



Krzysztof Gruszecki

 <https://orcid.org/0000-0002-5759-700X>

badacz niezależny

Polska

Przedawnienie kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub zasad prowadzenia działalności w zakresie jego ochrony

The statute of limitations on fines for breach of the conditions of use of the environment or the rules of conducting activities in the field of environmental protection

Summary

The basis of environmental protection is the principle of “the polluter pays,” which is anchored in the provisions of Article 7 of the Act of April 27, 2001 Environmental Protection Law. However, the rule is not unlimited in nature. This is because its enforcement in practice must be carried out in compliance with rules that guarantee the entities using the environment the opportunity to defend their rights and present their arguments. At the same time, this must take place in a manner that guarantees the security of legal transactions. Therefore, by the Act of April 7, 2017 amending the Act – the Code of Administrative Procedure and certain other acts, Article 189g of the Code of Administrative Procedure was introduced, defining the general principles of the statute of limitations for fines. Unfortunately, the necessity to adjust to them the statute of limitations rules for fines arising from the legal acts under which fines are imposed was forgotten. As a result of this, there is a whole series of solutions in special laws that set out fully or partially autonomous rules for the statute of limitations on fines. This problem is with particular intensity in the field of environmental protection. Therefore, the study presents the basis for the statute of limitations of the various types of fines imposed for violations of the conditions for using the environment or conducting activities related to environmental protection, and the resulting problems. Therefore, *de lege ferenda*, it was proposed to take measures to unify the legal basis for the statute of limitations of the type of fines in question. This could be done by

eliminating from the legal acts constituting the basis for imposing fines the reference to the application of the relevant provisions of the Tax Ordinance. Since the introduction of solutions dedicated to the imposition of fines into the Code of Administrative Procedure, it has become redundant.

Key words: statute of limitations, fines, environmental protection, administrative proceedings

1. Cel wprowadzenia kar pieniężnych w zakresie ochrony środowiska

Jedną z podstawowych dyrektyw w dziedzinie ochrony środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci”. W polskim systemie prawnym znajduje ona umocowanie w postanowieniach art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹. O doniosłości tej reguły świadczy zawarcie jej w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej², który nakłada obowiązek „pokrywania kosztów naprawy szkód ekologicznych” na ich sprawcę, a także w zasadzie 16 Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, wskazującej, że „państwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować internalizację kosztów naprawy środowiska oraz użycie instrumentów ekonomicznych zgodnie z zasadą: zanieczyszczający ponosi wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie zakłócenia międzynarodowego handlu i procesu inwestowania”³.

Realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” służą przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, takie jak opłaty za korzystanie ze środowiska czy kary pieniężne za wprowadzanie do niego zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska. Omawiana reguła nie ma jednak charakteru nieograniczonego, przy jej egzekwowaniu muszą bowiem zostać zachowane normy, które zapewniają podmiotom korzystającym ze środowiska możliwość obrony własnych praw i przedstawienia swoich racji. Równocześnie musi to następować w sposób gwarantujący bezpieczeństwo obrotu prawnego. Dlatego analiza przesłanek przedawnienia jest niezwykle istotna z punktu widzenia zarówno podmiotów mogących ponieść odpowiedzialność, jak i teorii stosowania tych rozwiązań. Pozwoli usunąć występujące nieprawidłowości, a w konsekwencji wpłynie także na poprawę bezpieczeństwa obrotu prawnego.

¹ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

² Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–360, ze sprost.

³ Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro 1992, Warszawa 1993, s. 13 i nn.

2. Przedawnienie kar pieniężnych

Aby zadośćuczynić wspomnianym wymogom związanym z zasadą „zanieczyszczający płaci”, wprowadzono ograniczenia czasowe dotyczące wymierzania kar pieniężnych. Podstawową instytucją w tym zakresie jest przedawnienie. W prawie cywilnym przyjmuje się, że istota przedawnienia polega na stabilizacji stosunków prawnych przez ograniczenie w czasie możliwości dochodzenia roszczenia, co ma znaczenie w wymiarze ekonomicznym oraz w kontekście pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego⁴. Nie istnieją żadne przeszkody formalne, by przyjąć, że przedawnienie zobowiązań o charakterze administracyjnym realizuje podobne cele. Różnica występuje jedynie między skutkami wywoływanymi przez przedawnienie w prawie cywilnym a skutkami przedawnienia w prawie administracyjnym. W tym pierwszym mianowicie „roszczenie po upływie określonego czasu ulega przedawnieniu, co czyni zobowiązanie naturalnym. Oznacza to, że dłużnik może, a nawet powinien je wykonać pomimo upływu terminu przedawnienia, ale w razie sporu sądowego może on podnieść zarzut przedawnienia. Natomiast w prawie publicznym upływ terminu przedawnienia powoduje co do zasady, że ustaje możliwość orzekania o odpowiedzialności prawnej w ramach określonego stosunku prawnego”⁵. Z tego względu reguły przedawnienia kar pieniężnych są nader ważne zarówno dla organów administracji odpowiedzialnych za ich wymierzanie, jak i dla podmiotów, którym mogą zostać wymierzone, gdyż przedawnienie skutkuje zwolnieniem podmiotu z obowiązku ich ponoszenia.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy rodzaje przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych:

- przedawnienie nałożenia kary,
- przedawnienie wszczęcia postępowania (stwierdzenia naruszenia prawa),
- przedawnienie egzekucji⁶.

Pamiętanie o tym zróżnicowaniu może być szczególnie istotne wówczas, gdy w przepisach stanowiących podstawę wymierzenia kary pieniężnej poruszono jedynie niektóre kwestie związane z przedawnieniem. W takiej sytuacji mogą bowiem znajdować zastosowanie inne reguły procesowe, jeśli chodzi o przedawnienie np. wszczęcia postępowania w przedmiocie wymierzenia kary,

⁴ L. Jantowski, *Komentarz do art. 117, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Wolters Kluwer, LEX 2022.

⁵ M. Wincenciak, *Przedawnienie w innych gałęziach prawa*, w: idem, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, LEX 2019, wraz z podaną tam literaturą.

⁶ A. Wróbel, *Komentarz do art. 189g*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.

a inne w przypadku jej egzekucji. Doceniając wagę tego problemu, ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁷ wprowadzono art. 189g k.p.a., określający generalne zasady przedawnienia kar pieniężnych, aby ograniczyć wątpliwości interpretacyjne. Niestety, zapomniano dostosować do tej regulacji analogiczne zasady wynikające z aktów prawnych, na podstawie których owe kary są wymierzane. W efekcie przepisy szczególne zawierają szereg rozwiązań przewidujących w całości lub częściowo autonomiczne unormowania dotyczące omawianej materii.

Problem ten z wyjątkowym nasileniem występuje w dziedzinie ochrony środowiska. Jednocześnie w literaturze przedmiotu brakuje kompleksowego opracowania poświęconego zasadom przedawnienia kar pieniężnych wymierzanych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub prowadzenia działalności związanej z jego ochroną. Zakres i zróżnicowanie tych kar są zaś bardzo duże, a podstawy prawne – odmienne, co przemawia za potrzebą całościowej charakterystyki zasad ich przedawnienia.

Rozważania dotyczyć będą zatem kar pieniężnych wymierzanych na podstawie następujących aktów prawnych:

- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁸,
- ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹,
- ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰,
- ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹,
- ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹²,
- ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹³,
- ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹⁴,
- ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁵,

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

⁸ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.

⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.

¹³ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1792 ze zm.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1658 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.

– ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁶.

Zaprezentowane zestawienie aktów prawnych, w których przewidziano możliwość wymierzania kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub warunków działalności wpływającej na jego stan, ma charakter przykładowy. Jednak już z niego samego wynika, że takie kary należą do głównych środków sankcjonujących w zakresie ochrony środowiska. Jest to – oprócz rozproszenia obowiązujących rozwiązań – następny argument za gruntownym przeanalizowaniem przepisów, które określają zasady ich przedawnienia. Do omówienia akurat tego rodzaju kar skłania także znaczne zróżnicowanie w regułach ich wymierzania nawet w obrębie jednego aktu prawnego, co nie zwiększa bezpieczeństwa obrotu prawnego. Kolejny powód, dla którego warto się przyjrzeć zasadom ich przedawnienia, stanowi bardzo szeroki krąg podmiotów zainteresowanych ową tematyką. Z jednej strony bowiem są to podmioty korzystające ze środowiska lub prowadzące działalność związaną z jego ochroną, z drugiej natomiast – organy administracji właściwe do wymierzania i ściągania kar pieniężnych.

3. Zakres przedmiotowy kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub warunków działalności wpływającej na jego stan

Zanim zostaną przedstawione zasady przedawnienia omawianego rodzaju kar pieniężnych, należy przypomnieć ich zakres przedmiotowy. Niezbędne będą tu postanowienia art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷, zgodnie z którym „[p]rzez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. Na kanwie tego przepisu w orzecznictwie wskazano, że „[a]dministracyjne kary pieniężne są określane odmiennie w różnych aktach prawnych, i dostrzegając to zróżnicowanie, ustawodawca w art. 189b KPA zdefiniował pojęcie administracyjnej kary pieniężnej, do której zastosowanie mogą mieć przepisy działu IVa KPA. [...] Kara pieniężna z art. 236d ust. 1 ustawy

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1622 ze zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) [dalej: k.p.a.].

z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska [...] niewątpliwie wypełnia te przesłanki, a zatem dział IVa KPA ma do niej zastosowanie w określonym tam zakresie”¹⁸. Z przytoczonego rozwiązania oraz zacytowanego poglądu wynika, że zakres przedmiotowy analizowanego rodzaju kar pieniężnych jest bardzo szeroki i istotny okazuje się charakter stosowanego środka, niezależnie od jego nazwy.

4. Podstawy prawne przedawnienia kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub warunków działalności wpływającej na jego stan

Zgodnie z art. 189a § 2 pkt 3 i 4 k.p.a. rozwiązań przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego dotyczących terminów przedawnienia nakładania i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej nie stosuje się w przypadku unormowania tych zagadnień w przepisach odrębnych. Przepisy szczególne mogą więc wyłączać obowiązywanie ogólnych reguł przedawnienia. Jest to o tyle ważne, że – jak wskazano – w sprawach związanych z ochroną środowiska podstawy prawne wymierzania kar pieniężnych są mocno rozproszone. Dlatego też najpierw trzeba usystematyzować je pod kątem zasad wymierzania oraz przedawnienia. Następnie zbadania wymagają skutki, jakie owo zróżnicowanie powoduje w praktyce. Analizując postanowienia przywołanych już aktów prawnych, można z punktu widzenia stosowanych rozwiązań procesowych wyszczególnić kilka grup kar pieniężnych.

Do pierwszej kategorii należy zakwalifikować te przypadki, w których zasady przedawnienia nie zostały unormowane w przepisach będących podstawą wymierzania konkretnych kar pieniężnych, zatem stosują się do nich bezpośrednio reguły zawarte w dziale IVa k.p.a. Przykładem są kary, o których mowa w art. 32 i art. 33 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. W art. 35 tego aktu prawnego określono jedynie zasady uiszczania kar pieniężnych, toteż w pozostałym zakresie – czyli również w zakresie przedawnienia – znajdują zastosowanie rozwiązania wynikające z kodeksu. Innym przykładem mogą być kary pieniężne wymierzone na podstawie Prawa wodnego. W jego art. 472c ust. 3 zaznaczono bowiem, że „[w] zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 472a ust. 1 i art. 472b ust. 1, stosuje się przepisy działu IVa ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 141/20, LEX nr 3028530.

Drugą kategorią kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub naruszenie warunków działalności wpływającej na jego stan są te, których zasady przedawnienia zostały kompleksowo unormowane w przepisach będących podstawą ich wymierzania. Jako przykład można przywołać kary przewidziane w art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, gdyż w art. 89 ust. 9 i 10 określono autonomiczne zasady przedawnienia tego rodzaju kar.

Trzecią – i najczęściej występującą – kategorią kar pieniężnych w zakresie ochrony środowiska są te, dla których ustawodawca nie wprowadza autonomicznych zasad przedawnienia, lecz odsyła do działu III Ordynacji podatkowej¹⁹. Przykładem mogą być postanowienia art. 202 ustawy o odpadach, zgodnie z którym „[w] sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska”. Analogiczne rozwiązania znajdują się m.in. w art. 58 ust. 5 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, art. 236d ust. 4 i art. 315c Prawa ochrony środowiska, a także w art. 136c ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Czwartą kategorię tworzą kary pieniężne, w przypadku których ustawodawca nakazuje stosowanie przepisów działu III o.p., jednak z wyłączeniami. Przykładu takiego rozwiązania dostarczają postanowienia art. 281 Prawa ochrony środowiska. W jego ust. 1 wskazano bowiem, że do omawianych kar stosuje się odpowiednio przepisy działu III o.p., natomiast w ust. 3 zaznaczono: „Do ponoszenia administracyjnych kar pieniężnych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa dotyczących terminu płatności należności, odroczenia tego terminu, zaniechania ustalenia zobowiązania, zaniechania poboru należności oraz umarzania zaległych zobowiązań i odsetek za zwłokę, chyba że przepisy działu IV stanowią inaczej”.

W efekcie powstała sytuacja, w której reguły wymierzania, a zatem także przedawnienia, kar pieniężnych za naruszenie zasad korzystania ze środowiska lub naruszenie warunków działalności wpływającej na jego stan są bardzo zróżnicowane i rozproszone, co może być źródłem wielu wątpliwości interpretacyjnych. Mogą się one intensyfikować zwłaszcza wówczas, gdy w przepisach będących podstawą wymierzenia konkretnego rodzaju kary wprowadzono autonomiczne zasady np. przedawnienia kar pieniężnych bez ich rozbudowania o reguły związane chociażby z przerwaniem biegu przedawnienia. W takim wypadku pojawia się wątpliwość, czy powinny uzupełniająco znaj-

¹⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.) [dalej: o.p.].

dować zastosowanie rozwiązania wynikające z Ordynacji podatkowej albo Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też ich obowiązywanie zostało wyłączone. Rozstrzygając podobny dylemat w odniesieniu do możliwości odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody, Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentował pogląd, że skoro ów przepis „zobowiązuje organ do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8 ustawy o ochronie przyrody, to nie będą miały w tym zakresie zastosowania przepisy działu IVa k.p.a. »Administracyjne kary pieniężne«, a w szczególności art. 189a § 1 i § 2 k.p.a., przewidujące odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności wskazujących na znikomą wagę naruszenia, która jest przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., i [...] poprzesta[nie] na pouczeniu”²⁰. Kierując się konkluzjami tego wyroku, należałoby *per analogiam* przyjąć, że jeśli w przepisach stanowiących podstawę wymierzenia kary pieniężnej określono autonomiczne zasady przedawnienia (jak w ustawie o ochronie przyrody), to ogólne reguły wynikające z działu IVa k.p.a. nie znajdują już zastosowania. Taki pogląd nie spotkał się jednak z aprobatą w literaturze przedmiotu²¹. Z wątpliwościami doktryny trzeba się zgodzić. Trudno bowiem za racjonalną uznać interpretację, która wyłącza np. możliwość przerwania albo zawieszenia biegu przedawnienia w myśl art. 189h k.p.a. tylko z tego powodu, że w akcie prawnym będącym podstawą wymierzenia konkretnej kary pieniężnej wskazano termin jej przedawnienia.

Ów problem jest szczególnie wyraźny w przypadku kar pieniężnych za zniszczenie drzewa lub krzewu wymierzanych na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody. Według postanowień art. 88 ust. 4 tej ustawy termin płatności owych kar „odracza się na okres 5 lat, jeżeli stopień zniszczenia drzewa lub krzewu nie wyklucza zachowania jego żywotności”. Okres ich przedawnienia jednak, zgodnie z art. 89 ust. 9 omawianej ustawy, wynosi 5 lat od końca roku, w którym upłynął termin płatności. Niemożność zastosowania rozwiązań odnoszących się do przerwania biegu przedawnienia w tej sytuacji skutkowałaby brakiem możliwości ściągnięcia kar pieniężnych w części, w jakiej ich termin płatności został odroczony. Taka wykładnia prowadziłaby *ad absurdum*, dlatego też trzeba uznać, że skoro w ustawie o ochronie przyrody

²⁰ Wyrok NSA z dnia 23 września 2020 r., sygn. II OSK 1111/20, LEX nr 3100357.

²¹ P. Iżycki, *Względny automatyzm w nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1111/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 4, s. 120; L. Staniszevska, *Zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej do deliktu usunięcia drzew przed upływem terminu do złożenia sprzeciwu, tj. wystąpienia aktywnej milczącej zgody. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1111/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 7–8, s. 230.

nie wyłączono całkowicie stosowania rozwiązań zawartych w dziale IVa k.p.a., należy do nich sięgnąć wówczas, gdy przepisy stanowiące podstawę wymierzenia konkretnego rodzaju kary nie wykluczają tej możliwości. Tylko w taki sposób zostanie bowiem zrealizowana zasada „zanieczyszczający płaci”.

A zatem w przypadkach, w których przepisy będące podstawą wymierzenia kary pieniężnej określają jedynie terminy jej przedawnienia, bez odesłania do innych przepisów (typu Ordynacja podatkowa), powinno się przyjąć, że w pozostałym zakresie znajdują zastosowanie ogólne reguły wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego²². Takie podejście, po pierwsze, gwarantuje zupełność rozwiązań procesowych dotyczących przedawnienia kar pieniężnych, po drugie zaś pozwala wyeliminować sytuacje, w których nastąpiłoby nieuzasadnione ich przedawnienie.

5. Terminy przedawnienia

Rozproszenie podstaw prawnych przedawnienia kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub prowadzenia działalności związanej z jego ochroną sprawia, że istnieją różne okresy przedawnienia w zależności od rodzaju kary. W przypadkach, w których termin ten został wskazany w przepisach szczególnych, tak jak uczyniono np. w art. 89 ust. 9 i 10 ustawy o ochronie przyrody, nie budzi on wątpliwości – w przywołanym przykładzie wynosi 5 lat, jeśli chodzi o możliwość zarówno wymierzenia kary pieniężnej, jak i jej wyegzekwowania. Również w przypadkach, w których ustawodawca nakazuje, aby do wymierzania kar pieniężnych związanych z ochroną środowiska stosować wprost rozwiązania zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego (tak jak to uczynił w art. 35 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów), będzie obowiązywać 5-letni okres przedawnienia (zgodnie z art. 189g k.p.a.).

Jak wynika z zestawienia podstaw prawnych zaprezentowanego na wstępie, ustawodawca najczęściej odsyła do działu III o.p., w którym określono m.in. terminy przedawnienia zobowiązań podatkowych. W takich sytuacjach przy wymierzaniu kar pieniężnych należy brać pod uwagę postanowienia art. 68 § 1 o.p., gdzie przewidziano, że zobowiązanie nie powstaje, jeżeli ustalająca je decyzja została doręczona po upływie 3 lat liczonych od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Natomiast przy ściąganiu kar trzeba uwzględnić art. 70 § 1 o.p., stanowiący, że „[z]obowiązanie

²² Podobnie P. Majczak, *Refleksje na temat kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Ius Novum” 2020, t. 14, nr 1, s. 115, <https://doi.org/10.26399/iusnovum.v14.1.2020.07/p.majczak>.

podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku”. W przypadkach gdy ustawodawca odsyła do Ordynacji podatkowej, jest ona przepisem szczególnym w stosunku do rozwiązań wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego. Kara pieniężna zostanie zatem wymierzona w postępowaniu prowadzonym zgodnie z ogólnymi regułami zawartymi w tym akcie prawnym, które wszakże będą modyfikowane z jednej strony przez przepisy stanowiące podstawę wymierzenia kary, z drugiej zaś – przez odesłanie do Ordynacji podatkowej²³.

W praktyce niezwykle istotne może się okazać również przeanalizowanie rozwiązań przejściowych, wprowadzających kolejne zmiany w zakresie wymierzania kar pieniężnych. Przykładem są postanowienia art. 545 ust. 3d Prawa wodnego: „W terminie nie dłuższym niż 36 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza, na podstawie przepisów dotychczasowych, administracyjne kary pieniężne, o których mowa w art. 298 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy zmienianej w art. 493, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, za przekroczenie określonych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz pozwoleniach zintegrowanych warunków dotyczących ilości pobranej wody oraz ilości ścieków, ich stanu, składu, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu, które wystąpiło do dnia 31 grudnia 2017 r.”. Przepis ten został tu przytoczony w całości z uwagi na jego szczególny charakter. Z jednej strony wskazany w nim termin można potraktować jako termin do załatwienia określonej kategorii spraw w rozumieniu art. 35 k.p.a., z drugiej natomiast można go uznać za *sui generis* termin przedawnienia wszczęcia postępowania. W pierwszym przypadku miałby on charakter wyłącznie instrukcyjny – dyscyplinowałby organy administracji do wywiązania się ze spoczywających na nich obowiązków. Za taką interpretacją może przemawiać brak określenia w art. 545 ust. 3d Prawa wodnego skutków wywołanych przekroczeniem wyznaczonego terminu przez organ. Zgodnie z drugą interpretacją takim skutkiem może być właśnie niemożność wydania decyzji wymierzającej karę.

W tej sytuacji potencjalne wątpliwości interpretacyjne powinny zostać rozstrzygnięte z wykorzystaniem dyrektywy zawartej w art. 7a § 1 k.p.a., nakazującej rozstrzygać wątpliwości na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się

²³ Konieczność uwzględnienia rozwiązań, które wynikają z Ordynacji podatkowej, jest wyraźnie podkreślana także w najnowszym orzecznictwie. Zob. wyrok NSA z dnia 2 marca 2021 r., sygn. III OSK 199/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D6317F9615>; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 141/20, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B7F4E8757C>; wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2020 r., sygn. II OSK 3592/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A2E26053E3>.

temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Interpretując postanowienia tego przepisu, w orzecznictwie stwierdzono, że „art. 7a KPA nie ma charakteru normy nadrzędnej wobec innych regulacji ustawowych, a nadto nie może być on instrumentalnie wykorzystywany przez strony do obejścia prawa. Trzeba mieć na uwadze, że art. 7a § 1 KPA odnosi się do sytuacji, w której w sprawie – *verba legis* – »pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej«. Mając na uwadze powszechnie znany fakt niskiej jakości legislacji w sprawach administracyjnych, a także okoliczność, że w coraz szerszym zakresie krajowe prawo administracyjne stanowi przejaw implementacji, mających z reguły ogólny charakter, norm prawa unijnego, w praktyce sądów administracyjnych do zupełnej rzadkości należą sprawy, w których nie występują wątpliwości interpretacyjne co do mającej zastosowanie w sprawie normy prawa materialnego. W omawianym przepisie nie chodzi o tego rodzaju sytuacje, tj. o pojawienie się w ogóle wątpliwości interpretacyjnych, a o przypadki, w których pomimo użycia różnych metod wykładni wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu (tzw. pat interpretacyjny)”²⁴. Wydaje się, że właśnie takie wątpliwości nasuwa charakter terminu określonego w art. 545 ust. 3d Prawa wodnego. Dlatego też, kierując się przywołaną dyrektywą, należy uznać, że w przepisie tym wskazano termin przedawnienia wszczęcia postępowania. Z analizowanego przykładu wynika więc, że przy ustalaniu terminów przedawnienia kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub prowadzenia działalności w zakresie jego ochrony trzeba brać pod uwagę także rozwiązania o charakterze przejściowym lub wprowadzającym, które mogą modyfikować owe terminy.

6. Obliczanie terminów przedawnienia

Zróznicowanie podstaw prawnych powoduje, że istnieje wiele sposobów na obliczanie terminów przedawnienia kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska lub prowadzeniem działalności wpływającej na jego stan. W praktyce najszersze zastosowanie znajdują będą terminy wynikające z art. 68 o.p., gdyż na ogół przepisy, które są podstawą wymierzania konkretnego rodzaju kar w tym zakresie, odsyłają właśnie do Ordynacji podatkowej. W pewnych przypadkach terminy przedawnienia wynikają z aktów prawnych, na podstawie których wymierza się kary, czego przykładem może być art. 89 ust. 10 ustawy

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2020 r., sygn. IV SA/Wa 2959/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/545CA00B0D>.

o ochronie przyrody. W pozostałych natomiast powinno się stosować reguły zawarte w art. 189g k.p.a. Analizując przepisy będące podstawą przedawnienia omawianych tu kar pieniężnych, należy zauważyć, że te ostatnie mają niejednolity charakter. Z punktu widzenia terminów przedawnienia bardzo istotny jest rodzaj decyzji wymierzającej karę.

W doktrynie i orzecznictwie funkcjonuje podział decyzji wymiarowych na deklaratoryjne i konstytutywne. Jeżeli źródło zobowiązania stanowi decyzja konstytutywna, przedawnienie trzeba odnosić do momentu jego powstania, tożsamego z momentem doręczenia decyzji, co musi nastąpić przed upływem 3 lub 5 lat od końca roku podatkowego, w którym powstało owo zobowiązanie lub upływał termin złożenia zeznania rocznego. Wydanie decyzji konstytutywnej po upływie terminu przedawnienia z art. 68 § 1 o.p. nosi cechy rażącego naruszenia prawa²⁵. Reguły te będą miały zastosowanie w przypadku przedawnienia zarówno nałożonej kary pieniężnej, jak i wszczęcia postępowania w przedmiocie jej wymierzenia.

Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego „[z]asadą jest, że niedoręczenie decyzji w terminie określonym w art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej skutkuje tym, że zobowiązanie podatkowe nie powstaje. Tym samym przedawnia się prawo organu podatkowego do wydania i doręczenia decyzji ustalającej, a przez to wygasa ciężący na podatniku obowiązek zapłacenia podatku. Należy także podkreślić, że istnieje możliwość skorygowania tzw. decyzji wymiarowej w postępowaniu odwoławczym w sytuacji, gdy w tym postępowaniu nastąpi upływ terminu przedawnienia prawa do wymiaru podatku. Jednak istotne jest to, że co innego oznacza »skorygowanie« decyzji wymiarowej, a czym innym jest wydanie decyzji ustalającej w innej wysokości zobowiązanie podatkowe na skutek innego określenia przedmiotu podlegającego opłacie”²⁶. Decyzja organu odwoławczego wydana nawet po upływie 3-letniego okresu przedawnienia nie narusza więc prawa, jeżeli jedynie modyfikuje wysokość zobowiązania pieniężnego, a nie tworzy nowego zobowiązania podatkowego²⁷. Oczywiście, przedstawione reguły mają znaczenie tylko przy ustalaniu terminu przedawnienia nałożenia kary pieniężnej lub wszczęcia postępowania w przedmiocie jej wymierzenia; z natury rzeczy nie obejmują natomiast terminu przedawnienia egzekucji

²⁵ Zob. J. Borkowski, *Komentarz do art. 156*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 716–721.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. II GSK 962/09, LEX nr 746365.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2018 r., sygn. II FSK 2452/16, LEX nr 2588207; wyrok NSA z dnia 9 października 2018 r., sygn. II FSK 2846/16, LEX nr 2591253; wyrok NSA z dnia 9 października 2018 r. sygn. II FSK 2845/16, LEX nr 2596729; wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2018 r., sygn. II FSK 2469/16, LEX nr 2588299; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. II GSK 962/09, LEX nr 746365.

już wymierzonych kar, ten bowiem rozpoczyna swój bieg dopiero po ostatecznym wymierzeniu kary.

Terminy przedawnienia kar pieniężnych mają jednak charakter materialnoprawny, w związku z czym pojawia się kolejna wątpliwość: w jaki sposób powinny być obliczane. W literaturze przedmiotu dominuje przekonanie o konieczności wykorzystania do tego reguł wynikających z art. 57 k.p.a.²⁸ Prezentowany jest również pogląd odmienny – że terminy przedawnienia należą do terminów materialnych, w przypadku których ustawodawca nie przewidział możliwości stosowania przepisów procesowych²⁹. Uzasadniając takie stanowisko, odwołano się do stwierdzenia Sądu Najwyższego, iż „w stosunku do terminów prawa materialnego należy posługiwać się przyjętymi w języku ogólnym znaczeniami jednostek czasu i obliczać je zgodnie z czasem kalendarzowym, upływającym »bezpośrednio przed rozpoczęciem jednostki czasowej odpowiadającej swą nazwą jednostce czasowej, w której nastąpiło zdarzenie, od którego rozpoczął bieg termin przedawnienia [...]«³⁰. Niewątpliwie pierwszy pogląd jest łatwiejszy do zastosowania w praktyce, lecz nie ma umocowania w obowiązujących przepisach prawa, dlatego też za właściwe trzeba uznać drugie z zaprezentowanych stanowisk.

7. Przerwanie albo zawieszenie biegu przedawnienia

Kolejnym bardzo ważnym aspektem mogącym wpływać na upływ terminu przedawnienia jest jego zawieszenie albo przerwanie. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że są to sytuacje tożsame, różnią się jednak zasadniczo. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia termin biegnie bowiem od początku (art. 70 § 3 o.p. lub art. 189h § 2 k.p.a.), natomiast w razie zawieszenia jego biegu, gdy ustanie przesłanka zawieszająca, biegnie on w dalszym ciągu (art. 70a o.p. lub art. 189h § 5 k.p.a.). Niestety, także w tym przypadku istnieje duże zróżnicowanie rozwiązań procesowych będące konsekwencją ich rozproszenia w aktach prawnych, które stanowią podstawę przedawnienia. Oprócz reguł wynikających z Ordynacji podatkowej albo Kodeksu postępowania administracyjnego na upływ terminów przedawnienia mogą rzutować również przepisy szczególne. Problem ten dostrzeżono w orzecznictwie, w którym przykładowo wskazano:

²⁸ A. Cebera, J.G. Firlus, *Komentarz do art. 189g*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX 2019.

²⁹ J. Wegner, *Komentarz do art. 189g*, w: Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX 2023.

³⁰ Zob. postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. II KK 116/17, OSNKW 2017, nr 9, poz. 5.

„Nieuprawniony jest pogląd, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania w podatku od nieruchomości został zawieszony (i stan zawieszenia trwa nadal) w związku z ogłoszeniem na obszarze RP stanu epidemii”³¹. Oczywiście, stwierdzenie to zostało sformułowane na kanwie konkretnych przepisów i nie ma charakteru generalnego. Bardzo dobrze podkreśla jednak konieczność analizowania także rozwiązań szczególnych.

W artykule nie będą drobiazgowo omawiane zagadnienia związane z zastosowaniem podstaw przedawnienia, gdyż stanowią one przedmiot analizy doktryny postępowania administracyjnego. Trzeba tu zwrócić uwagę tylko na okoliczności potencjalnie wpływające na bieg terminów przedawnienia i wynikające z przepisów, na podstawie których mogą być wymierzone kary. Taki charakter niewątpliwie mają, powszechne w przypadku ochrony środowiska, rozwiązania pozwalające np. odroczyć termin płatności kary pieniężnej na konkretny okres z powodu wystąpienia okoliczności faktycznych, które wynikają z przepisów (np. art. 317 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, art. 296 ust. 1 Prawa wodnego, art. 88 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). Wydanie decyzji odraczającej termin płatności skutkuje tym, że w okresie odroczenia wymierzona kara pieniężna nie jest wymagalna, wobec czego nie istnieją podstawy do jej windykacji.

Jednak w obowiązujących przepisach, które są podstawą wymierzania kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub warunków działalności wpływającej na jego stan, z Kodeksem postępowania administracyjnego włącznie, nie ma generalnych rozwiązań wskazujących, że np. w okresie odroczenia terminu płatności kary bieg przedawnienia obowiązku jej uiszczenia ulega zawieszeniu. Jeżeli zatem brak odesłania do Ordynacji podatkowej, która wprowadza takie rozwiązania, to należy uznać, że w okresie odroczenia terminu płatności kar pieniężnych termin przedawnienia w dalszym ciągu biegnie. Nabiera to wyjątkowej wagi w sytuacjach, w których rozwiązania wynikające z tego aktu prawnego nie znajdują zastosowania, a okres odroczenia jest tożsamy z terminem przedawnienia. Jak już wspomniano, zgodnie np. z art. 88 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody termin płatności kar wymierzonych na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 3 za zniszczenie drzew lub krzewów odracza się na okres 5 lat, jeżeli stopień zniszczenia drzewa lub krzewu nie wyklucza zachowania jego żywotności. Zgodnie zaś z art. 89 ust. 9 tego aktu prawnego „[n]ależność z tytułu administracyjnej kary pieniężnej przedawnia się po upływie 5 lat od końca roku, w którym upłynął termin płatności”. W rezultacie termin odroczenia praktycznie jest tożsamy z okresem przedawnienia. Przypadek to o tyle szczególnie, że w ustawie o ochronie przyrody nie odesłano do przepisów Ordynacji podatkowej, nie znajduje więc zastosowania art. 49 o.p. wskazujący nowy termin płatności odroczonego zobowiązania. W Kodeksie postępo-

³¹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. I SA/Op 158/21, LEX nr 3193501.

wania administracyjnego nie przewidziano zaś możliwości odroczenia terminu płatności kar pieniężnych, nie ma w nim zatem również zasad ich uiszczenia w takiej sytuacji. W konsekwencji, jeśli zostanie odroczony termin płatności kary wymierzonej za zniszczenie drzew lub krzewów, nie będzie można jej ściągnąć ze względu na upływ terminu przedawnienia jej płatności. Tego typu rozwiązania nie służą skutecznej ochronie środowiska. Jednocześnie zwracają uwagę na konieczność analizy przepisów stanowiących podstawę wymierzania konkretnych kar pieniężnych.

8. Wpływ przedawnienia na postępowania administracyjne w sprawie kar pieniężnych

Jak już powiedziano na początku opracowania, jest istotna różnica między przedawnieniem w prawie cywilnym a przedawnieniem w prawie publicznym. W tym pierwszym zobowiązanie cały czas bowiem występuje, tylko ulega przekształceniu w naturalne, wobec czego przedawnienie uwzględnia się jedynie w razie podniesienia takiego zarzutu. Natomiast w prawie publicznym upływ terminu przedawnienia powoduje co do zasady, że ustaje możliwość orzekania o odpowiedzialności prawnej. Różnica ta znacząco wpływa na sposób zakończenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej, gdyż w tym drugim wypadku przestaje istnieć przedmiot postępowania. Jeśli więc postępowanie zostało wszczęte przed upływem terminu przedawnienia nałożenia kary, ale nie zakończono go wydaniem decyzji administracyjnej, to zgodnie z regułami wynikającymi z art. 105 § 1 k.p.a. powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe.

Przedawnieniu mogą jednak ulec także możliwość wszczęcia postępowania (stwierdzenia naruszenia prawa) oraz możliwość egzekucji wymierzonych kar pieniężnych. Do tej pierwszej sytuacji należy stosować art. 61a § 1 k.p.a., w myśl którego organ administracji wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. Niewątpliwie przesłanką uzasadniającą taką odmowę jest również upływ terminu przedawnienia kary pieniężnej. Jeżeli zatem do organu wpłynąłby wniosek o wszczęcie postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej, która uległa przedawnieniu, to z uwagi na brak przedmiotu postępowania organ powinien odmówić jego wszczęcia.

Większość postępowań w omawianym przedmiocie wszczynana jest jednak z urzędu, w związku z czym pojawia się wątpliwość, w jaki sposób powinien

się zachować organ administracji stwierdzający upływ terminu przedawnienia kary pieniężnej jeszcze przed wszczęciem postępowania. W takim przypadku nie ma podstaw do wydania postanowienia o odmowie jego wszczęcia, gdyż wniosek o wszczęcie go nie wpłynął do organu, toteż ten ostatni powinien się ograniczyć do sporządzenia adnotacji, w której wyjaśni, dlaczego nie wszczęto postępowania.

Przedawnieniu może ulec także możliwość egzekucji wymierzonych kar pieniężnych. Należy wówczas uwzględnić rozwiązania wynikające z ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³². Przewiduje ona w art. 18, że jeżeli jej przepisy nie stanowią inaczej, to w postępowaniu egzekucyjnym znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W odniesieniu do przedawnienia egzekucji kar pieniężnych takich rozwiązań nie ma. Dlatego – kierując się przedstawionymi już kryteriami – gdy nastąpi przedawnienie płatności kar pieniężnych, organ egzekucyjny powinien zależnie od sytuacji umorzyć prowadzone postępowanie egzekucyjne jako bezprzedmiotowe albo odmówić jego wszczęcia.

9. Konkluzje

Podsumowując rozważania, trzeba jeszcze raz zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym rozwiązania będące podstawą przedawnienia kar pieniężnych wymierzanych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska albo prowadzenia działalności związanej z jego ochroną są bardzo mocno rozproszone. W efekcie w zależności od podstawy prawnej wymierzenia kary należy brać pod uwagę rozwiązania wynikające zarówno z Ordynacji podatkowej, z Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i z aktów prawnych, których przepisy są rzeczoną podstawą w danym wypadku. Taka forma uregulowania analizowanej kwestii skutkuje licznymi wątpliwościami interpretacyjnymi.

Dlatego też *de lege ferenda* niezbędne wydają się działania zmierzające do ujednoczenia podstaw prawnych przedawnienia omawianego rodzaju kar. Mogłoby się to odbyć przez wyeliminowanie z aktów prawnych, które stanowią podstawę ich wymierzania, wskazania, by stosować odpowiednie przepisy Ordynacji podatkowej. Odkąd do Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzono rozwiązania poświęcone wymierzaniu kar pieniężnych, odesłanie takie stało się zbędne. Z tego samego powodu należałoby dokonać przeglądu przepisów szczególnych, gdyż nie istnieje już potrzeba określania w nich autonomicznych zasad wymierzania kar pieniężnych. Ponadto do Kodeksu postę-

³² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.

powania administracyjnego zdecydowanie warto dodać, na wzór art. 49 o.p., przepisy ustalające zasady płatności kar pieniężnych w razie odroczenia jej terminu, które jest dosyć często spotykaną praktyką.

Literatura

- Borkowski J., *Komentarz do art. 156*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 694–730.
- Cebera A., Firlus J.G., *Komentarz do art. 189g*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX 2019.
- Iżycki P., *Względny automatyzm w nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 września 2020 r.*, II OSK 1111/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 4, s. 118–127.
- Jantowski L., *Komentarz do art. 117*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Bałwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Wolters Kluwer, LEX 2022.
- Majczak P., *Refleksje na temat kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Ius Novum” 2020, t. 14, nr 1, s. 112–131, <https://doi.org/10.26399/iusnovum.v14.1.2020.07/p.majczak>.
- Staniszewska L., *Zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej do deliktu usunięcia drzew przed upływem terminu do złożenia sprzeciwu, tj. wystąpienia aktywnej milczącej zgody. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r.*, II OSK 1111/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 7–8, s. 228–240.
- Wegner J., *Komentarz do art. 189g*, w: Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX 2023.
- Wincenciak M., *Przedawnienie w innych gałęziach prawa*, w: idem, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, LEX 2019.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 189g*, w: M. Jaškowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.

Krzysztof Gruszecki

Przedawnienie kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub zasad prowadzenia działalności w zakresie jego ochrony

Streszczenie

Podstawą ochrony środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci”, wyrażona w art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Nie ma ona jednak charakteru nieograniczonego, jej egzekwowanie musi się bowiem odbywać z zachowaniem reguł gwarantujących

podmiotom korzystającym ze środowiska możliwość obrony własnych praw i przedstawienia swoich racji. Równocześnie powinno to następować w sposób gwarantujący bezpieczeństwo obrotu prawnego. Dlatego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wprowadzono art. 189g k.p.a. określający generalne zasady przedawnienia kar pieniężnych. Niestety, zapomniano dostosować do nich analogiczne zasady wynikające z aktów prawnych, na podstawie których owe kary są wymierzane. W rezultacie przepisy szczególne zawierają wiele rozwiązań określających w całości lub częściowo autonomiczne zasady przedawnienia kar pieniężnych. Problem ten ze szczególnym nasileniem występuje w dziedzinie ochrony środowiska, zatem w opracowaniu scharakteryzowano podstawy przedawnienia poszczególnych rodzajów kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub prowadzenia działalności związanej z jego ochroną oraz wynikające z tego problemy. Dlatego też *de lege ferenda* zaproponowano podjęcie starań ukierunkowanych na ujednoczenie podstaw prawnych przedawnienia omawianego rodzaju kar. Mogłoby się to odbyć przez wyeliminowanie z aktów prawnych, które stanowią podstawę ich wymierzania, polecenia, by stosować odpowiednie przepisy Ordynacji podatkowej, gdyż odkąd rozwiązania poświęcone wymierzaniu kar pieniężnych wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego, stało się ono zbędne.

Słowa kluczowe: przedawnienie, kary pieniężne, ochrona środowiska, postępowanie administracyjne

Кристофер Грущецки

Истечение срока давности взыскания денежных штрафов за нарушение условий использования окружающей среды или правил осуществления деятельности в области охраны окружающей среды

Резюме

Основой защиты окружающей среды является принцип «загрязнитель платит», основанный на положениях ст. 7 Закона об охране окружающей среды от 27 апреля 2001 г. Однако данный принцип не носит неограниченный характер. На практике приведение его в исполнение должно осуществляться с соблюдением правил, гарантирующим субъектам, осуществляющим природопользование, возможность отстаивать свои права и представлять свои аргументы. В то же время это должно происходить таким образом, чтобы гарантировать безопасность юридического оборота. Поэтому законом от 7 апреля 2017 г. о внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства и некоторые другие акты введена ст. 189g Кодекса административного судопроизводства устанавливающая общие правила истечения сроков давности взыскания денежных штрафов. К сожалению, не была учтена необходимость привести в соответствие с ними правила истечения сроков давности взыскания денежных штрафов, вытекающие из правовых актов, на основании которых налагаются денежные штрафы. В результате этого в конкретных нормах существует целый ряд решений, устанавливающих полностью или частично автономные правила истечения сроков давности взыскания денежных штрафов. Особенно остро эта проблема стоит в сфере охраны окружающей среды. По этой причине в статье представлены основания для истечения сроков давности отдельных видов денежных штрафов,

налагаемых за нарушение условий природопользования или осуществления деятельности, связанной с охраной окружающей среды, и возникающие в связи с этим проблемы. Поэтому *de lege ferenda* (с точки зрения желательного закона) были предложены меры по унификации юридических оснований для истечения сроков давности взыскания рассматриваемого типа денежных штрафов. Это можно было сделать путем исключения из правовых актов, являющихся основанием для наложения денежных штрафов, ссылки на применение соответствующих положений Налогового кодекса. С момента введения в Кодекс административного судопроизводства решений, посвященных наложению денежных штрафов, это стало излишним.

Ключевые слова: срок давности взыскания, денежные штрафы, охрана окружающей среды, производства по делу об административном правонарушении

Krzysztof Gruszecki

Limitazione delle sanzioni pecuniarie per la violazione delle condizioni di utilizzo dell'ambiente o delle regole di attività nel campo della protezione ambientale

Sommario

La protezione fondamentale dell'ambiente è il principio "chi inquina paga", legittimato dalle disposizioni dell'articolo 7 della legge del 27 aprile 2001. Legge sulla protezione dell'ambiente. La norma, tuttavia, non è di natura illimitata. Infatti, la sua applicazione pratica deve avvenire nel rispetto delle norme che garantiscono agli enti che utilizzano l'ambiente la possibilità di difendere i propri diritti e presentare le proprie argomentazioni. Allo stesso tempo, ciò deve avvenire in modo da garantire la sicurezza delle transazioni legali. Pertanto, con la legge del 7 aprile 2017 che modifica la legge – Codice dei procedimenti amministrativi e alcuni altri atti, è stato introdotto l'articolo 189g del Codice dei procedimenti amministrativi, che definisce i principi generali della prescrizione delle ammende. Purtroppo, è stata dimenticata la necessità di adeguare ad essi le norme sulla prescrizione delle ammende derivanti dagli atti giuridici sulla base dei quali le ammende sono imposte. Di conseguenza, esiste tutta una serie di soluzioni nella legislazione specifica che stabiliscono regole del tutto o in parte autonome sulla prescrizione delle sanzioni pecuniarie. Questo problema è particolarmente sentito nel campo della tutela ambientale. Pertanto, il documento presenta le basi per la prescrizione dei vari tipi di sanzioni pecuniarie inflitte per la violazione delle condizioni di utilizzo dell'ambiente o per lo svolgimento di attività connesse alla protezione dell'ambiente e i problemi che ne derivano. È stato quindi proposto *de lege ferenda* di adottare misure per unificare le basi giuridiche per la prescrizione del tipo di sanzioni pecuniarie in questione. Ciò potrebbe essere fatto eliminando dagli atti giuridici che costituiscono la base per l'imposizione di multe il riferimento all'applicazione delle disposizioni pertinenti dell'Ordinanza fiscale. Dall'introduzione nel Codice di procedura amministrativa di soluzioni dedicate all'irrogazione di sanzioni pecuniarie, questa è diventata superflua.

Parole chiave: prescrizione, sanzioni pecuniarie, tutela dell'ambiente, procedimenti amministrativi