

# Aleksandra Kozłowska

---

## Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska

---

Studenckie Zeszyty Naukowe 9/12, 28-34

---

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska

Artykuł 86 Konstytucji RP mówi: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie”. O zasadach i rodzajach tej odpowiedzialności dowiadujemy się z ustawy – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (dalej: PrOchŚr). Wymienia ona trzy postacie odpowiedzialności: cywilną, karną i administracyjną. Jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że prawo ochrony środowiska jest w znacznej mierze regulowane metodami administracyjnymi, to najważniejszą formą odpowiedzialności powinna być właśnie ta ostatnia.

Trudno jest jednak jednoznacznie zdefiniować to pojęcie. Według Jana Bocia, odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska, to regulowana prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu, z powodu jego działalności naruszającej stan środowiska, środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach.<sup>1</sup>

Aleksander Lipiński określa ją jako ustalone przez organ administracji publicznej nakazy (zakazy) określonego zachowania się, zwłaszcza w postaci cofnięcia (ograniczenia) zakresu decyzji zezwalającej na wykorzystywanie środowiska (jego zasobów) w oznaczony sposób, nakazu wykonania stosownych urządzeń ochronnych, usunięcia stwierdzonych uchybień czy też ich szkodliwych następstw.<sup>2</sup>

Przesłankami tak pojętej odpowiedzialności są przede wszystkim działania podmiotów korzystających ze środowiska, które negatywnie wpływają na środowisko, powodują pogorszenie jego stanu w znacznych rozmiarach lub zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi.

Podmiotami korzystającymi ze środowiska są, według art. 3 pkt 20 PrOchŚr:

- przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.), (dalej: PrDzGosp);

---

<sup>1</sup> J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2000, s. 325.

<sup>2</sup> A. Lipiński, *Elementy prawa ochrony środowiska*, Kraków 2001, s. 240.

- art. 2 ust. 2 PrDzGosp przez przedsiębiorcę rozumie osobę fizyczną, osobę prawną oraz nie mającą osobowości prawnej spółkę prawa handlowego, która zawodowo, we własnym imieniu podejmuje i wykonuje działalność gospodarczą, którą jest w rozumieniu ustawy zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły;
- za przedsiębiorców art. 2 ust. 3 uznaje także wspólników spółki cywilnej, w zakresie wykonywania przez nich działalności gospodarczej,
- osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa, rybactwa śródlądowego, oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki,
- jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy – Prawo działalności gospodarczej,
- osoby fizyczne niebędące podmiotami, o których mowa w Prawie działalności gospodarczej, korzystające ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Rozróżnienie ze względu na podmioty ponoszące odpowiedzialność ma to znaczenie, że odpowiedzialność karną mogą ponosić tylko osoby fizyczne, a odpowiedzialność cywilną i administracyjną także osoby prawne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej.<sup>3</sup>

Podmioty te ponoszą odpowiedzialność bez względu na winę, tzw. odpowiedzialność obiektywna. Zasada „nie ma kary bez winy” obowiązuje tylko wtedy, gdy podmiotem odpowiedzialności jest człowiek, a nie osoba prawna. Żaden przepis Prawa ochrony środowiska nie wskazuje, że przesłanką wymierzenia kary musi być wina zakładu<sup>4</sup> czy przedsiębiorstwa.

Orzecznictwo NSA stoi na stanowisku, że odpowiedzialność z tytułu kar pieniężnych ma taki obiektywny charakter. Wskazują na to następujące wypowiedzi:

- przepisy ustanawiają bezwzględny obowiązek wymierzania kar pieniężnych, jeśli tylko zostanie ustalony fakt odprowadzania do wód nadmiernie zanieczyszczonych ścieków; nie ma tu znaczenia ani „wina”, ani „brak winy”;<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 80.

<sup>4</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław 1985, s. 113.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1983 r., I SA 1517/83, niepubl.

- wymierzenie kary pieniężnej następuje za sam fakt wprowadzenia do wód ścieków nieodpowiadających wymaganym warunkom, bez względu na przyczyny i okoliczności, które do tego doprowadziły;<sup>6</sup>
- kary pieniężne wymierzane są bez względu na przyczynę przekroczenia norm dopuszczalnych zanieczyszczeń powietrza;<sup>7</sup>
- tłumaczenie ukaranego, że nie ponosi winy za istniejące przekroczenia, pozostaje bez wpływu na ocenę legalności decyzji.<sup>8</sup>

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał, iż w odniesieniu do kary administracyjnej, dla jej wymierzenia musi wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość obrony i wykazywania, że nie dopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności.<sup>9</sup> W innym orzeczeniu TK zaakcentował, że kary pieniężne spotykane m.in. w Prawie ochrony środowiska nie mają charakteru grzywnien<sup>10</sup>, które są sankcją charakterystyczną dla prawa karnego.

Podstawę nakładania kar finansowych stanowi naganne zachowanie podmiotów, jednak nie ma konieczności dowodzenia winy, a jedynie stwierdzenie faktu naruszenia prawa bądź wymogów decyzji administracyjnej.

### Sankcje

W tytule V ustawy – Prawo ochrony środowiska „Środki finansowo–prawne” zostały umieszczone finansowe formy odpowiedzialności administracyjnej, takie jak opłaty podwyższone i administracyjne kary pieniężne.

Podmioty korzystające ze środowiska obowiązane są na mocy art. 275 PrOchŚr do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska w przypadku:

- wprowadzania gazów lub płynów do powietrza (art. 273 ust. 1 pkt 1 PrOchŚr),
- wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi (art. 273 ust. 1 pkt 2 PrOchŚr),
- poboru wód (art. 273 ust. 1 pkt 3 PrOchŚr),

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 1986 r., IV SA 704/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 66.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 6 maja 1982 r., SA 74/82, Rz. Nr 31 z 7 II 1983.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 1982 r., I SA 579/82, Rz. Nr 31 z 7 II 1983.

<sup>9</sup> Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U. 7/93, Orzecznictwo TK z 1994 r., Część I, Warszawa 1994, poz. 5.

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K. 17/97, Orzecznictwo TK rok 1998, Warszawa 1999, poz. 8.

— składowania odpadów (art. 273 ust. 1 PrOchŚr).

Natomiast osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami, ponoszą opłaty za korzystanie ze środowiska tylko w zakresie, w jakim korzystanie wymaga pozwolenia na wprowadzenie substancji lub energii do środowiska oraz pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne (art. 284 ust. 2 PrOchŚr).

Artykuł 276 ust. 1 PrOchŚr wprowadza sankcję, za brak wymaganego pozwolenia lub innej decyzji na korzystanie ze środowiska, w postaci opłaty podwyższonej. Z art. 292<sup>33</sup> i art. 293 ust. 1 i 2 PrOchŚr wynika, że podmiot korzystający ze środowiska obciąża się opłatą w przypadku braku pozwolenia na:

- wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów,
- pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- składowanie i magazynowanie odpadów.

Podmioty korzystające ze środowiska są również obowiązane do ponoszenia administracyjnej kary pieniężnej za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzją w zakresie wprowadzania gazów lub płynów do powietrza, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, poboru wód i składowania odpadów, a także w zakresie magazynowania odpadów i emitowania hałasu do środowiska (art. 273 ust. 2 i art. 275 PrOchŚr).

Stanowisko ustawodawcy jest jasne. Można je sprowadzić do następujących podstawowych spostrzeżeń:

- jeżeli nie ma obowiązku uzyskania decyzji – nie ma ani opłaty, ani administracyjnej kary pieniężnej,
- jeżeli istnieje obowiązek uzyskania decyzji, której podmiot nie uzyskał – opłata podwyższona,
- jeżeli istnieje obowiązek uzyskania decyzji, którą podmiot uzyskał i nie narusza ani nie przekracza jej warunków – opłata (zwykła),
- jeżeli istnieje obowiązek uzyskania decyzji, którą podmiot uzyskał, ale narusza lub przekracza jej warunki – opłata (zwykła) + administracyjna kara pieniężna.

Jak widać administracyjna kara pieniężna nie zastępuje opłaty (zwykłej), lecz stanowi obciążenie dodatkowe (art. 276 ust. 2 PrOchŚr). Tam gdzie nie ma wymaganej decyzji, tam też nie może być administracyjnej kary pieniężnej, a zamiast niej wchodzi opłata podwyższona.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna...*, Warszawa 2002, s. 238–239.

## Odpowiedzialność administracyjna

W tytule VI „Odpowiedzialność w ochronie środowiska” obok cywilnej i karnej, znajdują się również regulacje dotyczące odpowiedzialności administracyjnej.

Polega ona przede wszystkim na tym, iż w przypadku stwierdzenia negatywnego oddziaływania na środowisko podmiotu korzystającego ze środowiska, uprawniony organ ma możliwość w drodze decyzji administracyjnej nałożenia obowiązku:

- ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia (art. 362 ust. 1 pkt 1),
- przywrócenia środowiska do stanu właściwego (art. 362 ust. 1 pkt 2).  
W decyzji określa się:
  - zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko (art. 362 ust. 2 pkt 1),
  - termin wykonania obowiązku (art. 362 ust. 2 pkt 2).

W razie braku możliwości nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia ani przywrócenia środowiska do stanu właściwego, organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot do uiszczenia na rzecz gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska (art. 362 ust. 3). Do tej należności stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej.

Tą formą odpowiedzialności są objęte również podmioty korzystające ze środowiska, ale nie wpływające na nie negatywnie, obowiązane do rekultywacji powierzchni ziemi. W tym wypadku decyzja będzie dotyczyła tylko przywrócenia środowiska do stanu właściwego (art. 362 ust. 6).

Sankcją o dużej dolegliwości jest również nakaz wstrzymania działalności zagrażającej środowisku. Może ono nastąpić na mocy decyzji organu samorządu gminnego, decyzji Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oraz decyzji organu Państwowej Straży Pożarnej. Przykładem może być art. 364 PrOchŚr, który mówi, że w przypadku podmiotów korzystających ze środowiska lub osób fizycznych, których działalność 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.

## Funkcje

Na plan pierwszy wysuwa się funkcja prewencyjna, która jest realizowana przez wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku. Ważną jest też funkcja represyjna, mająca na celu ukaranie podmiotu korzystającego ze środowiska, za naruszenie lub przekroczenie decyzji bądź przepisów ustaw. Można mówić również o funkcji pośrednio kompensacyjnej (np. przy karach pieniężnych wpływających na fundusz ochronny, z którego finansowane są przedsięwzięcia ochronne) i bezpośrednio kompensacyjnej (przy tzw. zadośćuczynieniu administracyjnym).<sup>12</sup>

## Podsumowanie

Porównując odpowiedzialność administracyjną z odpowiedzialnością karną, należy zwrócić przede wszystkim uwagę na podmioty ponoszące odpowiedzialność i na przesłanki jej ponoszenia.

W polskim prawie karnym nie istnieje odpowiedzialność karna podmiotów innych niż ludzie, tzn. osób prawnych lub innych jednostek organizacyjnych. Dla nich została przewidziana odpowiedzialność administracyjna. Po drugie, do pociągnięcia podmiotu do odpowiedzialności administracyjnej wystarczy tylko stwierdzić naruszenie decyzji lub negatywne oddziaływanie na środowisko. Aby podmiot poniósł odpowiedzialność karną trzeba mu udowodnić winę.

Niemożliwe jest jednak stwierdzenie, że jeden rodzaj odpowiedzialności jest lepszy od drugiego czy jedynie słuszny. Jeżeli np. przedsiębiorstwo przekracza dopuszczalne normy zanieczyszczeń, to z gruntu wadliwe jest poprzestanie na samym wymierzeniu mu administracyjnej kary pieniężnej. Wymierzenie takiej kary powinno być sygnałem nakazującym zbadanie podstaw odpowiedzialności także innego rodzaju, w szczególności czy jakaś osoba fizyczna działająca w owym przedsiębiorstwie nie ponosi winy za to, że przedsiębiorstwo przekroczyło dopuszczalne normy zanieczyszczeń, bo jeżeli tak, to ta osoba fizyczna (lub kilka osób fizycznych) powinna także odpowiadać – w zależności od rozmiaru skutku lub zagrożenia – za wykroczenie lub przestępstwo przeciwko środowisku. Wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej nie wyklucza odpowiedzialności karnej osób fizycznych, które w sposób zawiniony przyczyniły się do popełnienia przez osobę prawną deliktu administracyjnego.<sup>13</sup>

Podsumowując, można stwierdzić, że odpowiedzialność administracyjna jest mniej skomplikowana od karnej ze względu na przesłanki i na

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 297.

całą procedurę pociągania podmiotu do odpowiedzialności. W przypadku tej pierwszej mamy do czynienia tylko ze stwierdzeniem uchybień i wydaniem decyzji administracyjnej przez uprawniony organ ochrony środowiska. Natomiast udowodnienie winy wiąże się z prowadzeniem postępowania karnego, które – jak wiadomo – w polskich warunkach trwa czasami bardzo długo. Oczywiście, więc jest, że procedura odpowiedzialności karnej jest mniej efektywna od administracyjnej. Dlatego w praktyce należałoby położyć większy nacisk na stosowanie tej drugiej.

#### **Literatura:**

Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., Ochrona środowiska, Wrocław 2000

Lipiński A., Elementy prawa ochrony środowiska, Kraków 2001

Radecki W., Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, Warszawa 2002