

PYTANIA DO EKSPERTA

To nie będą martwe przepisy



DANIEL CHOJNACKI

prawnik w kancelarii DZP Domański, Zakrzewski, Palinka

Maksymalna kara, jaką będą mogły nałożyć organy kontrolne jest wysoka: nawet 1 mln zł. Z drugiej strony – widełki są bardzo szerokie, a przy tym istnieje spora doza uznaniowości. Czego zatem w praktyce mogą spodziewać się przedsiębiorcy? Z jednej strony z pewnością nie jest tak, że poszczególne wojewódzkie inspektoraty, jak i Główny Inspektorat Ochrony Środowiska tylko czekają na wejście nowych przepisów, aby zacząć karać. Z drugiej strony nie ma co liczyć, że będą to przepisy martwe. Wprowadzenie kar wypełnia bowiem pewną lukę, która była do tej pory. Istniały przepisy, które mówiły, jakie warunki mogą być nałożone na inwestora w decyzji środowiskowej, ale w praktyce nie było mechanizmu umożliwiającego egzekucję. Sankcje są realne i należy liczyć się z tym, że będą stosowane w praktyce. Nie będą to przepisy martwe.

Widełki kar są bardzo szerokie, ale nie jest to nic niezwykłego, jeśli chodzi o polskie regulacje. Z podobną znaczną rozpiętością kar mamy do czynienia np. w ustawie o odpadach. Wydaje się, że taka wysokość kar ma charakter prewencyjny – sama możliwość zastosowania wysokich kar ma pełnić funkcję odstraszającą.

A jakie w praktyce są doświadczenia w przypadku ustawy o odpadach?

W praktyce kary, z którymi się spotkałem, miały raczej charakter ostrzegawczy. Zazwyczaj nie przekraczały kilku tysięcy złotych. I w przypadku tamtej ustawy nie było tak, że inspektoraty od razu po wejściu przepisów zaczęły masowo nakładać kary. Nie zakładam zatem, żeby przepisy dające możliwość nałożenia sankcji za niewykonanie decyzji środowiskowych inspektoraty zaczęły traktować jak źródło dodatkowych przychodów dla budżetu.

Ustawa nowelizująca nie zawiera przepisów przejściowych, wskazujących m.in., w jaki sposób należy traktować naruszenia przepisów, które zaistniały już po jej wejściu w życie, ale polegające na naruszeniu wcześniejszych decyzji. Czy możliwe będzie nałożenie sankcji?

Zastanawialiśmy się nad tym. Z pewnością istotne jest to, kiedy nastąpiło zaniechanie lub kiedy dany obowiązek został zrealizowany w niewłaściwy sposób. Jeżeli obowiązek polegał na zrealizowaniu w pewien sposób pewnego warunku, a został zrealizowany w niewłaściwy sposób przed 1 stycznia – to w takiej sytuacji istnieje podstawa, aby wybronić się od kary. Jednak inspekcja ma prawo uznać, że brak wypełnienia obowiązku oznaczać może, że zaniechanie trwa nadal. Tak więc w praktyce może dojść do sytuacji spornych.



Rozmawiała Joanna Pieńczykowska

Od 1 stycznia 2017 r. karalne będzie bowiem nieprzestrzeganie warunków środowiskowych zawartych również w tych innych aktach administracyjnych.

Jednocześnie ustawodawca rozstrzyga, że karanie za nieprzestrzeganie określonych warunków, wymogów oraz obowiązków określonych w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach będzie miało miejsce, jeżeli nie zostały uwzględnione w innych decyzjach. Wówczas podstawą do karania będzie nieprzestrzeganie postanowień tych innych decyzji. Z punktu widzenia adresatów norm, w szczególności przedsiębiorców, istotne jest to, że nie będzie podstaw do podwójnego karania (art. 136a ust. 2 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko).

Galimatias w gąszczu odesłań

Przy konstruowaniu zakresu deliktów administracyjnych (naruszeń, za które przedsiębiorcy mogą być ukarani) doszło, moim zdaniem, do naruszenia zasad poprawnej legislacji.

Prześledźmy chociażby art. 136a ust. 1 pkt 3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko w części mówiącej o tym, że „karze pieniężnej podlega naruszenie obowiązków i wymagań, o których mowa w art. 93 ust. 2 pkt 4, określonych w decyzjach, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, oraz pozwoleniu, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 4b”. Już w tym jednym przepisie mamy do czynienia z niedopuszczalnym podwójnym odesłaniem – dotyczy to określenia zarówno obowiązków i wymagań, których naruszenie jest karalne, jak i decyzji, w których te obowiązki i wymagania muszą być określone, aby były sankcjonowane.

Ale dopiero teraz zaczynają się problemy. Jeżeli bowiem z woli ustawodawcy sięgniemy do obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 93 ust. 2 pkt 4 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, to się dowiemy, że zgodnie z tym przepisem organ w decyzjach, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, oraz pozwoleniu, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 4b, może zmienić wymagania, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. c, jeżeli potrzeba zmiany została stwierdzona w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Przepis ten odnosi się więc do zmienionych wymagań i to tych, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Adresat normy wciąż nie wie, o jakie wymagania chodzi ustawodawcy, i musi sięgnąć z kolei do art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. c.

Jeżeli tak się stanie, to z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. c dowiemy się, że ustawodawcy chodzi o „wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie budowlanym, w przypadku decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14, 18 i 19”.

To kaskadowe odesłanie jest całkowicie nieczytelne, przy czym logicznie błędne. Ustawodawca bowiem chce karania za naruszenie wymagań określonych w decyzjach, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, które są konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania tych decyzji (!).

Reasumując, można powiedzieć, że karą pieniężną od 1 stycznia 2017 r. będzie zagrożone niewypełnianie warunków, wymogów oraz obowiązków, które zostały określone w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach lub innych decyzjach, które są niezbędne do przeprowadzenia procesu inwestycyjnego, a zostały wymienione w art. 136a ust. 1 pkt 1–3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

Procedura wymierzania kar

Karę pieniężną wymierzać będzie w drodze decyzji wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Od decyzji o wymierzeniu kary

FIRMA I PRAWO

pieniężnej przysługiwać będzie odwołanie do głównego inspektora ochrony środowiska.

Odwołanie takie składa się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji za pośrednictwem organu, który decyzję wydał.

Z racji tego, że kara pieniężna będzie wymierzana w drodze decyzji administracyjnej, to stronie, na którą została nałożona kara pieniężna, przysługuje prawo złożenia skargi do właściwego sądu administracyjnego, a następnie skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kara pieniężna będzie wnoszona w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o jej wymierzeniu stała się ostateczna, a więc został wyczerpany tryb odwoławczy lub też odwołanie od decyzji nie zostało złożone. Złożenie skargi do sądu administracyjnego nie powoduje wstrzymania wykonania decyzji, choć można o to wnosić.

W sytuacji, w której adresat decyzji nie wykonał jej, kara pieniężna podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wpływy z kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa.

Zgodnie z art. 136c ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

Oznacza to, że przepisy działu III ordynacji podatkowej, np. dotyczące przedawnienia czy też stosowania ulg (rozkładania na raty, odraczania terminu płatności), mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do omawianych administracyjnych kar pieniężnych.

Kryteria niedookreślone

W uzasadnieniu decyzji powinno znaleźć się wyjaśnienie uzasadniające wysokość nałożonej sankcji, a zatem szczegółowe wskazanie czynników, które zdecydowały o danej wysokości kary.

Problem jednak w tym, że ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko stanowi, że przy określaniu wysokości kar ma decydować liczba i waga stwierdzonych naruszeń. Brak jest jakichkolwiek innych wytycznych dotyczących wymierzania kary.

O ile liczba stwierdzonych naruszeń jest wymierna, o tyle waga tych naruszeń jest wartością dalece ocenną. Widelki kary są zaś określone w przedziale od 500 zł do 1 000 000 zł. Rodzi to określone konsekwencje. Jeżeli bowiem organ nałoży karę np. w wysokości 700 000 zł i jednocześnie w uzasadnieniu decyzji powoła się zarówno na kryterium liczby stwierdzonych naruszeń, jak i ich wagę, to sąd administracyjny, który dokonuje kontroli legalności decyzji, nie będzie mógł stwierdzić, że kara jest zbyt wysoka lub dotkliwa. Brak jest bowiem w ustawie innych kryteriów przy określaniu wysokości wymierzanych kar.

Należy podkreślić, że odpowiedzialność z tytułu deliktów administracyjnych jest odpowiedzialnością obiektywną, to znaczy oderwaną od winy podmiotu, który dopuścił się naruszenia.

Co więcej, wbrew dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (wyrażonej w przywoływanych powyżej orzeczeniach), brak jest w ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko mechanizmów prawnych pozwalających sprawcy deliktu na wykazywanie, że popełnienie deliktu jest skutkiem okoliczności, za które nie powinno się karać (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada), a tym samym na uwolnienie się od odpowiedzialności.

Rodzi to istotne wątpliwości co do zgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją RP. Niewykluczone zatem, że w przyszłości będziemy świadkami sprawy, w której TK będzie się zajmował oceną konstytucyjności przyjętych rozwiązań w zakresie administracyjnych kar pieniężnych.

Obowiązywanie kar: czy także przy starych decyzjach

Powstaje pytanie, czy nowe przepisy dotyczące kar odnoszą się tylko do decyzji środowiskowych wydanych po 1 stycznia 2017 r., czy również do decyzji wcześniejszych – w przypadku jeśli warunki, wymogi w nich określone zostały naruszone po tej dacie.

Nowelizacja odnośnie do administracyjnych kar pieniężnych wchodzi w życie 1 stycznia 2017 r. W przepisach przejściowych brak jest szczególnej regulacji odnoszącej się do kar pieniężnych. Z całą pewnością oznacza to, że kary pieniężne mogą być nakładane w stosunku do deliktów popełnionych od 1 stycznia 2017 r. Wynika to z zasady niedziałania prawa wstecz, a w szczególności – zakazu wstecznego karania.

Jednak, jak się wydaje, nie oznacza to, że już wydane decyzje nie będą miały znaczenia z punktu widzenia karania. Wszystko wskazuje, że kary będą dotyczyły również decyzji wydanych przed 1 stycznia 2017 r., ale tych, których warunki, wymogi, obowiązki zostały naruszone pod tej dacie.

Zatem aby uchronić się przed niebezpieczeństwem ewentualnych kar, dobrze byłoby zinwentaryzować stan realizacji warunków, wymogów, obowiązków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji inwestycyjnych na dzień wejścia w życie nowelizacji.

Jeżeli z takiej inwentaryzacji będzie np. wynikało, że przed 1 stycznia 2017 r. dane wymogi określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie były realizowane, to nie ma podstaw do karania. Jeżeli takie naruszenie będzie miało miejsce po tej dacie, to można spodziewać się dotkliwej sankcji. ©