

Wyrok z dnia 29 marca 1994 r.
III ARN 4/94

W świetle upoważnienia wynikającego z art. 54 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.). - Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia różnicować stawki opłat za wprowadzanie przez podmioty gospodarcze cieków do wód i do ziemi w zależności od stopnia przyczynienia się do ekologicznego zdegradowania środowiska naturalnego.

Przewodniczący: SSN Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Janiny Antosiewicz, po rozpoznaniu w dniu 29 marca 1994 r. sprawy ze skargi Zakładu Górniczo Hutniczego "B." w B. na decyzję Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 30 września 1992 r. [...] w przedmiocie opłat za szczególne korzystanie z wód na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lipca 1993 r. [...],

- 1) u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania,
- 2) o d d a l i ł wnioski o zasądzenie kosztów postępowania z rewizji nadzwyczajnej.

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

Decyzjami Wojewody Katowickiego z dnia 26 listopada 1991 r. [...] i z dnia 26 lutego 1992 r. [...] w sprawie naliczania opłat za szczególne korzystanie z wód i urzędzeń wodnych w 1991 r. - ustalono należne od Zakładów Górniczo Hutniczych "B." opłaty za wprowadzenie wód dołowych i cieków bytowo gospodarczych w III i IV kwartale 1991 r.

Rozpoznając sprawę na skutek odwołania Zakładów Górniczo Hutniczych "B." od powyższych decyzji, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa decyzją z dnia 30 września 1992 r. [...] utrzymał w mocy zaskarżone decyzje. W związku z treścią odwołania Minister stwierdził, że rozporządzenie stanowiące podstawę prawną decyzji jest aktem wykonawczym do art. 56 ustawy z

dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne, a nie jak twierdzi strona odwołująca się-do art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ponadto wyjaśnił, że intencją ustawodawcy było zróżnicowanie stawek opłat ze względu na szczególnie ochronę wód powierzchniowych tam, gdzie ich zasoby są bardzo małe lub szczególnie zagrożone zanieczyszczeniami. W związku z tym zaskarżone opłaty zostały obliczone prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami wykonawczymi do ustawy.

Na skutek skargi Zakładu Górniczo Hutniczego "B." w B. na powyższą decyzję Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 30 września 1992 r., Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 19 lipca 1993 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję i utrzymał ją w mocy decyzji organu pierwszej instancji oraz zasądził zwrot kosztów postępowania na rzecz skarżącego od organu II-ej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny oceniając zgodnie z prawem zaskarżonej decyzji poddał jednocześnie ocenie prawnej legalność unormowania, zawartego w § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych (Dz. U. Nr 37, poz. 295 ze zm.), który stanowi, że "zakłady położone na obszarze województwa katowickiego ponoszą opłaty za ścieki dwukrotnie wyższe niż określone w § 7". Zdaniem Sądu Administracyjnego przepis art. 56 ust. 2 prawa wodnego nie zawiera upoważnienia dla Rady Ministrów do generalnego różnicowania wysokości opłat według województw w nawiązaniu do stopnia zagrożenia środowiska, a w szczególności do wyodrębnienia województwa katowickiego i ustalenia dla zakładów znajdujących się na jego terenie wyższych opłat za ścieki, niż dla zakładów z pozostałych województw. W związku z tym Sąd Administracyjny uznał, że w/w § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r. wykracza poza upoważnienie ustawowe i jest niezgodny z art. 56 ust. 2 prawa wodnego oraz narusza art. 41 pkt. 8 i art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, stwierdzając, że wydawane na podstawie upoważnień ustawowych rozporządzenia powinny mieć charakter wykonawczy do ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny dopatruje się zgodności swojego stanowiska z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie U 2/91. Z tego względu Sąd ten uznał, że podwyższenie stawek opłat nastąpiło na podstawie przepisu sprzecznego z prawem wodnym i

wództw w nawiązaniu do stopnia zagrożenia środowiska, a w szczególności do wyodrębnienia województwa katowickiego i ustalenia dla zakładów znajdujących się na jego terenie wyższych opłat za ścieki, niż dla zakładów z pozostałych województw. W związku z tym Sąd Administracyjny uznał, że w/w § 8 rozporządzenia

nia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r. wykracza poza upoważnienie ustawowe i jest niezgodny z art. 56 ust. 2 prawa wodnego oraz narusza art. 41 pkt. 8 i art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, stwierdzając, że wydawane na podstawie upoważnień ustawowych rozporządzenia powinny mieć charakter wykonawczy do ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny dopatruje się zgodności swojego stanowiska z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie U 2/91. Z tego względu Sąd ten uznał, że podwyższenie stawek opłat nastąpiło na podstawie przepisu sprzecznego z prawem wodnym i

KonstytucjŃ RP. Dlatego uchylił zaskarżonŃ decyzjŃ i utrzymanŃ niŃ w mocy decyzjŃ organu I-ej instancji na podstawie art. 207 Ń 2 pkt 1 k.p.a. i o kosztach orzekł na podstawie art. 208 k.p.a.

PowyŃszy wyrok zaskarŃył Minister SprawiedliwoŃci .W rewizji nadzwyczajnej zarzucił temu wyrokowi raŃŃce naruszenie Ń 8 rozporzŃdzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urzŃdzeń wodnych (Dz. U. z 1988 r., Nr 37, poz. 295 ze zm.) w zwiŃzku z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 24 paŃdziernika 1974 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) oraz art. 41 pkt 8 i art. 67 ust. 2 Konstytucji RP. Wnosił o uchylenie zaskarŃzonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

SŃd NajwyŃszy zwaŃył, co nastŃpuje:

Naczelny SŃd Administracyjny rozpatrujŃc skargŃ na ostatecznŃ decyzjŃ administracyjnŃ z powodu jej niezgodnoŃci z prawem nie jest zwiŃszany granicami skargi (art. 206 k.p.a.). Z tego wzglŃdu SŃdowi Administracyjnemu przysługuje szeroki zakres kontroli podstawy prawnej rozstrzygniŃcia sprawy administracyjnej z punktu widzenia jej zgodnoŃci z regulacjŃ ustawowŃ, którŃ jest zwiŃszany (art. 62 Przepisów Konstytucyjnych). W sŃdowej kontroli decyzji administracyjnych mieŃci siŃ w szczególnoŃci kontrola legalnoŃci i zgodnoŃci z ustawami podustawowych normatywnych aktów wykonawczych. W tych ramach istnieje obowiŃzek SŃdu Administracyjnego badania, czy przepis stanowiŃcy podstawŃ rozstrzygniŃcia o prawach i obowiŃzkach stron postŃpowania administracyjnego znajduje oparcie w upowaŃnieniu ustawowym i nie wykracza poza jego zakres oraz czy jest zgodny z normami ustawowymi, regulujŃcymi stosunki prawne, stanowiŃce przedmiot rozstrzygniŃcia sprawy administracyjnej. Uprawnienie takie przysługuje SŃdowi Administracyjnemu niezaleŃnie od kompetencji w tym przedmiocie Trybunału Konstytucyjnego, wynikajŃcej z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470). W sprawach, w którŃch jest oczywista lub nie budŃŃca powaŃniejszych wŃtpliwoŃci niezgodnoŃć przepisu pozaustawowego z ustawŃ i nie istnieje potrzeba eliminacji z systemu prawnego niezgodnego z ustawŃ przepisu ze wzglŃdu na jednostkowy charakter sprawy, SŃd Administracyjny moŃe rozstrzygnŃć sam problem zgodnoŃci

prawa. W sytuacji, gdy istnieje uzasadniona wątpliwość co do zgodności prawa, od uznania składu Sądu Administracyjnego zależy, czy zwróci się do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 25 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z ustawą w związku z toczącym się postępowaniem przed sądem administracyjnym. W niniejszej sprawie Sąd Administracyjny wybrał pierwsze rozwiązanie podejmując się samodzielnego rozstrzygnięcia problemu zgodności § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r., w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych (Dz. U. z 1988 r., Nr 37, poz. 295 ze zm.) z art., 56 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) z uwzględnieniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie U 2/91, podjętego - zdaniem Sądu Administracyjnego - w analogicznej sprawie, dotyczącej opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzenie w nim zmian. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sprawy dotyczące opłat za wprowadzenie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego pozostają w analogicznym związku z wprowadzeniem zanieczyszczeń do wód. Dlatego uznał, że wprowadzone w § 8 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r. terytorialne zróżnicowanie wysokości stawek opłaty za korzystanie z wód wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 56 ust. 2 prawa wodnego i narusza art. 41 pkt 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji administracyjnej i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji.

Jednakże - zdaniem Sądu Najwyższego - z poglądem Sądu Administracyjnego nie można zgodzić się. Jak to słusznie podnosi rewizja nadzwyczajna, krytykująca nieprawidłowe zastosowanie prostej analogii w sprawach, które ze względu na przedmiot istotnie różnią się i nie pozostają w [...] związku ze względu na to, że nie mają takich samych istotnych cech wspólnych. Problem zgodności z prawem przepisów, które Sąd Administracyjny uznał za niezgodne ze sobą, odmiennie rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 sierpnia 1993 r. w sprawie U 1/93 wydanym później niż zaskarżone orzeczenie Sądu Administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1991 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń

wodnych (Dz. U. Nr 125, poz. 556), mający identyczne brzmienie jak § 8 rozporządzenia

dzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r. w sprawie opłat za szczególnie korzystanie z wód i urządzeń wodnych (Dz. U. z 1988 r., Nr 37, poz. 295 ze zm.), jest zgodny z art. 56 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) i tym samym nie narusza art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426), który zastąpił niewłaściwie wskazany Sąd Administracyjny art. 41 pkt 8 Konstytucji RP. Ponadto Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 8 wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 cyt. przepisów konstytucyjnych, wbrew odmiennemu poglądowi wyrażonemu przez Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Sąd Najwyższy w pełni podziela poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie U 1/93, uwzględniając całościowo aspekty prawne, które winny być wzięte pod rozwagę przy wykładni przepisu § 8 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r. i art. 56 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego. W świetle tej wykładni nie może być przyjęte stanowisko Sądu Administracyjnego negujące uprawnienia Rady Ministrów do terytorialnego różnicowania stawek opłat za wprowadzanie ścieków do wód i do ziemi przez podmioty gospodarcze, działające na określonym obszarze, w zależności od stopnia przyczynienia się do ekologicznego degradowania środowiska naturalnego na tym terenie. Zdaniem Sądu Najwyższego w zawartym w art. 54 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego upoważnieniu dla Rady Ministrów do ustalenia wysokości opłat za wprowadzenie

ścieków do wód i do ziemi mieści się uprawnienie do terytorialnego różnicowania opłat, przeznaczonych na wydatki związane z usuwaniem zanieczyszczeń wód i ziemi oraz ochroną środowiska naturalnego. Ustalenie w § 8 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów dwukrotnie wyższej stawki opłat za odprowadzone ścieki do wód i ziemi przez podmioty gospodarcze działające na terenie województwa katowickiego, od stawek określonych dla podmiotów gospo-

darczycy, położonych na terenach pozostałych województw, znajduje podstawę prawną w delegacji ustawowej zawartej w art. 54 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego i w

merytorycznych przesłankach różnicowania opłat, które winny być brane pod uwagę

przy ustalaniu prawidłowej wykładni i sensu określonego przepisu.

Naczelny Sąd

Administracyjny dokonując oceny zgodności pozaustawowej normy prawa z aktem

ustawodawczym nie uwzględnił istotnych przesłanek, które przemawiają za zasadnością terytorialnego różnicowania stawek opłat, stanowiących kompensatę

strat powodowanych zanieczyszczeniem środowiska naturalnego. W ocenie tej Sąd

Administracyjny pominął stan znacznej degradacji środowiska naturalnego na

terenie województwa katowickiego w porównaniu z innymi województwami, zakres

przyczynienia się podmiotów gospodarczych do niszczenia środowiska naturalnego,

wymagającego zwiększonych wydatków i obciążeń finansowych, niezbędnych na pokrycie kosztów przedsięwzięć koniecznych dla ochrony środowiska. W związku z

tym należy uznać za zasadne obciążenie większymi opłatami, przeznaczonymi na

Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, tych podmiotów na terenie województwa katowickiego, które intensywnie przyczyniają się do niszczenia

środowiska na tym terenie, aby uzyskać zwiększone środki finansowe na nakłady

przeznaczone na ochronę środowiska i odwrócenie degradacji ekologicznej województwa katowickiego. Powyższe względy przemawiają za bezzasadnością stanowiska Sądu Administracyjnego w zakresie uznania "nielegalności" przepisu § 8

cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r.

Z powyższych wywodów wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny bezpod-

stawnie uznał, że przepis § 8 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia

1986 r. wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i jako "nielegalny" nie

podlega zastosowaniu przy rozstrzygnięciu niniejszej sprawy.

Na skutek tego zaskarżony rewizyjnie nadzwyczajnie wyrok rażąco narusza prawo, tj. przepisy: § 8 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów i art. 56 ust. 2 pkt 1

Prawa wodnego oraz art. 54 ust. 1 pkt 8 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października-

nika 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą

Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym a nadto art. 67 ust. 2

Przepisów Konstytucyjnych, utrzymanych w mocy przez art. 77 cyt. Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

W tym świetle okazuje się, że rewizja nadzwyczajna jest w pełni uzasadniona

i z mocy art. 422 § 1 k.p.c. podlega uwzględnieniu. Wobec nierozpoznania przez

Sąd Administracyjny istoty sprawy na właściwej podstawie prawnej, brak jest

warunków do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy i istnieje konieczność przekazania

sprawy temu Sądowi do ponownego jej rozpoznania z uwzględnieniem wskazań, wynikających z powyższych wywodów prawnych.

Sąd Najwyższy oddalił wniosek strony skarżącej o zwrot kosztów postępo-

wania wywołanych rewizji nadzwyczajnej, gdyż-jak to wyjaśnił już Sąd Najwyższy w uchwale połączonych izb, tj. Izby Cywilnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 kwietnia 1972 r. w sprawie III PZP 8/92 (OSNCP 1973 z. 5 poz. 71) - do postępowania z rewizji nadzwyczajnej nie mają zastosowania na podstawie art. 423 § 1 k.p.c. przepisy o obowiązkowym zwrocie kosztów procesu stronie wygrywającej sprawę. Uwzględnienie rewizji nadzwyczajnej nie stanowi nadto o wygraniu sprawy przez stronę zgłaszającą wniosek o zasądzenie na jej rzecz kosztów procesu, tym bardziej że nie uwzględniono jej stanowiska zajętego w postępowaniu z rewizji nadzwyczajnej.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====