

Aleksander Lipiński

Uchwała Sądu Najwyższego z 9 września 1986 roku, sygn. akt III AZP 4

Prawne Problemy Górnictwa 13, 104-113

1990

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Uchwała Sądu Najwyższego z 9 września 1986
roku, sygn. akt III AZP 4/86¹. Glosa (wykładnia
art. 130 § 3 prawa wodnego)**

Teza

Przepis § 13 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 listopada 1975 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki, oraz kar pieniężnych za naruszenie tych warunków (Dz. U. nr 41, poz. 214 ze zm.), według którego Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska może umorzyć w całości lub w części karę pieniężną wymierzoną za wprowadzenie do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych ścieków, które nie odpowiadają warunkom określonym w pozwoleniu wodnoprawnym lub w zezwoleniu na wprowadzenie ścieków, nie może być uznany za wydany bez upoważnienia zawartego w art. 130 § 3 prawa wodnego (ustawa z 24 października 1974 r., Dz. U. nr 38, poz. 230 ze zm.).

¹Uchwała wraz z uzasadnieniem została opublikowana w OSNCAP 1987, nr 10, poz. 147.

Glosa

1. Ocena trafności przedstawionej tezy wymaga przede wszystkim zbadania stosunku ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska² do prawa wodnego³, zwłaszcza zaś art. 130 tego prawa. Ramy glosy nie pozwalają jednak na omówienie wszystkich zagadnień poruszonych w uchwale oraz w jej uzasadnieniu.

Problem między innymi w tym, że w obowiązującym stanie prawnym znajdują się dwie normy o niemal identycznej treści. Wedle art. 130 ust. 1 i 3 pr. wodn. oraz art. 110 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy z 31 stycznia 1980 r. właściwy terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego wymierzy (zakładowi - wedle prawa wodnego; jednostce organizacyjnej - wedle wspomnianej ustawy z 31 stycznia 1980 r.) karę pieniężną za wprowadzenie - do wód lub do ziemi' oraz do stanowiących własność Państwa urządzeń kanalizacyjnych - ścieków nie odpowiadających wymaganym warunkom, zaś zasady, tryb ustalania tych kar oraz organy właściwe do ich ściągania określi rozporządzenie Rady Ministrów.

Problematyka zbiegu ustawy z 31 stycznia 1980 r. z innymi, obowiązującymi w dniu jej wejścia w życie, przepisami dotyczącymi ochrony środowiska została uregulowana w sposób z pozoru prosty, w rzeczywistości jednak niepotrzebnie zawiły i budzący wątpliwości. Ogólna norma kolizyjna zawarta w art. 111 ustawy z 31 stycznia 1980r. przewiduje bowiem, że w takiej sytuacji stosuje się jej przepisy (tj. ustawę z 31 stycznia 1980 r.). Nie dotyczy to jednak odpowiedzialności za wykroczenia i karnej określonej w art. 106-109 tej ustawy. Zbieg wspomnianych norm z innymi przepisami określającymi

²Dz.U. nr 3, poz. 6 z późn. zm. (dalej cyt. jako ustawa z 31 stycznia 1980 r.).

³Ustawa z 24 października 1974 r., Dz. U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.

odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku (obowiązującymi w dniu 1 września 1980 r.)⁴ należy zatem rozstrzygać na podstawie powszechnie obowiązującej zasady wykładni.

Rozdział 2 ustawy z 31 stycznia 1980 r. (art. 18-24) poświęcono ochronie wód oraz środowiska morskiego, określając tam dość ogólne nakazy oraz zakazy związane z tą ochroną. Artykuł 24 wspomnianej ustawy przewiduje natomiast, że szczegółowe zasady gospodarki wodnej i ochrony wód, a także zasady ochrony środowiska morskiego oraz organy administracji państwowej właściwe w sprawach tej ochrony określają przepisy szczególne, a więc znajdujące się poza ustawą z 31 stycznia 1980 r. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa prawo wodne. Mamy tu zatem do czynienia ze szczególną normą kolizyjną, wyłączającą zasady postępowania wynikające z art. 111 ustawy z 31 stycznia 1980 r. Prowadzi to do wniosku, że przepisy prawa wodnego zyskują pierwszeństwo przed ustawą z 31 stycznia 1980 r. Ta ostatnia może zatem być stosowana tylko o tyle, o ile nie narusza rozwiązań określonych prawem wodnym. Znaczenie art. 24 ustawy z 31 stycznia 1980 r. jako szczególnej normy kolizyjnej (podobna znajduje się w art. 17 ust. 3)⁵, zwłaszcza w relacji do art. 111 ust. 1 tej ustawy, w zasadzie nie zostało jednak wyjaśnione w zadowalającym stopniu⁶.

Argument ten pominął również SN przyjmując, iż wedle "[..] art. 111 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r. w razie zbiegu przepisów tej ustawy oraz innych przepisów o ochronie środowiska obowiązujących w

⁴Tj. w dniu wejścia w życie ustawy z 31 stycznia 1980 r.

⁵W odniesieniu do gospodarowania złożami kopalin i ochrony środowiska związanej z eksploatacją takich złóż.

⁶Por. np. A. W a l a s z e k - P y z i o ł: Prawo zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska. PiP 1982, nr 9, s. 96; S. R u d n i c k i: Ochrona wód przed zanieczyszczeniem i odszkodowania za zanieczyszczenie. NP 1982, nr 11-12, s. 72 i nast.; E. R a d z i s z e w s k i: Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Warszawa 1987, s. 74 i nast.

dniu wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy tej ustawy. W sytuacji zatem objętej hipotezami przepisów art. 130 ust. 1 pr. wodn. i art. 110 ust. 1 pkt 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r. stosuje się ten ostatni przepis." Ocena ta jest wprawdzie zgodna z art. 111 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r., pozostaje jednak w kolizji z jej art. 24, który odyśla do przepisów szczegółowych.

Artykuł 110 ust. 3 ustawy z 31 stycznia 1980 r. przewiduje jednak, że przepis ust. 2 (tj. dotyczący kompetencji Rady Ministrów do określania wysokości, zasad i trybu nakładania kar pieniężnych określonych w art. 110 ust. 1) nie dotyczy kar, których wysokość, zasady i tryb ustalania określają przepisy szczególne. W świetle art. 111 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r. wydaje się jednak, że stosowanie tych ostatnich (tu: prawa wodnego) można uzasadnić wyłącznie poprzez art. 24, czego jednak nie dostrzegł SN.

W sumie ostateczna konkluzja, wyrażona w głosowanej uchwale, jest jednak taka sama. Oparcie jej wyłącznie na art. 110 i 111 ustawy z 31 stycznia 1980 r. (z pominięciem art. 24 tej ostatniej) jest zabiegiem błędnym, bowiem wykładnia art. 111 może prowadzić do wniosków odmiennych niż ten, do którego doszedł SN. Można zatem przyjąć, iż mimo częściowo błędnego uzasadnienia ocena SN w przedmiocie aktualności art. 130 pr. wodn. oraz wynikających stąd kompetencji Rady Ministrów do stanowienia przepisów wykonawczych jest trafna.

Powstaje jednak pytanie, czy ma być uzasadnione istnienie dwóch niemal identycznych norm prawnych znajdujących się w odrębnych ustawach, w dodatku zawierających podstawy do wydawania rozporządzeń wykonawczych. Koncepcja ta pozostaje chyba tajemnicą ustawodawcy. Wypada ją ocenić, zwłaszcza jeżeli uwzględnić niezupełnie jasne normy kolizyjne zawarte w art. 24, art. 110 ust. 3 oraz art. 111 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r., jako błędną i kolidującą z zasadą komunikatywności aktów normatywnych. Wypada zatem postulować zmianę tego stanu prawnego, przede wszystkim przez eliminację jednej ze wspomnianych podstaw prawnych.

2. De lege lata ocena, stanowiąca tezę głosowanej uchwały, w zasadzie ma jednak walor historyczny. Obowiązujące aktualnie rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 1987 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki, oraz kar pieniężnych za naruszenie tych warunków⁷ (uchyliło ono powołane w głosowanej uchwale, obowiązujące w dniu jej podjęcia, rozporządzenie Rady Ministrów z 29 listopada 1975 r.) nie upoważnia jakiegokolwiek organu administracji państwowej do umarzania - w całości lub w części - takich kar pieniężnych. Co więcej, obowiązujące do niedawna rozporządzenie Rady Ministrów z 30 września 1980 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu wymierzania i ściągania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska⁸ (wydane na podstawie art. 110 ustawy z 31 stycznia 1980 r.), tak samo jak wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów z 29 listopada 1975 r., zawierało upoważnienie do umarzania kar za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska. W obecnym stanie prawnym⁹ brak takiego upoważnienia. Mimo to odpowiedź na pytanie, czy znajdujące się we wspomnianym rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 listopada 1975 r. upoważnienie do umarzania kar było dopuszczalne, nie jest pozbawione praktycznego znaczenia.

Określenie użyte w art. 130 ust. 1 pr. wodn. (tak samo, jak wart. 110 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r.) prowadzi do wniosku, że w razie zaistnienia określonych tam przesłanek (wprowadzenia do wód itp. ścieków, nie odpowiadających wymaganym warunkom) istnieje bezwzględny obowiązek wymierzenia kary pieniężnej (*verba legis*: organ [...] w y m i e r z y [podkr. A.L.]). Nie zależy to więc od uznania

⁷Dz. U. nr 42, poz. 248.

⁸Dz. U. nr 24, poz. 99 z późn. zm.

⁹Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 23 grudnia 1987 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu nakładania oraz ściągania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska, Dz. U. nr 41, poz. 240.

organu administracji (por. art. 130 ust. 2 pr. wodn., wedle którego organ m o ż e wymierzyć karę pieniężną za pobór wody w ilości większej niż ustalona w pozwoleniu wodnoprawnym oraz za piętrzenie wody wyższe od dozwolonego). Skoro w odniesieniu do sytuacji unormowanej w art. 130 ust. 1 pr. wodn. ustawa nie określa żadnych przesłanek uzasadniających ograniczenie lub wyłączenie takiej odpowiedzialności, to znaczy, że ich po prostu nie ma.

Powstaje pytanie, jak należy rozumieć zawarte w art. 130 ust. 3 pr. wodn. upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia "zasad i trybu ustalania" wspomnianych kar. Zdaniem SN zwrot "zasady" należy rozumieć jako "normy postępowania uznane przez kogoś za obowiązujące"¹⁰. W istocie wydaje się jednak, iż chodzi tu o upoważnienie dla Rady Ministrów do ustalenia całokształtu okoliczności (kryteriów) pozwalających na określenie przesłanek uzasadniających nałożenie wspomnianej kary (np. ustalenie pojęcia "ściek"), sposobu obliczania wysokości kary (tak też zdaje się to rozumieć SN), okoliczności uzasadniających podwyższenie¹¹ lub obniżenie stawki kary. Zdaniem SN "nie jest też wyłączona możliwość wykorzystania tego upoważnienia do ustanawiania innego szczególnego sposobu korygowania decyzji o wymierzeniu kary", co prowadzi go do wniosku, iż § 13 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 listopada 1975 r. przewidujący możliwość umorzenia (w całości lub w części) wymierzonej już kary, jest zgodny z art. 130 ust. 3 pr. wodn.

Ocena ta budzi wątpliwości. Przede wszystkim rozwiązania przyjęte w aktach o charakterze wykonawczym nie mogą, chyba że ich podstawa prawna wyraźnie to przewiduje, prowadzić do wyłączenia norm wyższej rangi, zwłaszcza zaś ustawowych. Uprawnienie do umarzenia

¹⁰Por. Słownik języka polskiego. Red. M. S z y m c z a k. T. III. Warszawa 1981, s. 955.

¹¹Jak to przewiduje § 8 rozporządzenia powołanego w przyp. 8.

wspomnianych kar jest wprawdzie - jak to podkreślił SN - rozwiązaniem elastycznym i zgodnym z "szeroko rozumianym poczuciem sprawiedliwości społecznej", jednak (pomijając zastrzeżenia o charakterze merytorycznym)¹² wydaje się ono pozostawać w kolizji z bezwzględnym obowiązkiem wynikającym z art. 130 ust. 1 pr. wodn. Można także wątpić, czy (w szczególności po wejściu w życie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - kodeks postępowania administracyjnego¹³) aktualna byłaby możliwość unormowania na tej podstawie trybu postępowania zwłaszcza w sposób odmienny od rozwiązań przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. Wydaje się, że nie. Należy bowiem pamiętać, że ewentualne decyzje w sprawie wspomnianego umorzenia w istocie byłyby dodatkowymi środkami nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym, nie przewidzianymi przez kodeks postępowania administracyjnego.

Nie wiadomo zresztą, dlaczego "szczególnie uzasadnione" względy techniczne, ekonomiczne lub społeczne", które w świetle obowiązującego poprzednio rozporządzenia Rady Ministrów z 29 listopada 1975 r. zasługiwały na uwzględnienie w postępowaniu o umorzenie kary pieniężnej, nie mogły mieć wpływu na decyzję organu orzekającego w toku instancji. Jeżeli ustawodawca zdawał sobie sprawę z niedoskonałości mechanizmu wymierzania wspomnianych kar i widział potrzebę ustanowienia instrumentów, które w szczególnie uzasadnionych przypadkach łagodziłyby rygorystyczne rozwiązania przewidziane w art. 130 ust. 1 pr. wodn. (por. także art. 110 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r.), to powinien był bądź uczynić to bezpośrednio w samej ustawie, określając przesłanki łagodzenia (wyłączenia) odpowiedzial-

¹²Por. G. Domański: Administracyjne kary pieniężne za zanieczyszczenie środowiska. PUG 1976, nr 12, s. 326 i nast.

¹³Dz.U. nr 4, poz. 8 z późn. zm.

ności¹⁴, bądź przewidzieć możliwość ustanowienia takiej instytucji w przepisach wykonawczych.

Poza sporem jest bowiem, że normy kompetencyjne muszą być interpretowane w sposób ścisły, na co zresztą zwraca uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności zaś ich rozszerzająca interpretacja nie jest dopuszczalna¹⁵. Skoro zaś takowej podstawy prawnej nie ma i nie było, to tym samym Rada Ministrów nie jest i nie była kompetentna do unormowania w rozporządzeniu z 29 listopada 1975 r. możliwości umarzania wspomnianych kar. Skoro zaś to uczyniła, to wykroczyła poza podstawę prawną omawianego rozporządzenia¹⁶. W szczególności zaś usprawiedliwieniem dla tego nie może być - jak to przyjmuje SN - "tradycja, o jakiej można już mówić w zakresie sposobu unormowania problematyki kar pieniężnych" (kwestionowane rozwiązanie istniało w naszym porządku prawnym już od 1970 r.). W literaturze trafnie jednak zauważono, że tradycja nie może być, zamiast zasady praworządności, czynnikiem determinującym proces prawotwórczy¹⁷.

¹⁴Jak to np. przyjęto w odniesieniu do niektórych szkód górniczych. Jeżeli bowiem poszkodowany został pozbawiony roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej w budynku wzniesionym bez zezwolenia lub niezgodnie z jego treścią bądź jeżeli przedmiotem szkody była nieruchomości, której gospodarczy charakter zmieniono w sposób istotny bez zezwolenia lub wbrew jego treści (art. 66 dekretu z 6 maja 1953 r. - prawo górnicze, Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn. zm.), wówczas Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, jeśli przemawiają za tym wyjątkowo ważne względy społeczne, może przyznać poszkodowanemu prawo do naprawienia takiej szkody (art. 76 pr. górnic.).

¹⁵J. Trzciniński: Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1986 r., U 1/86. NP 1987, nr 1, s. 128; L. Garlicki: Glosa do orzeczenia pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1986 r., U 5/86. PiP 1987, nr 3, s. 133.

¹⁶Wątpliwości tych nie dostrzega M. Mazurkiewicz: Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje). Wrocław 1986, s. 68 i nast.

¹⁷J. Surowiec: Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 1986 r., U 2/86. NP 1987, nr 9, s. 118-119.

3. Jak już wspomniałem, aktualnie obowiązujące przepisy wydane na podstawie art. 130 ust. 3 pr. wodn. (a także art. 110 ust. 2 ustawy z 31 stycznia 1980 r.) nie zawierają upoważnienia do umarzania omawianych kar pieniężnych. Problem jednak istnieje, bowiem niezależnie od możliwości zmiany tego stanu prawnego analiza niektórych innych przepisów wykonawczych (poza prawem wodnym oraz ustawą z 31 stycznia 1980 r.) dostarcza przykładów zbieżnych z omawianymi rozwiązaniami.

Tak więc wedle art. 63 pr. górn. naprawienie szkody górniczej w zasiewach i uprawach polega na zapłacie odszkodowania pieniężnego, zaś zasady jego ustalania określa rozporządzenie Rady Ministrów. Jeżeli więc dojdzie do wyrządzenia szkody górniczej w zasiewach i uprawach, zawsze istnieje obowiązek jej naprawienia (w pieniądzu) w granicach określonych przez prawo górnicze (por. art. 54), zaś wyłączenie tego obowiązku jest dopuszczalne jedynie w przypadkach określonych przez ustawę. Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 maja 1983 r. w sprawie odszkodowań za nie dające się usunąć uszkodzenia gruntów rolnych i leśnych, za uszkodzone wskutek robót górniczych zasiewy i uprawy oraz w sprawie sposobu wypłaty odszkodowań pieniężnych za szkody górnicze¹⁸ (wydane m.in. na podstawie art. 63 pr. górn.) przewiduje natomiast, że o ile szkoda górnicza w takich zasiewach i uprawach występuje kolejno po roku, w którym wystąpiła po raz pierwszy, odszkodowanie należy się za szkody wyrządzone w tych latach, w zasadzie nie dłużej jednak niż za 3 lata (§ 5 ust. 1, § 8). Oznacza to, że powstanie wspomnianej szkody po upływie wspomnianego okresu w zasadzie¹⁹ nie powoduje obowiązku jej naprawienia. Jest to rozwiązanie błędne, a nadto niedopuszczalne. Żaden przepis prawa gór-

¹⁸Dz. U. nr 32, poz. 151 z późn. zm.

¹⁹Wyjątek dotyczy tylko sytuacji, w której nakazano naprawę szkody górniczej w gruncie przez przywrócenie jego stanu poprzedniej użyteczności. Wówczas obowiązek naprawienia szkody górniczej w zasiewach i uprawach istnieje do czasu naprawienia szkody górniczej w gruncie.

niczego nie upoważnił bowiem Rady Ministrów do wprowadzenia tego rodzaju wyłączeń obowiązku naprawienia szkoły górniczej. Wynika stąd, że omawiane rozporządzenie nie jest w tej mierze oparte na dostatecznej podstawie prawnej, z wszelkimi tego konsekwencjami²⁰.

Aleksander LIPIŃSKI

²⁰ Por. moją glosę do wyroku NSA z 23 maja 1985 r., SA/Ka 199/55. "Przegląd Prawa i Administracji" [Wrocław] 1985, t. XXVI.