



W pułapkach P.o.ś.

DLaczego brak pojedynczego badania jakości ścieków może kosztować miliony złotych? Czy zapisy zawarte w art. 305a ustawy Prawo ochrony środowiska nie są zbyt restrykcyjne? Czy nie naruszają przepisów Konstytucji RP?

Regulacja art. 305a Ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (P.o.ś.) została dodana 28 lipca 2005 r. na mocy art. 1 pkt 110 Ustawy z 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw („ustawa zmieniająca”). Z uzasadnienia projektu „ustawy zmieniającej” (druk sejmowy nr 3386) wynika, że przyczyną wprowadzenia art. 305a do P.o.ś. była mała wiarygodność pomiarów wielkości emisji prowadzonych przez podmioty korzystające ze środowiska.

Przesłanki zastosowania art. 305a

Przepis art. 305a P.o.ś. określa sposób obliczania administracyjnej kary pieniężnej nakładanej na podmioty korzystające ze środowiska w przypadku, gdy nie prowadzą one wymaganych pomiarów emisji, pomiary ciągle nie są wykonywane przez rok kalendarzowy, pomiary nasuwają zastrzeżenia lub nie spełniają warunków określonych w art. 147a P.o.ś. Sankcja ta staje się nader uciążliwa w przypadku emisji ścieków do wód lub do ziemi. Zgodnie z art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś., przyjmuje się, że: [...] warunki korzystania ze środowiska w zakresie wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi określone w pozwoleniach

■ Brak prowadzenia wymaganych pomiarów emisji dotyczy sytuacji, w której choćby jeden pomiar z kilku wymaganych na mocy pozwolenia wodnoprawnego nie został wykonany.

o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt. 1 i 3, dla każdego z pomiarów [...], zostały przekroczone: a) o 80% – w przypadku składu ścieków, b) o 10% – w przypadku procentowej redukcji stężeń substancji w oczyszczanych ściekach, c) w stopniu powodującym zastosowanie maksymalnej stawki kary – w przypadku stanu ścieków, d) o 10% – w przypadku ilości odprowadzanych ścieków.

Spełnienie jednej z przesłanek określonych w art. 305a ust. 1 P.o.ś. uprawnia organ ochrony środowiska do przyjęcia wartości m.in. składu ścieków określonych w art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś., i to bez względu na to, czy faktycznie doszło do zanieczyszczenia (przepis nie wymaga stwierdzenia zanieczyszczenia, a jedynie uchybienia natury zasadniczo formalnej). Brak prowadzenia wymaganych pomiarów emisji dotyczy sytuacji, w której choćby jeden pomiar z kilku wymaganych na mocy pozwolenia wodnoprawnego nie został wykonany.

Nieprzeprowadzenie pomiarów ciągłych przez rok kalendarzowy jest przesłanką sformułowaną w sposób jasny i nie wymaga komentarza. Z kolei sytuacje, kiedy pomiary budzą zastrzeżenia, zostały określone w art. 305 ust. 3 pkt. 1-4 P.o.ś. Interesujące jest m.in. to, za jaki okres mogą być wymierzone kary pieniężne w wypadku określonym w art. 305a ust. 1 pkt 2. ▷



Kary za uchybienia

Regulacja dotycząca administracyjnych kar pieniężnych, wymierzanych w sytuacji określonej w art. 305 ust. 1 pkt 2 P.o.ś., nie odnosi się do okresu, za który mają być wymierzone, a jedynie do określonych uchybień w prowadzeniu pomiarów ścieków. Kara ponoszona jest m.in. za brak pojedynczego badania jakości ścieków. W tym zakresie możliwe jest odwołanie się do przepisów dotyczących pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Z regulacji tych wynika, że pozwolenia określają sposób i zakres prowadzenia pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, o ile wykraczają one poza wymagania wynikające z przepisów (art. 128 ust. 1 pkt 9 ustawy Prawo wodne). W praktyce w pozwoleniach wodnoprawnych określona została częstotliwość badań poprzez wskazanie okresu, którego badania dotyczą, np. raz na kwartał. Z tego względu można przyjąć, że administracyjna kara pieniężna wymierzona na podstawie art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. może dotyczyć takiego okresu, jakiego dotyczą pomiary, których zaniechano (np. kwartału). Doktryna zdaje się potwierdzać taką interpretację¹.

Należy w tym kontekście wskazać na niespójność tego przepisu z art. 302 ust. 1 P.o.ś., który zasadniczo wiąże wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej (kary biegnącej) z okresem, w którym stwierdzono naruszenia, podczas gdy art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. wiąże wymiar administracyjnej kary pieniężnej z konkretnym uchybieniem.

Instrument mobilizujący?

Regulacja art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. z całą pewnością ma na celu mobilizowanie podmiotów korzystających ze środowiska do skrupulatnego prowadzenia badań składu ścieków odprowadzanych do wód lub do ziemi. Jednak czy ustawodawca zastosował w tym przypadku odpowiedni instrument? Istnieją argumenty przemawiające za tym, iż mechanizm art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. nie jest odpowiednim instrumentem mobilizującym.

Praktyka dowodzi, że pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi obejmują znaczną ilość substancji mogących występować w ściekach, nawet takich, które zazwyczaj się w nich nie pojawiają. W takich przypadkach obowiązek wykonywania pomiarów dotyczy wszystkich przewidzianych w pozwoleniu substancji, również tych, których emisja nie została stwierdzona. Jednocześnie substancje te bywają obciążone wysoką stawką, na podstawie której kalkuluje się administracyjną karę pieniężną, zgodnie z art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. (np. aldryna – 1150,85 zł za kg, kadm, rtęć – 1055,29 zł za kg, chlor wolny i całkowity, miedź, nikiel, ołów – 791,18 zł za kg). W konsekwencji w przypadku uchybienia w przeprowadzeniu choćby jednego pomiaru, podmioty korzystające ze środowiska mogą ponosić administracyjne kary pieniężne za brak przeprowadzenia badań jakości ścieków, niezależnie od tego, czy faktycznie doszło do zanieczyszczenia. Co więcej, w przypadku substancji obciążonych wysokimi stawkami kar nawet niewielka ich ilość może przełożyć się na wysokie administracyjne kary pieniężne. Spotkano się już z potencjalnym ryzykiem wymierzenia, na podstawie omawianej regulacji, kar w wysokości liczonej nawet w milionach złotych.

■ W orzecznictwie przyjmuje się, że brak wykonania pomiarów jakości ścieków uprawnia do zastosowania art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. bez względu na to, czy zanieczyszczenie rzeczywiście miało miejsce.

Warto dodać, iż nie istnieją instrumenty kwestionowania wysokości przyjętego na podstawie tych regulacji zanieczyszczenia. Przepis art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. nie wprowadza bowiem domniemania ładunku zanieczyszczenia, ale określa go w sposób stanowczy². Przyjmuje się, że brak pomiarów jest równoznaczny z zanieczyszczeniem, niezależnie od rzeczywistości.

Problem okazuje się tym większy, że regulacja zawarta w art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. jest jednolicie i ściśle interpretowana w sądownictwie administracyjnym. Niestety, wykładnia prezentowana przez judykaturę jest niekorzystna dla podmiotów korzystających ze środowiska. W orzecznictwie przyjmuje się bowiem, że brak wykonania pomiarów jakości ścieków uprawnia do zastosowania art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. bez względu na to, czy zanieczyszczenie rzeczywiście miało miejsce [np. wyrok WSA w Warszawie z 21 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1945/09 (orzeczenie prawomocne), wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 931/10 (orzeczenie prawomocne), wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 604/11 (orzeczenie nieprawomocne), wyrok WSA w Warszawie z 1 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 578/11 (orzeczenie nieprawomocne)].

Co więcej, podkreśla się, iż organ ochrony środowiska jest zobowiązany do nałożenia na podmiot korzystający ze środowiska administracyjnej kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia uchybienia i nie ma możliwości odstąpienia bądź miarkowania tej odpowiedzialności (obligatoryjny charakter sankcji), gdyż w orzecznictwie przyjmuje się, że obowiązek pomiarów i związana z tym kara za ich nieprzeprowadzenie ma zapewnić należytą ochronę środowisku naturalnemu (wyrok NSA z 17 listopada 2011 r. sygn. akt II OSK 1628/10).

Konstytucyjność przepisu

Zupełnie inaczej oceniana jest regulacja art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. w piśmiennictwie. Formułowane są m.in. istotne zarzuty dotyczące konstytucyjności tego przepisu. Podkreśla się przede wszystkim, że nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, karanie za przekroczenie warunków dotyczących ścieków, jeżeli takiego przekroczenia nie było, i, co więcej, bez zapewnienia karanemu możliwości wykazania, iż takie zdarzenie nie miało miejsca³. W konsekwencji należałoby uznać, że art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. jest sprzeczny w tym zakresie z art. 2 Konstytucji RP. Formułowane są również poglądy o niezgodności tego przepisu z art. 5 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę zrównoważonego rozwoju⁴. Należy podzielić wątpliwości co do konstytucyjności art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. Trudno bowiem zgodzić się na surową odpowiedzialność, niezależną od faktu wystąpienia zanieczyszczenia, bez możliwości jego kwestionowania, miarkowania kary i odstąpienia od jej wymierzenia. „Karanie” za brak pomiarów w sytuacji, w której nie nastąpiło zanieczyszczenie, stoi w ewidentnej sprzeczności nie tylko z zasadami konstytucyjnymi, ale także z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

Treść art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. wyklucza odstąpienie od wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych (wymierzenie kar jest obligatoryjne) oraz ich miarkowanie. Rodzi to wątpliwość w kontekście naruszenia także zasady proporcjonalności. Fakt uchybienia formalnego, jakim jest nieprzeprowadzenie

Wymierzenie kar jest obligatoryjne) oraz ich miarkowanie. Rodzi to wątpliwość w kontekście naruszenia także zasady proporcjonalności. Fakt uchybienia formalnego, jakim jest nieprzeprowadzenie

badani jakości ścieków przy jednoczesnym braku spowodowania zanieczyszczenia, klóci się z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Potwierdzeniem może być stanowisko ustawodawcy zawarte w uzasadnieniu do „ustawy zmieniającej” (druk sejmowy nr 3386), zgodnie z którym: [...] *wobec praktycznego braku możliwości sprawdzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, w toku*

kontroli, faktu przekroczenia dopuszczalnych wielkości emisji w odprowadzanych ściekach, jak również, jeżeli wymagane są ciągle pomiary emisji – przyjęto arbitralnie, że w takich sytuacjach nastąpiło przekroczenie wielkości dopuszczalnych w określonym stopniu (art. 305a pkt. 2 i 3 P.o.ś.). Ustawodawca jednocześnie nie uzasadnia, na jakiej podstawie przyjął tak rygorystyczne zasady odpowiedzialności (uniezależnienie od faktycznych zanieczyszczeń, obligatoryjność kary, brak możliwości miarkowania) ani dlaczego przyjął „zwyżkę” akurat o 80%, a nie inny przelicznik. Tym samym niejako przyznaje się do zastosowania nieproporcjonalnego środka.

Warto podkreślić, iż przepis art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. może być oceniany jako sprzeczny z regulacją zawartą w art. 274 ust. 2 i 298 ust. 1 pkt 2 P.o.ś. Z jednej bowiem strony wysokość administracyjnych kar pieniężnych ma zależeć od rodzaju substancji zawartych w ściekach i ich ilości, rodzaju ścieków, a w wypadku wód chłodniczych – od temperatury tych wód (art. 274 ust. 2 P.o.ś.). Ponadto wymierzanie tych kar związane z przekroczeniem warunków wskazanych w pozwoleniach zintegrowanych i wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w zakresie ilości ścieków, ich stanu, składu itp. (art. 298 ust. 1 pkt 2 P.o.ś.), zaś z drugiej strony art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. wiąże wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych wyłącznie z uchybieniem formalnym (brak przeprowadzenia pomiarów), i to niezależnie od przekroczenia warunków wskazanych w pozwoleniach (zanieczyszczenia).

Przedawnienie karalności

Kolejnym zagadnieniem związanym z wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych jest kwestia przedawnienia karalności. Chodzi o to, przez jak długi okres wojewódzki inspektor ochrony środowiska władny jest wydać decyzję nakładającą administracyjne kary pieniężne na dany podmiot. Zgodnie z art. 281 ust. 1 P.o.ś.: *do ponoszenia [...] administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.* Ordynacja podatkowa reguluje termin przedawnienia zobowiązania podatkowego. Przepis ten można odpowiednio stosować do przedawnienia należności z tytułu nałożonych już decyzją wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska administracyjnych kar pieniężnych. Brakuje natomiast regulacji ograniczających w czasie możliwość organu ochrony środowiska do nałożenia tych kar. Teoretycznie wyniki pomiarów należy przechowywać przez pięć lat od zakończenia roku kalendarzowego, którego dotyczą (por. art. 147 ust. 6 P.o.ś.). W związku z tym wydawać by się mogło, że po upływie tego okresu sprawa „przedawni się”. W praktyce zagadnienie jest bardziej skomplikowane, gdyż polskie prawo przewiduje obowiązek przekazywania wyników pomiarów organowi ochrony środowiska oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, jeżeli pomiary te mają szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zapewnienia systematycznej kontroli

„Karanie” za brak pomiarów w sytuacji, w której nie nastąpiło zanieczyszczenie stoi w ewidentnej sprzeczności nie tylko z zasadami konstytucyjnymi, ale także z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska (art. 149 ust. 1 P.o.ś.). Organy ochrony środowiska nie są ograniczone czasowo w zakresie przechowywania dokumentacji przekazanej przez prowadzących instalację. W związku z tym nie można wykluczyć, że organy ochrony środowiska będą korzystać z przechowywanej „u siebie” dokumentacji, dotyczącej m-

nionych lat w celu wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. Oznacza to, że podmioty korzystające ze środowiska przez co najmniej kilka lat nie mogą mieć pewności co do zakresu odpowiedzialności administracyjnej, co dodatkowo potęgują rozmiary potencjalnej administracyjnej kary pieniężnej.

Restrykcyjna odpowiedzialność

Przepis art. 305a ust. 1 pkt 2 P.o.ś. stanowi podstawę bardzo restrykcyjnej odpowiedzialności administracyjno-finansowej podmiotów korzystających ze środowiska. Kara wymierzana na bazie tej regulacji wynika wyłącznie z faktu uchybienia formalnym wymaganiom prowadzenia pomiarów, bez względu na to czy doszło do zanieczyszczenia, a jeżeli nawet do niego doszło, to bez względu na jego skalę. Jednocześnie organ ochrony środowiska jest zobowiązany do jej wymierzenia i nie przewidziano mechanizmów odstąpienia czy miarkowania kary. Taka ścisła interpretacja prezentowana jest we wskazanym orzecznictwie i należy stwierdzić, że taki też jest obowiązujący stan prawny. Oznacza to, że tak długo jak art. 305 ust. 1 pkt 2 P.o.ś. będzie obowiązywał, tak długo utrzymana zostanie restrykcyjna odpowiedzialność administracyjno-finansowa za brak pomiarów, oznaczająca w skrajnych przypadkach obowiązek uiszczenia wielomilionowych kar.

Niezależnie od tego należy stwierdzić, że regulacja ta narusza zasady wynikające Konstytucji RP. Ponadto jest niespójna z innymi przepisami zawartymi w P.o.ś., określającymi zasady ponoszenia administracyjnych kar pieniężnych.

Źródła

1. Gruszecki K.: *Komentarz do art. 305(a) ustawy – Prawo ochrony środowiska.* Publikacja dostępna w systemie informatycznym LEX Omega.
2. Gruszecki K.: *Prawo ochrony środowiska.* Komentarz. LEX. Warszawa 2008.
3. Radecki W.: *Z orzecznictwa sądowego: Administracyjna kara pieniężna za zanieczyszczanie wód.* „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2/2011.
4. Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendroška J.: *Ustawa Prawo ochrony środowiska.* Komentarz. Wyd. C.H. Beck. Warszawa 2011.



Daniel Chojnacki,
radca prawny, Domański Zakrzewski Palinka.
Zespół Prawa Ochrony Środowiska



Przemysław Zdrajkowski,
aplikant radcowski, Domański Zakrzewski Palinka.
Zespół Prawa Ochrony Środowiska