

Krzysztof Gruszecki

Procesowe aspekty wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi

Kwartalnik Prawa Publicznego 8/3/4, 133-145

2008

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Krzysztof Gruszecki *

PROCESOWE ASPEKTY WYMIERZANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH ZA ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW DO WÓD LUB DO ZIEMI

Ochrona środowiska jest jednym z poważniejszych problemów, które muszą rozwiązać współczesne społeczeństwa, aby ich rozwój – zgodnie ze standardami wynikającymi między innymi z 27 zasady deklaracji z Rio de Janeiro – miał charakter zrównoważony¹, a w polskim systemie prawnym z postanowień art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie – jak podkreślał L. Jastrzębski – proces ten ma charakter interdyscyplinarny i aby przebiegał w sposób prawidłowy muszą być w nim wykorzystane osiągnięcia zarówno nauk przyrodniczych, prawnych i technicznych².

W polskim systemie prawa ochrony środowiska aktem prawnym o podstawowym znaczeniu w tym zakresie jest ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska³ (dalej: P.o.ś.) określająca podstawowe zasady rządzące tą gałęzią prawa, które muszą być uwzględniane w procesie interpretacji wszystkich rozwiązań prawnych mających wpływ na proces ochrony środowiska. Jedno-

* Mgr Krzysztof Gruszecki – sędzia w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy.

¹ Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, Rio de Janeiro, 3-14.6.1992 r. – „Szczyt Ziemi”, Warszawa 1993, s. 13-18.

² L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 60.

³ T.j.: Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150.

częście jednak, aby rozwiązania materialne mogły być efektywnie wdrażane w życie musi być stworzony odpowiedni zespół norm proceduralnych decydujących o skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych⁴. Prawo ochrony środowiska jest pod tym względem szczególnie w procesie jego tworzenia wykorzystywane są metody właściwe dla prawa administracyjnego, cywilnego, czy karnego⁵, to znajduje zaś odpowiednie zróżnicowanie w reżimach odpowiedzialności stosowanych w celu wyegzekwowania norm prawa ochrony środowiska⁶. Najważniejszą rolę wśród nich odgrywa odpowiedzialność administracyjna, gdyż metody administracyjne dominują w prawie ochrony środowiska. W procesie stosowania norm administracyjnych systemowo przynależnych do prawa ochrony środowiska wykorzystywane powinny być normy procesowe charakterystyczne dla danej gałęzi prawa. W szeroko rozumianym prawie ochrony występuje cały szereg rozwiązań procesowych określających np. jakie wymagania formalne powinien spełniać wniosek wszczynający postępowanie (art. 184 ust. 2 P.o.ś.), czy w jakich sytuacjach pozwolenia na korzystanie ze środowiska wygasają, można je cofnąć lub ograniczyć (art. 193–200 P.o.ś.). W oparciu o te rozwiązania nie można stwierdzić, że w omawianej kategorii spraw nie znajdują zastosowania ogólne reguły postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 1 K.p.a. reguły wynikające z tego aktu prawnego znajdują zastosowanie we wszystkich sprawach administracyjnych chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej. W przypadku spraw z zakresu ochrony środowiska takiego kompleksowego wyłączenia nie ma, a zatem poza tymi sytuacjami, gdy ustawodawca w omawianej kategorii spraw wprowadza rozwiązania szczególne lub – tak jak w art. 281 ust. 1 P.o.ś. – do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych nakazuje stosować odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej znajdująca będą zastosowanie ogólne reguły wynikające z K.p.a.

Już z tego zestawienia wynika, że postępowanie w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych jest jednym z najtrudniejszych w polskim postępowaniu administracyjnym, gdyż w jednym postępowaniu organ wydający decyzję będzie musiał brać pod uwagę rozwiązania wynikające z trzech różnych rodzajów aktów prawnych, to jest:

⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Moja filozofia i wykładnia prawa ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XVIII, 2007, s. 194.

⁵ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 136–146.

⁶ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 62–64.

- art. 298–321 Prawa ochrony środowiska, określających zasady wymierzania administracyjnych kar pieniężnych;
- działu III Ordynacji podatkowej w zakresie ponoszenia kar pieniężnych;
- K.p.a. w pozostałym zakresie.

Mówiąc o karach pieniężnych za naruszanie standardów korzystania ze środowiska należy mieć na uwadze również to, że w dużej mierze prowadzone postępowanie jest również uzależnione od rodzaju występującego w praktyce naruszenia. W myśl bowiem art. 298 P.o.ś. orzekane są one za naruszenia wskazane w tym przepisie. Podstawy stosowania tego środka znajdują się jednak również w innych aktach prawnych, czego przykładem jest art. 88 ustawy z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody⁷ (dalej: u.o.p.) wprowadzający odpowiedzialność za sunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za niszczenie tych składników środowiska przyrodniczego. Dlatego też kompleksowe omówienie postępowania w sprawie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych znacząco wykracza poza ramy tego opracowania, można to jednak uczynić w stosunku do kar pieniężnych za jeden z rodzajów naruszeń korzystania ze środowiska. Wydaje się, że najbardziej reprezentatywne w tym zakresie jest postępowanie w przedmiocie wymierzenia na podstawie art. 298 ust. 1 pkt 2 P.o.ś. za przekroczenie określonych w pozwoleniach zintegrowanych i pozwoleniach wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, warunków dotyczących ilości ścieków, ich stanu, składu, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji w odprowadzanych ściekach przypadającej na masę wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu. Za takim doborem przemawiają dwa względy, po pierwsze zanieczyszczenie środowiska wodnego w sposób bezpośredni oddziałuje na inne składniki środowiska wskazane w art. 3 pkt 39 P.o.ś., po drugie natomiast jak spróbuję wykazać podstawy prawne przeprowadzenia postępowania w omawianej kategorii spraw mogą stanowić źródło wielu wątpliwości interpretacyjnych.

Mówiąc o aspektach procesowych wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 299 ust. 1 P.o.ś., zgodnie z którym, wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza naruszenie warunków korzystania ze środowiska na podstawie:

⁷ Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

- kontroli, a w szczególności dokonanych w ich trakcie pomiarów, lub za pomocą innych środków dowodowych;
- pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska, obowiązany do dokonania takich pomiarów.

Postanowienia zacytowanego przepisu są bardzo ważne, gdyż wynikają z niego znaczące odstępstwa od ogólnych zasad przeprowadzenia postępowania dowodowego wynikających z art. 75 § 1 K.p.a. w myśl, którego jako dowód w postępowaniu administracyjnym należy dopuścić wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W sprawach związanych z wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych katalog możliwych do wykorzystania środków dowodowych został zatem znacząco ograniczony. Zwłaszcza w sytuacji, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, że *de lege lata* – w przeciwieństwie do wcześniejszych rozwiązań – organ prowadzący postępowanie może ograniczyć się alternatywnie do ustaleń poczynionych w związku z przeprowadzoną kontrolą lub pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska⁸.

W obecnym stanie prawnym podstawą ustalenia ewentualnego przekroczenia parametrów emisyjnych odprowadzanych ścieków będą w głównej mierze wyniki z przeprowadzanych przez podmioty korzystające ze środowiska wodnego gdyż zgodnie z postanowieniami art. 128 ust. 1 pkt 9 ustawy z 18.7.2001 r. Prawo wodne⁹, w każdym pozwoleniu wodnoprawnym na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi muszą być określone między innymi „sposób i zakres prowadzenia pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód, do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych albo wykorzystywanych rolniczo, o ile wykraczają one poza wymagania wynikające z przepisów, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, albo z przepisów odrębnych”.

W związku z tym, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska prowadzi wymagane pomiary, to organy inspekcji, pragnąc zakwestionować wyniki z nich ustalenia, będą musiały wykazać ich przeprowadzenie z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie reguł, a następnie ustalić wielkość emisji zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 305a ust. 1 P.o.ś. W podobny sposób będzie musiał postąpić również wówczas, gdy mimo obowiązku wynikającego z pozwolenia wodnoprawnego pomiary nie są prowadzone. W zwią-

⁸ Na temat wątpliwości związanych z interpretacją postanowień art. 299 ust. 1 P.o.ś. zob. szerzej K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 601–602.

⁹ T.j.: Dz.U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019 ze zm.

ku z tym, przeprowadzanie przez organy inspekcji ochrony środowiska własnych pomiarów będzie miało swoje racjonalne uzasadnienie jedynie w stosunku do obowiązujących jeszcze pozwoleń wodnoprawnych wydanych przed wejściem w życie Prawa wodnego z 2001 r., gdy przeprowadzanie pomiarów zanieczyszczeń zawartych w ściekach nie miało charakteru obligatoryjnego.

Stąd też, dla oceny prawidłowości przeprowadzonych pomiarów emisji zanieczyszczeń zawartych w ściekach odprowadzanych do wód lub do ziemi, bardzo ważne staje się ustalenie reguł, w oparciu o które podmioty korzystające ze środowiska mają przeprowadzać wymagane pomiary. Nie ma ich niestety w Prawie ochrony środowiska, ani w Prawie wodnym. Teoretycznie zgodnie z postanowieniami art. 128 ust. 1 pkt 9 tego ostatniego aktu prawnego ilość wymaganych do przeprowadzenia pomiarów powinna być wskazana w pozwoleniu na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. W praktyce jednak bardzo często organy wydające takie decyzje określają, że powinno to mieć miejsce w zgodzie z obowiązującymi w tym zakresie unormowaniami prawnymi. Aktualnie są one określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 24.7.2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego¹⁰, w którego § 5 określono, z jaką częstotliwością w zależności od Równoważnej Liczby Mieszkańców (RLM) powinny być przeprowadzane badania jakości odprowadzanych do wód lub do ziemi ścieków. Dla przykładu, zgodnie z postanowieniami ust. 2 pkt 1 tego przepisu, jeżeli liczba ścieków dopływających z oczyszczalni nie przekraczającej 2000 RLM to podmiot korzystający ze środowiska jest zobowiązany do poboru 4 próbek w ciągu roku, a jeżeli zostanie wykazane, że ścieki spełniają wymagane warunki 2 próbek w następnych latach, jeżeli zaś jedna z próbek nie spełnia tego warunku to w następnym roku ponownie muszą być pobrane 4 próbki. Z postanowień przywołanego przepisu wynika więc jednoznacznie, że okresem rozliczeniowym wywiązania się z obowiązku przeprowadzenia wymaganych badań jest rok obowiązywania konkretnego pozwolenia. Niestety pozwolenia na korzystanie ze środowiska bardzo rzadko wydawane są na lata kalendarzowe, w związku z czym rozwiązania związane z badaniami zanieczyszczeń zawartych w ściekach nie korespondują z postanowieniami art. 302 ust. 1 pkt 2 P.o.ś. przewidującym, że kary pieniężne wymierzane są za okres do dnia 31 grudnia każdego roku, jeżeli do tego dnia

¹⁰ Dz.U. Nr 137, poz. 984.

przekroczenie lub naruszenie nie zostało usunięte. Dlatego też, aby zweryfikować, czy podmiot korzystający ze środowiska wywiązuje się z ciężących na nim obowiązków pomiarowych, należało będzie ustalić, z jaką proporcjonalną częstotliwością powinny być przeprowadzone badania, a następnie ilość tą odnieść do roku obowiązywania konkretnego pozwolenia. Dla przykładu, jeżeli pozwolenie wodnoprawne dla oczyszczalni ścieków nie przekraczającej 2000 RLM było wydane w połowie roku, to aby ustalić wywiązanie się z obowiązku pomiarowego należało będzie przeanalizować dwa kolejne lata obowiązywania konkretnego pozwolenia. W podanym przykładzie w jednym roku kalendarzowym będą wykonane dwa badania i w następnym kolejne dwa oraz ewentualne pierwsze badanie z drugiego roku obowiązywania pozwolenia. Dopiero wówczas będzie można ustalić czy ilość pobranych próbek jest zgodna z tą wynikającą z pozwolenia na korzystanie ze środowiska.

Precyzyjne zweryfikowanie wywiązania się z obowiązku pomiarowego jest bardzo ważne z dwóch powodów. Po pierwsze, jeżeli ilość pobranych prób w okresie rozliczeniowym będzie zgodna z tą wynikającą z pozwolenia wodnoprawnego, a sposób przeprowadzenia pomiarów spełniał będzie warunki wynikające z art. 147a Prawa ochrony środowiska, to w przypadku stwierdzenia przekroczeń standardów korzystania ze środowiska wysokość kary będzie ustalona zgodnie z art. 305 ust.1 pkt 1 P.o.ś. na podstawie wyników pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska. Po drugie, jeżeli jednak wymagane pomiary nie są prowadzone lub pomiary naruszają zastrzeżenia to wysokość kary będzie ustalana zgodnie z regulami wynikającymi z art. 305a przywoływanej ustawy.

W związku z tym, z punktu widzenia procesowego, bardzo ważne staje się ustalenie, kiedy należało będzie przyjąć, że spełnione są warunki określone w art. 147a ust. 1 i 1a P.o.ś., to jest pomiary zostały wykonane przez:

- akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy z 30.8.2002 r. o systemie oceny zgodności¹¹, lub
- laboratorium posiadające uprawnienia do badania właściwości fizykochemicznych, toksyczności i ekotoksyczności substancji i preparatów nadane w trybie ustawy z 11.1.2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych¹²,
- prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia, posiadają certyfikat systemu zarządzania jakością.

¹¹ Dz.U. Nr 204, poz. 2087, ze zm.

¹² Dz.U. Nr 11, poz.84, ze zm.

Niewątpliwie podstawowym warunkiem uznania, że wyniki przeprowadzonych badań mają charakter miarodajny i nie wzbudzały zastrzeżeń jest posiadanie przez laboratorium alternatywnie akredytacji lub uprawnienia do badania właściwości fizykochemicznych, toksyczności i ekotoksyczności substancji i preparatów i te przesłanki w praktyce nie budzą większych wątpliwości gdyż muszą być one potwierdzone stosownymi certyfikatami wydanymi na podstawie przywołanych wyżej ustaw. Więcej niejasności pojawia się w związku z prowadzeniem przez prowadzącego instalację oraz użytkownika urządzenia certyfikatu zarządzania jakością. W tym przypadku ustawodawca nie wspomina bowiem o laboratorium, a jedynie o określonej kategorii podmiotów korzystających ze środowiska. Dlatego też ocena przesłanek wskazanych w art. 147a ust. 1a P.o.ś. musi być rozpatrywana w oderwaniu od podanych wyżej wymagań formalnych jakie powinno spełniać laboratorium przeprowadzające badanie. W sytuacji określonej w tym przepisie istotne jest bowiem posiadanie przez prowadzącego instalację oraz użytkownika urządzenia certyfikatu zarządzania jakością, uzyskanego zgodnie z regułami określonymi w Rozporządzeniu 761/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.3.2001 r. w sprawie dobrowolnego uczestnictwa organizacji we wspólnym systemie zarządzania i audytu środowiskowego¹³. System zarządzania jakością jest zespołem środków podejmowanych przez przedsiębiorstwo w celu ochrony środowiska, przy uwzględnieniu odpowiednich procesów technicznych, wyposażenia, środków zaradczych, zasad nadzoru i kontroli¹⁴. W związku z tym, uzyskanie stosownego certyfikatu zarządzania jakością powinno być gwarantem tego, że nawet badania przeprowadzone przez laboratorium nieposiadające akredytacji, ale działające w ramach struktur podmiotu posiadającego certyfikat zarządzania jakością, będzie gwarantowało odpowiedni poziom badania i jego jakość. Ponadto, zwolnienie tej kategorii podmiotów z obowiązku posiadania przez ich laboratoria certyfikatów stanowi dodatkowy bodziec do uzyskiwania systemów zarządzania jakością. Nakłady poniesione na wykazanie spełnienia bardzo rygorystycznych norm zarządzania środowiskiem mogą bowiem pośrednio się zwrócić przez obniżenie niektórych kosztów funkcjonowania podmiotu korzystającego ze środowiska.

Kolejnym, bardzo ważnym, zagadnieniem procesowym związanym z prawidłowym wywiązaniem się z ciążącego na podmiocie korzystającym ze śro-

¹³ O.J. 2001 L 114, s. 1-29.

¹⁴ P. Czepiel, „Eko-audyt” w polskim porządku prawnym, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1, s. 155.

dowiska obowiązku przeprowadzenia pomiarów wielkości zanieczyszczeń zawartych w ściekach jest sposób poboru prób ścieków stanowiących przedmiot dalszych badań i analiz w laboratorium posiadającym wymagane certyfikaty lub działającym w ramach struktur organizacyjnych podmiotu posiadającego certyfikat systemu zarządzania jakością. W art. 147a ust. 1 i 1a P.o.ś., do którego odsyła ustawodawca w art. 305a ust. 1 pkt 2 przywoływanej ustawy jest ogólnie mowa o pomiarach wielkości zanieczyszczeń zawartych w ściekach, a nie o poborze prób. Z drugiej jednak strony, aby osiągnąć zamierzony efekt, czyli ustalenie rzeczywistej wielkości emisji również pobór prób powinien być dokonany z zachowaniem wymagań gwarantujących, że przedmiotem dalszej analizy będą próbki ścieków pochodzących od konkretnego podmiotu korzystającego ze środowiska, a nie jakieś przypadkowe lub rozwodnione ścieki. Niewątpliwie spełnienie tych standardów gwarantowałoby pobór prób dokonany przez laboratorium posiadające wymagany na podstawie art. 147a ust. 1 P.o.ś. certyfikat lub działające w ramach podmiotu posiadającego certyfikat systemu zarządzania jakością. Pobór próbek dokonywany przez takie podmioty wiązałby się jednak z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów przez emitującego ścieki do środowiska. W związku z tym niewątpliwie stanowiłoby to dodatkowe ograniczenie wynikającej z art. 21 Konstytucji RP zasady ochrony prawa własności, oraz znajdującej swoje źródło w art. 22 ustawy zasadniczej zasady swobody działalności gospodarczej. Oczywiście zgodnie z tymi przepisami może to mieć miejsce z uwagi na konieczność ochrony ważnego interesu publicznego (którego odmianą jest niewątpliwie konieczność dbałości o środowisko), może to mieć jednak miejsce jedynie w drodze ustawy, a w związku z tym obowiązki ograniczające te dyrektywy nie mogą być nakładane w wyniku przeprowadzenia zabiegów interpretacyjnych. Wątpliwości związane z ustaleniem, kto powinien dokonać poboru prób ścieków pogłębia również bałagan legislacyjny panujący w tej materii. W art. 3 pkt 21 P.o.ś., zawierającym ustawową definicję pomiaru, jest mowa o obserwacjach oraz analizach, brak jest natomiast jakiegokolwiek odniesienia do poboru prób stanowiących przedmiot dalszych analiz. Wątpliwości te pogłębiają również postanowienia rozporządzenia Ministra Środowiska z 23.12.2004 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji¹⁵, w którego § 1 ust. 2 określono, że w przypadku pomiarów wielkości emisji do wód lub do ziemi znajdują zastosowanie postanowienia

¹⁵ Dz.U. Nr 283, poz. 2842.

przepisów określających jakie warunki należy spełniać przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego. To zaś stanowi kolejne odesłanie tym razem do rozporządzenia Ministra Środowiska z 24.7.2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego¹⁶, które w § 5 określa, z jaką częstotliwością należy pobierać próbki ścieków będących przedmiotem dalszych badań. W rozwiązaniu tym nie określono żadnych wymagań, jakie muszą być spełnione przy poborze prób poddawanych dalszej analizie. Z postanowień tego przepisu można wyprowadzić również wnioski, że także z punktu widzenia prawodawcy, czym innym jest pobór prób, a czym innym ich badanie. Na takie zróżnicowanie wskazują również tytuły niektórych aktów prawa Unii Europejskiej, np. dyrektywa Rady 79/869/EWG z 9.10.1979 r. w sprawie określenia metod pomiaru i częstotliwości pobierania próbek oraz analizy wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w Państwach Członkowskich. Już tylko z tego wynika, że z punktu widzenia prawa unijnego, czym innym jest pobór próbek, a czym innym ich dalsze badanie. Dlatego też *de lege lata* wydaje się, że nie ma podstaw do wyprowadzania wniosku, że również pobór próbek ścieków stanowiących przedmiot dalszych badań powinien być dokonywany przez laboratorium spełniające wymagania formalne wynikające z art. 147a ust. 1 i 1a P.o.ś. *De lege ferenda* rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wykonanie delegacji ustawowej wynikającej z art. 27 ustawy z 31.7.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁷ upoważniającej ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i metod prowadzenia wielkości emisji oraz stężeń i poziomów substancji lub energii w środowisku. Wprowadzenie tego aktu wykonawczego pozwoliłoby bowiem na usunięcie przedstawionych wątpliwości interpretacyjnych.

Przedstawione wyżej problemy procesowe związane z poborem próbek stanowiących przedmiot dalszego badania nie mają tylko charakteru teoretycznego gdyż przyjęcie, że próbki ścieków pobrane zostały zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie standardami powodować będzie, że ewentualne przekroczenie ustalane będzie właśnie o wyniki wynikające z ich przebadania. Natomiast, jeżeli stwierdzimy, że próbki, aby mogły stanowić wynik obiek-

¹⁶ Dz.U. Nr 137, poz. 984.

¹⁷ T.j.: Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz.287 ze zm.

tywnych ustaleń muszą być pobrane przez laboratorium spełniające wymagania wynikające z art. 147a ust. 1 i 1a P.o.ś., to w przypadku braku spełnienia tego warunku podmiotowi korzystającemu ze środowiska wodnego, zobowiązanemu do przeprowadzenia badań ładunku zanieczyszczeń w ściekach, bez względu na uzyskane wyniki będzie musiała być wymierzona kara pieniężna za naruszenie warunków korzystania ze środowiska. Art. 305a ust. 1 P.o.ś. przewiduje bowiem, że jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie prowadzi wymaganych pomiarów wielkości emisji, pomiary ciągłe nie są prowadzone przez rok kalendarzowy lub pomiary nasuwają zastrzeżenia, to przekroczenie warunków korzystania ze środowiska ustala się na podstawie reguł w nim określonych. Natomiast w ust. 2 tego przepisu przewiduje się, że te same reguły znajdują odpowiednio zastosowanie, jeżeli nie są spełnione warunki prowadzenia pomiarów, o których mowa w art. 147a Prawa ochrony środowiska. Jeżeli więc przyjęlibyśmy, że do spełnienia wymagań wynikających z tego ostatniego przepisu niezbędny jest również pobór prób przez laboratorium spełniające standardy w nim określone, to w praktyce każdy pomiar dokonany z naruszeniem tych wymagań automatycznie będzie kwalifikowany jako nasuwający zastrzeżenia, to zaś stanowiło będzie asumpt do wszczęcia postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej. Wydaje się, że taki sposób postępowania nie powinien mieć jednak miejsca w państwie prawa. Kosztami usunięcia wątpliwości interpretacyjnych wynikających z braku precyzji wprowadzanych rozwiązań oraz nie wykonywania delegacji ustawowej wynikającej z art. 27 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska obciążono by tylko i wyłącznie podmioty korzystające ze środowiska. Dlatego też wydaje się, że w obecnym stanie prawnym dokonanie poboru próbek ścieków przez inny podmiot, niż spełniający wymagania wynikające z art. 147a P.o.ś. nie powinno stanowić automatycznej podstawy do wszczęcia postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej.

Kolejnym bardzo ważnym problemem procesowym związanym z wymierzeniem kar pieniężnych za odprowadzenie ścieków do wód lub do ziemi jest sygnalizowane już wywiązanie się przez podmiot korzystający ze środowiska z wymaganej ilości pomiarów próbek ścieków w skali roku. Jak już bowiem była o tym mowa inaczej termin roczny jest liczony z punktu widzenia wymierzania kar pieniężnych (rok kalendarzowy), a inaczej z punktu widzenia obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego (rok liczony od daty wywołania skutków prawnych przez konkretne pozwolenie wodnoprawne, to jest dnia jego ustatecznienia). Z faktu mało precyzyjnego określenia zasad przeprowadzenia pomiarów emisji ścieków mogą wynikać dwojakiemu rodzaju problemy procesowe, to jest podmiot korzystający ze środowiska może nie

przeprowadzić wymaganej na podstawie pozwolenia wodnoprawnego ilości pomiarów oraz alternatywnie pomiary mogą być przeprowadzone w wymaganej ilości, ale z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie reguł.

Jeżeli chodzi o pierwsze z zasygnalizowanych zagadnień to w praktyce nie do końca wiadomo, czy organ administracji ustalając podstawy wymierzenia kary pieniężnej powinien kierować się zasadami wynikającymi z art. 305a P.o.ś. i przyjąć, że przedstawione wyniki nasuwają zastrzeżenia w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadano w art. 305 P.o.ś. Poszukując rozwiązania tego problemu niestety należy sięgnąć do kolejnego aktu wykonawczego, zawierającego wiele norm technicznych, którym tym razem jest rozporządzenie Ministra Środowiska z 20.12.2005 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek kar pieniężnych za odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi¹⁸ wprowadzające w § 9 ust. 4 wzór arytmetyczny znajdujący zastosowanie, gdy liczba próbek niespełniających wymagań określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym jest większa od dopuszczalnej. Z postanowień tego przepisu wynika, że brak przeprowadzenia jakiejś próby nie może być utożsamiany z próbą niespełniającą wymagań. Z prostego gramatycznego zestawienia ze sobą tych pojęć wynika, że czym innym jest brak jakichkolwiek danych, a czym innym jest niespełnienie przez nie wymagań formalnych¹⁹. W moim przekonaniu należy się zatem zastanowić, czy w takim przypadku należy kierować się regułami wynikającymi z § 9 ust. 4 przywołanego aktu wykonawczego, czy też wynikającymi z art. 305a P.o.ś. Jeżeli liczba przeprowadzonych badań jest zbyt mała, to otrzymane w ten sposób wielkości emisji nie są miarodajne i mogą nasuwać zastrzeżenia w rozumieniu art. 305 P.o.ś. Nie można również mówić o niespełnieniu wymagań przez próbkę, której nie ma, gdyż nie została pobrana.

Przeciwno przyjęciu, że w sytuacji pobrania i przebadania zbyt małej ilości próbek znajdują zastosowanie reguły wynikające z § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wysokości jednostkowych stawek kar pieniężnych za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, przemawiają również względy prewencyjne. Jednakowe traktowanie braku próbki z niespełnieniem przez nią warunków formalnych może bowiem zachęcać do celowego unikania przeprowadzania pomiarów, gdy ścieki nie spełniają wy-

¹⁸ Dz.U. Nr 260, poz. 2177 ze zm.

¹⁹ K. Gruszecki, *Stosowanie prawa w zakresie ustalania opłat podwyższonych i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za korzystanie ze środowiska*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 212-213.

magań określonych w pozwoleniach, a więc do gromadzenia najbardziej toksycznych substancji i ich odprowadzanie jednorazowe w chwili gdy urządzenia pomiarowe nie rejestrują rzeczywistej wielkości emisji²⁰. Porównując bowiem wysokości kar pieniężnych jakie byłyby wymierzone przy zastosowaniu reguł wynikających z § 9 ust. 4 cytowanego ostatnio rozporządzenia, z tymi jakie wynikałyby z zastosowania art. 305a P.o.ś. to okaże się, że te pierwsze są korzystniejsze dla podmiotu korzystającego ze środowiska. To zaś pozostawałoby w sprzeczności z wynikającą z art. 8 P.o.ś. zasadą zrównoważonego rozwoju. Oczywiście również w procesie wydawania decyzji wymierzającej karę pieniężną za odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi niezgodnie z warunkami wynikającymi z pozwolenia należy pamiętać o wynikającej z art. 7 K.p.a. zasadzie postępowania zobowiązującej organy administracji do załatwienia sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Dlatego też należy przyjąć, że interpretacją postanowień art. 305a P.o.ś. uwzględniającą zarówno słuszny interes społeczny, jak i interes obywateli będzie ta, w której reguły wynikające z tego przepisu będą znajdowały zastosowanie tylko w tych sytuacjach, gdy pomiary nie były przeprowadzone w ogóle, lub te które przeprowadzono wzbudzają zastrzeżenia w rozumieniu art. 305 P.o.ś. Natomiast w pozostałych przypadkach organy administracji stosować będą reguły wynikające z § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wysokości jednostkowych stawek kar pieniężnych za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi²¹. Jeżeli zaś podmiot korzystający ze środowiska zaniechał przeprowadzenia tylko niektórych pomiarów (bez konieczności ustalania, czy miało to charakter zawiniony, czy też nie), to wysokość kary powinna być ustalona przy wykorzystaniu metody mieszanej, to jest za okres, w którym badań nie przeprowadzono lub, gdy wzbudzają one zastrzeżenia, na zasadach wynikających z art. 305a P.o.ś., a za pozostałe przy zastosowaniu ogólnych reguł, w tym tych wynikających z postanowień par.9 ust.4 przywoływanego ostatnio rozporządzenia.

Podsumowując zatem powyższe rozważania należy stwierdzić, że postępowanie w przedmiocie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych za odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu ma charakter bardzo złożony i prawidłowe zrekonstruowanie reguł w oparciu, o które ma być ono przeprowadzone wyma-

²⁰ K. Gruszecki, *Komentarz...*, s. 620.

²¹ *Ibidem*.

ga jednoczesnego odwołania rozproszonych w wielu aktach prawnych o charakterze samoistnym jak i wykonawczych zawierających wiele norm technicznych. To zaś może skutkować wieloma problemami związanymi z ustaleniem, jakie obowiązki spoczywają na podmiotach korzystających ze środowiska. Biorąc natomiast pod uwagę fakt, że odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi jest tylko jednym z rodzajów korzystania ze środowiska to uzasadnione będzie domaganie się *de lege ferenda* ujednoczenia zasad przeprowadzania postępowania w przedmiocie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za korzystanie ze środowiska. Punktu widzenia metodologicznego cel ten może być oczywiście osiągnięty w różnoraki sposób. Mogłoby się to np. odbyć przez doprecyzowanie rozwiązań procesowych zawartych w Prawie ochrony środowiska przez poszerzenie ich, o te instrumenty procesowe rzutujące na wysokość kary pieniężnej, które aktualnie znajdują się w aktach wykonawczych. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania byłaby prostota w jego wprowadzeniu w życie, wystarczyłoby do tego bowiem nowelizacja kilku norm P.o.ś. Nie usunęłoby to jednak problemów procesowych sygnalizowanych na początku tego opracowania związanych z koniecznością jednoczesnego stosowania norm procesowych zawartych w aktach prawnych o charakterze procesowym (takich jak K.p.a., czy Ordynacja podatkowa), w połączeniu z tymi rozproszonymi w aktach prawnych o materialnoprawnym charakterze. Dlatego też docelowo należałoby się zastanowić nad tym czy nie nadeszła pora rozważenia konieczności opracowania jednolitej i całościowej procedury administracyjnej w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Omawianie tego problemu w tym miejscu wykraczałoby jednak znacząco poza ramy przedmiotowe tego opracowania.