Kary za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów

Czy nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego z czerwca 2017 r. rozwiąże problem kar z tytułu nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów?

Autor: Dominika Nosal*

Ustawą z 7 kwietnia 2017 r. (DzU z 2017 r., poz. 935), która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r., do dotychczasowej regulacji kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzono odrębny dział IVa, mający z założenia doprecyzować problematykę administracyjnych kar pieniężnych. W znowelizowanych przepisach przyjęto uniwersalną definicję pojęcia „administracyjnej kary pieniężnej"(art. 189b k.p.a.). Ponadto uregulowano dyrektywy wymiaru kary, przypadki uzasadniające odstąpienie od nałożenia kary i udzielenie przez organ administracji publicznej pouczenia, przedawnienie nałożenia i egzekucji kary, a także zasady naliczania odsetek oraz udzielania ulg w spłacie kar.

Nowelizacja z pewnością pomogła rozwiązać większość problemów, które do tej pory pojawiały się przy nakładaniu kar z tytułu nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz przy ich egzekwowaniu.

Problem luk w ustawie

Art. 32 i 33 ustawy z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (t.j.: DzU z 2018 r., poz. 296 ze zm.), dalej „u.m.p.o.", określają przypadki, w których wojewódzki inspektor ochrony środowiska nakłada kary pieniężne za naruszenie przepisów tej ustawy. Dotyczy to w szczególności sprowadzenia (przywozu) do Polski odpadów z naruszeniem procedur uregulowanych w rozporządzeniu (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów. Dalsze przepisy ustawy w niewielkim stopniu ingerują w sposób wymiaru tych kar oraz ich egzekucję.

Zgodnie z art. 34 u.m.p.o., „przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 i 33, należy uwzględnić w szczególności ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006". Art. 35 ust. 1 u.m.p.o. stanowi z kolei, że „wykonanie kary pieniężnej nałożonej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska ulega zawieszeniu do czasu uprawomocnienia się decyzji". Z ust. 2 i 3 tego przepisu wynika, że karę pieniężną wnosi się na rachunek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który wydał decyzję w przedmiocie wymierzenia kary, w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji. W przypadku bezskutecznego upływu terminu kara pieniężna podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów nie odnosi się natomiast do wielu innych istotnych problemów, które w praktyce pojawiają się w niemal każdej sprawie, w szczególności nie reguluje:

– terminu przedawnienia kary pieniężnej (czy w ogóle przedawnia się możliwość nałożenia tej kary oraz jej egzekucji?),
– możliwości rozłożenia jej na raty, odroczenia terminu płatności lub umorzenia (czy ukarany może wystąpić z takim wnioskiem?),
– odstąpienia od nałożenia kary (jeżeli sprowadzającemu odpady nie można przypisać winy w naruszeniu określonych wymogów albo nielegalnemu przemieszczeniu podlegała niewielka ilość odpadów).

W tym zakresie brak jest również odesłania do odpowiedniego stosowania działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j.: DzU z 2017 r., poz. 201 ze zm.), tak jak w większości ustaw przewidujących nakładanie administracyjnych kar pieniężnych (np. w ustawie o odpadach lub w ustawie Prawo ochrony środowiska). Takie odesłanie pozwoliłoby na rozwiązanie większości wątpliwości, bowiem ordynacja zawiera szereg przepisów odnoszących się do tych kwestii.

W związku z istniejącymi lukami organy Inspekcji Ochrony Środowiska niejednokrotnie mają problemy podczas wymierzenia kar za nielegalne przemieszczanie odpadów, jeżeli przykładowo ukarany wnosi o umorzenie kary lub rozłożenie jej na raty, powołując się na ważne interesy prywatne (kary wynoszą od 50 000 zł do 1 000 000 zł), bądź wnosi o odstąpienie od ukarania w ogóle, powołując się na nieświadomość co do istniejących wymogów lub znikomy stopień szkodliwości swojego czynu. Organy mają także wątpliwości, czy w ogóle karać, jeżeli od zdarzenia/naruszenia minęło kilka lat (czy stosować instytucję przedawnienia z ordynacji?).

Rozbieżne orzecznictwo

W rozwiązaniu problemów nie pomagało orzecznictwo, bowiem stanowiska sądów (zarówno NSA, jak i WSA) na przestrzeni ostatnich kilku lat były rozbieżne.

Jedna linia orzecznicza prezentuje pogląd, iż brak jest podstaw do stosowania działu III Ordynacji podatkowej do kar wymierzanych na podstawie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Sądy opierały się na literalnym brzmieniu u.m.p.o. oraz braku odesłania do stosowania przepisów ordynacji podatkowej. Takie stanowisko zostało wyrażone w wyroku WSA w Warszawie z 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 43/13; wyroku WSA w Warszawie z 10 lutego 2015 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2354/14; wyroku WSA w Warszawie z 9 lipca 2015 r., sygn. akt: IV SA/Wa 79/1; wyroku NSA z 8 września 2015 r., sygn. akt: II GSK 1714/14; wyroku WSA w Warszawie z 8 grudnia 2015 r., sygn. akt: IV SA/Wa 573/15; wyroku WSA w Warszawie z 9 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 723/16.

W mojej ocenie takie stanowisko było zbyt restrykcyjne i nieracjonalne, niemniej jednak z uwagi na wytyczne GIOŚ organy opowiedziały się za tą interpretacją, stąd wszystkie wnioski stron oparte na przepisach ordynacji podatkowej nie były uwzględniane.

Druga linia orzecznicza prezentowała pogląd, iż istnieją podstawy do stosowania działu III Ordynacji podatkowej do kar wymierzanych na podstawie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. W takim duchu wypowiedziano się w wyroku WSA w Warszawie z 22 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1427/13; wyroku WSA w Warszawie z 14 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1419/13; wyroku WSA w Warszawie z 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 1706/13; wyroku NSA z 24 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 740/14.

We wskazanych wyżej orzeczeniach sądy stanęły na stanowisku, iż istnieje domniemanie podlegania niepodatkowych należności publicznoprawnych przepisom działu III Ordynacji podatkowej (jako takie należności zakwalifikowano ka-

ry za nielegalne przemieszczanie odpadów). Powyższe stanowisko oparto na brzmieniu art. 2 § 1 pkt 1 i § 2 ordynacji podatkowej oraz art. 60 i 67 ustawy o finansach publicznych. Dodatkowym argumentem przemawiającym za stosowaniem tych przepisów do kar wymierzanych na podstawie u.m.p.o. jest wykładnia systemowa następujących przepisów: art. 1 ust. 2 u.m.p.o. oraz art. 281 prawa ochrony środowiska i art. 202 ustawy o odpadach.

Rozumowanie sądów w pewnych aspektach zawierało luki, niemniej jednak w mojej ocenie, co do zasady, stanowisko to zasługiwało na aprobatę.

Korzystne zmiany z punktu widzenia ukaranych

Po nowelizacji k.p.a. duża część problemów praktycznych powinna odejść w niepamięć. Organy nie będą musiały już pokrętnie i obszernie uzasadniać, dlaczego stosują bądź odmawiają zastosowania określonych instytucji przewidzianych w ordynacji podatkowej. W wielu przypadkach wystarczające będzie sięgnięcie do przepisów k.p.a. regulujących wprost określone kwestie.

Zgodnie z art. 189a § 1 k.p.a. do nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w jej wykonaniu należy stosować przepisy działu IVa k.p.a. Przy czym zgodnie z § 2, w przypadku gdy na mocy przepisów odrębnych zostały określone przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej, przepisów działu IVa nie stosuje się.

Art. 189a § 2 k.p.a. przesądza o ogólnym charakterze analizowanej regulacji. Rozwiązania przewidziane w dziale IVa k.p.a. stanowią normy uzupełniające w stosunku do przepisów szczególnych, które samodzielnie regulują poszczególne aspekty nakładania lub wymiaru kary administracyjnej. W przypadku braku uregulowania któregokolwiek z aspektów wskazanych w art. 189 § 2 k.p.a. – bezpośrednio w ustawie szczegółowej lub na mocy odesłania do innej ustawy, np. do ordynacji podatkowej – w miejsce zaistniałej luki zastosowanie znajdą przepisy działu IVa K.p.a. Innymi słowy, regulacja ta będzie odnosić się do administracyjnych kar pieniężnych w przypadkach, w których ustawodawca w ogóle nie uregulował kwestii wskazanych w art. 189a § 2 k.p.a., jak i do tych, w których uczynił to jedynie w sposób częściowy, nie tworząc tym samym kompletnej regulacji.

Z uwagi na powyższe nowelizacja k.p.a. umożliwiła zastosowanie do kar pieniężnych wymierzanych na podstawie u.m.p.o. następujących konstrukcji (czyni się to nie w oparciu o przepisy ordynacji – jak dotychczas, a w oparciu o zasady uregulowane wprost w k.p.a.):

1) odstąpienie od ukarania z uwagi na siłę wyższą – art. 189e k.p.a.;
2) odstąpienie od ukarania z uwagi na inne okoliczności – art. 189f k.p.a.;
3) przedawnienie nałożenia kary – art. 189g k.p.a.;
4) przerwanie i zawieszenie biegu terminu przedawnienia – art. 189h k.p.a.;
5) przedawnienie egzekucji administracyjnej kary pieniężnej – art. 189j k.p.a.;
6) ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej – art. 189k k.p.a.

Szczegółowe omówienie wszystkich powyższych kwestii wykracza poza ramy niniejszej publikacji. Niemniej jednak warto zasygnalizować, że najistotniejszymi zmianami zarówno z punktu widzenia organów, jak i podmiotów nielegalnie przemieszczających odpady, jest możliwość stosowania ulg w wykonaniu kary oraz możliwość odstąpienia od ukarania w ogóle.

Ulgi zostały uregulowane w bardzo podobny sposób, jak w ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 189k § 1 k.p.a. „organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony, może udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przez:

1) odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;
2) odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;
3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części;
4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części.”.

W przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą ulg można udzielać tylko w wyjątkowych sytuacjach, podlegających ocenie z punktu widzenia zasad udzielania tzw. pomocy publicznej (por. art. 189k § 3–5 k.p.a.).

Odstąpienie od ukarania

Odstąpienie od ukarania jest zupełną nowością w zakresie sankcji administracyjnych (a na pewno nowością w przypadku kar z u.m.p.o.). Odpowiedzialność administracyjna jest odpowiedzialnością o charakterze obiektywnym, co oznacza, że sankcje w świetle ustaw szczegółowych wymierzane są w przypadku stwierdzenia samego faktu naruszenia, niezależnie od przyczyn naruszenia oraz zaistniałych okoliczności, tj. wagi naruszenia, okresu trwania naruszenia, nastawienia i świadomości sprawcy (jego winy).

Obecnie istnieje możliwość uniknięcia ukarania za nielegalne przemieszczenie odpadów z powołaniem się na:

– znikomą wagę naruszenia lub
– uprzednie ukaranie w innym trybie, lub
– inne okoliczności, według uznania organu.

Praktyka orzecznicza pokaże, jak należy interpretować pierwszą okoliczność umożliwiającą uchylenie się od kary. W mojej ocenie o znikomej wadze naruszenia będzie mogła świadczyć np. mała ilość sprowadzonych jednorazowo odpadów, sprowadzenie tylko na własne potrzeby samochodu ocenionego przez organ jako odpad, nieświadomość sprawcy co do istniejących wymogów prawnych w zakresie przemieszczania odpadów (dotyczy to w szczególności bardzo uszkodzonych pojazdów, masowo sprowadzanych do Polski).

Druga okoliczność dotyczy sytuacji, gdy określony czyn został już uprzednio prawomocnie osądzony przez inny organ, w przewidzianym do tego trybie. W przypadku nielegalnego przemieszczania odpadów mamy do czynienia przede wszystkim z przestępstwami określonymi w art. 183 § 4–6 kodeksu karnego. Aby uniknąć bardzo wysokiej kary z u.m.p.o., warto zatem poddać się karze wymierzanej na gruncie kodeksu karnego (zazwyczaj będzie to grzywna o dużo mniejszych wartościach, niż kara z u.m.p.o.). W tym celu można dokonać nawet samodenuncjacji.

Trzecia okoliczność jest najmniej jasna i daje duże pole do uznania organu. Zgodnie z art. 189f § 2 i 3 k.p.a. „2. W przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających:
1) usunięcie naruszenia prawa lub
2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

§ 3. Organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia.”.

Czas pokaże, jak omawiany przepis będzie stosowany w praktyce przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska.

Co z odsetkami od kary?

Z punktu widzenia organów ważny jest jeszcze jeden problem, którego w mojej ocenie nowelizacja nie rozwiązała, a w praktyce rodzi dużo wątpliwości. Chodzi o odsetki od kary nieuiszczonej w terminie. Do tej pory naliczanie takich odsetek było niemożliwe.

Obecnie pojawiła się regulacja art. 189i § 1 k.p.a., zgodnie z którą „zaległą administracyjną karą pieniężną jest kara niezapłacona w terminie”. W myśl § 2 „od zaległej administracyjnej kary pieniężnej nalicza się odsetki za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”. A więc w przypadku niezapłacenia kary w terminie organ administracji publicznej ma obowiązek naliczenia odsetek od zaległej kary. Wysokość odsetek określa art. 189i § 2 k.p.a.

Najistotniejszym sformułowaniem jest nakaz naliczenia odsetek „w wysokości” określonej dla zaległości podatkowej. Sformułowanie to wskazuje na zakres odesłania do przepisów ordynacji, które należy tutaj zastosować.

Mając na uwadze literalną wykładnię art. 189i § 2 k.p.a., stosowanie ordynacji podatkowej będzie ograniczone wyłącznie do ustalenia wysokości odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej z um.p.o. Dlatego też na mocy tego odesłania zastosowanie znajdą tylko przepisy art. 56–56d ordynacji odnoszące się stricte do wysokości odsetek za zwłokę. Zgodnie z ich treścią stawka odsetek za zwłokę, co do zasady, jest równa sumie 200 proc. podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, ustalanej zgodnie z przepisami o Narodowym Banku Polskim, i 2 proc., z tym że stawka ta nie może być niższa niż 8 proc. Zastosowanie znajdą także przepisy rozporządzenia ministra finansów z 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach (DzU nr 165, poz. 1373 ze zm.), jako wydanego na podstawie delegacji ustawowej zawartej w przepisach ordynacji podatkowej i nierozerwalnie związanego z problematyką wysokości odsetek od zaległych zobowiązań podatkowych (Tak w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 15, Warszawa 2017., dostęp w SIP Legalis: 4.09.2017 r.), ale tylko w takim zakresie, w jakim wprost dotyczą kwestii obliczenia wysokości odsetek. Będzie to zatem § 2, 2a i 2b rozporządzenia.

Mając na uwadze literalne brzmienie odesłania należy przyjąć, iż odesłanie to nie dotyczy przepisów ordynacji podatkowej odnoszących się do innych kwestii, aniżeli stricte wysokość odsetek za zwłokę, np. terminu naliczania odsetek, opłaty prolongacyjnej i innych.

Tym samym w oparciu o znowelizowane przepisy k.p.a. do kar wymierzanych na podstawie u.m.p.o. zastosowania nie znajdzie np. art. 54 § 1 pkt 5 ordynacji (odstąpienie od naliczania odsetek), art. 55 § 2 ordynacji (zaliczanie wpłat), art. 53 § 4 ordynacji (termin naliczania odsetek), art. 62 § 4 ordynacji, art. 63 § 3 ordynacji. Te kwestie są istotne z punktu widzenia organów nakładających i egzekwujących karę.

Jeżeli chodzi o termin naliczania odsetek, to należy przyjąć, że naliczane są od pierwszego dnia powstania zaległości w zapłacie kary, czyli od dnia następującego po upływie terminu zapłaty kary. Wynika to z art. 189i k.p.a. Trzeba podkreślić, że zaprezentowana ocena nie znajdzie zastosowania do ustaw, które w zakresie administracyjnych kar pieniężnych przewidują odesłanie do całości działu III Ordynacji podatkowej, a także gdy problematyka ta jest regulowana mocą przepisów odrębnych. Oprócz tego na uwadze należy mieć krótki okres obowiązywania analizowanych przepisów, w związku z czym brak jest utrwalonych poglądów popartych praktyką orzeczniczą, które pozwoliłyby na dokonanie jednoznacznych i pewnych ocen odnośnie do relacji przepisów działu IVa k.p.a. z przepisami ordynacji podatkowej. Być może praktyka pójdzie w kierunku szerszego stosowania ordynacji podatkowej do administracyjnych kar pieniężnych, co niewątpliwie spowodowałoby ułatwienie dla organów, szczególnie na etapie wykonania kary (naliczanie odsetek, zaliczanie wpłat, udzielanie ulg). Aktualne komentarze wskazują jednak na możliwie najwęższe stosowanie odesłania zawartego w art. 189i § 1 k.p.a., z którą to interpretacją należy się zgodzić, mając na uwadze prymat językowej (literalnej) wykładni przepisów sankcyjnych.

Problemy intertemporalne

Ostatnią ważną kwestią jest to, do jakich spraw mogą zostać zastosowane nowe zasady, korzystne z punktu widzenia ukaranego oraz w pewien sposób „ułatwiające” życie urzędnikom wymierzającym kary.

Otóż, zgodnie z art. 16 ustawy nowelizującej k.p.a. „do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, z tym że do tych postępowań stosuje się przepisy art. 96a–96n ustawy zmienianej w art. 1”. Tym samym, przepisy działu IVa k.p.a. nie znajdą zastosowania do postępowań w sprawie wymierzenia kary za nielegalne przemieszczanie odpadów, które zostały wszczęte i nie zostały zakończone ostateczną decyzją administracyjną lub postanowieniem do 31 maja 2017 r. W takich sprawach konieczne jest procedowanie zgodnie z dotychczas wypracowaną praktyką urzędniczą, gdyż aktualne przepisy k.p.a. nie znajdują do nich zastosowania. Znowelizowane przepisy należy stosować dopiero do spraw wszczętych od 1 czerwca 2017 r. włącznie. ■

radca prawny