

Ewa Katarzyna Czech

Spór wokół powinności ponoszenia opłat podwyższonych w prawie ochrony środowiska

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/1/2, 209-225

2005

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Ewa Katarzyna Czech**

SPÓR WOKÓŁ POWINNOŚCI PONOSZENIA OPŁAT PODWYŻSZONYCH W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

Opłaty za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza są instrumentem prawnym wykorzystywanym w celu obniżenia emisji gazów lub pyłów do powietrza.

Zasadą w zakresie funkcjonowania tego mechanizmu w świetle postanowień ustawy Prawo ochrony środowiska jest bezdecyzyjny tryb realizacji obowiązku uiszczenia opłaty¹, co oznacza ustalanie przez podmiot korzystający ze środowiska wysokości opłat za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza we własnym zakresie oraz ich wnoszenie na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego bez wezwania (art. 284 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska²). Interwencja organów administracji publicznej ma natomiast miejsce dopiero w przypadku wystąpienia pewnych nieprawidłowości po stronie podmiotu korzystającego ze środowiska, tj. niedopełnienia obowiązku wniesienia opłaty lub uiszczenia opłaty w wysokości nasuwającej zastrzeżenia (art. 288 ustawy Prawo ochrony środowiska). W przypadku zaistnienia którejkolwiek ze wskazanych przesłanek o charakterze rozłącznym, marszałek województwa wydaje decyzję, w której wymierza opłatę na podstawie własnych ustaleń lub kontroli oraz wyników kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Dokonanie usta-

* Dr Katarzyna Ewa Czech – Wydział Zarządzania, Politechnika Białostocka

¹ Por. w zakresie poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska: W. Radecki, *Ochrona środowiska w nowym ustroju administracji publicznej. Opłaty za korzystanie ze środowiska*, „Problemy Ekologii” 1999, nr 6, s. 201.

² Ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm., zwana dalej ustawą Prawo ochrony środowiska.

leń własnych następuje na podstawie pomiarów dokonywanych przez organy administracji lub przez podmiot korzystający ze środowiska obowiązany do poniesienia opłat oraz innych danych technicznych i technologicznych.

Kolejnym momentem, w którym ustawodawca przewiduje możliwość ingerencji organów administracji publicznej jest ustalanie opłat podwyższonych. Następuje to w przypadku nieposiadania przez podmiot korzystający ze środowiska pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów mimo istnienia takiego obowiązku. Opłaty te stanowią więc *sui generis* sankcję za nieposiadanie takiego pozwolenia³. Z uwagi na to, instytucja opłat podwyższonych może pełnić funkcję stymulującą podmioty korzystające ze środowiska do posiadania pozwoleń na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów. Tym samym może wspomagać działania administracji publicznej w kierowaniu zachowaniami podmiotów, zmierzającymi do ograniczenia ilości wprowadzanych gazów lub pyłów do powietrza.

Ustawa zakłada zatem ingerencję organów administracji w proces ustalania wysokości opłat i ich uiszczania jako wyjątek od zasady, że dokonuje tego podmiot we własnym zakresie.

Rola organów administracji na gruncie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska w zakresie ustalania wysokości należnych opłat ograniczona została do działań kontrolnych i związanego z nimi stosowania sankcji w przypadku stwierdzenia uchybień. Powinność uiszczania opłaty podwyższonej ma przy tym charakter wyjątkowy w tym zakresie, bowiem nie dotyczy bezpośrednio nieprawidłowości w samym procesie ustalania wysokości opłat, ale wiąże się z niewypełnieniem obowiązku posiadania wymaganego pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, od którego zasadniczo nie jest uzależniona powinność uiszczania opłat⁴.

Z uwagi na szczególną funkcję bodźcową instytucji opłat podwyższonych, w zakresie realizacji obowiązku posiadania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, a poprzez to możliwość stymulowania działań podmiotów w zakresie redukcji emisji⁵, należy podjąć próbę oceny poglądów doktryny i orzecznictwa w przedmiocie

³ Por. G. Dobrowolski, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Kraków 2000, s. 224.

⁴ Tak też por. P. Czepiel, B. Iwańska, *Problematyka prawna opłat za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza*, PiP 2000, nr 1, s. 71.

⁵ W przypadku gdy np. przyczyną odmowy wydania pozwolenia było prawdopodobne, w sytuacji jego udzielenia, przekroczenie standardów emisyjnych (art. 186 pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska).

kluczowego zagadnienia prawnego z punktu widzenia funkcjonowania instrumentu opłat. Jest nim problem możliwości uzależnienia obowiązku ponoszenia opłat podwyższonych od przyczyn braku wymaganego pozwolenia.

Przesłanką ponoszenia przez podmioty podwyższonych opłat⁶ jest brak pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pomimo istnienia takiego obowiązku. Uwzględniając przyjęty zakres rozważań, w dalszej części analizie poddana zostanie właśnie wskazująca przesłanka.

Kwestią dyskusyjną istniejącą na tym tle była i jest nadal przyczyna nie posiadania wymaganego pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza i jej wpływ na ponoszenie opłat podwyższonych. Zarówno w świetle nauki prawa, jak i orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, istnieją zróżnicowane poglądy dotyczące tego problemu. Biorąc przy tym pod uwagę, że przedstawiciele nauki prawa powołują się na stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, w celu poparcia swych poglądów, jak również z tej przyczyny, iż Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniach swych stanowisk przytacza stanowiska doktryny prawa, nie wydaje się celowe odrębne omawianie poglądów nauki prawa i stanowisk judykatury. Podkreślenia wymaga przy tym, że stanowiska doktryny i sądu wyrażane były na gruncie przepisów poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁷. Z uwagi na to, w poniższych rozważaniach, w zakresie przytaczanych poglądów, często posługiwać się będę terminem decyzji o dopuszczalnej emisji, choć w świetle obowiązujących przepisów zastąpiło ją pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza⁸. Skrajnie rygorystyczne stanowisko w tym przedmiocie, ale i najbardziej pożądane z punktu widzenia ochrony środowiska zostało wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25.4.1998 r.⁹ Zgodnie z nim, przesłanka ustalenia podwyższonej opłaty w postaci braku decyzji o dopuszczalnej emisji mimo obowiązku jej posiadania, miała charakter obiektywny. Skutkowało to tym, że jej za-

⁶ Opłaty te są podwyższane aktualnie o 100% (art. 292 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, choć do dnia 11.1.2003 r. wymiar podwyższenia wynosił 500%, podobnie jak dawniej stanowił art. 86 b ust. 9 ustawy o o. i k. ś.).

⁷ Ustawa z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, t.j. Dz.U. z 1994 r., Nr 49 poz. 196 z późn. zm., zwana dalej ustawą o o. i k. ś.

⁸ Pomimo rozważań doktryny i orzecznictwa odnoszących się do poprzednio obowiązującej ustawy o o. i k. ś., podane stanowiska nie tracą swej aktualności na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska z uwagi na brzmienie jej art. 292 pkt 1, który co do swej istoty jest zbieżny z normą art. 86 b ust. 9 ustawy o o. i k. ś.

⁹ Wyrok NSA z 21.4.1998 r., IV S.A. 998/96, LEX nr 45168.

istnienie bezwzględnie powinno było powodować konsekwencje określone przez ustawodawcę w art. 86b ust. 7 (art. 86b ust. 9 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁰), niezależnie od winy jednostki organizacyjnej ponoszącej opłaty i zobowiązanej do posiadania decyzji o dopuszczalnej emisji, w zakresie jej braku. W związku z tym, nawet w tych przypadkach, gdy przyczyną braku przedmiotowej decyzji była zawiniona przez właściwy organ administracji publicznej, zwłoka w rozpatrzeniu wniosku jednostki organizacyjnej o jej wydanie, to fakt ten nie mógł zwolnić podmiotu od ponoszenia opłat podwyższonych, w przypadku dokonywania emisji mimo braku tej decyzji.

Powyższy pogląd uzasadniany był tym, że ustawodawca wprowadzając mocą przepisów ustawy z 3.4.1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy Prawo wodne¹¹, normę art. 86b ust. 7 ustawy o o. i k. ś. nie ujął w niej jako przesłanki zwalniającej jednostkę organizacyjną od obowiązku ponoszenia podwyższonych opłat, samego faktu przedstawienia właściwemu rzeczowo organowi administracji publicznej danych niezbędnych do wydania decyzji o dopuszczalnej emisji, w przypadku obowiązku jej posiadania. Warunek ten był natomiast uregulowany w obowiązującym do 1.1.1992 r. przepisie § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 25.6.1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian¹². Oznacza to, że ustawodawca świadomie zrezygnował z jej powtórzenia.

Powołany argument Naczelnego Sądu Administracyjnego w zasadzie zasługuje na aprobatę. Bowiem, o ile przepisy wskazanego rozporządzenia miały motywować jednostki organizacyjne do szybszego przedstawiania danych niezbędnych do wydania decyzji o dopuszczalnej emisji¹³, o tyle celem regulacji art. 86b ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy o o. i k. ś. (następnie zaś art. 86 ust. 9), było sankcjonowanie sytuacji, w których jednostka organizacyjna wprowadziła do powietrza

¹⁰ Po nowelizacji ustawy o o. i k. ś. przeprowadzonej ustawą z 24.7.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668) opłata podwyższona była przedmiotem regulacji art. 86 b ust. 9 ustawy o o. i k. ś., jednak brzmienie tego przepisu po nowelizacji nie zmieniło przesłanek ustalania opłat podwyższonych, z uwagi na to orzeczenia i uchwały NSA wydane przed wejściem w życie powyższej nowelizacji są nadal aktualne.

¹¹ Ustawa z 3.4.1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy Prawo wodne, Dz.U. Nr 40, poz. 183.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z 25.6.1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, Dz.U. Nr 42, poz. 245.

¹³ W. Radecki, *Ochrona środowiska...*, s. 202.

substancje zanieczyszczające bez posiadania decyzji o dopuszczalnej emisji, mimo istnienia takiego obowiązku, a poprzez to, eliminowanie takich przypadków w przyszłości. Wskazuje na to wykładnia celowościowa tych unormowań.

W wyroku z 13.11.1997 r.¹⁴ Naczelny Sąd Administracyjny również wyraził pogląd, iż z uwagi na kategorię charakteru normy art. 86b ust. 7 ustawy o o. i k. ś. (art. 86b ust. 9), ustawodawca nie udzielił w zakresie spraw będących przedmiotem jej regulacji, żadnego luzu decyzyjnego organom administracji, np. możliwości odstąpienia od podwyższenia opłaty, czy ograniczenia wielkości tej podwyżki, niezależnie od zaistniałych okoliczności.

Powołane wyżej stanowiska uzasadniane były tym, że środki finansowe pochodzące z podwyższonych opłat stanowiące dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, nie mogą doznawać uszczerbku z powodu wadliwego funkcjonowania organów administracji. Jednocześnie wskazywano, że strona, która poniosła z tego tytułu szkodę, powinna jej dochodzić przed sądami powszechnymi, na podstawie przepisów prawa cywilnego. Poza tym podnoszono, iż jeżeli przewlekłość postępowania dotyczy sprawy strony, może ona wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na beczynność organu, zaś gdy tego nie uczyniła, to nie wyczerpała tym samym wszystkich przysługujących jej możliwości prawnych¹⁵.

Należy niewątpliwie uznać za słuszne, że strona powinna wykozystać wszystkie przysługujące jej środki prawne, w celu uzyskania „na czas” pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (tzn. by nie miała miejsce przerwa między ważnością kolejnych następujących po sobie pozwoleń, bądź by otrzymać je przed rozpoczęciem działalności powodującej wprowadzenie substancji zanieczyszczających do powietrza). Z punktu widzenia ochrony środowiska, korzystne wydaje się również przesunięcie kwestii ustalenia istnienia przyczyn braku pozwolenia po stronie organów na drogę postępowania cywilnego. Uzasadnia to przy tym nie tyle uszczuplanie dochodów funduszy ochronnych, ale przede wszystkim konieczność eliminacji takich sytuacji, gdy jednostka organizacyjna emituje bez wymaganego pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Wynika to z tego, że środowisko jest takim przedmiotem ochrony prawnej, którego naruszenie (spowodowanie w nim szkód) może prowadzić do skutków poważnych, bądź

¹⁴ Wyrok NSA z 13.11.1997 r., IV S.A. 127/96, niepublikowany.

¹⁵ Por. wyrok NSA z 18.1.1996 r., IV SA 1123/94, niepublikowany; wyrok NSA z 17.4.1997 r., IV SA 1321/95, niepublikowany; wyrok NSA z 28.8.1997 r., IV SA 1682/95, niepublikowany.

wręcz niemożliwych do naprawienia, i z uwagi na to korzystanie z jego zasobów powinno w przypadkach określonych w przepisach prawa podlegać ściślejszej reglamentacji.

Diametralnie odmienne stanowisko zajmują w omawianej kwestii przedstawiciele nauki prawa.

Zgodnie z jednym z wyrażonych poglądów, należało odróżniać dwie sytuacje. Pierwsza z nich miała miejsce wówczas, gdy jednostka organizacyjna nie posiadała wymaganej prawem decyzji. Druga natomiast zachodziła wtedy, gdy podmiot nie miał decyzji o dopuszczalnej emisji, pomimo tego, iż złożył wniosek o jej wydanie, bądź posiadał decyzję nie ostateczną. Pierwsza z wymienionych sytuacji nie mogła powodować żadnych wątpliwości, jednostka organizacyjna była zobowiązana do uiszczenia opłat podwyższonych. W drugim natomiast przypadku, zgodnie z powoływanym stanowiskiem, podwyższenie opłaty nie powinno było nastąpić, gdyż wniesienie wniosku o wydanie decyzji o dopuszczalnej emisji należało traktować jako „czasową legalizację sytuacji podmiotu”¹⁶.

Przyjęcie słuszności powyższego poglądu prowadzi do wniosku, że sytuacja prawna podmiotów nie uległa zmianie, mimo utraty mocy powoływanego przepisu § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, a następnie całego rozporządzenia¹⁷, co może budzić wątpliwości.

Na konieczność przyjęcia fikcji prawnej, że jednostka organizacyjna posiada decyzję o dopuszczalnej emisji, co powinno wykluczać zastosowanie sankcji wyrażającej się w obciążeniu podmiotu obowiązkiem ponoszenia podwyższonych opłat, wskazuje również autor innego stanowiska. Odmienność tego poglądu sprowadza się do tego, iż fikcja prawna powinna być stosowana jedynie wobec tych jednostek organizacyjnych, które wystąpiły o kolejną decyzję o dopuszczalnej emisji, jeżeli spełniały warunki do uzyskania nowej decyzji o dopuszczalnej emisji i złożyły odpowiadający wymaganiom formalnym wniosek o jej wydanie, na cztery miesiące przed upływem terminu ważności poprzedniej decyzji. W odniesieniu natomiast do jednostek organizacyjnych występujących o pierwszą decyzję o dopuszczalnej emisji, złożenie przez nie odpowiedniego wniosku i rozpoczęcie działalności powodującej wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza,

¹⁶ J. Sommer (red.), *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 409.

¹⁷ Uzasadnienie uchwały 7 sędziów NSA z 21.12.1998 r., OPS 13/98, ONSA 1999, z. 2, poz. 46.

po czterech miesiącach¹⁸, od momentu wniesienia tego wniosku, na skutek przyjęcia, że jednostka ta powinna już uzyskać decyzję o dopuszczalnej emisji, jest postępowaniem bezprawnym i sankcją za takie samowolne działanie powinny być ponoszenie opłaty podwyższonej¹⁹. Należy uznać, że rozgraniczenie sytuacji rozpoczynania i kontynuacji działalności powodującej wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza, jeżeli wymagała ona wydania decyzji o dopuszczalnej emisji posiada ogromną wagę w kontekście kształtowania się stanowisk nauki prawa w zakresie przedmiotu poniższych rozważań. Może jednak spotkać się z zarzutem niezgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 3 Konstytucji z 1997 r.). Jej treścią jest sformułowany nakaz traktowania „wszystkich, którzy są równi – równo”²⁰.

W nauce prawa wyrażano również stanowisko na tle sytuacji, w której podmiot posiadał ostateczną decyzję o dopuszczalnej emisji, lecz sąd administracyjny stwierdził jej nieważność ewentualnie ją uchylił. W obu przypadkach brak decyzji był wynikiem nieprawidłowości ze strony organów administracji. Nie można jednak zgodzić się z poglądem, że pobieranie opłat w podwójnej wysokości byłoby niezgodne z zasadami państwa prawa, gdyż organ administracji wyprowadzałby w ten sposób negatywne konsekwencje dla podmiotu ze swego własnego uchybienia²¹. Z uwagi na charakter dobra prawnego, jakim jest środowisko, jak również w świetle wyżej powołanych rozważań w przedmiocie ewentualnego dochodzenia odszkodowania na drodze procesu cywilnego przez podmiot, który poniósł szkodę na skutek działania organów administracji, należy podnieść, iż powołany pogląd nie jest bezsporny.

¹⁸ Termin wskazywanych czterech miesięcy uzasadniony jest poprzez przyjęcie, iż nawet jeżeli sprawę uzyskania decyzji o dopuszczalnej emisji, obecnie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza zakwalifikować jako sprawę szczególnie skomplikowaną, to należy przyjąć, że organ pierwszej instancji powinien ją rozpatrzyć w ciągu dwóch miesięcy (art. 35 ust. 3 kpa), stronie przysługują dwa tygodnie na złożenie odwołania (art. 129 § 2 kpa), organ odwoławczy powinien załatwić sprawę w ciągu miesiąca (art. 35 § 3 kpa), po doliczeniu dwóch tygodni na obieg korespondencji, daje to w sumie cztery miesiące, po których jednostka organizacyjna powinna uzyskać przedmiotowe pozwolenie. Por. W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska w praktyce (100 pytań – 100 odpowiedzi)*, Wrocław 1994, s. 41–43; tenże, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 65. Powyższy pogląd nie uwzględnia jednak możliwości wskazania przez organ administracji publicznej nowego terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 36 kpa.

¹⁹ W. Radecki, *Ochrona środowiska...*, s. 203.

²⁰ J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 71.

²¹ W. Radecki, *Komentarze do ustawy – Prawo ochrony środowiska, Środki Finansowo-prawne*, Wrocław 2002, s. 66–65.

Na gruncie ustawy o o. i k. ś. nie dokonano rozróżnienia sytuacji prawnej podmiotów w zakresie uzyskania decyzji o dopuszczalnej emisji, z uwagi na rozpoczęcie czy kontynuację przez nie działalności powodującej emisję substancji zanieczyszczających do powietrza. Rozróżnienia takiego nie przewiduje również ustawa Prawo ochrony środowiska²². Zatem wniosek, że podmiot ubiegający się o kolejne pozwolenie może z góry zakładać, iż je uzyska jest mało zasadny w świetle obowiązującej ustawy. Jest tak, chociażby z uwagi na posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami niedookreślonymi w zakresie regulacji przesłanek negatywnych tego pozwolenia, co daje możliwość zastosowania przez organ administracji luzu decyzyjnego w rozpatrywaniu przedmiotowych wniosków.

Przyjęcie fikcji prawnej w traktowaniu danego podmiotu, tak jak by posiadał pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, mimo jego braku w rzeczywistości, pociąga za sobą dość niebezpieczne z punktu widzenia ochrony środowiska wnioski.

Przed wszystkim takie stanowisko nie uwzględnia możliwości zmiany obowiązującego prawa w zakresie określenia dopuszczalnych wartości stężeń, czy tym bardziej dopuszczalnych do wprowadzenia do powietrza ilości substancji zanieczyszczających. Ponadto, jak dotychczas, nie uwzględniało ono sytuacji wydania decyzji o tzw. zerowej emisji, co mogło być spowodowane stanem środowiska na danym terenie. Zauważyć również należy, że istota pozwolenia, sprowadza się do tego, iż znosi ono względem danego podmiotu zakaz określonych zachowań bez pozwolenia. Zatem w momencie utraty ważności poprzedniej decyzji, wobec tego podmiotu, na nowo odradza się przedmiotowy zakaz.

Zatem jeżeli w okresie między końcem ważności dotychczasowego pozwolenia, a momentem uzyskania nowego, podmiot aktualnie prowadzący instalację kontynuuje działalność powodując wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza, jest to równoznaczne ze złamaniem zakazu jej prowadzenia bez posiadania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

We wskazanym okresie emisja substancji zanieczyszczających do powietrza, z uwagi na brak przedmiotowego pozwolenia, nie podlega reglamentacji. Z uwagi na to, podmiot nie jest związany limitami dopuszczalnej emisji, w zakresie prowadzonej przez siebie działalności, bo te określi dopiero nowe pozwolenie.

²² Chyba, że przyjąć, iż takie rozróżnienie zawiera art. 186 pkt 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, z uwagi na to, że zawarta w nim przesłanka odmowy udzielenia pozwolenia może dotyczyć jedynie tych wnioskodawców, którzy ponownie ubiegają się o jego udzielenie.

Zauważyć należy również, że o tym, czy spełnione są warunki do uzyskania nowego pozwolenia, decyduje organ administracji na podstawie złożonego wniosku wraz z dokumentacją i przeprowadzonego postępowania, w trakcie którego wyjaśnione powinny zostać wszystkie wątpliwości, i do niego należy ocena w tym zakresie, a nie do składającego wniosek.

W świetle powyższego, rodzi się pytanie, w jakim stopniu zgodne z obowiązującym prawem jest przyjęcie „czasowej legalizacji sytuacji podmiotów”.

Ponadto należy wskazać na istniejące wątpliwości dotyczące trafności odczytywania *ratio legis* przepisu art. 292 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Na gruncie nauki prawa podnoszono, że celem poprzednio obowiązującego przepisu art. 86 b ust. 9 ustawy o o. i k. ś. (zbieżnego co do swej treści z art. 292 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska) było zmuszanie podmiotów działających bez decyzji o dopuszczalnej emisji mimo obowiązku jej posiadania, do występowania do właściwych rzeczowo organów o jej wydanie²³. Wydaje się jednak, że stosowanie tej normy miało doprowadzić nie tyle do samego faktu składania wniosków, ile do eliminacji takich sytuacji, w których jednostka organizacyjna wprowadzała do powietrza substancje zanieczyszczające bez wymaganej decyzji o dopuszczalnej emisji. Takie zachowanie, mogło być natomiast uzyskane nie tylko poprzez wystąpienie jednostki organizacyjnej o jej wydanie, (co w zasadzie sprowadza się do złożenia wniosku), ale również do podejmowania wszelkich czynności, w ramach przysługujących tej jednostce środków prawnych, które miały spowodować wydanie przez organ administracji publicznej tej decyzji.

Do takich czynności należy zaliczyć na przykład, złożenie kompletnej dokumentacji, dostarczenie w trakcie postępowania wszelkich informacji, koniecznych do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. W sytuacjach natomiast naruszenia przez organ terminów procesowych na załatwienie sprawy (przewlekłość postępowania), strona powinna była wnieść zażalenie do organu wyższego stopnia w terminie (art. 37 § 1 kpa)²⁴, a ostatecznie skargę do sądu administracyjnego.

Uznać należy, że uwagi te są również w pełni aktualne na gruncie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska.

²³ J. Sommer (red.), op. cit., s. 409; podobne stanowisko zajął skład orzekający NSA, który przedstawił wątpliwość prawną będącą przedmiotem rozstrzygnięcia uchwały 7 sędziów NSA z 21.12.1998 r., OPS 13/98, ONSA 1999, z. 2, poz. 46.

²⁴ Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2000 r., Nr 98 poz. 107, z późn. zm.

W świetle powyższych rozważań mogą zatem powstać istotne wątpliwości dotyczące zgodności z obowiązującym prawem przyjmowania fikcji prawnej posiadania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, czy „czasowej legalizacji sytuacji podmiotów” jako podstawy do nie ponoszenia przez nie opłaty podwyższonej.

Jak słusznie bowiem zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z 21.12.1998 r.²⁵, nie załatwienie przez organ administracji w terminach przewidzianych w art. 35 kpa, sprawy o wydanie decyzji o dopuszczalnej emisji, nie mogło automatycznie wyłączać stosowania przepisu art. 86b ust. 7 ustawy o o. i k. ś. (art. 86b ust. 9 ustawy o o. i k. ś.).

Z punktu widzenia sytuacji prawnej strony należy zatem przede wszystkim ustalić, jakie skutki prawne spowoduje nie załatwienie przez organ administracji sprawy w terminach określonych w art. 35 § 3 kpa.

Zarówno orzecznictwo, jak i nauka prawa stoi na stanowisku, że wskazane terminy mają charakter procesowy i ich celem jest dyscyplinowanie organów administracji. Ich naruszenie natomiast nie skutkuje przedawnieniem orzekania i nie ma wpływu na wynik sprawy. Z uwagi na to, nie może stanowić podstawy podnoszenia zarzutu wadliwości samego rozstrzygnięcia²⁶. Jest natomiast taką wadliwością postępowania, które może wywoływać określone skutki procesowe²⁷. W odniesieniu do strony skutki te dotyczą możliwości zastosowania wskazanych już wyżej środków, a mianowicie zażalenia do organu wyższego stopnia na nie załatwienie sprawy w terminie czy skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji. Umożliwia ona również dochodzenie odszkodowania za szkodę spowodowaną nieterminowym załatwieniem sprawy, na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego.

Jak trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w powoływanej już uchwale siedmiu sędziów z 21.12.1998 r., ustawa o o. i k. ś.

²⁵ Uchwała 7 sędziów NSA z 21.12.1998 r., OPS 13/98, ONSA 1999, z. 2, poz. 46.

²⁶ Tak NSA w uzasadnieniu powoływanej uchwały 7 sędziów NSA z 21.12.1998 r.; w świetle tego poglądu wątpliwości budzi stanowisko NSA przedstawione w wyroku z 19.2.1993 r., S.A/Wr 1604/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 107; por. też pogląd wyrażony w nauce prawa, zgodnie z którym nie załatwienie przez organ administracji sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa nie może powodować niekorzystnych dla strony skutków, w przypadku gdy przepisy szczególne wiążą z terminem załatwienia sprawy skutki materialnoprawne.

²⁷ Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 153; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 268; uchwała Sądu Najwyższego z 28.9.1990 r., III CZP 33/90, OSNCP 1991, nr 1, poz. 3; wyrok NSA z 10.8.1983 r., I S.A. 481/83, ONSA 1983, z. 2, poz. 65.

nie zawierała regulacji, które pozwalałyby na odstępstwa w zakresie powyższego ujmowania charakteru przepisu art. 35 § 3 kpa i skutków jego naruszenia, w zakresie przedmiotu regulacji tej ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w dalszej części uzasadnienia przeprowadził jednak wywód prawny, który w sposób dość radykalny zmienił dotychczasowe stanowisko NSA w zakresie stosowania przesłanki nie posiadania przez jednostkę organizacyjną decyzji o dopuszczalnej emisji mimo takiego wymogu, jako decydującej o ponoszeniu przez nią podwyższonej opłaty. Uznał mianowicie, że wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza przez jednostkę organizacyjną, dla której nie została ustalona w decyzji o dopuszczalnej emisji wielkość tej emisji, stanowiło delikt administracyjny.

W związku z tym, nałożenie na jednostkę organizacyjną opłaty dodatkowej (którą Naczelny Sąd Administracyjny wyróżniał obok opłaty za faktyczne wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza, w ramach opłaty podwyższonej²⁸), było sankcją administracyjną za nieposiadanie decyzji o dopuszczalnej emisji. Ściślej zaś rzecz ujmując za naruszenie zakazu wprowadzania substancji zanieczyszczających do powietrza bez pozwolenia. Celem tej sankcji było i jest nadal zapobieganie naruszania wskazywanego zakazu.

Naczelny Sąd Administracyjny w omawianej uchwale dopuszczał możliwość zastosowania sankcji pieniężnej w postępowaniu administracyjnym powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.4.1998 r.²⁹ W orzeczeniu tym wyrażony został pogląd, iż nie można zgodzić się ze stanowiskiem, iż nałożenie tego rodzaju sankcji może nastąpić jedynie w postępowaniu przewidzianym przepisami prawa karnego (karnego skarbowego bądź karnoadministracyjnego) z tego względu, że tylko w takim postępowaniu odpowiedzialność może mieć miejsce dopiero po udowodnieniu winy, zaś podmiot, który nie dopełnił obowiązku, musi mieć możliwość wykazania, że nastąpiło to z przyczyn od niego niezależnych.

Naczelny Sąd Administracyjny jednak również na gruncie postępowania administracyjnego widział konieczność możliwości wykazania, że nie zastosowanie się do przepisów prawa miało miejsce wyłącznie z przyczyn od podmiotu niezależnych. Zanegowanie tego poglądu, przyjmując jednocześnie, że w postępowaniu administracyjnym istnieje

²⁸ Należy uznać słuszność takiego rozróżnienia z uwagi na to, że opłaty są generalnie ponoszone za działania legalne podmiotów, zaś opłata dodatkowa wymierzana jest za naruszenie przepisu art. 220 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska (dawniej art. 30 ust. 1 ustawy o o. i k. ś.).

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.4.1998 r., K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.

je możliwość nałożenia przewidzianych ustawą sankcji administracyjnych (o charakterze represyjnym) za niedopełnienie określanych przepisami prawa obowiązków, mogłoby powodować kolizję z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości.

W związku z powyższym, Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał, że w zakresie spraw o wymierzanie opłat podwyższonych za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza, gdy podmiot nie ma stosownego pozwolenia, nie należy pomijać przyczyn jego braku. Sama jednak okoliczność nie załatwienia przez organ administracji sprawy o wydanie decyzji o dopuszczalnej emisji, w terminie określonym w art. 35 kpa, nie mogła automatycznie przesądzać o wyłączeniu nałożenia na jednostkę organizacyjną opłaty podwyższonej. Stwierdzenie bowiem odpowiedzialności strony za brak decyzji o dopuszczalnej emisji, musiało nastąpić indywidualnie w każdej sprawie, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, takich jak np. czas wystąpienia o wydanie nowej decyzji, przebieg postępowania w tej sprawie, jak również wypełniania przez podmiot obowiązku wprowadzania zmian w środowisku zgodnie z prawem. Dopiero łączna ocena tych okoliczności mogła prowadzić do wniosku, że w danej sprawie wymierzenie opłaty dodatkowej kolidowałoby z konstytucyjnymi zasadami państwa prawa, w tym również z zasadą sprawiedliwości.

Powyższe stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zapoczątkowało nową linię orzecniczą, czego przykładem jest wyrok NSA z 25.2.1999 r.³⁰ W orzeczeniu tym Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko jeszcze bardziej rygorystyczne, uzależniając ponoszenie opłaty podwyższonej od przesłanki winy. Mianowicie orzekł w nim, że z uwagi na brak zawinienia po stronie jednostki organizacyjnej, wobec której zastosowana została opłata podwyższona (z powodu braku decyzji o dopuszczalnej emisji), sąd odstąpił od jej wymierzenia, gdyż byłoby to sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami państwa prawa.

Zwrócić należy jednak uwagę na mogące powstać w świetle tych dwóch stanowisk Naczelnego Sądu Administracyjnego wątpliwości. Przede wszystkim należy podkreślić, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego z 12.1.1999 r.³¹ nie ma znaczenia fakt, z jakiego powodu podmiot dopuszczający się samowoli budowlanej nie ma pozwolenia na budowę, tzn. czy jest to spowodowane tym, że nawet

³⁰ Wyrok NSA z 25.2.1999 r., IV S.A. 418/97 omówiony przez: D. Frey, *Ochrona środowiska. Emisja zanieczyszczeń przez Elektrownię Turów. Trzeba badać kwestię winy*, „Rzeczpospolita” nr 58 z 10.3.1999 r.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.1.1999 r., P 2/98, „Orzecznictwo” – dodatek do „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 4, s. 33–48.

gdyby o nie wystąpił, to by go nie otrzymał, ze względu na nie spełnienie warunków ustawowych, czy też z tego powodu, że o pozwolenie nie wystąpił, mimo że gdyby wystąpił, to by je otrzymał, bo spełnia warunki ustawowe. W obu przypadkach sytuacja jest identyczna – inwestor nie ma pozwolenia na budowę, z uwagi na co, wydanie decyzji nakazującej przymusową rozbiórkę jest zgodne z prawem.

Mimo, że pogląd ten dotyczył pozwolenia na budowę, może mieć istotne znaczenie również w zakresie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Jak się wydaje Trybunał Konstytucyjny stanął tu na stanowisku, że odpowiedzialność podmiotu, który dopuścił się samowoli budowlanej ma charakter absolutny. Oznacza to, że jest ona niemożliwa do uniknięcia pod żadnym pozorem³². Natomiast pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w powoływanej uchwale wskazuje, że w przypadku orzekania o opłatach podwyższonych należy traktować odpowiedzialność podmiotu jako tego typu, w zakresie której istnieje możliwość zwolnienia się od niej, poprzez wskazanie, że uczyniło się wszystko, by nie nastąpiło naruszenie przepisów³³.

Jeżeli nawet przyjąć słuszność tego poglądu, co nie jest do końca jednoznaczne w świetle powołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, to należy uznać, że wprowadzanie jako przesłanki ponoszenia odpowiedzialności winy w prezentowanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25.2.1999 r. jest kwestią dużo bardziej kontrowersyjną.

Zakładając, że opłata dodatkowa (będąca elementem opłaty podwyższonej) jest sankcją pieniężną, należy uznać jej bardzo zbliżony charakter do kar pieniężnych stosowanych w ochronie środowiska³⁴. Właśnie z uwagi na podobieństwo tych dwóch instytucji prawnych należy podkreślić, że w zakresie ponoszenia odpowiedzialności z tytułu kar pieniężnych, istniał spór co do tego, czy jej przesłanką jest istnienie winy po stronie sprawcy, który wiązał się z możliwością ponoszenia winy przez osoby prawne³⁵.

³² Pojęcie odpowiedzialności absolutnej por. J. Machowski, *Prawne problemy ochrony środowiska*, Warszawa 2000, s. 65.

³³ Pojęcie tego typu odpowiedzialności por. ibidem, s. 65.

³⁴ Kary pieniężne są bowiem traktowane jako sankcje majątkowe przez część przedstawicieli doktryny; wskazywane jest również, że zawierają one między innymi elementy represyjne; por. W. Radecki, *Przestępstwa przeciwko środowisku. Rozdział XXI Kodeksu Karnego. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 56; J. Machowski, op. cit., s. 64.

³⁵ Por. W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 50; M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 146 i n.; L. Tyszkiewicz, *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” nr 54, Katowice 1974, s. 170 i n.; a także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1.3.1994 r., U. 7/93, cz. I,

Uwieńczeniem tej dyskusji były orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 80-tych, w których zajął on zdecydowane stanowisko, że jest to odpowiedzialność obiektywna, niezależna od winy³⁶.

Za powyższym poglądem przemawia również powoływane już orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29.4.1998 r., w którym wskazuje on, że elementem odróżniającym postępowanie przewidziane przez prawo karne od innego trybu w trakcie którego mogą być nakładane sankcje pieniężne jest to, iż tylko w pierwszym z wymienionych postępowań, odpowiedzialność może zostać orzeczona po udowodnieniu winy, a podmiot, który nie dopełnił obowiązku, musi mieć możliwość wykazania, że miało to miejsce z przyczyn od niego niezależnych.

Uwzględniając powyższe stanowisko, jak również to, że odpowiedzialność karna osób prawnych (a więc taka, której nieodłącznym elementem jest wina – art. 1 § 3 k.k.³⁷), nadal budzi wiele kontrowersji, można mieć wątpliwości co do pełnej trafności oparcia się przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 25.2.1999 r., w którym orzekł on w przedmiocie opłaty podwyższonej (a więc nawet nie kary pieniężnej) na przesłance winy. Należy przy tym zauważyć, że ponoszenie opłat, w tym opłaty podwyższonej, dotyczy głównie osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Kwestią mogącą budzić pewne wątpliwości jest również uzasadnianie przez Naczelną Sąd Administracyjny odstępowania od zastosowania opłaty podwyższonej, sprzecznością faktu jej orzeczenia w danej sprawie z konstytucyjnymi zasadami państwa prawa. Zauważyć bowiem należy, iż powoływana klauzula konstytucyjnych zasad państwa prawna ma bardzo ogólny charakter, zaś wskazywane zasady są w dużym zakresie co do ich treści, tworem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Naczelną Sąd Administracyjny odstępował od orzeczenia sankcji pieniężnej uregulowanej w art. 86b ust. 9 ustawy o o. i k. ś. (mimo zaistnienia przesłanki warunkującej jej zastosowanie), przy jednoczesnym braku w samym przepisie i innych normach tej ustawy, „furtki” umożliwiającej rezygnację z zastosowania tej sankcji, z uwagi na konstytucyjne zasady państwa prawa. Uwzględniając powyższe, należy się zastanowić, czy trafniejsza z uwagi na sytuację prawną podmiotów i sprawność działania administracji nie byłaby nowelizacja re-

OTK 1994, poz. 5; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.4.1998 r., K 17/97, OTK 1998, poz. 8.

³⁶ Por. wyrok NSA z 9.12.1986 r., IV S.A. 704/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 66; wyrok NSA z 12.10.1987 r., IV S.A. 586/87, ONSA 1998, nr 1, poz. 11; wyrok NSA z 7.7.1987 r., IV S.A. 1135/86, OSPiKA 1989, z. 3, poz. 54.

³⁷ Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

gulacji art. 292 Prawa ochrony środowiska. Jej istotą byłoby wprowadzenie możliwości rezygnacji z zastosowania opłaty podwyższonej (w jej części dodatkowej) w sytuacji, gdy podmiot prowadzący instalację uczynił wszystko, aby uzyskać pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, bądź przed rozpoczęciem działalności, bądź najpóźniej w następnym dniu po dacie, w której kończy się ważność poprzedniej decyzji. Jest to istotne tym bardziej, że zasady państwa prawa występują w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako samodzielna podstawa kontroli ustaw, lub łącznie z innymi zasadami konstytucyjnymi³⁸. Przedmiotowa nowelizacja wskazująca typ odpowiedzialności dotyczącej ponoszenia tych opłat, pozwoliłaby na skuteczniejsze stymulowanie działań podmiotów w kierunku realizacji zasady usuwania szkód u źródła.

Podsumowując rozważania dotyczące charakteru przesłanki stosowania opłat podwyższonych i ściśle związanej z tym kwestii odpowiedzialności na gruncie przepisu art. 86b ust. 9 ustawy o o. i k. ś., należy jeszcze raz podkreślić, że są one w pełni aktualne w odniesieniu do regulacji art. 292 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska z uwagi na to, że norma ta jest w gruncie rzeczy powtórzeniem przepisu art. 86b ust. 9 ustawy o o. i k. ś.

Przeprowadzona analiza poglądów nauki prawa i orzecznictwa NSA i Trybunału Konstytucyjnego pozwala na wysunięcie kilku wniosków.

Przed wszystkim w świetle norm regulujących opłaty podwyższone w ustawie Prawo ochrony środowiska, wydaje się możliwe jedynie odstępianie od odpowiedzialności absolutnej z tytułu tych opłat (a ściślej opłaty dodatkowej), na rzecz odpowiedzialności takiego typu, w której istnieje możliwość zwolnienia się od tej odpowiedzialności, poprzez wykazanie, że uczyniło się wszystko, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić.

Przyjmując taki typ odpowiedzialności należy się jednak zastanowić, czy dla większego bezpieczeństwa prawnego obywateli i usprawnienia orzekania organów administracji, nie dokonać nowelizacji normy regulującej opłaty podwyższone w tym kierunku, by nowy przepis wskazywał wprost na możliwość uwolnienia się podmiotu od odpowiedzialności, gdy wykaże on, że uczynił wszystko, aby naruszeniu przepisów zapobiec.

Wydaje się, że przepis art. 292 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska uwzględniający ten typ odpowiedzialności powinien w odnie-

³⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 179.

sieniu do korzystania ze środowiska bez wymaganego pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, zawierać np. w art. 292 ust. 2 zapis zgodnie z którym: „podmiot korzystający ze środowiska nie ponosi opłaty podwyższonej jeżeli:

- 1) dokonał wszelkich czynności formalnych, niezbędnych do uzyskania pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów, oraz
- 2) nie zachodzą okoliczności wyłączające uzyskanie pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów, o których mowa w art. 186”.

Powyższa propozycja może spotkać się z zarzutem posłużenia się w punkcie 1 pojęciem niedookreślonym, pozostawiającym zbyt duży luz decyzyjny po stronie organów administracji. Należy jednak mieć nadzieję, że jego uściślenie nastąpi w drodze podejmowanych przez NSA orzeczeń.

Raz jeszcze należy podkreślić, że uzależnienie odpowiedzialności z tytułu opłat podwyższonych od winy podmiotu, jest na gruncie obecnych przepisów prawa bardzo dyskusyjne z uwagi na kwestię ponoszenia winy osób prawnych i innych podmiotów zbiorowych.

Najwięcej wątpliwości budzi natomiast przyjmowanie fikcji prawnej posiadania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, mimo faktycznego jego braku.

Podsumowując należy stwierdzić, że przeprowadzone rozważania i wnioski z nich płynące powodują, iż wciąż istnieje wątpliwość, czy aby odpowiedzialność absolutna przyjmowana na gruncie ponoszenia opłat podwyższonych, nie jest „najbezpieczniejszym” rozwiązaniem z punktu widzenia ochrony środowiska, bo zapewnia tę ochronę w najszerszym zakresie. Przyjęcie takiej koncepcji odpowiedzialności nie pozbawia jednocześnie podmiotu drogi dochodzenia roszczenia odszkodowawczego w przypadkach, gdy brak pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza ma miejsce z przyczyn od niego niezależnych, a podmiot na skutek jego braku poniósł szkodę w postaci obowiązku uiszczenia opłaty podwyższonej (a konkretnie tej jej części, która przewyższa opłatę za korzystanie ze środowiska zgodnie z prawem). Wskazanych roszczeń może on bowiem dochodzić przed sądami powszechnymi na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Świadomość urzędników administracji publicznej, że w przypadku nieuzasadnionej przewlekłości postępowania w sprawie wydania pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów, mogą spodziewać się wniesienia przez podmiot ubiegający się o nie, powództwa o odszkodowanie, powinna być czynnikiem wpływającym w istotny sposób na poprawę działania organów administracji w zakresie wydawania przedmiotowych decyzji.

Jednocześnie należy zasygnalizować, że w zakresie problematyki opłat podwyższonych, poza sferą rozważań pozostawione zostały również instytucje odraczania i zmniejszania podwyższonej opłaty, które mogą stanowić istotny czynnik motywujący prowadzących instalację do podejmowania inwestycji ochronnych.

Reasumując powyżej przedstawione kwestie, należy podkreślić istnienie potrzeby wykorzystania pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza w realizacji zobowiązania redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Winno się również postulować o takie ukształtowanie regulacji opłat podwyższonych na gruncie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, które jednoznacznie wskazywać będą na typ odpowiedzialności dotyczącej ponoszenia tych opłat, co pozwoli na pełniejszą w oparciu o art. 292 pkt 1 tej ustawy, realizację zasady zaufania obywateli do działań organów administracji.