierzenia tej opłaty czy też organ administracji publicznej powinien badać również przyczyny braku pozwolenia ?**

### Uzasadnienie

W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się rozbieżne poglądy dotyczące tego, czy organ administracji publicznej wymierzając podwyższoną opłatę za korzystanie ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia powinien brać pod uwagę przyczyny braku tego pozwolenia. Rozbieżności owe są wynikiem odmiennej wykładni art. 276 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.). Z treści tego przepisu wynika, że podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska.

W części orzeczeń sądów administracyjnych przyjmuje się, że obowiązek uiszczenia podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia ma charakter obiektywny, tj. wynika z samego faktu korzystania ze środowiska bez wymaganego pozwolenia. Fakt ten zwalnia organ administracji publicznej prowadzący postępowanie na podstawie art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska z obowiązku badania przyczyn braku pozwolenia.

W wyroku z dnia 17 marca 2006 r. (sygn. akt II OSK 646/05, Lex nr 198331) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska nie uzależnia obowiązku ponoszenia podwyższonych opłat od tego, z jakich przyczyn

podmiot korzystający ze środowiska bez pozwolenia nie posiadał takiego pozwolenia. Również w wyroku z dnia 25 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1823/08) w ślad za piśmiennictwem Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż „(...) w przepisach art. 276 ust. 1 i art. 292 Prawa ochrony środowiska nie ma jakichkolwiek podstaw do formułowania przesłanek pozwalających na odstąpienie od obowiązku opłat podwyższonych. Przeciwno takiej wykładni świadczy również zasada praworządności, z której wynika, że organy administracji (i nie tylko) zobowiązane są z urzędu do przestrzegania przepisów prawa. Skoro 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.”

We wskazanym nurcie orzeczniczym mieści się też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r. (sygn. akt II OSK 1401/09). W wymienionym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż „(...) artykuł 276 ust. 1 Prawa środowiska stanowi, że podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska. Sformułowanie tego przepisu jest kategoryczne, jego brzmienie nie daje bowiem żadnych możliwości wartościowania przyczyn korzystania ze środowiska bez zezwolenia. Samo tylko korzystanie ze środowiska bez pozwolenia lub innej decyzji pociąga za sobą konieczność poniesienia opłaty podwyższonej. Brzmi on bowiem «ponosi» opłatę podwyższoną, nie używa sformułowania np. «może ponieść», «organ może wymierzyć», itp. Nie ma zatem miejsca w postępowaniu o poniesienie podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia na rozważanie przyczyn nie posiadania tego pozwolenia. Podwyższona opłata nie jest uzależniona od

stopnia winy korzystającego ze środowiska, przyczynienia się innego podmiotu do tego faktu, tylko od braku pozwolenia."

W orzecznictwie prezentowane są jednak także poglądy, że rozstrzygając sprawę na podstawie art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska należy brać pod uwagę nie tylko sam fakt braku pozwolenia, lecz też przyczyny jego braku. W wyroku z dnia 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt II OSK 871/09) skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał, iż „(...) w celu określenia znaczenia pojęcia «braku wymaganego pozwolenia» należy oprzeć się na wykładni systemowej. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę przyczyny braku wymaganego pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza oraz ustalić przesłanki, które to spowodowały. Dlatego biorąc pod uwagę stan faktyczny przedmiotowej sprawy należy jednoznacznie stwierdzić, że skarżąca spółka nie ponosi odpowiedzialności za brak przedmiotowego pozwolenia sektorowego, ponieważ jest to wynik przewlekłości postępowania właściwego organu administracji publicznej." Analogiczny pogląd prawny został zaprezentowany przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 785/09).

Z kolei w prawomocnym wyroku z dnia 19 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Łd 237/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził, że sam fakt korzystania z zasobów środowiska bez wymaganego prawem pozwolenia nie jest wystarczającą przesłanką zastosowania sankcji w postaci podwyższonej opłaty. Należy zindywidualizować przypadki braku pozwolenia. W każdym indywidualnym przypadku organ administracji obowiązany jest zbadać, czy korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia wynika z działania lub zaniechania korzystającego. Zatem

okolicznością decydującą o zastosowaniu podwyższonej opłaty powinno być np. niezłożenie wniosku wraz z konieczną dokumentacją, czy też złożenie kolejnego wniosku w terminie tak bliskim wygaśnięcia dotychczasowego pozwolenia, że nie jest możliwe uzyskanie zgody na emisję w odpowiednim czasie. Natomiast brak decyzji, gdy jej wydanie jest zależne wyłącznie od podmiotu ubiegającego się o pozwolenie nie powinien przesądzać o automatycznym wymierzeniu podwyższonej opłaty.

Wskazane rozbieżności mają charakter zasadniczy i zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powinny one zostać rozstrzygnięte przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na wstępie trzeba zwrócić uwagę, że podwyższona opłata za korzystanie ze środowiska ma w istocie charakter sankcji administracyjnej. Sankcja ta jest nakładana na dany podmiot za korzystanie ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji. W szczególności art. 292 Prawa ochrony środowiska przewiduje, iż w przypadku braku wymaganego pozwolenia podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone o 500% za wprowadzenie do powietrza gazów lub pyłów, a także za pobór wody lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r. (sygn. akt P 19/06, OTK z 2007 r., Nr 1/A, poz. 2) w prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Dzięki temu normy sankcjonujące motywują adresatów norm sankcjonowanych do postaw legalistycznych. Organ administracyjny musi posiadać środki do realizacji swej woli, w

postaci przymusu administracyjnego, w przeciwnym bowiem razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe.

Natomiast w wyroku z dnia 22 września 2009 r. (sygn. akt SK 3/08, OTK z 2009 r. Nr 8/A, poz. 125) Trybunał Konstytucyjny kontynuując dotychczasową linię orzeczniczą zwrócił uwagę, że „(...) cechą odróżniającą « k a r ę » w rozumieniu przepisów karnych od « k a r y » - sankcji administracyjnej jest to, że ta pierwsza musi mieć charakter zindywidualizowany - może być wymierzana tylko, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa (wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego), natomiast ta druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną, stosowana jest automatycznie, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej i ma przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Nie ma przy tym rozstrzygającego znaczenia okoliczność, że kara administracyjna ma również charakter dyscyplinująco-represyjny. Wymierzenie opłaty (...) stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, ale ingerencja ta jest konsekwencją jej niezgodnego z prawem zachowania."

W świetle powołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sankcja administracyjna ma charakter zobiektywizowany i jest stosowana automatycznie w przypadku niewykonania przez dany podmiot obowiązków wynikających z przepisów prawa. W rezultacie dla możliwości zastosowania sankcji administracyjnej nie ma znaczenia okoliczność, czy niewykonanie obowiązku przewidzianego przepisami prawa administracyjnego zostało zawinione przez podmiot, w stosunku do którego wymierzana jest opłata. Stąd też poglądy wypowiedane w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny przemawiają za tym, iż wymierzając opłatę podwyższoną za korzystanie

ze środowiska, o której mowa w art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska organ administracji publicznej nie ma możliwości badania przyczyn, które doprowadziły do tego, iż owo korzystanie odbywa się bez wymaganego pozwolenia.

W związku z powyższym wskazuje się (por. K. Gruszecki, „Prawo ochrony środowiska. Komentarz”, LEX 2008, wyd. II, komentarz do art. 276), iż w przepisach art. 276 ust. 1 i art. 292 Prawa ochrony środowiska „(...) nie ma określenia jakichkolwiek podstaw pozwalających na odstępnie od obowiązku ponoszenia opłat podwyższonych. Przeciwno takiej wykładni świadczy również zasada praworządności, z której wynika, że organy administracji (i nie tylko) zobowiązane są z urzędu do przestrzegania przepisów prawa. Skoro te nie przewidują możliwości odstąpienia od obowiązku wniesienia opłat podwyższonych, oznacza to, że ustawodawca ich po prostu nie przewidział i nie mogą być wyinterpretowane. System prawny jest w założeniu kompletny i w sytuacji nieprawidłowości w pracach organów upoważnionych do wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska powinny znajdować zastosowanie środki dyscyplinujące, takie jak np. zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie, o którym mowa w art. 37 § 1 k. p. a.”

Mając na uwadze przedstawione racje, zwłaszcza zaś w świetle stanowiska prezentowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, należałoby przyjąć, iż orzekając o wymierzeniu podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska organ administracji publicznej nie bada przyczyn, które spowodowały, że dany podmiot korzysta bez pozwolenia ze środowiska.

Jednakże - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - istnieją również ważne argumenty, które w przypadku stosowania art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska

uzasadniają jego wykładnię odbiegającą od wyznaczonych przez Trybunał Konstytucyjny standardów w zakresie sankcji administracyjnej.

Konstrukcja art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska zakłada, że podwyższona opłata jest nakładana na podmiot, który korzysta ze środowiska „bez uzyskania wymaganego pozwolenia”. Sankcja administracyjna ze swej natury ma natomiast motywować do postaw legalistycznych. Problem pojawia się jednak wówczas, gdy obiektywnie niezgodne z prawem działanie podmiotu podlegającego tej sankcji nie wynika z jego zachowania, lecz zaniechań leżących po stronie organu administracji publicznej polegających na niewydaniu w przewidzianym przez prawo terminie decyzji administracyjnej w sprawie pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Słusznie w tym kontekście zwraca się uwagę (por. K. Gruszecki, op. cit. ), że korzystanie ze środowiska w wielu wypadkach ma charakter ciągły i z technicznego punktu widzenia nie może zostać przerwane. Pozwolenia na korzystanie ze środowiska wydawane są natomiast na czas określony. Może to zaś powodować konieczność wielokrotnego uzyskiwania pozwolenia w trakcie wykonywania jednego rodzaju działalności.

W razie, gdy podmiot korzystający ze środowiska dołożył należytej staranności ubiegając się o kolejne pozwolenie, sankcja administracyjna nie tylko nie zawiera elementów motywujących do przestrzegania prawa, ale rodzi też wątpliwości z punktu widzenia ogólnej zasady postępowania administracyjnego nakazującej jego prowadzenie w sposób budzący zaufanie uczestników tego postępowania do władzy publicznej (art. 8 k. p. a.). Bezpośrednim skutkiem naruszenia prawa przez organ administracji publicznej, polegającego na nieterminowym rozpoznaniu wniosku o pozwolenie, po stronie podmiotu korzystającego ze środowiska jest bowiem prawny



obowiązek poddania się sankcji administracyjnej. Nakładanie sankcji administracyjnej, która jest bezpośrednim skutkiem naruszenia prawa przez organ administracji publicznej w oczywisty sposób godzi więc w zasadę zaufania do organów władzy publicznej. Stąd też organ administracji publicznej prowadząc postępowanie w sprawie opłaty podwyższonej powinien mieć na uwadze nie tylko treść art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, lecz także treść art. 8 k. p. a.

Art. 8 k. p. a. swoją treścią nawiązuje wprost do konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i prawa stanowiącej element składowy zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Treść tej zasady oznacza (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, OTK z 1996 r. Nr 6, poz. 52), że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być swoistą pułapką dla obywatela i że obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania decyzji.

Stosując art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska należy więc mieć na uwadze również i to, że przepis ten nie może, właśnie przez wzgląd na zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, stać się swoistą pułapką zastawioną na podmiot, który korzysta ze środowiska. Podmiot ten nie może zostać obciążony administracyjną odpowiedzialnością za niesprawne funkcjonowanie administracji publicznej. Stąd też - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - należy przychylić się do tego kierunku wykładni art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, który dopuszcza w toku postępowania prowadzonego w sprawie wymierzenia podwyższonej opłaty za

korzystanie ze środowiska badanie przyczyn, które spowodowały, iż podmiot korzystający ze środowiska czyni to bez pozwolenia.

W związku zaś z ujawnionymi w tym zakresie istotnymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, ich rozstrzygnięcie przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego uważam za konieczne. Dlatego też, wnoszę jak na wstępie.

*Jreuo Jjosi*