

Konrad Łuczak

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0002-3631-8390

k.luczak@uksw.edu.pl

Administracyjna kara pieniężna za naruszenie obowiązku rozliczenia wielkości emisji z instalacji w EU ETS – zagadnienia podstawowe

Wstęp

Efektywne funkcjonowanie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS), prowadzące do redukcji ich emisji, głównie CO₂, zależy przede wszystkim od rzetelnego i terminowego wykonywania przez jego uczestników obowiązku rozliczenia wielkości emisji¹. Upraszczając, polega on na „pokryciu” *ex-post* uprawnieniami do emisji wielkości emisji CO₂ powstałej w danym roku kalendarzowym w związku z wykonywaniem działalności objętej EU ETS. Zabezpieczeniu realizacji tego obowiązku służy kara pieniężna uregulowana w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE². Według niego każdy operator lub operator statków powietrznych, który nie przekazuje wystarczających przydziałów do dnia 30 września każdego roku w celu objęcia jego emisji w trakcie roku poprzedniego, jest odpowiedzialny za opłacenie kary za przekroczenie emisji; kara za przekroczenie emisji wynosi 100 euro za każdą wyemitowaną tonę równoważnika CO₂, w odniesieniu do której nie przekazano przydziału. Brak zabezpieczenia w postaci kary pieniężnej sprzyjałoby przypadkom ignorowania obowiązku rozliczenia emisji przez uczestników EU ETS, co zniweczyłoby cel dyrektywy 2003/87 dotyczący ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

¹ O podstawowych założeniach EU ETS i jego ewolucji zob. K. Sobieraj, *Reforma funkcjonowania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji*, „Administracja” 2017, nr 1, s. 113–127; H. Banaszek, *Fit for 55 – rewizja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w ramach Europejskiego Zielonego Ładu*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 2, s. 23–28.

² Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003 ze zm., s. 32 i nast., dalej jako dyrektywa 2003/87.

Przepis art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 został transponowany do polskiego systemu prawnego poprzez wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej w art. 104 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych³. Niniejsze opracowanie ma na celu scharakteryzowanie tej administracyjnej kary pieniężnej nakładanej na prowadzącego instalację za niewykonanie obowiązku rozliczenia wielkości emisji z instalacji⁴. Do tej pory konstrukcja prawna tej kary nie została dokładniej przeanalizowana w literaturze, nie była też przedmiotem orzecznictwa polskich sądów administracyjnych, tymczasem jej rola w ostatnich latach nabiera większego znaczenia z uwagi na poważne problemy niektórych prowadzących instalacje w rozliczeniu emisji⁵, które wynikają m.in. z wysokiej ceny uprawnień do emisji, jakie należy nabyć na rynku oraz braku lub niedoboru przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji dla instalacji⁶. Dlatego też w niniejszym opracowaniu podjęto podstawowe zagadnienia dotyczące: charakterystyki deliktu administracyjnego polegającego na naruszeniu obowiązku rozliczenia emisji z instalacji, określenia podmiotu podlegającego karze pieniężnej, ustalenia wysokości kary pieniężnej, rozliczenia emisji po terminie oraz wielokrotnego popełnienia rzeczzonego deliktu.

Naruszenie obowiązku rozliczenia emisji z instalacji

Na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. naruszenie prawa podlegające administracyjnej karze pieniężnej polega na tym, że prowadzący instalację w ustawowym terminie nie dokonał rozliczenia wielkości emisji z instalacji. Scharakteryzowanie wskazanego naruszenia prawa wymaga uwzględnienia art. 92 ust. 1 ustawy s.h.u.e., który językowo niezbyt zgrabnie opisuje prosty zarówno do realizacji, jak i do weryfikacji w praktyce obowiązek rozliczenia

³ Dz.U. z 2023 r., poz. 589 ze zm., dalej jako ustawa s.h.u.e. Niewątpliwie sankcja administracyjna uregulowana w art. 104 ustawy s.h.u.e. kwalifikuje się jako administracyjna kara pieniężna w rozumieniu art. 189b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572), dalej jako k.p.a., bowiem ma charakter pieniężny, została określona w ustawie, nakłada ją organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej za naruszenie obowiązku rozliczenia wielkości emisji.

⁴ Poza zakresem opracowania pozostawiono natomiast obciążenie tą karą operatorów statków powietrznych oraz przedsiębiorstw żeglugowych (art. 16 ust. 3a dyrektywy 2003/87).

⁵ Zob. opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska w dniu 22 maja 2023 r. wykaz prowadzących instalacje, którzy nie dokonali rozliczenia wielkości emisji, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/rejstry_ewidencje_archiwa/DOK/Wykaz_prowadzacych_instalacje_ktorzy_w_terminie_nie_dokonali_rozliczenia.pdf (data dostępu: 20.12.2023).

⁶ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne. Unijny system handlu przydziałami do emisji – przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania*, s. 10–11, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_18/SR_EU-ETS_PL.pdf (data dostępu: 21.12.2023).

wielkości emisji z instalacji. Otóż w terminie do dnia 30 września każdego roku⁷ prowadzący instalację dokonuje, za pośrednictwem własnego, indywidualnego rachunku utrzymywanego w rejestrze Unii, umorzenia uprawnień do emisji w liczbie odpowiadającej różnicy między sumą umorzonych na tym rachunku uprawnień do emisji w danym okresie rozliczeniowym a sumą emisji z instalacji. Ujmując natomiast prościej treść art. 92 ust. 1 ustawy s.h.u.e., w typowej sytuacji, w której prowadzący instalację rzetelnie wypełnia (czy zamierza wypełniać) każdego roku obowiązek rozliczenia wielkości emisji, umarza on dokładnie taką liczbę uprawnień do emisji, jaka odpowiada liczbie ton wyemitowanego z instalacji CO₂ w danym roku kalendarzowym. Z kolei każda wyemitowana tona CO₂, za którą nie umorzono uprawnień do emisji, będzie kwalifikowana jako nierozliczona emisja. Naruszenie obowiązku rozliczenia wielkości emisji może zatem nastąpić w całości albo w części. Wielkość nierozliczonej emisji, czyli liczba ton CO₂, na poczet której nie umorzono uprawnień do emisji, przekłada się bezpośrednio na wysokość kary pieniężnej, o czym dokładniej będzie mowa dalej.

Organy Inspekcji Ochrony Środowiska⁸ (dalej jako organy IOŚ) w celu stwierdzenia, czy prowadzący instalację naruszył obowiązek rozliczenia wielkości emisji z instalacji, a tym samym, aby ustalić, czy powinny wszcząć postępowanie w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, zasadniczo opierają się na wykazach sporządzonych przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej jako KOBiZE) albo wyjątkowo na ustaleniach kontroli (art. 94 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 106 ust. 2 ustawy s.h.u.e.). Wykazy prowadzących instalację, którzy w ustawowym terminie nie dokonali rozliczenia wielkości emisji, sporządzane są corocznie i przekazywane organom IOŚ w terminie do dnia 15 października. Zawierają one informacje dotyczące: oznaczenia prowadzącego instalację, sumy emisji z instalacji, sumy uprawnień do emisji umorzonych na rachunku oraz liczby uprawnień do emisji, które nie zostały umorzone (art. 94 ust. 5 ustawy s.h.u.e.). Wykazy udostępnia publicznie Minister Klimatu i Środowiska (dalej jako MKiŚ) w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 96 ust. 2 ustawy s.h.u.e.).

Sporządzane przez KOBiZE wykazy należy traktować jako dokumenty o charakterze wewnętrznym, które mają znaczenie informacyjne, bezpośrednio nie wywołują skutków prawnych, a zwłaszcza nie nakładają żadnych obowiązków na poszczególnych prowadzących instalacje i dlatego nie podlegają za-

⁷ W poprzednim stanie prawnym termin końcowy rozliczenia wielkości emisji był wyznaczony na dzień 30 kwietnia, od 2024 r. został on przesunięty na dzień 30 września (zob. art. 21 pkt 6 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r., poz. 2029).

⁸ W pierwszej instancji postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej prowadzi Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, z kolei funkcję organu wyższego stopnia pełni Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

skarżeniu do sądu administracyjnego⁹. Z kolei na gruncie postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za nierozliczenie wielkości emisji wykazy należałoby kwalifikować jako określone w art. 76 k.p.a. dowody o charakterze dokumentów urzędowych, które korzystają z domniemań prawdziwości oraz zgodności treści z prawdą¹⁰.

Realizacja obowiązku rozliczenia wielkości emisji powinna nastąpić najpóźniej w terminie do dnia 30 września roku następującego bezpośrednio po roku, którego dotyczy rozliczenie; jest to więc termin *ad quem*, ponieważ rozliczenie powinno nastąpić przed jego upływem. Upływ terminu nie powoduje przy tym wygaśnięcia obowiązku rozliczenia wielkości emisji, natomiast skutkuje zaistnieniem stanu naruszenia prawa zagrożonego administracyjną karą pieniężną przewidzianą w art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. i aktualizacją odpowiedzialności administracyjnoprawnej prowadzącego instalację z tego tytułu. Rozliczenie wielkości emisji poprzez umorzenie odpowiedniej liczby uprawnień do emisji po dniu 30 września chociaż będzie stanowić wykonanie zaległego obowiązku, to nie zniesie odpowiedzialności za jego niewykonanie w terminie i zarazem nie wyłączy nałożenia kary pieniężnej.

Rzeczony termin 30 września ma niewątpliwie charakter terminu materialnego, bowiem dotyczy wykonania czynności umorzenia uprawnień do emisji, która bezpośrednio wywołuje skutek materialny¹¹ w postaci realizacji obowiązku rozliczenia wielkości emisji. W konsekwencji nie podlega on przywróceniu na podstawie art. 58 § 1 k.p.a., a ponieważ został ściśle wyznaczony przez przepis ustawy, to nie może zostać przedłużony tak jak termin urzędowy. Materialny charakter terminu 30 września pociąga za sobą jeszcze jedną ważną dla praktyki konsekwencję. Mianowicie jeżeli ten dzień przypada na sobotę albo dzień ustawowo wolny od pracy, to wykluczone jest jego „przesunięcie” na pierwszy dzień powszedni. Brak podstaw prawnych zarówno w prawie krajowym, jak i w dyrektywie 2003/87 dla obrony przeciwnego twierdzenia; w szczególności nie będzie miała tu zastosowania reguła „przesunięcia” z art. 57 § 4 k.p.a., która odnosi się wyłącznie do terminów procesowych, a nie materialnych¹². Poza tym dostęp on-line do rachunku w rejestrze Unii i możliwość wykonania transakcji umorzenia uprawnień do emisji są zapewnione w każdej chwili, stąd też nie ma technicznych przeszkód, aby rozliczyć wielkość emisji, np. w niedzielę 30 września o godzinie 23.00, nawet przy wykorzystaniu smartfona.

⁹ Postanowienie NSA z 7 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 126/23; podobnie wykaz udostępniany w Biuletynie Informacji Publicznej przez MKiŚ nie podlega zaskarżeniu do sądów administracyjnych – postanowienie NSA z 6 września 2023 r., sygn. akt III OSK 1830/23.

¹⁰ J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 487–488.

¹¹ Szerzej o terminach materialnych zob. Z.R. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 268.

¹² Wyrok NSA z 18 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 1389/07.

Prowadzący instalację, w celu wykonania obowiązku rozliczenia wielkości emisji, musi nie tylko posiadać na rachunku w rejestrze Unii odpowiednią liczbę uprawnień do emisji, ale konieczne jest również, aby rzeczywiście dokonał operacji ich umorzenia w ustawowym terminie. Jednoznacznie potwierdził to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblackska*, stwierdzając, że art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 ustanawiający karę pieniężną za nierozliczenie wielkości emisji z instalacji „nie dopuszcza (...), by operator, który nie dokonał do dnia 30 kwietnia [obecnie 30 września – dop. aut.] zwrotu uprawnień do emisji dwutlenku węgla odpowiadających jego emisji z roku poprzedniego, uniknął przewidzianej w tym przepisie kary finansowej z tytułu przekroczenia emisji, nawet jeżeli w tym dniu posiadał wystarczającą ilość uprawnień”¹³. Dokładnie w ten sposób polskie organy IOŚ powinny w praktyce interpretować art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e., wyraźnie akcentujący bierne zachowanie polegające na niedokonaniu rozliczenia wielkości emisji, nawet mimo posiadania na rachunku odpowiedniego zasobu uprawnień do emisji.

Okoliczności składające się na delikt administracyjny, polegający na niedokonaniu rozliczenia wielkości emisji w ustawowym terminie, zostały precyzyjnie wskazane art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. i są obiektywnie weryfikowalne. Po pierwsze, wielkość emisji CO₂ z instalacji za dany rok kalendarzowy wynika z raportu na temat wielkości emisji, który sporządza prowadzący instalację, przekazuje do oceny weryfikatorowi, a następnie wraz ze sprawozdaniem z weryfikacji przesyła do KOBiZE, który po analizie raportu wpisuje ją na indywidualny rachunek instalacji w rejestrze Unii (art. 84 i art. 91 ustawy s.h.u.e.). Niezłożenie raportu¹⁴ może tymczasowo albo trwale – zależnie od okoliczności – uniemożliwić nałożenie kary pieniężnej, skoro wielkość emisji nie będzie znana. W takim przypadku KOBiZE występuje do organu IOŚ o oszacowanie wielkości emisji z instalacji, który w drodze decyzji administracyjnej określa szacunkową wielkość emisji (art. 88 ustawy s.h.u.e.), a następnie KOBiZE wprowadza ją na rachunek instalacji w rejestrze Unii. Jeszcze innym sposobem uzyskania informacji o wielkości emisji z instalacji może być przeprowadzenie kontroli przez organ IOŚ u prowadzącego instalację (art. 106 ust. 2 ustawy s.h.u.e.). Po drugie, rozliczenie wielkości emisji wiąże się z umorzeniem odpowiedniej liczby uprawnień do emisji przez prowadzącego instalację za pomocą rachunku w rejestrze Unii, tak więc rachunek dostarcza jednoznacznych informacji o tym, czy umorzono uprawnienia do emisji, a jeżeli tak, to w jakiej liczbie. Dane te – w odniesieniu do wszystkich

¹³ Wyrok TSUE z 17 października 2013 r. w sprawie *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblackska*, C-203/12, EU:C:2013:664, pkt 32.

¹⁴ Za niezłożenie raportu grozi administracyjna kara pieniężna w wysokości 50 000 zł (art. 105 ustawy s.h.u.e.).

instalacji uczestniczących w EU ETS – są publicznie dostępne na stronie internetowej *European Union Transaction Log*¹⁵.

Wszystkie powyższe informacje niezbędne do stwierdzenia przez organ IOŚ naruszenia obowiązku rozliczenia emisji podawane są w wykazach sporządzanych corocznie przez KOBiZE (art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy s.h.u.e.). Sam prowadzący instalację uzyskuje przy tym wiedzę o naruszeniu obowiązku jako pierwszy, jeszcze przed sporządzeniem wspomnianego wykazu, bowiem zna wielkość emisji z instalacji, jak również wie, jaką liczbę uprawnień do emisji umorzył albo że nie umorzył ich wcale.

Podmiot podlegający karze pieniężnej

Adresatem kary pieniężnej za niedokonanie rozliczenia wielkości emisji z instalacji jest prowadzący instalację. Podmiot posiadający status prowadzącego instalację określa się dokładnie w zezwoleniu na emisję gazów cieplarnianych (art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy s.h.u.e.), a także w sporządzanym przez KOBiZE wykazie prowadzących instalację, którzy w terminie nie dokonali rozliczenia wielkości emisji z instalacji. Ustawa s.h.u.e. zawiera w art. 3 pkt 16 własną definicję legalną prowadzącego instalację, w myśl której chodzi o „osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, która posiada tytuł prawny do władania instalacją w celu jej eksploatacji”.

W typowych sytuacjach nie powinny pojawić się wątpliwości co do podmiotu podlegającego karze pieniężnej w świetle art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. Prowadzący instalację, który naruszył obowiązek rozliczenia wielkości emisji, będzie tym samym, na którego zostanie nałożona kara pieniężna. Niedopuszczalne będzie natomiast nałożenie kary pieniężnej bezpośrednio na pracowników lub pełnomocników prowadzącego instalację, którzy z jego ramienia pełnią rolę upoważnionych przedstawicieli w celu technicznego korzystania z rachunku instalacji w rejestrze Unii, w tym np. dokonują czynności umorzenia uprawnień do emisji. Z art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. jasno i wyraźnie wynika, że karze podlega prowadzący instalację, a nie upoważniony przedstawiciel, tak więc nawet jeżeli to ten ostatni faktycznie dopuścił się zaniedbania swoich obowiązków dotyczących obsługi rachunku, to karę i tak należy nałożyć na prowadzącego instalację¹⁶.

Praktyka dostarcza rozmaitych scenariuszy, w których ustalenie prowadzącego instalację podlegającego karze pieniężnej za nierozliczenie emisji nie

¹⁵ Zob. <https://ec.europa.eu/clima/ets/> (data dostępu: 20.11.2023).

¹⁶ Wynika to stąd, że „odpowiedzialność za delikt administracyjny podmiotu innego niż ten, który się go dopuścił, musi wynikać z przepisów prawa” – M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 133.

jest już takie oczywiste. Spośród nich warto przeanalizować dwa typowe: zmianę prowadzącego instalację w związku z nabyciem instalacji (co trzeba odróżnić od zmiany nazwy prowadzącego instalację) oraz zakończenie uczestnictwa instalacji w EU ETS.

Nabywca tytułu prawnego do instalacji uczestniczącej w EU ETS staje się nowym prowadzącym instalację i przejmuje obowiązek rozliczenia wielkości emisji z tej instalacji (art. 61 ust. 3 ustawy s.h.u.e.), co pociąga za sobą konieczność zmiany zezwolenia (art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy s.h.u.e.). Niedopuszczalne jest zatem, aby poprzedni i nowy prowadzący instalację swobodnie, np. w drodze umowy, odmiennie ukształtowali podział odpowiedzialności za realizację tego obowiązku¹⁷. Ewentualne porozumienia tego rodzaju pozostaną więc bez znaczenia dla ustalenia w konkretnym postępowaniu administracyjnym podmiotu podlegającego karze pieniężnej.

Na mocy art. 61 ust. 3 ustawy s.h.u.e. nabywca tytułu prawnego do instalacji jest obowiązany do rozliczenia wielkości emisji z tej instalacji. Oznacza to przede wszystkim, że nabywca instalacji staje się odpowiedzialny za całość dotychczas nierozliczonej wielkości emisji z instalacji – powstałej zarówno w roku nabycia instalacji, jak i w poprzednich latach, niezależnie od tego, jak dawna czy jak duża jest zaległość, za czym przemawia dyrektywa wykładni językowej *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Wniosek ten potwierdza również uzasadnienie do projektu ustawy s.h.u.e.: „Dokonując zakupu instalacji, nabywca ponosi odpowiedzialność za realizację obowiązku rozliczenia emisji w czasie, kiedy prowadzącym instalację był zbywca tytułu prawnego”¹⁸. Przejście z mocy prawa obowiązku rozliczenia wielkości emisji na jej nabywcę rodzi pytanie, czy odpowiedzialność za niewykonanie obowiązku również zostaje przeniesiona na nabywcę instalacji, a więc czy może zostać wobec niego wszczęte postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. w odniesieniu do naruszenia obowiązku rozliczenia emisji, które nastąpiło jeszcze przed nabyciem instalacji?

Negatywną odpowiedź można wyprowadzić z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako NSA) z 23 kwietnia 2020 r.¹⁹, gdzie sąd przyjął, że nowy prowadzący instalację (nowo zawiazana spółka z o.o.), chociaż przejął prawa i obowiązki z pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie in-

¹⁷ Zgodnie bowiem z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), dalej jako k.c., treść umowy nie może m.in. sprzeciwiać się ustawie, w tym przypadku chodzi o art. 61 ust. 3 ustawy s.h.u.e. Przepis art. 353¹ k.c. wyraża ogólną zasadę systemu prawnego zabraniającą regulowania w drodze umowy cywilnej obszarów dotyczących prawa i porządku publicznego – zob. wyrok NSA z 24 maja 2023 r., sygn. akt III OSK 2300/21.

¹⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, druk sejmowy nr 3151, s. 37, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/AF2DD0824FCD1BE3C1257DEF00480B59/%24File/3151-uzasadnienie.docx> (data dostępu: 6.12.2023).

¹⁹ Sygn. akt II OSK 1694/19.

stalacji²⁰, to jednak nie można mu przypisać odpowiedzialności za naruszenie warunków pozwolenia zintegrowanego, co nastąpiło jeszcze w czasie, kiedy prowadzącym instalację był inny podmiot. Dlatego administracyjną karę pieniężną za przekroczenie dopuszczalnej normy emisji pyłu określonej w pozwoleniu należało nałożyć na poprzedniego prowadzącego instalację, który rzeczywiście popełnił to naruszenie. Z kolei pozytywną odpowiedź można oprzeć na wyroku NSA z 26 listopada 2021 r.²¹, w którym sąd opowiedział się za poniesieniem odpowiedzialności przez spółkę przejmującą z tytułu deliktu administracyjnego popełnionego wcześniej przez spółkę przejmowaną. Zdaniem NSA „(...) dopuszczalne jest wszczęcie postępowania administracyjnego przeciwko spółce przejmującej i w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, wymierzenie jej kary za naruszenie prawa spowodowane przez spółkę przejętą”.

Co ciekawe, w obu przypadkach NSA swoje wnioski wywiódł z przepisów o analogicznej konstrukcji prawnej, tj. w pierwszym – z art. 531 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²² (sukcesja uniwersalna przy podziale spółek), natomiast w drugim – z art. 494 k.s.h. (sukcesja uniwersalna przy łączeniu się spółek). Orzecznictwo nawiązujące do reguł sukcesji uniwersalnej nie przynosi więc jednoznacznego rozwiązania co do możliwości nałożenia kary pieniężnej na nowego prowadzącego instalację za to, że poprzedni prowadzący instalację nie wykonał w terminie obowiązku rozliczenia wielkości emisji²³. Wydaje się, że art. 61 ust. 3 ustawy s.h.u.e. należy traktować jako regulację szczególną, która czyniąc nowego prowadzącego instalację odpowiedzialnym bez ograniczeń, zarówno za rozliczenie, jak i nierozliczenie całej dotychczasowej wielkości emisji z instalacji, wskazuje go jako podmiot, na który zostanie nałożona kara pieniężna.

Podobne stanowisko, również oparte na art. 61 ust. 3 ustawy s.h.u.e., należałoby zająć w sytuacji, gdy zbycie instalacji nastąpiło już w toku postępowania o nałożenie kary pieniężnej na zbywcę instalacji. W miejsce prowadzącego instalację, który zbył instalację w trakcie postępowania, wstąpi nabywca instalacji jako nowy prowadzący instalację ze względu na to, że następstwo procesowe uregulowane w art. 30 § 4 k.p.a. odnosi się do postępowań dotyczących praw zbywalnych, rozumianych jako „prawa i obowiązki, które mogą przechodzić i przeszły na inne podmioty – następców prawnych dotychczasowej strony”²⁴, a do tej kategorii zalicza się obowiązek rozliczenia

²⁰ Zgodnie z art. 189 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 54) „podmiot, który staje się prowadzącym instalację lub jej oznaczoną część, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących tej instalacji lub jej oznaczonej części”.

²¹ Sygn. akt II GSK 1098/18.

²² Dz.U. z 2024 r., poz. 18, dalej jako k.s.h.

²³ Na gruncie art. 494 k.s.h. obecnie dominuje jednak pogląd o sukcesji odpowiedzialności za delikt administracyjny – zob. wyrok NSA z 5 września 2023 r., sygn. akt II GSK 660/20.

²⁴ M. Romańska, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 297.

wielkości emisji z instalacji, który w drodze art. 61 ust. 3 ustawy s.h.u.e. przechodzi na nabywcę instalacji²⁵. Postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej będzie zatem kontynuowane w stosunku do nowego prowadzącego instalację.

Jedynie na marginesie można poruszyć kwestię „przejęcia decyzji administracyjnej” o nałożeniu kary pieniężnej na nabywcę instalacji²⁶. Co prawda przepisy ustawy s.h.u.e. nie przewidują tu żadnego szczególnego rozwiązania, lecz – przynajmniej dla części przypadków – z pomocą przychodzą w pierwszej kolejności wspomniane już art. 494 i art. 531 k.s.h., które regulują sukcesję uniwersalną związaną z przejęciem, zawiązaniem, a także podziałem spółki. Ponieważ do kategorii obowiązków, w które wstępuje się, zaliczane są m.in. sankcje administracyjne²⁷, to obowiązek uiszczenia kary pieniężnej już nałożonej decyzją wydaną na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. przechodzi na nowego prowadzącego instalację²⁸. W drugiej kolejności przejście obowiązku na nowego prowadzącego instalację może opierać się na przepisach art. 93, art. 93a lub art. 93c w związku z art. 93d ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁹, które regulują następstwo prawne w zakresie praw i obowiązków podatkowych wynikających z wydanych decyzji. Przepisy te stosuje się do kary pieniężnej za nierozliczenie wielkości emisji z instalacji poprzez odesłanie w art. 108 ust. 1 ustawy s.h.u.e. do przepisów działu III o.p.

Przechodząc do drugiej sytuacji, tj. zakończenia uczestnictwa instalacji w EU ETS, wynikającego stąd, że przestała ona spełniać odpowiednie kryterium wartości progowej³⁰ bądź też trwale zakończono jej eksploatację, należy podkreślić, iż jej zaistnienie nie zwalnia z wypełnienia obowiązku rozliczenia dotychczasowej wielkości emisji, ani też nie znosi odpowiedzialności administracyjnoprawnej za jego naruszenie. Wprost przeciwnie, w takiej sytuacji na prowadzącym instalację spoczywa obowiązek rozliczenia wielkości emisji powstałej do dnia, w którym zezwolenie stało się bezprzedmiotowe, tj. z uwzględnieniem ostatniego dnia uczestnictwa instalacji w EU ETS (art. 58 ust. 3 i 4 ustawy s.h.u.e.). Zakres rozliczenia dotyczy zarówno emisji powstałej w latach poprzedzających rok, w którym instalacja przestała spełniać przesłanki uczestnictwa w EU ETS, jak i emisji z ostatniego roku jej uczestnictwa w EU ETS. Niedoko-

²⁵ Sam obowiązek rozliczenia wielkości emisji jako taki nie podlega zbyciu na rzecz innego podmiotu, jego przeniesienie jest bowiem nierozdzielnie związane ze zbyciem tytułu prawnego do instalacji, zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy s.h.u.e.

²⁶ Zagadnienie to ma w praktyce znaczenie wtedy, gdy kara została już nałożona, ale poprzedni prowadzący instalację nie uiszczył jej w całości lub w części.

²⁷ L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2022, s. 67–68.

²⁸ Szerzej na temat przejmowania praw i obowiązków administracyjnoprawnych na gruncie przepisów k.s.h. zob. K.M. Ziemiński, *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1, s. 13–15.

²⁹ Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm., dalej jako o.p.

³⁰ Zob. tabela w załączniku nr 1 do ustawy s.h.u.e.

nianie rozliczenia wielkości emisji, mimo „wyjścia” instalacji z EU ETS, będzie zatem podlegało karze pieniężnej na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e.

Wysokość kary

Ustalenie wysokości kary pieniężnej za naruszenie obowiązku rozliczenia wielkości emisji za dany rok wymaga łącznego uwzględnienia kilku czynników: 1) liczby nieumorzonych uprawnień do emisji za emisję w danym roku, 2) jednostkowej stawki administracyjnej kary pieniężnej, 3) średniorocznego zharmonizowanego wskaźnika cen konsumpcyjnych (HICP) ogółem dla obszaru UE publikowanego przez Eurostat³¹, 4) średniego kursu euro w przeliczeniu na złote. Wszystkie wymienione czynniki mają charakter obiektywny i matematyczny; przepisy ustawy s.h.u.e. nie przyznały organom IOŚ swobody w ich wyznaczaniu. Obliczenie wysokości kary pieniężnej polega na pomnożeniu liczby nieumorzonych uprawnień do emisji za dany rok kalendarzowy przez jednostkową stawkę kary wynoszącą 100 euro, przy czym stawkę należy zwaloryzować poprzez wspomniany wskaźnik HICP³² (art. 104 ust. 1, 2 i 4 ustawy s.h.u.e.). Otrzymany wynik należy na koniec przeliczyć na walutę polską (PLN), w tym celu uwzględnia się średni kurs euro w przeliczeniu na złote ogłaszany przez Narodowy Bank Polski na pierwszy dzień roboczy następujący po dniu 30 września tego roku, w którym powstał obowiązek rozliczenia (art. 104 ust. 3 ustawy s.h.u.e.).

W sentencji decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną wystarczy wskazać jej całkowitą wysokość wyrażoną w PLN, a także prowadzącego instalację obciążonego karą, instalację, z której wielkość emisji nie została rozliczona, oraz rok, którego dotyczy nierozliczenie emisji. W uzasadnieniu decyzji należy natomiast szczegółowo przedstawić wszystkie powyższe czynniki i przeprowadzone działania arytmetyczne tak, aby ich poprawność mógł zweryfikować prowadzący instalację organ II instancji rozpoznający odwołanie od decyzji oraz sąd administracyjny kontrolujący ich legalność.

Przedstawiona regulacja sposobu wyliczenia wysokości kary pieniężnej i jej czynników prowadzi do wniosku, że ma ona charakter kary bezwzględnie oznaczonej („sztywnej”). Dlatego też jednostkowa stawka kary pieniężnej (100 euro), jak również ostateczna wysokość kary nie podlegają wymiarowaniu

³¹ Zob. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_aind/default/table?lang=en (data dostępu: 20.11.2023).

³² Przy ustalaniu wysokości wskaźnika HICP początkowym punktem odniesienia jest w każdym przypadku rok 2015, a końcowym – „poprzedni rok”, o którym mowa w art. 104 ust. 4 ustawy s.h.u.e., natomiast nie jest jasne, czy chodzi o poprzedni rok względem roku powstania obowiązku rozliczenia wielkości emisji, czy też względem roku wydania decyzji nakładającej karę pieniężną. Za pierwszym wariantem przemawia skorelowanie wskaźnika HICP z rokiem, w którym powstała emisja z instalacji.

(miarkowaniu), np. za pomocą dyrektyw wymienionych w art. 189d k.p.a.³³ Bezwzględnie oznaczony charakter kary pieniężnej za nierozliczenie wielkości emisji z instalacji został narzucony przez art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 i potwierdzony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE³⁴.

Zasadniczo całą należność z tytułu nałożonej kary pieniężnej prowadzący instalację powinien uregulować w ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji w tym przedmiocie (art. 47 § 1 o.p.), a ściśle rzecz ujmując – od dnia, kiedy stała się ostateczna i wykonalna. Prowadzący instalację może jednak skorzystać z pewnych środków łagodzących ciężar poniesienia kary pieniężnej, np. zwrócić się do organu IOŚ o odroczenie terminu płatności kary lub o rozłożenie jej zapłaty na raty (art. 67a § 1 pkt 1 o.p.). Niezapłacona w terminie kara pieniężna będzie podlegała egzekucji administracyjnej w drodze środków egzekucyjnych właściwych dla obowiązków pieniężnych, nie można przy tym zaniechać jej poboru w drodze art. 22 o.p.³⁵

Rozliczenie emisji *ex-post*

Rozliczenie emisji *ex-post* jest to sytuacja, w której prowadzący instalację wypełnia obowiązek rozliczenia wielkości emisji w całości lub w części dopiero po upływie ustawowego terminu³⁶. Zasadniczo odbywa się ono w sposób pośredni, tj. na wniosek prowadzącego instalację, złożony do KOBiZE, a nie bezpośrednio przez upoważnionych przedstawicieli prowadzącego instalację, bowiem z powodu niedokonania rozliczenia wielkości emisji w terminie, dostęp do rachunku zawiesza się (art. 92a ust. 1 i 2 s.h.u.e.). Przywrócenie dostępu do rachunku powoduje dopiero pełne rozliczenie wielkości emisji (art. 92a ust. 3 s.h.u.e.).

Przepisy ustawy s.h.u.e. nie przewidują, aby dokonanie rozliczenia emisji *ex-post* w jakikolwiek sposób wpływało na zniesienie albo zmniejszenie kary pieniężnej, jaka zostanie bądź już została nałożona z powodu niewykonania obowiązku w terminie. Dla określenia liczby uprawnień do emisji, których nie umorzono w terminie, miarodajny jest bowiem zasadniczo stan rzeczy istniejący na dzień 30 września; znajduje on odbicie w sporządzanym przez KOBiZE

³³ Art. 189d k.p.a., określający dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, ma zastosowanie tylko do kar względnie oznaczonych – zob. wyrok NSA z 22 marca 2022 r., sygn. akt II GSK 133/20.

³⁴ Wyrok w sprawie *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblackska C-203/12*, pkt 42; postanowienie z 26 marca 2020 r. w sprawie *Luxaviation SA v. Ministre de l'Environnement*, C-113/19, EU:C:2020:228, pkt 42.

³⁵ Zgodnie ze stanowiskiem MKiŚ z dnia 8 maja 2023 r., DSA-WZE.054.1.2023.MZ, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/skargi_wnioski_petycje/Petycje_2023/018_odpowiedz.docx (data dostępu: 20.12.2023).

³⁶ Na marginesie można odnotować szczególne rozwiązanie przewidujące dłuższy termin na umorzenie dodatkowej liczby uprawnień do emisji zawarte w art. 92 ust. 5 ustawy s.h.u.e.

wykazie prowadzących instalację, którzy nie dokonali rozliczenia wielkości emisji. Podobnie jak rozliczenie emisji *ex-post* nie wyłącza nałożenia kary pieniężnej ani jej nie zmniejsza, tak i zapłata nałożonej kary nie wygasza obowiązku rozliczenia wielkości emisji z instalacji (art. 104 ust. 5 ustawy s.h.u.e.).

Rozliczenie wielkości emisji *ex-post* nie wpływa również na wymiar oraz na odstąpienie od kary pieniężnej na gruncie przepisów działu IVa k.p.a. o administracyjnych karach pieniężnych. Kara pieniężna uregulowana w art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. jest bezwzględnie oznaczona, tak więc nie podlega wymiarowaniu, co całkowicie wyklucza stosowanie do niej określonych w art. 189d k.p.a. dyrektyw wymiaru kary. Z kolei wyłączenie mechanizmu odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej wynika stąd, że rozliczenie emisji *ex-post* nie wpisuje się w żadną z czterech sytuacji warunkujących odstąpienie (art. 189f § 1 i 2 k.p.a.).

Pierwsza sytuacja dotycząca odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej zakłada, że waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa (art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.). Niedokonanie rozliczenia wielkości emisji w ustawowym terminie nie może zostać uznane za znikome naruszenie prawa, niezależnie od liczby uprawnień do emisji, których nie umorzono. Jak podkreślił bowiem Trybunał Sprawiedliwości UE, obowiązek rozliczenia wielkości emisji musi być szczególnie rygorystycznie egzekwowany³⁷. Opiera się bowiem na ścisłym rozrachunku umarzanych uprawnień do emisji i terminowości, co służy realizacji celu dyrektywy 2003/87 polegającego na ochronie środowiska poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Ponadto kara za naruszenie tego obowiązku nie podlega żadnym ulgom na gruncie tej dyrektywy³⁸. Rozliczenie wielkości emisji *ex-post* nie jest poza tym równoznaczne z zaprzestaniem naruszania prawa, ponieważ, po pierwsze, nie działa z mocą retroaktywną³⁹, nie tworzy więc fikcji prawnej rozliczenia emisji w terminie – brak ku temu podstaw w przepisach ustawy s.h.u.e. i dyrektywy 2003/87; po drugie, niedokonanie rozliczenia wielkości emisji w terminie jest zdarzeniem jednorazowym, a nie ciągłym (nie ściąga się w czasie), stąd nie można zaprzestać naruszania tego obowiązku⁴⁰.

³⁷ Wyrok TSUE z 29 kwietnia 2015 r. w sprawie *Bundesrepublik Deutschland v. Nordzucker AG*, C-148/14, pkt 30.

³⁸ Wyrok TSUE w sprawie *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblackska*, pkt 25–27.

³⁹ Podobnie w odniesieniu do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie obowiązku wykonania w określonym terminie analizy porealizacyjnej NSA zgodził się, że „naruszenia jakiego dopuściła się Spółka nie można zaprzestać, gdyż termin wyznaczony na dopełnienie obowiązku nie został dotrzymany, tym samym naruszenie to jest nieusuwalne” – wyrok NSA z 16 stycznia 2024 r., sygn. akt III OSK 3199/21.

⁴⁰ Do deliktów administracyjnych jednorazowych nie stosuje się podstawy do odstąpienia od administracyjnej kary pieniężnej uregulowanej w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., bowiem „manifestacja zewnętrzna zmiany stosunku sprawcy do obowiązku respektowania porządku prawnego nie jest możliwa” – A. Cebera, „Zaprzestanie naruszania prawa” jako przesłanka zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2022, nr 5, s. 81.

Druga sytuacja odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej (art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a.) również nie może zostać uwzględniona w odniesieniu do kary za niedokonanie rozliczenia wielkości emisji. Delikt ten nie podlega bowiem odrębnej administracyjnej karze pieniężnej nakładanej przez inny organ administracji publicznej niż organ IOŚ, a także nie kwalifikuje się jako wykroczenie, wykroczenie skarbowe, przestępstwo czy przestępstwo skarbowe.

W trzeciej sytuacji odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej zależy od usunięcia przez stronę naruszenia prawa, co zarazem pozwoli na spełnienie celów, dla których miałyby zostać nałożona kara (art. 189f § 2 pkt 1 k.p.a.). Jak wcześniej wspomniano, rozliczenie emisji *ex-post* nie powoduje pełnego usunięcia naruszenia prawa, skoro nie wywołuje skutku retroaktywnego, nie prowadzi zarazem do osiągnięcia celu kary pieniężnej uregulowanej w art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e., którym jest zapewnienie, by w ściśle wyznaczonym terminie umorzyć uprawnienia do emisji dokładnie w takiej liczbie, jaka odpowiada wielkości emisji CO₂ z instalacji w danym roku. Odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej nie doprowadzi do osiągnięcia tego stanu rzeczy⁴¹.

Ostatnia już, czwarta sytuacja uzasadniająca odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej opiera się na powiadomieniu przez stronę właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, co – podobnie jak w poprzedniej sytuacji – ma pozwolić na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna (art. 189f § 2 pkt 2 k.p.a.). O fakcie niedokonania przez prowadzącego instalację rozliczenia wielkości emisji w terminie, organy IOŚ obligatoryjnie informuje KOBiZE poprzez przesłanie odpowiedniego wykazu, co automatycznie wyklucza możliwość odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej na tej podstawie⁴².

Kumulacja naruszeń obowiązku rozliczenia emisji z instalacji

Jak pokazują wykazy publikowane przez MKiŚ, zdarzają się szczególne sytuacje, w których prowadzący instalacje nie wykonują obowiązku rozliczenia wielkości emisji za przynajmniej dwa lata. Wówczas określona w art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. kara pieniężna powinna zostać nałożona odrębnie za

⁴¹ Jak przyjął NSA w wyroku z 10 maja 2023 r., sygn. akt I OSK 957/22, „przepis art. 189f § 2 kpa wymaga bowiem wprost ustalenia przez organ nakładający karę, że odstąpienie od jej nałożenia pozwoli na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona”.

⁴² W literaturze przyjmuje się, że właściwym podmiotem, który ma być powiadomiony o danym naruszeniu prawa nie może być organ administracyjny posiadający kompetencję do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za to naruszenie prawa – zob. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1229.

każde niedokonanie rozliczenia wielkości emisji w danym roku kalendarzowym. Wydanie jednej, „sumarycznej” decyzji administracyjnej, nakładającej jedną karę pieniężną łącznie za wszystkie lata, przy zsumowaniu wszystkich nieumorzonych uprawnień do emisji, jest niedopuszczalne. Otóż każde naruszenie obowiązku rozliczenia wielkości emisji za dany rok stanowi odrębną, indywidualną sprawę administracyjną (dotyczącą konkretnego podmiotu w konkretnej sytuacji prawnej i faktycznej)⁴³, którą należy załatwić w odrębnym postępowaniu administracyjnym. Innymi słowy ile naruszeń obowiązku, tyle decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Za tym stanowiskiem przemawia również sposób obliczenia wysokości kary pieniężnej, która ma być równa „iloczynowi liczby uprawnień do emisji, która nie została umorzona, i jednostkowej stawki administracyjnej kary pieniężnej za rok okresu rozliczeniowego, za który to rozliczenie powinno nastąpić” (art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. *in fine*).

Rozliczenie wielkości emisji przy owej kumulacji dodatkowo podlega szczególnej regule „pierwszeństwa rozliczenia zaległości”, w myśl której „w przypadku powstania zaległości w zakresie rozliczenia wielkości emisji z lat poprzednich umorzenie uprawnień do emisji zalicza się w pierwszej kolejności na poczet rozliczenia tej zaległości” (art. 92 ust. 7 ustawy s.h.u.e.). Prowadzący instalację nie dysponuje więc swobodą przy wyborze lat, za które ma obowiązek rozliczyć wielkość emisji, brak też prawnej możliwości indywidualnego udzielenia odstępstwa od tej reguły. Dopiero więc po całkowitym pokryciu uprawnieniami do emisji wcześniejszych „zaległości emisyjnych” następnie umarzone uprawnienia do emisji zostaną zarachowane na poczet aktualnego obowiązku rozliczenia wielkości emisji.

Warto w tym kontekście jeszcze doprecyzować, że w następstwie funkcjonowania reguły pierwszeństwa rozliczenia zaległości liczba umorzonych uprawnień do emisji nie zmniejsza równocześnie liczby uprawnień do emisji, które należałoby umorzyć w ramach realizacji aktualnego, „najmłodszego” obowiązku rozliczenia wielkości emisji. Jeżeli więc zakres umorzenia uprawnień do emisji ograniczy się tylko do całości lub części historycznych zaległości, a aktualny obowiązek rozliczenia wielkości emisji nie zostanie wypełniony, to zaistnieje podstawa do nałożenia kary pieniężnej przewidzianej w art. 104 ust. 1 ustawy s.h.u.e. za naruszenie tego aktualnego „najnowsze” obowiązku. Dla określenia w tym przypadku liczby uprawnień do emisji, które nie zostały umorzone i obliczenia wysokości kary pieniężnej, zupełnie nie będzie miała znaczenia liczba uprawnień do emisji zaliczonych na poczet zaległości emisyjnych.

⁴³ R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, s. 66.

Zakończenie

Konstrukcja prawna administracyjnej kary pieniężnej za nierozliczenie wielkości emisji z instalacji, w tym podstawy stwierdzenia popełnienia tego deliktu administracyjnego, charakteryzuje się przejrzystością, jednoznacznością, obiektywnością, ale i surowością. Dużym ułatwieniem przy jej nakładaniu jest z pewnością: brak wyjątków (nie licząc działania siły wyższej art. 189e k.p.a.), niedopuszczalność miarkowania (art. 189d k.p.a.), a także wyłączenie możliwości odstąpienia od jej nałożenia (art. 189f k.p.a.). Nakładanie tej kary powinno zatem odbywać się sprawnie, szybko i być właściwie nieuchronne, nawet wtedy, gdy doszło do zbycia instalacji innemu podmiotowi albo zakończenia jej uczestnictwa w EU ETS. Prowadzącemu instalację przysługuje przy tym szeroka ochrona prawna w razie nałożenia kary pieniężnej – w pierwszej kolejności może wnieść odwołanie od decyzji wydanej w I instancji przez organ IOŚ, a następnie decyzję wydaną w II instancji może zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Tytułową karę pieniężną nakłada się za naruszenie obowiązku rozliczenia wielkości emisji z instalacji za dany rok kalendarzowy, co może nastąpić w całości lub w części. Jeżeli obowiązek nie został wykonany za kilka lat, wówczas nakłada się odrębne kary za każdy rok. Kluczowe znaczenie dla stwierdzenia naruszenia obowiązku, jak i dla ustalenia wysokości kary pieniężnej ma termin 30 września, który nie podlega przywróceniu ani przedłużeniu. Miarodajna bowiem dla obu kwestii jest liczba uprawnień do emisji nieumorzonych do końca tego dnia, z kolei późniejsze umorzenie uprawnień do emisji niczego tu nie zmienia. Podobnie bez znaczenia w tym zakresie pozostaje okoliczność, że prowadzący instalację posiadał na rachunku uprawnienia do emisji, jednak nie wykonał operacji ich umorzenia w terminie.

W sytuacji nabycia instalacji uczestniczącej w EU ETS należałoby opowiedzieć się za obowiązywaniem zasady nakazującej przejęcie przez nabywcę (nowego prowadzącego instalację) odpowiedzialności za wykonanie obowiązku rozliczenia całej dotychczasowej wielkości emisji z instalacji. W konsekwencji postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za nierozliczenie emisji powstałej przed nabyciem instalacji powinno zostać wszczęte albo – gdy już się toczy – być kontynuowane w stosunku do nowego prowadzącego instalację. Na nowego prowadzącego instalację przejdzie też wynikający z wydanej decyzji obowiązek uiszczenia kary pieniężnej nałożonej na poprzedniego prowadzącego instalację.

Przedstawiona charakterystyka powyższej kary pieniężnej uzasadnia stanowisko, że pełni ona w pierwszej kolejności funkcję represyjną (ukaranie za naruszenie prawa), a dopiero w dalszej kolejności funkcję prewencyjną („odstraszenie” od naruszania prawa)⁴⁴. Za tą pierwszą przemawiają następujące

⁴⁴ H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43, s. 165.

istotne argumenty: a) nałożenie, a nawet zapłata kary pieniężnej nie zwalnia z obowiązku rozliczenia emisji; b) jego wykonanie po terminie nie wyłącza nałożenia kary ani nie zmniejsza jej wysokości. Z kolei funkcja prewencyjna opiera się na tym, że wysokość 100 euro jednostkowej stawki kary pieniężnej za każdą nierozliczoną tonę CO₂ – z założenia przekraczająca cenę rynkową jednego uprawnienia do emisji⁴⁵ – w połączeniu z obiektywnymi i łatwo weryfikowalnymi podstawami nałożenia oraz arytmetycznie banalnym sposobem obliczenia mają sprawiać wrażenie nieuchronności kary, a tym samym skłonić prowadzących instalację do pełnego i terminowego rozliczania wielkości emisji.

Wykaz literatury

- Banaszek H., *Fit for 55 – rewizja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w ramach Europejskiego Zielonego Ładu*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 2.
- Bazelmans J., *Linking the EU ETS to other emissions trading schemes*, [w:] M. Faure, M. Peeters (red.), *Climate change and European emissions trading. Lessons for theory and practice*, Edward Elgar, Northampton MA 2008.
- Cebera A., „Zaprzestanie naruszania prawa” jako przesłanka zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 5.
- Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43.
- Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Kmieciak Z.R., *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Sobieraj K., *Reforma funkcjonowania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji*, „Administracja” 2017, nr 1.
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2022.
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Ziemski K.M., *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2009”, nr 1.

⁴⁵ J. Bazelmans, *Linking the EU ETS to other emissions trading schemes*, [w:] M. Faure, M. Peeters (red.), *Climate change and European emissions trading. Lessons for theory and practice*, Northampton MA 2008, s. 314.

Summary

The administrative fine for violating the obligation to account for the emission from installations in the EU ETS – basic issues

Keywords: administrative law, EU ETS, emission of CO₂ from an installation, surrender of allowances, administrative fine.

Reducing greenhouse gas emissions is the main objective of the EU ETS, the implementation of which depends, among others, on the correct and timely fulfilment of the obligation to account for emissions from installations by their operators. The aim of the article is to characterize the administrative fine securing the fulfilment of the obligation to settle emissions. Therefore, the following issues were analyzed: violation of the law and the subject of the penalty, late performance of the obligation and repeated violation of the obligation. The financial penalty for failure to account for emissions is severe, it cannot be mitigated, its imposition cannot be waived, no exceptions are allowed apart from force majeure, and despite its payment, the emissions from the installation must still be accounted. The conditions and method of imposing it are precisely regulated in the act, they are objectively verifiable and unambiguous, so its imposition should be almost automatic. The features of the financial penalty in question prove that it serves mainly a repressive and preventive function.

