

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE W GOSPODARCE ODPADAMI

Lucyna Staniszevska

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE W GOSPODARCE ODPADAMI

Lucyna Staniszevska

Stan prawny na 1 października 2023 r.

Lucyna Staniszewska, nr ORCID: 0000-0003-3457-0901

Recenzent

Prof. dr hab. Rafał Stankiewicz

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktorka prowadząca

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Książkę tę dedykuję Profesorowi dr. hab. Markowi Szewczykowi,
mojemu Mistrzowi, wybitnemu Uczonemu i Nauczycielowi,
dzięki któremu każdego dnia odnajduję pasję do prawa administracyjnego

SPIS TREŚCI

| | |
|--|-----------|
| Wykaz skrótów | 13 |
| Wstęp | 17 |
| Rozdział I | |
| Postępowanie kontrolne poprzedzające wszczęcie postępowania administracyjnego zmierzającego do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej | 29 |
| 1. Uwagi wstępne | 29 |
| 2. Uprawnienia Inspekcji Ochrony Środowiska..... | 34 |
| 3. Postępowanie kontrolne | 37 |
| 4. Działania Inspekcji Ochrony Środowiska podejmowane na skutek ustaleń po przeprowadzonej kontroli..... | 55 |
| 4.1. Zarządzenie pokontrolne | 57 |
| 4.2. Decyzja administracyjna..... | 61 |
| 4.3. Wystąpienie inspektora ochrony środowiska o wszczęcie postępowania służbowego (dyscyplinarnego)..... | 62 |
| 4.4. Zalecenia pokontrolne | 63 |
| 5. Instrumenty zapobiegania nadużyciom podczas kontroli... | 65 |
| Rozdział II | |
| Administracyjne kary pieniężne – zagadnienia ogólne | 73 |
| 1. Rola administracyjnych kar pieniężnych i najważniejsze punkty dyskusji na ich temat w doktrynie | 73 |
| 2. Dynamika rozwoju administracyjnych kar pieniężnych ... | 76 |
| 3. Model nakładania administracyjnej kary pieniężnej | 81 |

| | |
|---|----|
| 4. Funkcje administracyjnych kar pieniężnych | 85 |
| 5. Skuteczny system nakładania administracyjnych kar pieniężnych..... | 89 |
| 6. Istotne instrumenty gwarantujące stronie ochronę jej interesów w toku postępowania administracyjnego..... | 94 |

Rozdział III

| | |
|---|------------|
| Kary pieniężne nakładane na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach | 111 |
| 1. Uwagi wstępne | 111 |
| 2. Rola i zadania organów administracji w zakresie nakładania kar pieniężnych..... | 113 |
| 2.1. Postępowanie kontrolno-nadzorcze gminy w zakresie przestrzegania regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach | 113 |
| 2.2. Podstawowe gwarancje w procedurze administracyjnej zmierzającej do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego | 119 |
| 3. Delikty administracyjne..... | 127 |
| 3.1. Prowadzenie działalności bez wpisu do rejestru działalności regulowanej..... | 127 |
| 3.2. Nieprawidłowości wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej, niezgodne z prawdą oświadczenie | 132 |
| 3.3. Mieszanie odpadów..... | 134 |
| 3.4. Delikty dotyczące sprawozdawczości..... | 138 |
| 3.5. Delikty przedsiębiorców odbierających odpady komunalne na podstawie umów z właścicielami nieruchomości, którzy nie osiągnęli wymaganych ustawą poziomów | 145 |
| 3.6. Odpowiedzialność gmin za delikty administracyjne... | 151 |
| 4. Podmioty nakładające administracyjne kary pieniężne ... | 157 |
| 5. Ustalenie wysokości administracyjnych kar pieniężnych... | 157 |
| 5.1. Stopień szkodliwości czynu | 161 |
| 5.2. Zakres naruszenia | 163 |
| 5.3. Dotychczasowa działalność podmiotu..... | 163 |

| | |
|--|-----|
| 6. Wykonanie administracyjnych kar pieniężnych na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach | 164 |
|--|-----|

Rozdział IV

| | |
|--|------------|
| Kary pieniężne nakładane na gruncie ustawy o odpadach..... | 167 |
| 1. Uwagi wstępne | 167 |
| 2. Podmioty odpowiedzialne | 172 |
| 3. Delikty administracyjne..... | 172 |
| 3.1. Bezprawna zmiana klasyfikacji odpadów | 172 |
| 3.2. Mieszanie odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów w różnych konfiguracjach..... | 178 |
| 3.3. Transport odpadów niezgodnie z ustawą | 182 |
| 3.4. Magazynowanie odpadów niezgodnie z wymaganiami ustawy o odpadach..... | 184 |
| 3.5. Nieprowadzenie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów albo prowadzenie tego systemu niezgodnie z przepisami ... | 189 |
| 3.6. Zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niezgodnie z przepisami | 191 |
| 3.7. Naruszenie zakazów zbierania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych..... | 192 |
| 3.8. Zlecenie wykonywania obowiązku gospodarowania odpadami podmiotom, które nie uzyskały wymaganych decyzji lub wymaganego wpisu do rejestru..... | 193 |
| 3.9. Naruszenie obowiązków związanych z zabezpieczeniem roszczeń..... | 198 |
| 3.10. Prowadzenie działalności bez wpisu do BDO..... | 200 |
| 3.11. Naruszenia dotyczące dokumentacji prowadzonej działalności w zakresie gospodarowania odpadami.... | 202 |
| 3.12. Zrzut olejów odpadowych do wód, gleby lub ziemi | 204 |
| 3.13. Rozcieńczanie lub sporządzanie mieszanin odpadów ze sobą lub z innymi substancjami lub przedmiotami ... | 206 |

| | |
|---|-----|
| 3.14. Niezgodne z prawem wydobywanie odpadów oraz przekazywanie do termicznego przekształcania | 206 |
| 3.15. Działalność bez zezwolenia bądź z jego naruszeniem... | 207 |
| 3.16. Gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem | 216 |
| 3.17. Niedostarczanie odpadów przez transportującego odpady..... | 221 |
| 3.18. Nieutworzenie i niewyznaczenie miejsca przeznaczonego na postój zatrzymanych pojazdów z odpadami | 222 |
| 3.19. Administracyjne kary pieniężne za naruszenie warunków decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów albo decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów z Prawa ochrony środowiska | 224 |
| 4. Dyrektywy nałożenia administracyjnych kar pieniężnych na gruncie ustawy o odpadach | 233 |
| 5. Stosowanie kodeksowych instrumentów łagodzenia kar z ustawy o odpadach | 241 |
| 6. Siła wyższa w gospodarce odpadami..... | 246 |

Rozdział V

Administracyjne kary pieniężne w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu

| | |
|--|------------|
| odpadów oraz w ustawie o SENT..... | 249 |
| 1. Uwagi wstępne | 249 |
| 2. Odbiór odpadów przywiezionych bez dokonania zgłoszenia..... | 251 |
| 3. Wymiar administracyjnej kary pieniężnej na podstawie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów ... | 260 |
| 4. Ulgi w spłacie administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych na podstawie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów | 262 |
| 5. Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych na podstawie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów | 264 |
| 6. Transport odpadów niezgodnie z ustawą o SENT..... | 266 |

Rozdział VI**Kary administracyjne na tle wybranych ustaw prawa ochrony środowiska odnoszących się do gospodarowania odpadami**

| | |
|---|-----|
| odpadami | 277 |
| 1. Kary administracyjne w ustawie o bateriach i akumulatorach..... | 277 |
| 2. Kary administracyjne w ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji | 279 |
| 3. Kary pieniężne w ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym | 283 |
| 4. Kary pieniężne w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi..... | 286 |
| Zakończenie | 293 |
| Literatura | 299 |
| Orzecznictwo | 307 |

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty normatywne

- | | | |
|-----------------------------|---|---|
| k.k. | - | ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.) |
| Konstytucja RP | - | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| k.p.a. | - | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) |
| o.p. | - | ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.) |
| p.o.ś. | - | ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.) |
| p.p.s.a. | - | ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) |
| pr. przed. | - | ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.) |
| rozporządzenie 1013/2006 | - | rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.06.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 190, s. 1) |
| u.b.a. | - | ustawa z 24.04.2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1113) |
| u.g.o. | - | ustawa z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1658) |
| u.IOŚ | - | ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2023 r. poz. 824 ze zm.) |
| u.m.p.o. | - | ustawa z 29.06.2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1792) |

| | | |
|---------------|---|--|
| u.o. | - | ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.) |
| u.r.p.w.e. | - | ustawa z 20.01.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.) |
| ustawa o SENT | - | ustawa z 9.03.2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 104) |
| u.u.c.p.g. | - | ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.) |
| u.z.s.e.e. | - | ustawa z 11.09.2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1622 ze zm.) |

Czasopisma, publikatory urzędowe, zbiory orzecznictwa

| | | |
|----------|---|---|
| BGBL | - | Bundesgesetzblatt (Federalny Dziennik Ustaw) |
| M.P. | - | Monitor Polski |
| ONSA | - | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| ONSAiWSA | - | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych |
| OTK | - | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| OTK-A | - | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A |
| OTK-B | - | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria B |
| PiP | - | Państwo i Prawo |
| RPEiS | - | Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny |
| ZNSA | - | Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego |

Inne

| | | |
|-------|---|--|
| BDO | - | baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami |
| CBOSA | - | Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych |
| GIOŚ | - | Główny Inspektorat/Inspektor Ochrony Środowiska |
| IOŚ | - | Inspekcja Ochrony Środowiska |
| NIK | - | Najwyższa Izba Kontroli |
| NSA | - | Naczelný Sąd Administracyjny |
| SN | - | Sąd Najwyższy |
| TS | - | Trybunał Sprawiedliwości |
| TK | - | Trybunał Konstytucyjny |

-
- WIOŚ - wojewódzki inspektorat/inspektor ochrony środowiska
- WSA - Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Reuse, recycle, and reduce the waste for a better future.

Increase greenery by recycling waste.

Save earth by reusing, recycling waste.

Waste isn't waste until we waste¹.

Oddaję w ręce Czytelników monografię dotyczącą problematyki nakładania administracyjnych kar pieniężnych przez organy wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska za niezgodne z aktami normatywnymi i aktami administracyjnymi gospodarowanie odpadami. W polskim porządku prawnym obowiązuje niezwykle dużo regulacji prawnych, których muszą przestrzegać gospodarujący odpadami. Wskazać należy, że dla przedsiębiorcy rozpoczynającego działalność gospodarczą polegającą na gospodarowaniu odpadami liczba regulacji prawnych, często nakładających się na siebie, rodzi niemałe problemy interpretacyjne. W zakresie omawianej w niniejszej monografii problematyki administracyjnych kar pieniężnych stosować należy niekiedy jednocześnie ustawę o odpadach, dział IVa k.p.a., ustawę – Ordynacja podatkowa oraz przepisy ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, a także ustawę – Prawo przedsiębiorców. Problematyka odpowiedzialności gospodarujących odpadami oraz sankcji administracyjnych im grożących jest doniosła zarówno w zakresie rozważań doktrynalnych, jak i czysto praktycznych. Prawidłowe kształtowanie polityki karania przez organy administracji ochrony środowiska stanowi gwarancję przestrzegania prawa, lecz także podejmowania działalności w tej trudnej

¹ F. Abdul-Rahman, *Reduce, Reuse, Recycle: Alternatives for Waste Management*, „NM State University” 2014/1, s. 2.

i kosztownej branży. Nie sposób nie dostrzec, że wdrażane w polskim systemie prawnym wyśrubowane normy przekładające się na obowiązki przedsiębiorców prowadzących działalność w tej branży mogą zniechęcić legalnie działających przedsiębiorców. Technologie związane z przetwarzaniem odpadów rozwijają się równie szybko, jak informatyzacja, a koszty wprowadzania nowych technologii i rozwoju przedsiębiorstw w tej branży są znaczące. Warto zwrócić uwagę chociażby na wielość aktów unijnych, które wpływają na kształtowanie zasad prowadzenia działalności w gospodarowaniu odpadami. Są to nie tylko rozporządzenia unijne czy dyrektywy, lecz także decyzje. Dla przykładu warto wskazać jedną z kluczowych obecnie decyzji wykonawczych Komisji – decyzję Komisji (UE) 2018/1147 z 10.08.2018 r. ustanawiającą konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE², która ustanawia rozliczne wymogi technologiczne ograniczające emisyjność działalności przetwarzania odpadów, chociażby wymaga prowadzenia procesu mechanicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych w obiekcie zamkniętym – hermetycznym. Łatwo uzmysłowić sobie ogromne koszty dostosowania zarówno fizycznie, jak i prawnie polskich przedsiębiorstw do tych wymogów. Dlatego też politykę karania należy postrzegać przez pryzmat nie tylko stosowania najwyższych z możliwych kar za wszelką cenę, lecz także przez pryzmat zadań i trudności, z jakimi mierzą się przedsiębiorcy gospodarujący odpadami.

Dokonując przeglądu literatury z analizowanego zakresu, można stwierdzić, że brak jest aktualnych opracowań, które kompleksowo przedstawiałyby kwestie związane z nakładaniem kar pieniężnych z tytułu naruszeń w gospodarowaniu odpadami. Niezwykle istotne opracowania, które pojawiły się na rynku wydawniczym, z uwagi na szybko zmieniający się stan prawny pozostają aktualne w warstwie rozważań

² Dz.Urz. UE L 208, s. 38. Notyfikowana jako dokument nr C(2018) 5070, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1147&qid=1694841376132> (dostęp: 1.07.2023 r.).

teoretycznych³. Poza tym znajdują się także fragmentaryczne odniesienia do tej problematyki w monografiach na temat gospodarki odpadami⁴.

Tymczasem przepisy prawa polskiego dotyczące postępowania z odpadami wiążą się ściśle z przepisami prawa Unii Europejskiej. Dnia 19.01.2011 r. Komisja Europejska opublikowała sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące Strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu (KOM (2011)13 wersja ostateczna). Dokument ten stanowi przegląd postępów w realizacji celów strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu przyjętej w 2005 r.

Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy ujęty został w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11.03.2020 r., COM(2020) 98 final⁵.

Zapobieganie powstawaniu odpadów i ich prawidłowe zagospodarowanie pozostają priorytetami gospodarowania odpadami. Dzięki wdrożeniu ww. Strategii za pomocą dyrektyw implementowanych do systemów państw członkowskich wytyczono kierunki polityki w dziedzinie gospodarki odpadami, stanowiącej część składową ochrony środowiska jako całości. Dzięki niej osiągnięto znaczne postępy w ulepszaniu i upraszczaniu prawodawstwa, ustaleniu i rozpowszechnianiu kluczowych pojęć, takich jak hierarchia postępowania z odpadami oraz podejście oparte na cyklu życia produktu. W dokumencie tym zwrócono także uwagę na działania obejmujące zapobieganie powstawaniu odpa-

³ Zob.: M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 28; W. Radecki, *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 56.

⁴ E. Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018; A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013.

⁵ Dostępny na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098> (dostęp: 1.07.2023 r.).

dów, koordynację wysiłków służących podniesieniu poziomu wiedzy o gospodarowaniu odpadami oraz ustanawianie nowych europejskich poziomów w zakresie zbierania i recyklingu odpadów. Wszystko to wiąże się także z koniecznością utrzymywania norm i praktyk, których zabezpieczenie gwarantują sankcje, w tym sankcje administracyjne. Są one chętnie wybierane przez ustawodawców krajowych, nie tylko przez ustawodawcę polskiego. Wskazać można, że chociażby niemiecka ustawa recyklingowa⁶ w § 69 zawiera delikty administracyjne zagrożone administracyjną karą pieniężną, polegające między innymi na mieszaniu odpadów, niesegregowaniu, przetwarzaniu, przechowywaniu lub składowaniu odpadów z naruszeniem prawa, nielegalnym przebudowywaniu składowiska odpadów. Podobnie niemiecka ustawa opakowaniowa⁷ w § 36 zawiera liczne delikty administracyjne zagrożone karą pieniężną, między innymi wprowadzanie do obrotu opakowań bez możliwości ich zwrotu. Zabrania się wprowadzania do obrotu opakowań, w których stężenie ołowiu, kadmu, rtęci i chromu VI łącznie przekracza wartość 100 miligramów na kilogram; zabronione jest również nieprawidłowe oznakowanie opakowań oraz brak uczestnictwa w systemie zwrotu opakowań.

Analiza uregulowań prawnych regulujących kwestie związane z nakładaniem kar pieniężnych przez organy administracji ochrony środowiska, zwłaszcza Inspekcję Ochrony Środowiska, dla przedsiębiorców ma istotne znaczenie, ponieważ bardzo często prowadzi to do wymierzenia dolegliwych administracyjnych kar finansowych, a niekiedy także do cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; można przyjąć, że dochodzi zatem do ingerencji organów władzy państwowej w prawa i wolności obywateli (w tym – w wolność działalności gospodarczej).

⁶ Ustawa o promowaniu gospodarki recyklingowej i zapewnieniu przyjaznej dla środowiska gospodarki odpadami (Prawo gospodarki o obiegu zamkniętym) – Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) z 24.02.2012 r., BGBl. I S. 212.

⁷ Ustawa o wprowadzaniu do obrotu, zwrocie i wysokiej jakości recyklingu opakowań (Ustawa o opakowaniach) – Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG) z 05.07.2017 r., BGBl. I S. 2234.

Najistotniejsze jest to, by kary administracyjne były proporcjonalne i by podlegały kontroli sądowej.

Administracyjne kary pieniężne stanowią środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z reglamentowanej działalności, jaką jest gospodarka odpadami. Zauważyć należy, że stopniowe zwiększanie wysokości sankcji administracyjnych było reakcją na liczne przypadki przestępstw związanych z prowadzeniem działalności odpadowej. Opisywane w mediach przypadki nielegalnego pozostawiania w miejscach publicznych odpadów czy pożary na składowiskach, a także rozwój „szarej strefy” w gospodarowaniu odpadami, polegającej na porzucaniu odpadów komunalnych i niebezpiecznych w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych (np. w wyrobiskach czy nielegalnych magazynach itp.), na nielegalnym gospodarowaniu odpadami komunalnymi, odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji czy na nielegalnym przemieszczaniu odpadów z zagranicy, znacząco wpływały na zmniejszenie bezpieczeństwa ekologicznego państwa poprzez zanieczyszczenie środowiska z powodu niewłaściwego postępowania z odpadami. Główny Urząd Statystyczny szacował, że wielkość „szarej strefy” w gospodarce odpadami w 2017 r. to 7,8 mln ton różnych odpadów. Poprawiony został system kontroli i monitorowania. Inspekcja Ochrony Środowiska zyskała liczne kompetencje policyjne, w tym bezpośredniej współpracy z innymi organami kontroli i organami ścigania. Duża liczba ujawnianych corocznie przez IOŚ naruszeń prawa w ochronie środowiska mimo nakładanych administracyjnych kar pieniężnych świadczy o małej skuteczności kar. Do znacznej liczby naruszeń przyczyniają się także częsta zmiana obowiązków, jakim muszą sprostać przedsiębiorcy zajmujący się działalnością w zakresie gospodarowania odpadami, a przy tym niewystarczające informowanie przedsiębiorców o nowych obowiązkach prawnych i grożących za ich nierealizowanie sankcjach⁸.

⁸ Raport NIK, *Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i pożytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów*, KSI.430.005.2021, nr ewid. 117/2021/P/20/045/KSI, s. 18.

Problemem częstokroć są regulacje intertemporalne, wygaszanie decyzji uprawniających do przetwarzania odpadów z mocą wsteczną czy brak aktualizacji dostępnych rejestrów, chociażby takich jak Ekoportal, w zaufaniu do których postępują wytwórcy odpadów. Jako przykład wygaszania decyzji z mocą wsteczną można wskazać art. 10 ustawy z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1592 ze zm.). Ustawa nowelizująca na mocy art. 10 i art. 14 ust. 1 nakazała posiadaczom odpadów złożyć, w terminie do 5.03.2020 r., wniosek o zmianę posiadanej decyzji uprawniającej do gospodarowania odpadami, w tym: pozwoleń zintegrowanych, uwzględniających zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów, zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów, zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Przedsiębiorcy, który nie złożył wniosku we wskazanym wyżej terminie, na mocy art. 10 i art. 14 ust. 4 ww. ustawy wygaszono posiadaną decyzję. Decyzja wygasła z dniem 6.03.2020 r. (czyli z datą wsteczną), miało to miejsce wówczas, gdy posiadacz odpadów nie złożył wniosku, jak i w sytuacji, gdy co prawda złożył wniosek, ale był on niekompletny, a przedsiębiorca nie uzupełnił braków w toku postępowania, co doprowadziło do pozostawienia przez organ wniosku bez rozpoznania i umorzenia postępowania. Ten drugi przypadek był szczególnie niebezpieczny, ponieważ pozbawienie z mocą wsteczną uprawnienia do gospodarowania odpadami (ich zbierania, wytwarzania lub przetwarzania) powodowało, że wykonywana przez takiego przedsiębiorcę działalność od 6.03.2020 r. była prowadzona bez wymaganej decyzji. Mogło to doprowadzić do sytuacji, w której przedsiębiorca (wytwórca odpadów) w zaufaniu do wydanych decyzji, jak i ich rejestru przekazywał odpady podmiotowi nieuprawnionemu. Takie sytuacje powodowały zagrożenie przypisania odpowiedzialności wytwórcy odpadów. Zlecenie wykonywania obowiązku gospodarowania odpadami podmiotom, które nie uzyskały wymaganych decyzji, zgodnie z art. 194 ust. 3 u.o. jest deliktem zagrożonym administracyjną karą pieniężną w wysokości od 1000 zł do 1 000 000 zł. Przypisanie odpowiedzialności deliktowej, zwłaszcza pełniącej także funkcję represyjną, powinno być możliwe wyłącznie wówczas, gdy sprawca mógł się w normalnych okolicznościach dowiedzieć o tym, że kontrahent nie uzyskał decyzji

dostosowującej posiadane pozwolenie do nowych wymagań prawnych czy też o tym, że postępowanie takie jest w toku. Jeżeli przekazujący odpady pozostawał w zaufaniu do rejestru – Bazy Danych o Produktach i Opakowaniach oraz o Gospodarce Odpadami (BDO), jeśli nie wydano w stosunku do jego kontrahenta decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia pozwolenia (zezwolenia) na gospodarowanie odpadami, przypisanie odpowiedzialności sankcyjnej godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP i wywodzonych z niego zasad: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zakazu retroakcji, ochrony praw słusznie nabytych – także w stosunku do decyzji prawomocnie uzyskanych, które wskazywały termin ważności. Chociaż zrozumiąły jest cel ustawodawcy dostosowania już wydanych decyzji do nowych wymogów środowiskowych, to wytwórca odpadów powinien być informowany co najmniej z rejestrów publicznych, że w stosunku do danego przedsiębiorcy toczy się postępowanie aktualizujące decyzję, a jego rozstrzygnięcie jeszcze nie zapadło.

Kary nakładane za niezgodne z prawem gospodarowanie odpadami mają postać zarówno kar szybywnych, jak i kar określonych widełkowo. Problemy z ich stosowaniem potęguje jednak konieczność jednoczesnego stosowania kilku regulacji prawnych. Nie jest wyjątkiem sytuacja, gdy organ stosuje jednocześnie ustawę o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawę o odpadach, Kodeks postępowania administracyjnego oraz Ordynację podatkową. Nakładające się na siebie zakresowo przepisy prowadzą do licznych naruszeń prawa materialnego w zakresie stosowania kar, ich wymiaru, możliwości odstąpienia od ich nałożenia, a także w zakresie ulg w stosunku do kar już nałożonych, lecz jeszcze nie wyegzekwowanych.

W doktrynie uznaje się, że kary administracyjne mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, ponieważ dotkliwe sankcje za naruszenie obowiązków wynikających z ustaw lub decyzji administracyjnych motywują adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków. Niemniej w ochronie środowiska doniosłą rolę przypisać należy także funkcji kompensacyjnej; co prawda w wielu przypadkach nie jest możliwe czy jest niełatwe odwrócenie negatywnych konsekwencji naruszenia przepisów lub decyzji dla środowiska naturalnego, jednakże pozyskiwanie

środków finansowych przez fundusze zajmujące się ochroną środowiska ma na celu rekompensowanie szkód środowiskowych. Nietrudno wyobrazić sobie, jak dotkliwym problemem dla budżetu państwa oraz budżetów samorządów terytorialnych jest ponoszenie kosztów utylizacji porzuconych odpadów czy kosztów odwracania skutków zanieczyszczenia środowiska spowodowanych pożarami, zwłaszcza niebezpiecznych odpadów składowanych legalnie, a czasem nielegalnie na terenie kraju. Niejednokrotnie obciążenia te wynoszą kilkadziesiąt milionów złotych, a wykonanie takich nagłych zadań przez samorzady wymaga relokacji zasobów budżetowych, które były przeznaczone na realizację innych zadań publicznych. Nierzadko koszty związane z rozwiązaniem problemu pozostawionych odpadów niebezpiecznych stanowią znaczny udział w budżecie samorządów. Dlatego też nowelizacja Kodeksu karnego nałożyła na sądy obowiązek orzeczenia wobec sprawcy umyślnego przestępstwa nawiązki w wysokości od 10 tys. zł do 10 mln zł⁹.

Kary pieniężne w prawie ochrony środowiska są środkiem odpowiedzialności administracyjnej, czyli regulowanej prawem możliwości uruchomienia wobec określonego podmiotu z powodu jego działalności naruszającej stan środowiska środków prawnych, realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze. W przeciwieństwie do odpowiedzialności karnej czy dyscyplinarnej odpowiedzialność administracyjna ma co do zasady charakter obiektywny, czyli jest niezależna od winy sprawcy deliktu administracyjnego. W rezultacie podstawę zastosowania takiej lub innej sankcji administracyjnej może stanowić sam fakt naruszenia prawa, a zatem obiektywny fakt naruszenia normy sankcjonowanej.

Od powyższej zasady istnieją jednak wyjątki. W niektórych przypadkach ustawodawca wprowadza bowiem odpowiedzialność administracyjną z uwzględnieniem elementów subiektywnych (na zasadzie zawinienia). Ma to miejsce wówczas, gdy w przepisach prawnych zawierających

⁹ Art. 47 § 2 k.k. został zmieniony przez art. 5 pkt 1 lit. a ustawy z 22.07.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz.U. poz. 1726), zmieniającej nin. ustawę z dniem 1.09.2022 r.

delikty administracyjne występują takie sformułowania, jak: „umyślnie albo nieumyślnie”, „choćby nieumyślnie” czy „świadomie”.

Środki z nawiązki oraz kary administracyjne za naruszenia przepisów środowiskowych i aktów indywidualnych zasilają Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, służąc do usuwania skutków działalności bezprawnej, ale także zasilą różne programy ekologiczne, mające na celu między innymi poprawę jakości powietrza lub wody w Polsce. Wskazać należy, że w brytyjskich badaniach naukowych ujawniono, iż prewencyjny skutek administracyjnej kary pieniężnej jest w pełniejszy sposób realizowany wówczas, gdy sprawca wie, na jaki konkretnie cel przeznaczone zostaną jego środki¹⁰. Zachęca to także do wykonania kary bez konieczności wdrażania środków egzekucyjnych.

Kary nakładane za naruszenia przepisów związanych z gospodarowaniem odpadami mają stanowić środek przymusu, który ma posłużyć zapewnieniu wykonywania obowiązków związanych z bezpiecznym gospodarowaniem odpadami, a organ administracyjny musi dysponować skutecznymi środkami, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania. We współczesnym państwie konieczne jest, by ustawodawstwo było skuteczne, to znaczy osiągało cele, dla których zostało uchwalone. Warto podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej każde państwo członkowskie jest zobowiązane także do zapewnienia efektywności przepisów rozporządzeń oraz do efektywnego wdrożenia dyrektyw; wybór sposobu zapewnienia tej efektywności Unia Europejska pozostawia państwom członkowskim. Powszechnie jednak przyjmuje się, że to sankcje administracyjne stanowią środki efektywne, skuteczne i proporcjonalne. Sankcje są zatem instrumentem służącym do uzyskania zgodności działania podmiotów gospodarujących odpadami z prawem. Najlepiej ten cel realizują sankcje „widełkowe”, ponieważ są one elastyczne, jednak zastrzeżenia może budzić ich upodabnianie do sądowego, a nie administracyjnego, modelu stosowania prawa. Prawo administracyjne ma zatem za zadanie zapewnienie efektywności licznych norm regulujących problematykę

¹⁰ P.T.M. Desmet, F. Weber, *Infringers' willingness to pay compensation versus fines*, „European Journal of Law and Economics” 2022/53(1), s. 64.

gospodarowania odpadami wprowadzonych przez organy Unii Europejskiej. Stawia to same organy administracji w pozycji nadrzędnej, gdyż są one właściwe do nakładania sankcji zapewniających „posłuch” wobec norm prawa zawartych zarówno w aktach prawnych, jak i w aktach indywidualnych będących ich konkretyzacją. Istotne stają się zatem instrumenty regulacyjne, takie jak administracyjne kary pieniężne, i sposób ich działania, zwłaszcza w kontekście prawidłowego ich nakładania i stosowania zasad proceduralnych łagodzących władcze kompetencje organów. Biorąc pod uwagę historyczne uwarunkowania polskich regulacji prawa administracyjnego, zwłaszcza o charakterze represyjnym, zwrócić należy szczególną uwagę na podejście związane z „responsywnością sankcji”, zwłaszcza w ochronie środowiska. Organ administracyjny kontrolujący przedsiębiorców ma przede wszystkim stosować środki i metody działania administracji prowadzące do przekonania o konieczności prowadzenia działalności w zgodzie z przepisami prawa, a także z potrzebą utrzymania dobrostanu środowiskowego. Jeśli ogół działalności przedsiębiorcy zasługuje na uznanie, to naruszenia prawa powinny być odbierane zgoła odmiennie niż w przypadku podmiotów prowadzących działalność nielegalnie, bez stosownych zezwoleń. Organ kontrolny powinien stosować metody informacyjne i edukacyjne w celu oddziaływania prewencyjnego i eliminowania naruszeń wynikających z braku wiedzy administrowanych.

Responsywność odnosi się do zdolności adaptacyjnej administracji działającej w procedurach trzeciej generacji, a zatem do tworzenia planów i programów kontroli, osiągnięcia zamierzonych celów, uzyskiwania coraz lepszego wdrożenia prawa w działaniu. Pomocą w tym służy posiadanie narzędzia umożliwiającego jej działanie i ułatwiającego realizację ustalonych celów publicznych przez ustawodawcę, jakim jest sankcja administracyjna.

Dyskusja wokół sankcji administracyjnych w gospodarce odpadami skupia się na kilku obszarach problemowych. Po pierwsze, na tym, czy naruszenia prawa w obszarze gospodarki odpadami sankcjonować karą administracyjną, czy karą za przestępstwa bądź wykroczenia. Po drugie, na pytaniu o konstytucyjność nakładania kar, a zwłaszcza o ich proporcjonalność do naruszenia. Po trzecie, na tym, czy regulacja możliwości

łagodzenia odpowiedzialności sankcyjnej jest wystarczająca, a także na gwarancjach proceduralnych w toku postępowania kontrolnego poprzedzającego postępowanie administracyjne oraz w postępowaniu zmierzającym do nałożenia administracyjnej sankcji pieniężnej. W monografii wątki te będą omawiane kolejno w zakresie koncepcyjnym, wspólnie dla wszystkich deliktów i sankcji w gospodarce odpadami, natomiast zasady nakładania poszczególnych sankcji omówione zostaną odrębnie w stosunku do objętych nią ustaw związanych z gospodarowaniem odpadami. W poszczególnych rozdziałach przedstawiono orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące dyrektyw wymiaru kar administracyjnych, możliwości odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej przez organy ochrony środowiska i poprzestania na pouczeniu, jak i możliwości wyłączenia odpowiedzialności w oparciu o zaistnienie siły wyższej, nie tylko na podstawie przepisów zawartych w ustawach szczególnych, ale także przepisów działu IVa k.p.a. dotyczących stosowania administracyjnych kar pieniężnych.

Nakładanie kar pieniężnych przez organy ochrony środowiska uległo istotnej zmianie w związku z wejściem w życie 1.06.2017 r. nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Po upływie sześciu lat od wejścia w życie przepisów działu IVa k.p.a. można poczynić pewne podsumowania w tym zakresie. Celem regulacji było zapewnienie proporcjonalności i adekwatności administracyjnych kar pieniężnych do popełnionych deliktów administracyjnych, a także zwiększenie ochrony prawnej stron karanych karami administracyjnymi, które bardzo często są następstwem nowelizacji depenalizującej czyny będące przestępstwami bądź wykroczeniami. Nowelizacja ta była przełomem w zakresie polskiej regulacji sankcji administracyjnych, ujmuje ona bowiem ogólne dyrektywy wymiaru kar, przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, terminów przedawnienia nałożenia i egzekucji kary oraz warunków udzielania ulg w zapłacie kar pieniężnych.

Potrzeba dyskusji naukowej i analizy funkcjonowania w praktyce administracyjnych kar pieniężnych na gruncie gospodarki odpadami jest niezwykle doniosła, ponieważ jest to branża, w której nakłada się coraz więcej kar pieniężnych.

Niniejsza monografia ma na celu ukazanie najważniejszych aspektów regulacji sankcji administracyjnych grożących tak podmiotom prywatnym, jak i podmiotom publicznym za niezgodną z prawem gospodarkę odpadami.

Rozdział I

POSTĘPOWANIE KONTROLNE POPREDZAJĄCE WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO ZMIERZAJĄCEGO DO NAŁOŻENIA ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ

1. Uwagi wstępne

Przepisy ustawy z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2023 r. poz. 824 ze zm.) stanowią, że Inspekcja Ochrony Środowiska (IOŚ) jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska, w rozumieniu ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.), w tym kontrola przestrzegania przepisów ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.) i przepisów ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1469).

Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 5a ust. 1 u.IOŚ Inspekcja przygotowuje roczny plan działalności kontrolnej w zakresie kontroli planowych, w którym ujęty jest wykaz zakładów objętych planem, w tym wykaz:

- a) instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego,
- b) zakładów o zwiększonym ryzyku i zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, zwanych dalej odpowiednio „zakładami o zwiększonym ryzyku” i „zakładami o dużym ryzyku”.

Przedsiębiorcy gospodarujący odpadami mogą zatem sprawdzić na stronach internetowych IOŚ bądź uzyskać w trybie z art. 10 ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) dokument zawierający listę przedsiębiorców objętych w danym roku kontrolami planowymi. Dostęp do informacji publicznej może okazać się instrumentem przydatnym dla przedsiębiorcy, który jest kontrolowany wielokrotnie w danym roku, w celu sprawdzenia przyjętego modelu wobec innych przedsiębiorców na obszarze działania danej IOŚ.

Zakres kontroli obejmuje m.in.: przestrzeganie przepisów o ochronie środowiska, eksploatację instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem, przestrzeganie decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska czy przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami. W art. 2 ust. 1 pkt 1–18 oraz ust. 1a–3 u.IOŚ zawarto zakres kompetencji Inspekcji, które są bardzo szerokie. Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy na podstawie art. 2 ust. 1a u.IOŚ również ściganie przestępstw przeciwko środowisku określonych w Kodeksie karnym oraz wykroczeń określonych w Kodeksie wykroczeń i ustawach wymienionych w ust. 1, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia¹.

Nadanie IOŚ szerokich kompetencji kontrolnych – tak w zakresie kontroli planowych, jak i w zakresie kontroli pozaplanowych – miało stanowić pomoc w skutecznym prowadzeniu kontroli korzystania ze środowiska oraz w dłuższej perspektywie wyeliminować szarą strefę w gospodarce odpadami. Polski ustawodawca dostrzegł postępujące patologiczne zachowania podmiotów w gospodarowaniu odpadami, m.in.: porzucanie odpadów komunalnych i niebezpiecznych w miej-

¹ Przepis dodany na mocy ustawy z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1479.

scach na ten cel nieprzeznaczonych (np. wyrobiskach, nielegalnych magazynach itp.), nielegalne gospodarowanie odpadami komunalnymi, odzysk i recykling odpadów opakowaniowych, demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji czy nielegalne przemieszczania odpadów z zagranicy – które to zachowania skutkują corocznym zmniejszaniem bezpieczeństwa ekologicznego państwa poprzez zanieczyszczanie środowiska z powodu niewłaściwego postępowania z odpadami, a także przynoszą znaczne straty dla gospodarki kraju i dla budżetu państwa z powodu niezapłaconych podatków czy opłat środowiskowych.

Pracownicy WIOŚ odkrywają coraz to nowe miejsca porzucenia odpadów, często powołani do spraw biegli potwierdzają, że są to odpady niebezpieczne, w tym palne związki chemiczne. Nakazy usunięcia odpadów wydawane przez organ wykonawczy gminy są nieskuteczne, właściciele posesji, na których znajdują się takie odpady, nie realizują obowiązku z braku środków finansowych oraz z braku poczucia odpowiedzialności za porzucone odpady. Obecnie obowiązujące przepisy przewidują, że za odpady nagromadzone w miejscu do tego nieprzeznaczonym z reguły odpowiedzialność administracyjną poniesie właściciel nieruchomości na podstawie domniemania prawnego, które zwalnia organ z obowiązku dociekania, kto za te odpady odpowiada. *Nota bene*, ustalenie sprawstwa wymagałoby niejednokrotnie szeroko zakrojonego śledztwa. Z zasady przepisy te przerzucają ciężar dowodu w tym zakresie na właściciela nieruchomości. W dodatku postępowanie administracyjne w sprawie nakazania usunięcia odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych rodzi trudności dowodowe dla właściciela nieruchomości. Zgodnie z art. 27 u.o. to wytwórca odpadów, a w dalszej kolejności następnicy ich posiadacze odpowiadają za prawidłowy sposób ich zagospodarowania. Aby mogli oni uwolnić się od odpowiedzialności za naruszenia, konieczne jest zapewnienie, że odpady przekazane zostały podmiotom posiadającym odpowiednie uprawnienia w zakresie gospodarowania nimi. Posiadaczem odpadów, zgodnie z definicją z art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o., będzie przede wszystkim ich wytwórca lub inny podmiot będący w ich posiadaniu, czyli sprawujący nad nimi swego rodzaju władztwo. Definicja zawiera domniemanie, że podmiot władający określoną powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na danej nieruchomości. Nawet jeśli sprawcę naruszenia można bez problemu zidentyfikować,