

Wyrok z dnia 7 października 1997 r.
III RN 51/97

Możliwe jest zmniejszenie kary pieniężnej na podstawie art. 130 c ust. 7 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) w stosunku do zakładu, który przed ukaraniem usunął przyczynę jej nałożenia.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Janusz Łętowski, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 7 października 1997 r. sprawy ze skargi Miejskich Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w K. na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w W. z dnia 25 maja 1995 r. [...] w przedmiocie odroczenia terminu płatności kary pieniężnej łącznej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 1997 r. [...]

o d d a ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 1997 r. [...] zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz przepisów art. 130 c ust. 2 i 7 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.).

Zaskarżonym wyrokiem Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi Miejskich Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w K. na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 25 maja 1995 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 30 marca 1995 r., odmawiającą odroczenia terminu płatności kary pieniężnej łącznej za okres od dnia 1 stycznia do dnia 6 listopada 1994 r. za wprowadzenie do odbiornika ścieków bez pozwolenia wodnoprawnego, uchylił zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił oceny prawnej wyrażonej w decyzjach organów Ochrony Środowiska obu instancji, że fakt zrealizowania przez ukarany zakład do końca 1994 r. oczyszczalni ścieków w J. i przez to usunięcie przyczyny wymierzenia kary jeszcze w 1994 r. wyłącza możliwość odroczenia terminu płatności kary (art. 130 c ust. 2 Prawa wodnego) i w konsekwencji zmniejszenia kary pieniężnej o koszt środków własnych wydatkowanych na zrealizowanie inwestycji (art. 130 c ust. 7 Prawa wodnego). Według NSA przyjęta w tych decyzjach interpretacja powołanych przepisów Prawa wodnego polega na budzącej wątpliwości metodzie ustalenia treści normy prawnej wyłącznie na podstawie "gramatyczno-słownikowej" analizy przepisu. Tymczasem wbrew stanowisku Głównego Inspektora Ochrony Środowiska celem art. 130 c ust. 2 i 7 Prawa wodnego jest stymulacja zakładów wprowa-

dzających do wód lub do ziemi ścieki nie odpowiadające wymaganym warunkom, ażeby realizowały inwestycje, których wykonanie i oddanie do użytku w okresie nie dłuższym niż 5 lat, zapewni usunięcie przyczyn wymierzenia kary. Zasadniczym elementem takiej stymulacji jest uprawnienie ukaranego zakładu do uzyskania odroczenia terminu płatności kary, a następnie jej odpowiedniego zmniejszenia. Jeżeli zatem w okresie, za który została wymierzona kara, zakład realizował inwestycję, o której mowa w art. 130 c ust. 2 Prawa wodnego, to wyłącznie ta okoliczność, a nie data wydania decyzji o wymierzeniu kary, może być miarodajna dla oceny zasadności wniosku o odroczenie terminu płatności kary. Jeżeli organ ochrony środowiska decyzję o wymierzeniu kary może podjąć w ciągu 5 lat od dnia, w którym stwierdzono naruszenie wymaganych warunków (art. 130 b ust. 1 Prawa wodnego), a zwłoka w załatwieniu sprawy w ramach tego terminu nie miałaby żadnych następstw, to zakład w istocie nie miałby wpływu na uzyskanie zmniejszenia kary o koszty zrealizowanej inwestycji. Zawsze bowiem decydujące byłoby niezależne od zainteresowanego zakładu zachowanie organu administracji dotyczące wszczęcia, a przede wszystkim zakończenia postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary. Tego rodzaju wykładnia nie znajduje według NSA oparcia w art. 130 c ust. 2 Prawa wodnego a także pozostaje w kolizji z zasadą praworządności (art. 6 KPA).

Przedstawioną wyżej ocenę prawną wyrażoną w wyroku z dnia 28 stycznia 1997 r. Minister Sprawiedliwości uznał za rażąco sprzeczną ze wskazanymi w rewizji nadzwyczajnej przepisami art. 130 c ust. 2 i 7 Prawa wodnego. W szerokim uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesione zostały następujące argumenty.

W art. 130 c ust. 2 Prawa wodnego ustawodawca jednoznacznie przesądza, iż pozytywna dla strony decyzja może być podjęta w przypadku stwierdzenia, że ukarana jednostka realizuje inwestycję, która zapewni usunięcie przyczyn wymierzenia kary. Przepis ten, zgodnie z zasadami języka polskiego, wskazuje precyzyjnie zakres jego zastosowania poprzez użycie pojęcia "realizuje" w czasie teraźniejszym oraz pojęcia "zapewni" w czasie przyszłym. Hipoteza przepisu, wskazująca przesłanki upoważniające do odroczenia terminu płatności kary, obejmuje jedynie przypadki, gdy inwestycja jest realizowana w trakcie składania lub rozpatrywania wniosku strony, nie dotyczy zaś innych przypadków, gdy inwestycja została zrealizowana bądź ma być dopiero realizowana.

Także względy wykładni systemowej sprzeciwiają się uznaniu proponowanej przez Sąd wykładni za właściwą. Norma art. 130 c Prawa wodnego umiejscowiona jest bezpośrednio za przepisami określającymi procedury wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych i oddzielnie od zasad ochrony wód oraz zasad ponoszenia kosztów związanych z obowiązkiem zapewnienia spełnienia wymagań ochrony środowiska. Wskazuje to, iż instytucja odroczenia jest regulacją o charakterze szczególnym i wyjątkowym. Wyjątkowość tej regulacji na gruncie systemu prawa ochrony środowiska polega na odstępstwie od zasad:

- ponoszenia kosztów realizacji urządzeń służących ochronie środowiska przez podmiot korzystający z jego zasobów (także na świecie powszechnie akceptowana zasada "polluter pays"),
 - ponoszenia administracyjnych kar pieniężnych za niezgodne z wymogami prawa korzystanie z zasobów środowiska,
- uzasadnia to pogląd, iż art. 130 c ust. 2 Prawa wodnego jako przepis szczególny nie

może podlegać wykładni rozszerzającej.

Kolejną przesłanką wykładni systemowej przemawiającą za wadliwością interpretacji dopuszczającej podjęcie decyzji w sprawie odroczenia terminu płatności kary po zrealizowaniu inwestycji jest bezpośrednie powiązanie tej instytucji z procedurą karną określającą odpowiedzialność za nieterminowe zrealizowanie inwestycji (art. 130 c ust. 6 Prawa wodnego). Ustawodawca, tworząc instytucję prawną odroczenia terminu płatności kary, powiązał ją z dwoma rodzajami następstw w odniesieniu do korzystających z niej podmiotów:

- sankcją za nieterminowe zrealizowanie inwestycji (art. 130 c ust. 6),
- możliwością odliczenia kosztów w przypadku terminowego oddania do eksploatacji realizowanej inwestycji (art. 130 c ust. 7).

Wreszcie art. 130 c ust. 7 Prawa wodnego, w którym ustawodawca jednoznacznie określa, iż redukcji podlegać mogą jedynie kwoty kar, których termin płatności został odroczoney przesądza, iż dokonanie odliczeń bez wcześniejszego faktycznego odroczenia terminu płatności kary (odroczenie takie, w przypadku podejmowania decyzji w stosunku do zrealizowanej inwestycji musiałoby wynosić 0 dni co wydaje się oczywistym obejściem prawa) w intencji ustawodawcy jest niedopuszczalne. W przypadku przyjęcia zasady interpretacyjnej proponowanej przez NSA sformułowanie warunku wcześniejszego odroczenia terminu płatności kary byłoby całkowicie zbędne, wręcz sprzeczne z intencją ustawodawcy. Brak wskazanego zastrzeżenia, warunkującego możliwość redukcji kary pieniężnej od wcześniejszego jej odroczenia, umożliwiłby podjęcie pozytywnej dla strony decyzji o redukcji kary w rozpatrywanej sprawie (stronie w istocie nie chodziło o odroczenie kary, gdyż musiałoby być ono jedynie symboliczne o 0 dni, lecz o możliwość zredukowania sumy kary). Jednak zasady racjonalnego interpretowania prawa uniemożliwiają pominięcie fragmentu przepisu, który jednoznacznie określa intencje ustawodawcy w tym zakresie. Pewne wady istniejącego rozwiązania mogą być skutecznie wyeliminowane tylko w ramach odpowiednich zabiegów legislacyjnych nie zaś przy pomocy wykładni sądowej *contra legem*. Odroczenie terminu płatności kary zapisane w Prawie wodnym jest zatem fakultatywne ("...może być odroczoney..."). Gdyby wolą ustawodawcy było określenie uprawnienia każdorazowego żądania przez zakład odroczenia terminu płatności kary, przepis zostałby sformułowany jako obligatoryjny nakaz dla organu administracji do podjęcia pozytywnej dla strony decyzji (np. zamiast sformułowania "może być odroczoney" ustawodawca użyłby słów "odracza się"). Przypadki sztywnych rozstrzygnięć funkcjonują w bezpośrednim sąsiedztwie analizowanej regulacji (patrz art. 130 ust. 1, art. 130 c ust. 6 i 7 Prawa wodnego). Zastosowanie formuły decyzji uznaniowej potwierdza, iż w intencji ustawodawcy stosowanie regulacji nie miało być swoistą nagrodą za wykonanie przez podmiot ciężących na nim obowiązków, lecz stymulować go do podejmowania określonych działań. Zasadność przyznania stronie szczególnego przywileju jakim jest podjęcie decyzji o odroczeniu terminu płatności kary powinna więc być rozpatrywana - w przypadkach gdy ustawodawca dopuszcza w ogóle jej podjęcie - w świetle zasad ogólnych KPA, a w szczególności w świetle art. 7 tego Kodeksu. Wskazana okoliczność podważa poprawność zastosowania przez NSA wykładni celowościowej, gdyż prowadzi to do rozszerzającego stosowania przepisu art. 130 c ust. 2 Prawa wodnego. Wnioski o konieczności zastosowania tej wykładni NSA wywiódł właśnie w oparciu o postulat właściwego zabezpieczenia interesu strony, polegającego

na możliwości żądania w każdym przypadku przyznania przywileju odroczenia terminu płatności kary.

Chybiony jest także argument zawarty w uzasadnieniu orzeczenia, iż w rozpatrywanym przypadku zamknięcie możliwości uzyskania odroczenia terminu płatności kary wynikałoby ze zwłoki organu w podjęciu decyzji o ustaleniu łącznej kary pieniężnej. Brak takiej możliwości wynikał faktycznie, wbrew twierdzeniom Sądu, z samej istoty systemu prawnego naliczenia kar pieniężnych za odprowadzanie ścieków ustalonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1991 r. w sprawie kar pieniężnych za naruszanie warunków jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi (Dz. U. Nr 125, poz. 557). Podstawą wszczęcia postępowania w sprawie ustalania tej kary było w rozpatrywanym przypadku ustanie przekroczenia w rozumieniu § 7 ust. 2 wskazanego rozporządzenia. Ustanie to wiązało się z zakończeniem realizowanej inwestycji. Z uwagi na to, ostateczny termin faktycznego ustalenia tej kary przez organ administracji był bez znaczenia dla możliwości wykorzystania procedury odraczania terminu jej płatności, gdyż, z uwagi na zakończenie inwestycji w terminie składania wniosku, decyzja o odroczeniu terminu płatności nie mogłaby być już podjęta niezależnie od czasu, kiedy została ustalona przedmiotowa kara łączna.

Trzeba uwzględnić, iż ustawodawca określając ramy odstępstw od obowiązku zapłaty kar pieniężnych za dokonywanie naruszeń musiał mieć na uwadze, że ściągnięte kary pieniężne, będące następstwem dokonywanych przekroczeń stanowią wpływy funduszy ekologicznych, będących źródłem finansowania działań proekologicznych.

Zbytne rozszerzenie instrumentów umożliwiających umarzanie kar za naruszanie wymagań ochrony środowiska może też prowadzić do zatracenia prewencyjnej funkcji kary pieniężnej. Gdyby podjęcie działań inwestycyjnych eliminujących dokonywanie przekroczeń powodowało w każdym przypadku zwolnienie od odpowiedzialności za ich dokonywanie, co wynika z tezy kwestionowanego orzeczenia NSA, zakład nie ponosiłby faktycznie sankcji za dokonanie przekroczenia. Byłby on jedynie, co do zasady, zmuszony do wykonywania ciążącego na nim obowiązku zapewnienia urządzeń chroniących przed przekroczeniem warunków korzystania ze środowiska. Podmiot korzystający ze środowiska, nie byłby do czasu wymierzenia w stosunku do niego administracyjnych kar pieniężnych, zainteresowany ponoszeniem kosztów na realizację wymaganej inwestycji. Kara pieniężna w takim przypadku wywierałaby jedynie ograniczone skutki, tzn. byłaby środkiem wyegzekwowania wymagań ochrony środowiska od określonego zakładu, nie działałaby zaś mobilizująco na pozostałe podmioty dokonujące przekroczeń nie ujawnionych przez służby ochrony środowiska. Nie zachęcałaby też innych podmiotów do aktywnej samokontroli. Świadomość konieczności poniesienia sankcji w przypadku stwierdzenia przekroczeń przez służby ochrony środowiska może skłaniać obecnie do samodzielnego monitorowania spełnienia określonych wymagań w ramach prowadzonej działalności. Samokontrola jest najskuteczniejszym środkiem zapewniającym przestrzeganie wymagań ochrony środowiska.

Zaprezentowane wnioski, co do zakresu sytuacji objętych instytucją odraczania terminu płatności kar pieniężnych, wynikają wyłącznie z analizy obowiązujących regulacji normatywnych w tym zakresie. Wydaje się, iż określenie innych priorytetów i celów wprowadzenia analizowanej regulacji, które nie znajdują potwierdzenia w ich

normatywnej treści (np. przyjęcie, iż ustawodawca ustalił zasadę, że ściąganie kar pieniężnych jest niezasadne, gdy przekroczenie zostanie wyeliminowane), a następnie interpretacja przepisów w świetle tak sprecyzowanych celów regulacji (wykładnia rozszerzająca, umożliwiająca objęcie instytucją odraczania i umarzania kar także inwestycji zakończonych) jest całkowicie bezpodstawne i niedopuszczalne. Zastosowanie wykładni funkcjonalnej (celowościowej), przy jawnie dowolnym określeniu celu interpretowanego przepisu, rewidujący ocenia jako rażące naruszenie zasad praworządności państwa. Zarzucając zaskarżonemu rozstrzygnięciu powyższe wadliwości, Minister Sprawiedliwości wskazał dodatkowo na jego całkowitą sprzeczność z innym, zapadłym wcześniej w analogicznej sprawie orzeczeniem NSA (wyrok z dnia 30 grudnia 1996 r., IV SA 708/95).

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

W uzasadnieniu rozpatrywanej rewizji nadzwyczajnej przedstawiony został szeroki zakres ocen prawnych dotyczących treści oraz stosowania przepisów art. 130 c ust. 2 i 7 Prawa wodnego, których rażące naruszenie stanowi podstawę rewizji nadzwyczajnej. Niektóre z przedstawionych argumentów wykraczają poza zakres rewizji nadzwyczajnej określony jej podstawą, wskazując na okoliczności faktyczne, inne przepisy Prawa wodnego oraz zasady postępowania administracyjnego, które zdaniem Ministra Sprawiedliwości usprawiedliwiają - wynikającą z zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracji decyzji - odmowę zastosowania w sprawie art. 130 c ust. 2 i 7 Prawa wodnego.

W związku z powyższym należy na wstępie stwierdzić, że Sąd Najwyższy rozpoznał sprawę w zakresie wynikającym z podstawy rewizji nadzwyczajnej (art. 393¹¹ KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego... Dz. U. Nr 43, poz. 189). Ponadto należało mieć na uwadze okoliczności faktyczne rozpatrywanej sprawy. Z punktu widzenia zakresu sprawy wynikającej z rewizji nadzwyczajnej od prawomocnego wyroku rzeczą o podstawowym znaczeniu jest to, że w toku postępowania przed organami administracji obu instancji oraz w toku postępowania przed Nacelnym Sądem Administracyjnym rozpatrzona została w istocie rzeczy tylko jedna kwestia prawna, sprowadzająca się do pytania, czy art. 130 ust. 2 i 7 ustawy Prawo wodne może mieć zastosowanie w razie stwierdzenia, iż ukarany na podstawie art. 130 ust. 1 zakład jeszcze przed ukaraniem zdążył zrealizować inwestycję, która zapewniła usunięcie przyczyn wymierzenia tej kary. Organy administracji przyjęły w swych decyzjach zasadę niedopuszczalności zastosowania powołanych przepisów ze wskazanego powodu i w związku z tym nie rozpoznawały jakichkolwiek innych okoliczności faktycznych, które mają znaczenie przy podejmowaniu przedmiotowych decyzji, w szczególności w zakresie warunków zastosowania przepisów art. 130 c ust. 1, 4 i 5 Prawa wodnego. Z kolei przesłankę wyroku Nacelnego Sądu Administracyjnego stanowi stwierdzenie niezgodności z prawem powyższego stanowiska przyjętego w zaskarżonych decyzjach. Jest to - co należy podkreślić - wyłączna podstawa uchylenia tych decyzji. Stąd też ocena wyrażona w zaskarżonym wyroku (por. art. 30 ustawy o Nacelnym Sądzie Administracyjnym) nie dotyczy innych przesłanek odroczenia terminu płatności kary oraz jej zmniejszenia w rozumieniu art. 130 c ust. 2 i 7 Prawa wodnego. Poza zakresem rozpoznawanej sprawy

pozostały więc podniesione w rewizji nadzwyczajnej okoliczności, dotyczące w szczególności zasady uznaniowości korzystania przez organy ochrony środowiska z kompetencji odraczania i zmniejszania kar pieniężnych.

W świetle powyższych uwag należało rozważyć, czy wyrażona w zaskarżonym wyroku ocena prawna stanowi - jak zarzucono w rewizji nadzwyczajnej - rażące naruszenie wskazanych przepisów. Sąd Najwyższy ustalił, że w rozpatrzonym zakresie rewizja nadzwyczajna nie ma usprawiedliwionych podstaw. Przeprowadzona bowiem przez Naczelnego Sądu Administracyjnego analiza art. 130 c ust. 2 i 7 Prawa wodnego - wbrew rewizji nadzwyczajnej - nie narusza i to w stopniu rażącym przyjętych standardów interpretacji prawa. Naczelny Sąd Administracyjny przekonywająco wyjaśnił powody, dla których nie jest właściwe przyjmowanie jako zasady o charakterze bezwzględny (bez względu na indywidualne chociażby wyjątkowe okoliczności faktyczne), że ulgi dla ukaranego zakładu, o których mowa w art. 130 c ust. 2 i 7 Prawa wodnego w żadnym razie nie dotyczą zakładu, który jeszcze przed ukaraniem zdążył usunąć przyczyny wymierzenia mu kary na skutek zrealizowania odpowiedniej inwestycji. Mogą bowiem łącznie z innymi okolicznościami, które mają znaczenie, przy podejmowaniu przedmiotowych decyzji, zachodzić wszystkie funkcjonalne racje przepisu będącego - jak to określił NSA - środkiem prawnej stymulacji określonych inwestycji zapewniających ochronę środowiska.

W świetle analizy przedstawionej w zaskarżonym wyroku istota warunku odroczenia terminu płatności kary pieniężnej, o którym mowa w art. 130 c ust. 2 Prawa wodnego, dotyczy zapewnienia przez ukarany zakład "usunięcia przyczyn wymierzenia tej kary". Wbrew ocenom przedstawionym w rewizji nadzwyczajnej stanowisko NSA wyrażone w zaskarżonym wyroku prowadzi do słusznego wniosku, iż zakład który z należytą sprawnością zrealizował odpowiednie inwestycje i usunął w ten sposób przyczyny wymierzenia mu kary za uprzednie naruszenie warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzone do wód lub ziemi, nie może tylko z tego powodu być gorzej traktowany od zakładu, który powstrzymywał się od realizacji odpowiednich inwestycji aż do wymierzenia mu kary. W kontekście takiej interpretacji należy jeszcze zwrócić uwagę na to, że o możliwości odroczenia terminu płatności kary na wniosek ukaranego zakładu stanowi art. 130 c ust. 1 Prawa wodnego. Warunek realizowania inwestycji, o którym mowa w ustępie 2 tego artykułu, może być rozumiany według wnioskowania a maiori ad minus. Jeżeli realizowanie inwestycji wyposaża ukarany zakład w uprawnienia do ubiegania się o odroczenie terminu płatności kary, to tym bardziej uprawnienie takie usprawiedliwia wykonanie inwestycji podjętej w celu zapewnienia usunięcia naruszeń środowiska, które to naruszenia spowodowały wymierzenie tej kary.

Z powyższych przyczyn na podstawie art. 393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego... Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

=====