

RAFAŁ ŁYŻWA

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA
W OCHRONIE ŚRODOWISKA

W doktrynie prawa ochrony środowiska zawsze powszechnie akceptowano istnienie instytucji odpowiedzialności administracyjnej, wyrażającej się w tym, iż podmiot korzystający ze środowiska w sposób naruszający prawne zasady takiego korzystania ponosi odpowiedzialność administracyjną niezależnie od odpowiedzialności cywilnej lub karnej.

Według J. Bocia odpowiedzialnością administracyjną w ochronie środowiska jest regulowana przez prawo możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu z powodu jego działalności naruszającej stan środowiska środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach¹. Natomiast A. Lipiński definiuje tę odpowiedzialność jako ustalone przez organ administracji publicznej nakazy i zakazy określonego zachowania się, przede wszystkim w postaci cofnięcia lub ograniczenia zakresu decyzji zezwalającej na wykorzystywanie środowiska i jego zasobów w oznaczony sposób, nakazu wykonania stosownych urządzeń ochronnych, usunięcia stwierdzonych uchybień lub ich szkodliwych następstw².

Podkreślić jednak należy, iż o istnieniu odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska przesądził ostatecznie sam ustawodawca, wyodrębniając w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. z 2008 r.

Dr RAFAŁ ŁYŻWA – prokurator Prokuratury Okręgowej w Kielcach; e-mail: r.lyzwa@wp.pl

¹ J. B o ć, K. N o w a c k i, E. S a m b o r s k a - B o ć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2000, s. 323.

² *Elementy prawa ochrony środowiska*, Kraków 2001, s. 240.

Dz. U. Nr 25, poz. 150 ze zm.) w ramach tytułu VI dział zatytułowany „Odpowiedzialność administracyjna”.

Zgodnie z art. 362 ust. 1 p.o.ś. jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek:

1. ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia,
2. przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Przyjęte rozwiązanie wskazuje zatem na prewencyjny charakter tego rodzaju odpowiedzialności. Nie zawsze jednak z przyczyn obiektywnych organ administracyjny będzie mógł z niego skorzystać. Ustawodawca przewidział w takich sytuacjach możliwość nałożenia na określony podmiot przez organ ochrony środowiska obowiązku uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód, jakie wynikły z naruszenia stanu środowiska. W związku z tym można tu również dopatrywać się kompensacyjnego charakteru tej odpowiedzialności.

Odpowiedzialność administracyjna może być przedmiotem postępowania wszczynanego wyłącznie z urzędu, co w przypadku postępowań administracyjnych z zakresu ochrony środowiska jest regułą. Kwestią dyskusyjną pozostaje, czy odpowiedzialność administracyjna w zakresie tych spraw stoi wyłącznie na straży interesu publicznego oraz czy podmioty inne niż te, na które mają być nałożone obowiązki wskazane w ustawie, mogą posiadać status strony. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie podmioty prawa, które czują się poszkodowane w związku z prowadzeniem działalności przez inne podmioty z naruszeniem ochrony środowiska, nie mają uprawnienia do wystąpienia przed organami administracji z żądaniem wszczęcia określonego postępowania administracyjnego w celu ochrony ich interesu indywidualnego i nie przysługuje im również status strony. Zdaniem tego sądu przepis art. 375 w związku z art. 362 p.o.ś wskazuje bowiem jednoznacznie, iż indywidualne prawa podmiotowe z zakresu ochrony środowiska nie mogą być chronione poprzez wszczęcie konkretnych postępowań administracyjnych, służących zapewnieniu ich ochrony. Ustawodawca wyłączył możliwość ich prowadzenia, ale jednocześnie wskazał sposób ochrony takiego interesu na podstawie art. 323 p.o.ś. w drodze roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. W prawie ochrony środowiska dokonano zatem systematyzacji zagadnień związanych ze środkami odpowiedzialności cywilnej i administracyjnej, które w sposób wyraźny zostały

rozgraniczone³. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, według którego „interes indywidualny podmiotów narażonych na określone uciążliwości, na skutek naruszenia wymagań ochrony środowiska, chroniony jest właściwymi roszczeniami, które mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi”⁴. Stanowiska tego w żaden sposób nie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ocenie którego przepis art. 375 p.o.ś. ani też żaden inny przepis tej ustawy nie wyłącza stosowania art. 28 K.p.a. w sprawach prowadzonych na podstawie przepisów zamieszczonych w dziale „Odpowiedzialność administracyjna”, a co za tym idzie, właściciel nieruchomości położonej w zasięgu negatywnego oddziaływania na środowisko ma przymiot strony w rozumieniu art. 28 K.p.a. w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest ograniczenie oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia bądź przywrócenie środowiska do stanu właściwego⁵. W innym orzeczeniu ten sam sąd wyraźnie zaznaczył, iż art. 375 p.o.ś. mówi jedynie o wszczęciu postępowania i w żaden sposób nie ogranicza kręgu podmiotów, którym przysługuje przymiot strony i tym samym nie może on stanowić podstawy do oceny, komu przysługują uprawnienia strony w danym postępowaniu. Sąd ten podkreślił, iż odpowiedzialność administracyjna w świetle p.o.ś. jest jednym z trzech rodzajów odpowiedzialności, obok cywilnej i karnej. Chociaż różnią się one między sobą rolą, metodami i instrumentami prawnymi, to jednak nie wkluczają się wzajemnie, lecz przeciwnie – uzupełniają. Wobec tego sytuacja, w której właściciel nieruchomości położonej w zasięgu negatywnego oddziaływania na środowisko może wystąpić do sądu powszechnego z roszczeniem cywilnoprawnym, nie wyklucza możliwości skorzystania przez niego ze środków ochrony w postępowaniu administracyjnym⁶.

Przechodząc z kolei do omówienia podstawowych instrumentów odpowiedzialności administracyjnej należy wskazać, iż zalicza się do nich decyzje zobowiązujące dany podmiot do ograniczenia oddziaływania na środowisko i przywrócenia go do stanu poprzedniego oraz decyzje o wstrzymaniu działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę

³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 listopada 2008 r., II SA/OI 761/08, Lex nr 487996.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2006 r., IV SA/WA 739/06, Lex 243081.

⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 września 2009 r., II OSK 1357/08, ONSAiWSA 2011/2/33.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2010 r., II OSK 1792/09, Lex 787128.

fizyczną lub o wstrzymaniu ruchu instalacji. Ponadto należy tu wymienić również decyzje cofające bądź ograniczające uzyskane wcześniej uprawnienia do korzystania ze środowiska. Wspólną ich cechą jest niewątpliwie to, iż wszystkie one mają charakter sankcyjny.

Odpowiedzialność administracyjna jest z zasady odpowiedzialnością obiektywną, a zatem niezależną od winy podmiotu zobowiązanego. Trybunał Konstytucyjny (np. w wyroku z 29 kwietnia 1998r. sygn. akt K 17/97) uznał takie rozwiązanie za zgodne z Konstytucją RP. Ponoszą ją przede wszystkim osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Natomiast wyjątkowo dotyczy ona osób fizycznych. Ma to z reguły związek z prowadzeniem przez nie działalności gospodarczej⁷.

J. Jerzmański zwraca też uwagę na rozmaite formy odpowiedzialności administracyjnej, przez które rozumie różnego rodzaju środki administracyjne, jakie mogą być stosowane przez organy administracyjne w odpowiedzi na naruszenie wymogów ochrony środowiska, negatywne oddziaływanie na środowisko, a także w wypadku naruszeń postanowień aktów generalnych i indywidualnych z zakresu ochrony środowiska. Autor ten wyróżnia dwie podstawowe grupy wspomnianych wyżej form odpowiedzialności administracyjnej:

1. zadośćuczynienie administracyjne oraz zapobieganie i naprawienie szkód w środowisku,
2. różne formy wstrzymania działalności, w tym cofnięcie lub ograniczenie decyzji⁸.

1. ZADOŚĆUCZYNIENIE ADMINISTRACYJNE

Zadośćuczynienie administracyjne zostało uregulowane w art. 362 p.o.ś. i polega na tym, że jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, to odpowiedni organ ochrony środowiska może nałożyć na niego w drodze decyzji administracyjnej obowiązek polegający na:

- ograniczeniu oddziaływania na środowisko,
- przywróceniu środowiska do stanu właściwego.

⁷ *Odpowiedzialność administracyjna*, [w:] *Institucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 399-400.

⁸ Tamże, s. 402-403.

Ustawa nie wymaga przy tym, aby zachowanie sprawcy takiego naruszenia było zawinione ani nawet bezprawne. Chodzi tu zatem o obiektywny stan negatywnego oddziaływania. Natomiast, gdy nie ma chociażby z powodów technicznych możliwości nałożenia wymienionych wyżej obowiązków, organ administracyjny może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetu właściwej gminy kwoty pieniężnej, odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska. J. Jerzmański dostrzega w tym *sui generis* odpowiednik odpowiedzialności cywilnej. Zwraca on również uwagę na istotną kwestię związaną z obliczaniem tak rozumianego zadośćuczynienia administracyjnego. Prawo ochrony środowiska nie wskazuje, w jaki sposób należy obliczać wysokość tych szkód. Nie można zatem w sposób jednoznaczny stwierdzić, czy chodzi w tym wypadku wyłącznie o szkodę o charakterze majątkowym⁹.

Zastosowanie wspomnianego instrumentu prawnego oczywiście nie wyklucza dochodzenia naprawienia szkody na drodze cywilnoprawnej. Jeżeli dodatkowo takim zachowaniem sprawca wypełni znamiona ustawowe wykroczenia lub przestępstwa przeciwko środowisku, może być ponadto pociągnięty do odpowiedzialności karnej.

2. ZAPOBIEGANIE I NAPRAWIANIE SZKÓD W ŚRODOWISKU

Z kolei problematyka związana z zapobieganiem i naprawianiem szkód w środowisku znalazła swoje ujęcie w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493). Ustawa ta dokonała transpozycji do polskiego prawa dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu 2004/35/WE.

Zgodnie z treścią art. 2 ust 1 i 2 ustawy jej przepisy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkód w środowisku:

1. spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku;
2. spowodowanych przez inną działalność niż ta, o której mowa w pkt.1, podmiotu korzystającego ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych

⁹ Tamże, s. 403.

lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska oraz do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, wywołanych emisją rozproszoną, pochodzącą z wielu źródeł (oczywiście, o ile możliwe jest ustalenie związku przyczynowego między bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku lub szkodą w środowisku a działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska).

Z kolei ustawa nie ma zastosowania:

1. jeżeli od emisji lub zdarzenia, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku, upłynęło więcej niż 30 lat,

2. jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez:

a) konflikt zbrojny, działania wojenne, wojnę domową lub powstanie zbrojne,

b) katastrofę naturalną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 i Nr 74, poz. 676 oraz z 2006 r. Nr 50, poz. 360 i Nr 191, poz. 1410),

c) działalność, której głównym celem jest obrona narodowa, bezpieczeństwo międzynarodowe lub której celem jest ochrona przed klęską żywiołową.

Ponadto przepisów ustawy nie stosuje się do:

1. szkód jądrowych w zakresie uregulowanym w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276);

2. gospodarki leśnej prowadzonej zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, o której mowa w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, ze zm.)

Przepisy ustawy nie odnoszą się jednak do szkody w tradycyjnym ujęciu cywilistycznym. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 pkt. 11 przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

a) w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze

zm.) lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w rozumieniu p.o.ś.

b) w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,

c) w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.

Jak zaznacza B. Rakoczy, ustawodawca na gruncie omawianej ustawy po raz pierwszy zdefiniował pojęcie szkody. Znaczenie tej definicji będzie miało zatem duże znaczenie nie tylko dla prawa ochrony środowiska, ale również dla całego systemu prawnego. Autor ten podkreśla jednak, iż pojęcie szkody w środowisku różni się od pojęcia szkody, którym ustawodawca posługuje się w przepisach Kodeksu cywilnego. Jest niewątpliwie węższe, obejmuje zasadniczo trzy elementy: gatunki i siedliska ochronne, powierzchnię ziemi i wody. W praktyce oznacza to, iż nie w każdym wypadku naruszenia środowiska będzie można mówić o szkodzie w rozumieniu wyżej wymienionej ustawy¹⁰.

Odpowiedzialność przewidziana w tej ustawie ma formę odpowiedzialności administracyjnoprawnej, nie zaś cywilnej. Egzekwowanie obowiązków od sprawców szkód dokonywane jest przez organy administracji za pomocą rozstrzygnięć władczych w postaci decyzji administracyjnych.

Organy administracji podejmują odpowiednie działania z urzędu, a poszkodowani i organizacje ekologiczne mogą jedynie zwracać się do właściwego organu z żądaniem podjęcia stosownych czynności. Sami nie mogą bowiem występować bezpośrednio z roszczeniem w stosunku do sprawcy. Organ ochrony środowiska jest natomiast obowiązany przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody.

Jak zauważa J. Jerzmański, celem tej ustawy jest realizacja zasady „zanieczyszczający płaci”. Oparta jest ona na naczelnej regule, zgodnie z którą podmiot gospodarczy, wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku lub powodujący bezpośrednie zagrożenie taką szkodą, pozostaje za nie finansowo odpowiedzialny. Chodzi tu zatem o skłonienie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą do podejmowania takich działań, które będą zmierzać do minimalizacji ryzyka wyrządzenia szkody w środowisku¹¹.

¹⁰ *Szkoda w środowisku a szkoda wyrządzona oddziaływaniem na środowisko*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 331.

¹¹ J e r z m a ń s k i, *Odpowiedzialność...*, s. 404.

Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje zarówno zapobieganie, jak i naprawianie szkód w środowisku. Z kolei zakres podmiotowy jest ograniczony i obejmuje w pierwszej kolejności podmioty korzystające ze środowiska, które prowadzą jeden ze wskazanych enumeratywnie w art. 3 ustawy rodzaj działalności (np. w zakresie zbierania odpadów czy też ich transportu, wymagający uzyskania zezwolenia przewidzianego w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243). Podmioty te, które można określić mianem kwalifikowanych, ponoszą odpowiedzialność na zasadzie ryzyka. W odniesieniu zaś do pozostałych podmiotów korzystających ze środowiska, mogą one zostać pociągnięte do odpowiedzialności w wypadku prowadzenia innych rodzajów działalności, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych. W tej sytuacji jednak ich odpowiedzialność oparta jest na zasadzie winy.

Obowiązki sprawcy szkody w środowisku lub zagrożenia jej powstaniem sprowadzają się do działań naprawczych oraz zapobiegawczych.

Przez działania naprawcze należy rozumieć wszelkie działania – w tym ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie (w szczególności oczyszczanie gleby i wody, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków) – prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej i walorów krajobrazowych na danym terenie. Z kolei działaniami zapobiegawczymi są takie, które podmiot korzystający ze środowiska podejmuje w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowanie lub ograniczenie emisji. Jeżeli jednak bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane, pomimo podjęcia i przeprowadzenia działań zapobiegawczych, względnie wystąpiła już szkoda w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt odpowiedniemu organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

Podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany uzgodnić warunki przeprowadzenia działań naprawczych z organem ochrony środowiska. Uzgodnienie to następuje w drodze decyzji administracyjnej określającej:

1. stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko,
2. zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych,

3. termin rozpoczęcia i zakończenia działań naprawczych.

Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmie działań zapobiegawczych i naprawczych, organ ochrony środowiska, w drodze decyzji, nakłada na niego obowiązek przeprowadzenia tych działań. W decyzji, o której mowa, organ ochrony środowiska określa:

1. zakres i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych, w tym czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko,
2. stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko,
3. zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych,
4. termin wykonania obowiązku, o którym wyżej mowa.

3. WSTRZYMANIE DZIAŁALNOŚCI ZAGRAŻAJĄCEJ ŚRODOWISKU

Inną formą odpowiedzialności administracyjnej, przewidzianą w różnych przepisach z zakresu ochrony środowiska, zwłaszcza w p.o.ś., ustawie o odpadach, prawie geologicznym i górnictwie oraz prawie wodnym, jest wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku. Następuje ona na podstawie decyzji administracyjnej, której wydanie musi być poprzedzone stwierdzeniem naruszenia jednego z podstawowych obowiązków ochronnych. Decyzja taka zawiera w swojej treści nakaz wstrzymania prowadzenia określonej działalności, naruszającej wymagania ochrony środowiska. Podkreślić jednak należy, iż nie ma on charakteru całkowitego zakazu prowadzenia danej działalności, ale dotyczy zasadniczo tymczasowego zakazu kontynuowania konkretnych działań, które zostały uznane za sprzeczne z wymaganiami ochrony środowiska. Celem wydania takiej decyzji jest zapobieżenie możliwości powstania bądź poszerzenia zakresu szkody. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest zatem możliwość wznowienia prowadzonej uprzednio działalności, jeśli wyeliminowane zostaną przyczyny jej wstrzymania.

Zgodnie z treścią art. 364 p.o.ś jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu, lub zdrowiu ludzi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska. Zakres tego przepisu odnosi się zarówno do podmiotów wymagających pozwolenia na korzystanie ze środowiska, jak i tych, które takiego pozwolenia nie wymagają. Należy stwierdzić, iż przedmiotowo przepis ten dotyczy każdej działalności, która powoduje

pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu i zdrowiu ludzi. Ustawodawca nie wskazał jednak kryteriów „pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach” ani definicji „zagrożenia zdrowia i życia”, dlatego w każdej sprawie ta ocena musi być przeprowadzona indywidualnie i właściwie uzasadniona ze wskazaniem, jakie powody złożyły się na zakwalifikowanie pogorszenia stanu środowiska do „znacznych” rozmiarów, w odróżnieniu od rozmiarów „nieznacznych” oraz jakie okoliczności przesądziły o ocenie, że dany wpływ na środowisko zagraża życiu lub zdrowiu ludzi¹². Nie jest wymagane, aby pogorszenie stanu środowiska lub zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi w zakresie, o jakim mowa w art. 364 p.o.ś, było zawinione ani nawet bezprawne.

Wstrzymanie działalności następuje na podstawie decyzji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska. W wypadku instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego wystarczy, gdy są one eksploatowane bez takiego pozwolenia (art. 365 ust. 1 p.o.ś.). Organ administracyjny nie bada wówczas stopnia zagrożenia, o którym wyżej mowa. Podobna sytuacja zachodzi w odniesieniu do nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji związanych z przedsięwzięciem zaliczonym do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli organ administracyjny stwierdzi nieprawidłowości w zakresie wymagań ochrony środowiska (art. 365 ust. 2 p.o.ś.).

We wszystkich omawianych wyżej wypadkach decyzje wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska mają charakter obligatoryjny i nadaje im się rygor natychmiastowej wymagalności.

W sytuacji, gdy nastąpiła poprawa wpływu na środowisko, po stwierdzeniu, że przyczyny wstrzymania działalności ustały – z mocy art. 372 ust. p.o.ś. uprawniony organ na wniosek zainteresowanego wyraża zgodę na podjęcie wstrzymanej działalności.

Z kolei fakultatywne wstrzymanie działalności jest dokonywane, jeśli nastąpi eksploatacja instalacji bez wymaganego pozwolenia emisyjnego, czy też dojdzie do naruszania warunków decyzji określającej wymagania dotyczące funkcjonowania instalacji wymagającej zgłoszenia oraz niezgłoszenia instalacji przez podmiot korzystający ze środowiska lub eksploatacji instalacji niezgodnie z informacją zawartą w zgłoszeniu. Przed wydaniem takiej decyzji

¹² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2005 r., OSK 176/04, Lex nr 190602.

uprawniony organ może na wniosek zainteresowanego wydać decyzję ustalającą termin usunięcia naruszeń i dopiero w wypadku niewykonania tego obowiązku w określonym terminie. Fakultatywny charakter takiej decyzji nie oznacza jednak, iż jest ona decyzją uznaniową. Powinna być bowiem wydawana jedynie wówczas, gdy organ orzekający w sposób niebudzący żadnych wątpliwości wykaże, iż w sprawie faktycznie zachodzi przesłanka, o której mowa w art. 367 ust. 3 p.o.ś.¹³

Należy dodać, iż przewidziana w art. 367 ust. 2 p.o.ś. możliwość wydania, na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska, decyzji ustalającej termin usunięcia naruszenia ma jedynie na celu zapobieżenie wstrzymaniu użytkowania instalacji w konkretnym indywidualnym wypadku. W żadnym zaś razie nie sanuje stanu niezgodnego z prawem użytkowania, w tym braku wymaganego pozwolenia¹⁴. W wypadku nieusunięcia naruszenia w ustalonym terminie wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu eksploatacji instalacji.

Podobnie jak w przypadku decyzji o charakterze obligatoryjnym, gdy nastąpi poprawa wpływu na środowisko i po stwierdzeniu, iż przyczyny wstrzymania ustały, właściwy organ na wniosek zainteresowanego wydaje decyzję o wyrażeniu zgody na podjęcie wstrzymanej uprzednio działalności.

Wstrzymanie działalności na podstawie decyzji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska przewiduje również ustawa o odpadach. Zgodnie z treścią art.13 ust. 6 tej ustawy w razie niedopełnienia przez posiadacza odpadów, prowadzącego odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, obowiązków wskazanych w tym artykule (np. unieszkodliwianie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami spełniającymi określone wymagania), wojewódzki inspektor ochrony środowiska, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska lub zdrowia i życia ludzi, może wydać decyzję o wstrzymaniu tej działalności. Na wniosek posiadacza odpadów, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, w drodze decyzji, ustalić termin do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Nie może być on jednak dłuższy niż rok od dnia doręczenia decyzji.

Jeśli posiadacz odpadów nie dokona usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie, wówczas wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu działalności związanej z odzyskiem lub unieszkodli-

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2006 r., IV SA/Wa 1097/06, Lex nr 337033.

¹⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 września 2009 r., II SA/Łd 386/09, Lex nr 550297.

wianiem odpadów. Jeżeli natomiast ustały przyczyny wstrzymania działalności, wojewódzki inspektor ochrony środowiska na wniosek zainteresowanego wyraża, w drodze decyzji, zgodę na podjęcie wstrzymanej działalności. Zastosowane na gruncie ustawy o odpadach rozwiązania są zatem analogiczne do tych, jakie ustawodawca przewidział na gruncie p.o.ś.

Innym aktem prawnym regulującym kwestie wstrzymania prowadzonej działalności jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.). Zgodnie z treścią art. 173 ust. 1 ustawy właściwy organ nadzoru górniczego (np. dyrektor okręgowego urzędu górniczego), jeśli stwierdzi wykonywanie działalności bez koncesji, wydaje decyzję o wstrzymaniu takiej działalności. Decyzja organu ma w tym wypadku charakter obligatoryjny. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o wstrzymaniu działalności wszczyna się z urzędu.

Inną sytuację związaną z wydawaniem decyzji o wstrzymaniu działalności przewiduje art. 171 ust. 1 pkt. 2 ustawy, zgodnie z którym organ nadzoru górniczego przy wykonywaniu nadzoru i kontroli w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska, może w całości lub w części wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń, określając warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń. Taka decyzja podlega rygorowi natychmiastowej wykonalności.

4. ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE I OPŁATY PODWYŻSZONE

Na zakończenie rozważań poświęconych problematyce odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska należy również wspomnieć o administracyjnych karach pieniężnych i opłatach podwyższonych, które, choć nie zostały wprost zaliczone przez ustawodawcę do środków odpowiedzialności administracyjnej, to jednak są bezpośrednio z nią związane. Umieszczono je w odrębnym tytule V ustawy p.o.ś. pośród środków finansowo-prawnych.

Ponoszenie kar pieniężnych związane jest z przypadkami, kiedy dany podmiot narusza warunki korzystania ze środowiska, określone w pozwoleniach, lub wynikające bezpośrednio z mocy prawa. Jeżeli natomiast podmiot korzystający ze środowiska w ogóle nie ma pozwolenia na korzystanie ze środowiska, będzie obowiązany do ponoszenia opłat podwyższonych.

Ustawodawca w art. 298 p.o.ś. i następnych wprowadził pięć rodzajów administracyjnych kar pieniężnych za:

1. przekroczenie określonych w pozwoleniach zintegrowanych lub emisyjnych ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzonych do powietrza,
2. przekroczenie określonych w pozwoleniach zintegrowanych lub wodnoprawnych warunków dotyczących ścieków,
3. przekroczenie określonej w pozwoleniach zintegrowanych lub wodnoprawnych ilości pobranej wody,
4. naruszenie warunków decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów albo decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów,
5. przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu.

Organem właściwym rzeczowo do wymierzenia kar pieniężnych za przekroczenia określone w przepisie art. 298 ust. p.o.ś. jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska, działający na podstawie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Zgodnie z art. 276 ust. 1 p.o.ś. podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska. Z kolei w art. 292 p.o.ś. ustawodawca uregulował opłaty podwyższone za wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów oraz za pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi w przypadku braku stosownego pozwolenia. Wymaga podkreślenia, iż odpowiedzialność ta nie jest uzależniona od skutków wywołanych w środowisku przez użytkowanie instalacji bez wymaganego pozwolenia. Stwierdzenie przez właściwy organ powstania takiej szkody może łączyć się z obowiązkiem poniesienia przez użytkującego instalację, odrębnej i dodatkowej odpowiedzialności na podstawie innych przepisów¹⁵.

W przepisach p.o.ś. nie ma określenia jakichkolwiek podstaw pozwalających na odstąpienie od obowiązku ponoszenia opłat podwyższonych. Skoro zatem przepisy nie przewidują możliwości odstąpienia od obowiązku wniesienia opłat podwyższonych, oznacza to, iż taka była wola ustawodawcy i w związku z tym nie mogą być one wyinterpretowane. Ten stan rzeczy rodzi daleko idące konsekwencje prawne. Nawet bowiem w sytuacji, w której brak pozwolenia mógł zostać spowodowany przez okoliczności leżące po stronie organu właściwego w przedmiocie wydania pozwolenia, nie będzie to miało wpływu na naliczenie opłat podwyższonych. System prawny jest bowiem w założeniu kompletny i w sytuacji nieprawidłowości w pracach orga-

¹⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 września 2009 r., II SA / Łd 386/09, Lex nr 550297.

nów upoważnionych do wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska powinny znajdować zastosowanie środki dyscyplinujące (np. zażalenie na niezalatwienie sprawy w terminie, o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a.), a jeżeli strona w wyniku działania (lub bezczynności) organu administracji poniesie określoną szkodę, to będzie mogła dochodzić odszkodowania od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Obciążenie podmiotu korzystającego ze środowiska opłatami podwyższonymi nie oznacza zatem, iż w każdym wypadku będzie on obciążony negatywnymi konsekwencjami błędów w funkcjonowaniu organów administracji. Za koniecznością poniesienia opłaty podwyższonej przemawiają również względy natury systemowej, bowiem odstąpienie od obowiązku poniesienia opłaty podwyższonej w takiej sytuacji stanowiłoby wyjątek od reguły, a te zgodnie z zasadami wykładni nie mogą być wyinterpretowywane¹⁶.

W ocenie W. Radeckiego pod nazwą opłat podwyższonych również kryją się kary, ale nie za naruszenie warunków decyzji, lecz za brak wymaganej decyzji. Zdaniem tego autora o zaliczeniu opłat podwyższonych do kategorii kar administracyjnych zdecydowała istota tego instrumentu prawnego, nie zaś nazwa nadana mu przez ustawodawcę¹⁷.

Administracyjne kary pieniężne zostały ponadto uregulowane w innych aktach prawnych. Należy tu wskazać w szczególności:

1. ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubażających warstwę ozonową (Dz. U. Nr 121, poz. 1263, ze zm.),
2. ustawę z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. Nr 122, poz. 695),
3. ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666, ze zm.),
4. ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859, ze zm.),
5. ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495, ze zm.)
6. ustawę o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.).

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2009 r., IV SA /Wa 201/09, Lex nr 557218.

¹⁷ *Odpowiedzialność karna*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 443.

Zdaniem W. Radeckiego administracyjne kary pieniężne i opłaty podwyższone należy zaliczyć do instrumentów odpowiedzialności karnej, obok odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia. Dla uzasadnienia takiego stanowiska wskazuje on na ustawę o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, która uzależnia odpowiedzialność za delikt od winy i przez to nakazuje odmienne spojrzenie na charakter administracyjnych kar pieniężnych. W jego ocenie trudno bezwarunkowo zgodzić się z zarysowaną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyrażoną np. w wyroku z 7 lipca 2009 r. sygn. akt K 13/08, dotyczącym kar z ustawy o rybołówstwie, według której kary, będące środkami przymusu administracyjnego nie mieszczą się w systemie odpowiedzialności karnej, nie są objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, ich wymierzanie przez organy administracji decyzjami administracyjnymi nie może budzić zastrzeżeń konstytucyjnoprawnych, a kontrola sądów administracyjnych jest wystarczającą gwarancją prawa do sądu. Autor zwraca bowiem uwagę na fakt, iż wyrok ten zapadł niejednomyślnie, a przegłosowany sędzia wykazał w uzasadnieniu, że w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym powinny znajdować zastosowanie odpowiednie gwarancje, które konstytucja wiąże z odpowiedzialnością karną, a sądy administracyjne, orzekające w tego typu postępowaniach, nie spełniają warunku pełnej jurysdykcji sądowej¹⁸.

Regulacje prawne odnoszące się do odpowiedzialności administracyjnej, przewidziane w ustawie Prawo ochrony środowiska, nie mają charakteru kompleksowego. Dodatkowo zostały one zawarte jeszcze w innych aktach prawnych, w szczególności takich, jak ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.) oraz ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243). Takie rozwiązanie świadczy jednak nie tyle o niekonsekwencji ustawodawcy, ile uwzględnienia pewną specyfikę i odrębność materii stanowiącej przedmiot regulacji we wspomnianych aktach prawnych.

Podsumowując powyższe rozważania wypada podkreślić, iż ustawodawca przewidział odpowiedzialność administracyjną jako jeden z trzech filarów, obok odpowiedzialności karnej i cywilnej, na których oparł on ochronę środowiska w Polsce. Chociaż każda z nich charakteryzuje się inną rolą, metodami oraz instrumentami prawnymi, to jednak należy zaznaczyć, iż nie wykluczają się one wzajemnie, lecz w pełni uzupełniają.

¹⁸ R a d e c k i, *Odpowiedzialność karna...*, s. 447-448.

BIBLIOGRAFIA

- B o ć J., N o w a c k i K., S a m b o r s k a - B o ć E., Ochrona środowiska, Wrocław 2000.
- J e r z m a ń s k i J., Odpowiedzialność administracyjna, [w:] Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy, red. W. Radecki, Warszawa 2010.
- L i p i ń s k i A., Elementy prawa ochrony środowiska, Kraków 2001.
- R a d e c k i W., Odpowiedzialność karna, [w:] Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy, red. W. Radecki, Warszawa 2010.
- R a k o c z y B., Szkada w środowisku a szkoda wyrządzona oddziaływaniem na środowisko, [w:] Wybrane problemy prawa ochrony środowiska, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010.

ADMINISTRATIVE LIABILITY IN ENVIRONMENTAL PROTECTION

S u m m a r y

Aside from civil and penal liability, administrative liability constitutes one of three basic types of liability upon which environmental protection is based in Poland.

The doctrine of environmental protection has always accepted the institution of administrative liability manifest in the fact that an entity that uses the environment unlawfully bears administrative liability regardless of civil or penal liability. The former was ultimately codified on 27 April 2001 in Law on Environmental Protection (i.e. Dziennik Ustaw [Journal of Laws] of 2008, No. 25, Item 150 as amended) as part of Title VI, section entitled "Administrative liability."

Administrative liability can be the subject of proceedings instituted *ex officio* only, which is the case for administrative proceedings concerning environmental protection. It is realized by means of relevant legal instruments i.e. decisions obliging a given entity to limit his impact on the environment and restore it to the former state, decisions to halt the activity or operation of installation of a legal entity or physical person using the environment, and decisions withdrawing or restricting previously obtained rights to use the environment. In principle, this is objective liability, therefore independent of the guilt.

One can distinguish two basic forms of administrative liability:

- 1) administrative compensation as well as prevention and redressing harm to the environment,
- 2) halting activity, including withdrawing or restricting the existing decisions.

Legal regulations concerning administrative liability provided by Law on Environmental Protection are not comprehensive, though. More regulations can be found in other acts, especially the law of 9 June 2011 "Geology and mining law" (Journal of Laws No. 163, Item 981 as amended) and the law of 27 April 2001 on waste material (Journal of Laws [2010], No.

185, Item 1243), which does not demonstrate inconsistency of law in this respect but rather points to the unique character of the subject matter.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska, instrumenty odpowiedzialności administracyjnej, zadośćuczynienie administracyjne, zapobieganie i naprawianie szkód w środowisku, wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku, administracyjne kary pieniężne i opłaty podwyższone.

Key words: administrative liability in environmental protection, instruments of administrative liability, administrative compensation, prevention and redressing harm to environment, halting environment-threatening activity, administrative fines and raised fees.