

*Agnieszka Jaworowicz-Rudolf**

Model odpowiedzialności administracyjnej w polskim prawie ochrony środowiska. Ocena krytyczna

1. Jednym z głównych założeń współczesnego systemu prawa ochrony środowiska jest konieczność egzekwowania od wszystkich podmiotów obciążających ich obowiązków ochronnych. Ideę tę wyraża systemowa zasada ogólna prawa ochrony środowiska, określana potocznie zasadą „zanieczyszczający płaci” (*the polluter pays*), w prawie polskim w ujęciu teoretyczno-prawnym nazywana „zasadą odpowiedzialności sprawcy” czy „zasadą materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczenia środowiska” proklamowaną w art. 7 oraz art. 7a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹. Zasada ta jest rozwijana w konstrukcjach różnorodnych instrumentów prawnych, w szczególności związanych z instytucjami odpowiedzialności prawnej, np. ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Niestety można stwierdzić, iż stosowanie instrumentów prawnych w szczególności związanych z instytucjami odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska napotyka na szereg trudności, co wynika w dużej mierze z faktu, iż problematyka ochrony środowiska jako przedmiot regulacji prawnej jest dziedziną nadal stosunkowo nową, i co szczególnie istotne, posiadającą dodatkowo dość specyficzne cechy charakterystyczne, jak

241

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. Ustawa ta określana jest dalej skrótem p.o.ś. Akt ten w założeniu stanowi punkt wyjścia i bazę dla całego zespołu przepisów dotyczących kwestii ochrony środowiska, które to przepisy powinny być konstruowane, interpretowane i stosowane w sposób umożliwiający osiągnięcie wspólnych dla nich wszystkich celów. Zgodnie z art. 7 p.o.ś. powodujący zanieczyszczenie środowiska musi ponosić koszt usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. Kto natomiast może spowodować zanieczyszczenie środowiska, powinien ponieść koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu.

m.in. nacisk na realizowanie zasady prewencji² czy zasady kompleksowości ochrony rozumianej jako konieczność patrzenia na problemy w sposób zintegrowany, zarówno z punktu widzenia ochrony wszystkich elementów środowiska, jak i realizowania tej ochrony w skali ponadpaństwowej, a nawet globalnej itd. Brak skuteczności w egzekwowaniu prawa ochrony środowiska podkreślono w preambule do dyrektywy nr 2004/35/WE, jednego z ważniejszych aktów prawnych Unii Europejskiej, dotyczących zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku, gdzie stwierdzono, iż zasada „zanieczyszczający płaci” pozostaje w dużej mierze jedynie na papierze, należy więc wzmocnić działania służące jej przestrzeganiu i szukać rozwiązań prawnych to ułatwiających³.

2. Zagwarantowanie wykonania obowiązków prawnych związanych z ochroną środowiska jest podstawowym zadaniem odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. Należałoby się tutaj głębiej zastanowić nad sensem słowa „odpowiedzialność”, używanego w różnych kontekstach, będącego pojęciem jako takim niezdefiniowanym w p.o.ś. Przedstawiciele piśmiennictwa prawniczego proponowali szereg definicji odpowiedzialności prawnej⁴. W sensie przyjmowanym najpowszechniej „odpowiedzialność prawna” oznacza rozliczenie z wykonania obowiązków obciążających określony podmiot wraz z ewentualnym zastosowaniem sankcji z tego tytułu.

Zagadnienia związane z ustaleniem odpowiedzialności z tytułu nieprzestrzegania wymagań ochrony środowiska regulują przepisy tytułu

242

² Według przepisu art. 6 ust. 1 p.o.ś.: „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”. Zasada prewencji oznacza konieczność podejmowania działań, które zapobiegają powstawaniu szkód i spowodują wstrzymanie się od działań, które szkody mogą spowodować. Prewencja wiąże się z zakazem pogarszania stanu środowiska. Zob. szerzej: P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 57.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz. Urz. UE L 143 z 30.04.2004, s. 56 ze zm. Postanowienia dyrektywy 2004/35/WE transponuje do prawa polskiego ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1789 ze zm.

⁴ Spośród różnych spotykanych w polskiej literaturze prawniczej definicji odpowiedzialności prawnej najczęściej przytaczana jest definicja autorstwa W. Langa, który określił ogólnie odpowiedzialność jako zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie określönemu podmiotowi w danym porządku prawnym. Zob. W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika”, z. 31 – Prawo VIII, Toruń 1968, s. 12.

VI p.o.ś. („Odpowiedzialność w ochronie środowiska”), w którym znalazły się kwestie dotyczące trzech odrębnych typów odpowiedzialności – cywilnej, karnej i administracyjnej. Reżimy te nie tylko nie wykluczają się wzajemnie, lecz przeciwnie: uzupełniają się. Każdy z tych rodzajów odpowiedzialności charakteryzuje się inną rolą, innymi metodami, a także innymi instrumentami prawnymi. Za pomocą instrumentów odpowiedzialności prawnej realizowane są podstawowe funkcje prawa ochrony środowiska: funkcja prewencyjna, kompensacyjna, wychowawcza i represyjna⁵. Podkreślić należy, iż niejednokrotnie w odniesieniu do tego samego zdarzenia lub stanu faktycznego zastosowanie mieć mogą różne rodzaje odpowiedzialności.

Odpowiedzialność cywilna wypełnia przede wszystkim funkcję kompensacyjną, natomiast odpowiedzialność administracyjna i karna – funkcję prewencyjną i represyjną, przy czym w przypadku odpowiedzialności administracyjnej nacisk położony jest na funkcję prewencyjną, natomiast przy odpowiedzialności karnej – represyjną⁶. Jak wskazano, poszczególne reżimy odpowiedzialności są niezależne od siebie, stąd w zależności od sytuacji sprawca naruszenia środowiska może zostać obowiązany do naprawienia szkody przez organy ochrony środowiska, pozwany cywilnie przez poszkodowanego, a do tego ukarany przez sąd karny, o ile jego czyn wypełni znamiona któregoś z przestępstw przeciwko środowisku lub dopuści się wykroczenia.

Jeżeli podmiot narusza środowisko, co spowoduje powstanie szkody, to w grę wchodzi przede wszystkim odpowiedzialność cywilna⁷. Gdy dany czyn wypełnia także znamiona przestępstwa (wykroczenia), w grę wchodzi dodatkowo odpowiedzialność karna. Trzecim rodzajem odpo-

⁵ Zob. J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, s. 121–122. Tezę o trojakiemu rodzaju funkcjach prawa w ochronie środowiska – funkcji prewencyjnej, restytucyjnej i konserwatorskiej formułuje B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 19, 39. Zob. także: B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 12.

⁶ Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 62.

⁷ Na marginesie warto zauważyć, iż w pewnym zakresie ustawa Prawo ochrony środowiska zmodyfikowała klasyczne instrumenty odpowiedzialności cywilnej, dokonano bowiem poszerzenia odpowiedzialności na zasadach określonych w art. 435 k.c. (odpowiedzialność na zasadzie ryzyka za szkody spowodowane ruchem zakładu lub przedsiębiorstwa funkcjonującego z wykorzystaniem sił przyrody). Zgodnie z odpowiednimi przepisami ustawy, jeśli szkodę wyrządził zakład, na terenie którego znajdują się substancje niebezpieczne grożące powstaniem poważnej awarii przemysłowej, to zakład ten odpowiada bez względu na to, czy jest wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (art. 324 p.o.ś. stanowi, że w razie wyrządzenia szkody przez zakład o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej art. 435 § 1 k.c. stosuje się niezależnie od tego, czy zakład ten wprawiany jest w ruch za pomocą sił przyrody).

wiedzialności jest odpowiedzialność administracyjna – o takim charakterze przesądza głównie oparcie jej na normach prawa administracyjnego, aczkolwiek przyjęcie takiego założenia jako samodzielnego jest o tyle kłopotliwe, że wymaga dokonywania oceny charakteru prawnego danej normy i udzielenia odpowiedzi na pytanie, do kogo dana norma jest adresowana, w znaczeniu: kto ma tę normę egzekwować. Należałoby więc brać pod uwagę równoległe i drugie założenie, zgodnie z którym cechą odpowiedzialności administracyjnej jest przypisanie, normą prawną statuującą taką odpowiedzialność bądź ogólną normą kompetencyjną, obowiązku jej egzekwowania przez organ administracji. Należy zatem zasygnalizować, iż pojęcie odpowiedzialności administracyjnej stwarza w doktrynie i w praktyce istotne problemy⁸.

Analiza odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska dokonywana jest przez wielu autorów⁹. Przytoczenie pełniejszego dorobku doktryny w przedmiocie definicji odpowiedzialności administracyjnej z uwagi na ograniczenia objętościowe niniejszej publikacji jest oczywiście niemożliwe, dlatego też odwołam się jedynie do kilku zaproponowanych w doktrynie określeń. Według J. Bocia i E. Samborskiej-Boć przez odpowiedzialność administracyjnoprawną w zakresie ochrony środowiska można rozumieć regulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec oznaczonego podmiotu, z powodu jego działalności naruszającej stan środowiska, określonych środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze¹⁰. W ramach tak definiowanej odpo-

⁸ Odpowiedzialność administracyjną można definiować w sposób pozytywny i negatywny. Od strony negatywnej odpowiedzialność administracyjna rozumiana jest jako odpowiedzialność prawna niebędąca ani odpowiedzialnością karną, ani odpowiedzialnością cywilną. Jednak ujęcie to wydaje się zbyt mało precyzyjne. Zauważyć należy, że obowiązek prawny ma cechy obowiązku administracyjnoprawnego przede wszystkim wówczas, gdy jest kształtowany normami prawa administracyjnego, a ma to miejsce, kiedy norma upoważnia organ administracji do nałożenia obowiązku bądź ukształtowania jego treści, ewentualnie gdy wykonanie obowiązku wynikającego bezpośrednio z ustawy pozostaje pod nadzorem organu administracji. Zob. K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 50 i wskazana tam literatura; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 39, s. 43.

⁹ Analizę odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska podejmował już ponad trzydzieści lat temu W. Radecki. Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985.

¹⁰ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 395–396. Sformułowane przez powyższych autorów określenie opiera się na następujących założeniach: a) odpowiedzialność administracyjnoprawna obejmuje tylko skutki działalności naruszającej stan środowiska, które są sformułowane normatywnie (ten element określenia odpowiedzialności nie ma zatem charakteru postulatywnego); b) odpowiedzialności tego rodzaju

wiedzialności administracyjnej, w zależności od stosowanej sankcji i funkcji realizowanej jako podstawowa, wyodrębnić można odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach policyjnych, która realizuje głównie funkcje prewencyjne¹¹, oraz odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach represyjnych w postaci kar pieniężnych, która realizuje głównie funkcje represyjne. A. Lipiński określa odpowiedzialność administracyjną jako „ustalone przez organ administracji publicznej nakazy (zakazy) określonego zachowania się, zwłaszcza dotyczące: wstrzymania działalności, cofnięcia (ograniczenia zakresu) decyzji zezwalającej na określony sposób korzystania ze środowiska (jego zasobów), wykonania stosownych urządzeń ochronnych, usunięcia stwierdzonych uchybień czy też ich szkodliwych następstw ustanawianych przeważnie w razie naruszenia ustalonych wymagań”¹². Jak wskazuje M. Górski, niezależnie od odpowiedzialności cywilnej i karnej podmiot korzystający ze środowiska w sposób wpływający szkodliwie na nie ponosi odpowiedzialność administracyjną rozumianą jako odpowiedzialność egzekwowaną przez organy administracji, przez odpowiednie decyzje administracyjne¹³. Z kolei K. Kwaśnicka szczególnie nacisk kładzie na element sankcyjny odpowiedzialności, przyjmując, że sankcyjna odpowiedzialność administracyjna oznacza ponoszenie przez administrowanych przewidzianych prawem administracyjnym sankcji, wymierzanych w swoistej dla administracji procedurze, za zdarzenia, działania lub zaniechania polegające na ujemnej kwalifikacji normatywnej¹⁴.

3. Z odpowiedzialnością wiąże się kwestia sankcji, przy czym pojawiają się wątpliwości co do sposobu rozumienia pojęcia „sankcja administracyjna”. Termin „sankcja” używany jest bowiem w teorii prawa w róż-

podlega zawsze określony konkretnie podmiot; c) można ją uruchamiać tylko z powodu naruszającej stan środowiska działalności określonego podmiotu; d) działalnością naruszającą stan środowiska jest każda działalność szkodząca, choćby była ona dopuszczana prawnie (np. przez normy dopuszczalnych zanieczyszczeń).

¹¹ Sankcje policyjne są to ujemne konsekwencje naruszeń prawa administracyjnego w postaci różnych środków władczego oddziaływania na podmioty naruszające przepisy, zmierzające w sposób bezpośredni do usunięcia zagrożeń dla dóbr prawnie chronionych, nakładane w ramach realizowanej przez organy administracji publicznej funkcji policji administracyjnej. W przypadku naruszenia norm prawa ochrony środowiska sankcje policyjne są przede wszystkim stosowanymi przez organy ochrony środowiska środkami nadzoru, w celu uchylenia zaistniałego niebezpieczeństwa i przywrócenia stanu zgodnego z prawem (są to sankcje o charakterze prewencyjnym).

¹² A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2001, s. 61.

¹³ Zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska. Odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008, s. 68–113.

¹⁴ K. Kwaśnicka, *op. cit.*, s. 66, 235.

nych znaczeniach i kontekstach¹⁵. W literaturze najczęściej wskazuje się, że sankcja oznacza ogół ujemnych (niekorzystnych) skutków (natury majątkowej lub osobistej) przewidzianych w konkretnej normie i grożących każdemu podmiotowi prawa, który nie stosuje się do obowiązków lub przekracza uprawnienia wynikające z przepisów prawa¹⁶. Sankcja stanowi owe „ujemne konsekwencje”, o których jest mowa w definicji odpowiedzialności prawnej. Należy przyjąć, że sankcja prawna stanowi przejaw odpowiedzialności prawnej, jednakże nie jest jej synonimem, odpowiedzialność prawna jest bowiem kategorią szerszą. Sankcja stanowi etap na drodze do wyegzekwowania odpowiedzialności¹⁷. Jak już wskazywałam w swoich wcześniejszych publikacjach, uważam, że przez sankcję administracyjną w ochronie środowiska należy rozumieć wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki prawne dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków związanych z ochroną środowiska, wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa, nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej¹⁸, ale także za sankcję należy uznać ujemne konsekwencje o charakterze administracyjnoprawnym, powstające dla podmiotów naruszających przepisy dotyczące ochrony środowiska z mocy samego prawa, bez konieczności wydawania decyzji administracyjnej. Do sankcji administracyjnych w ochronie środowiska w moim przekonaniu należy zaliczać również będące formą „samoukarania” opłaty podwyższone¹⁹, a także, choć jest to dyskusyjne w doktrynie, tzw. opłaty

¹⁵ Z jednej strony, za sankcje uważa się określone elementy tekstu prawnego lub normy prawnej określające negatywne skutki zachowań adresatów (ujęcie formalne, normatywne), z drugiej – przez sankcje rozumie się fakty realne w postaci reakcji właściwych organów dysponujących środkami przymusu (ujęcie realne). Zob. szerzej: M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002/8, s. 64–66.

¹⁶ Zob. M. Stahl, *Sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 88–89.

¹⁷ Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Instrumenty realizacji odpowiedzialności administracyjnej przedsiębiorcy w ochronie środowiska*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009, s. 86–88.

¹⁸ Zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedury ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

¹⁹ Zgodnie z art. 292–293 p.o.ś. podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone w przypadku: braku wymaganego pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów, braku wymaganego pozwolenia na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, określonych sposobów nieprawidłowego postępowania z odpadami. W dwóch pierwszych przypadkach opłata dotyczy całej ilości emitowanych substancji, wprowadzanych ścieków czy pobieranej wody i wynosi 500% stawki opłaty podstawowej. Natomiast w odniesieniu do postępowania z odpadami opłaty są zróżnicowane w zależności od sposobu takiego postępowania.

produktowe²⁰ oraz tzw. opłaty recyklingowe²¹. Konstrukcja powyższych instrumentów mocno podkreśla podstawowy cel ustanowienia sankcji administracyjnych w ochronie środowiska – jest nim przede wszystkim dążenie do wypełniania obowiązków związanych z ochroną środowiska, a nie funkcja fiskalna²². Przyjmuję, że wskazane sankcje są instrumentami odpowiedzialności administracyjnej ze względu na tryb jej egzekwowania. Za sankcje typu administracyjnego uznaję zatem wszelkie konsekwencje związane z faktem niezrealizowania czy też nieprawidłowego zrealizowania określonego obowiązku, które to konsekwencje powinien wyciągać organ zobowiązany do czuwania nad wykonywaniem danego obowiązku²³.

²⁰ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1413 ze zm.) nakłada na wskazane podmioty obowiązek osiągania określonych poziomów odzysku. Niewypełnienie obowiązku powoduje swoistą sankcję finansową w postaci konieczności wniesienia opłaty produktowej. Charakter zbliżony do opłaty produktowej ma przewidywana przepisami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 140 ze zm.) opłata ponoszona przez tzw. wprowadzających pojazdy z tytułu niewypełnienia obowiązku zorganizowania i zapewnienia dostępu do sieci zbierania pojazdów obejmującej terytorium kraju.

²¹ W przyjętej 19 października 2015 r. uchwale skład siedmiu sędziów NSA stanął na stanowisku, że opłata za brak sieci zbierania pojazdów stanowi administracyjną sankcję finansową z tytułu niewykonania określonych obowiązków administracyjnych. Podniesiono, że za taką argumentacją przemawia interpretacja zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Uwzględniając wykładnię systemową i celowościową, opłata za brak sieci ma w założeniu prawodawcy pełnić funkcję bodźcową, ma zachęcać wprowadzającego pojazdy do podejmowania środków zaradczych, które zredukują powodowane przez niego zanieczyszczenie. Konstrukcja instrumentu, jakim jest opłata recyklingowa, wychodzi z założenia, że najważniejszy jest efekt środowiskowy, sankcja ma wymuszać jego osiągnięcie. Zob. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 19 października 2015 r., II OPS 1/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7799B176EE> Jak podniósł w uchwale NSA, opłata za brak sieci jest sankcją administracyjną także z woli prawodawcy. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie wykazu opłat o charakterze sankcyjnym (Dz. U. Nr 161, poz. 1682) wprost zalicza do nich m.in. opłaty określone w art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (§ 1 pkt 9). Na marginesie należy zauważyć, iż dotychczasowe orzecznictwo NSA w sprawach tzw. opłaty recyklingowej jest jednolite (zob. wyrok z dnia 5 grudnia 2012 r., II OSK 2377/12 oraz wyroki z dnia 8 stycznia 2013 r., II OSK 2373/12, II OSK 2372/12, II OSK 2374/12 oraz II OSK 2376/12), jednocześnie zasygnalizować, iż orzecznictwo WSA jest rozbieżne (zob. m.in. wyroki wydane w sprawach o sygn. akt IV SA/Wa 325/14, IV SA/Wa 322/14, IV SA/Wa 323/14, IV SA/Wa 682/14 oraz IV SA/Wa 681/14).

²² Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 185.

²³ Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 221. Można tu nadmienić, iż w takim rozumieniu np. czynności egzekucyjne podejmowane

4. Podstawowymi dla ustawy Prawo ochrony środowiska instrumentami odpowiedzialności administracyjnej są: decyzja zobowiązująca dany podmiot do ograniczenia oddziaływania na środowisko i przywrócenia go do stanu poprzedniego (sankcyjna decyzja zobowiązująca²⁴) oraz decyzja o wstrzymaniu działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną lub o wstrzymaniu ruchu instalacji (sankcyjna decyzja wstrzymująca²⁵). Charakter sankcyjny mają także decyzje cofające bądź ograniczające uzyskane wcześniej uprawnienia do korzystania ze środowiska (jak np. decyzje o cofnięciu lub ograniczeniu pozwoleń emisyjnych, pozwoleń wodnoprawnych). Tytułem przykładu można wskazać, iż organy ochrony środowiska w związku z negatywnym oddziaływaniem na środowisko zastosowały decyzje administracyjne o charakterze sankcyjnym m.in. w sprawach: dymu wydobywają-

w przypadku niewykonania określonego obowiązku, jako formuła rozliczania z wykonania obowiązku, byłyby elementem odpowiedzialności, a podejmowane w ich trakcie rozstrzygnięcia (np. nałożenie grzywny w celu przymuszenia) mogłyby być rozpatrywane w kategoriach sankcji – jako pewne ujemne konsekwencje (dolegliwości) dla zobowiązanego, wynikające z faktu niewykonania przez niego obciążającego go obowiązku.

²⁴ Sankcyjne decyzje zobowiązujące to sankcje w postaci dodatkowego obowiązku, nakładanego decyzją upoważnionego organu administracji. Nałożenie sankcji, jako skutku egzekwowania odpowiedzialności, jest konsekwencją negatywnej oceny dotyczącej wykonania wcześniejszego obowiązku związanego z ochroną środowiska (jego niewykonania bądź niewłaściwego wykonania). Tego rodzaju sankcje administracyjne przewidują w szczególności art. 362, 363 i art. 373 ust. 1 pkt 1 p.o.ś.

²⁵ Przepisy prawa ochrony środowiska przewidują możliwość zastosowania w wielu wypadkach środka nadzorczego w postaci decyzji nakazującej wstrzymanie prowadzonej działalności (przepisy dotyczące wstrzymania działalności prowadzonej z naruszeniem wymagań ochrony środowiska znajdują się także w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; zob. w szczególności rozdział 11 działu II ustawy o odpadach „Wstrzymanie działalności posiadacza odpadów”). Są to decyzje o charakterze nadzorczym typu sankcyjnego, związane z odpowiedzialnością administracyjną, ponieważ wydanie takiej decyzji musi być poprzedzone stwierdzeniem naruszenia przez dany podmiot któregoś z podstawowych obowiązków ochronnych. Obowiązki mogą mieć charakter ogólny bądź skonkretyzowany, wtedy związany przede wszystkim z koniecznością uzyskania określonej zgody czy zezwolenia, dotyczących prowadzenia wskazanych działań. Decyzje te zawierają w swojej treści nakaz wstrzymania określonej działalności, prowadzonej w sposób naruszający wymagania ochrony środowiska. Nakaz ten nie ma jednak charakteru całkowitego zakazu prowadzenia tej działalności (co popularnie określa się jako „zamknięcie zakładu”), dotyczy w zasadzie tylko tymczasowego zakazu kontynuowania konkretnych działań sprzecznych z wymaganiami ochrony środowiska. Wstrzymanie ma na celu zapobieżenie możliwości powstania bądź poszerzenia zakresu szkód – w szczególności wówczas, gdy mamy do czynienia z naruszeniem ogólnego obowiązku polegającego na zakazie powodowania takich szkód bądź niedopuszczenie do dalszego prowadzenia działań wykonywanych bez wymaganej zgody lub z naruszeniem jej warunków. W przypadku doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem wstrzymana działalność może być wznowiona (zob. art. 372 p.o.ś.).

czego się z przewodu kominowego budynku mieszkalnego (wyrok NSA z 23 marca 2010 r., II OSK 558/09), działalności gospodarczej polegającej na naprawach, myciu, tankowaniu, parkowaniu i garażowaniu autobusów i busów, powodującej m.in. emisję zanieczyszczeń i hałasu (wyrok NSA z 9 września 2011 r., II OSK 1263/10), składowania soli skutkującego nadmiernym zapyleniem, zasoleniem gleby i emisją hałasu (postanowienie NSA z 11 lipca 2013 r., II OW 36/13), wypadku samochodowego, podczas którego doszło do awarii i wycieku substancji niebezpiecznej (ropopochodnej) ze zbiornika paliwowego, powodującego zanieczyszczenie gleby i ziemi (postanowienie NSA z 20 stycznia 2012 r., II OW 97/11), emisji hałasu przez ruch drogowy (wyrok NSA z 10 grudnia 2010 r., II OSK 1807/09, wyrok NSA z 30 listopada 2010 r., II OSK 1792/09, wyrok NSA z 17 czerwca 2011 r., II OSK 1057/10), gromadzenia na działce do tego nieprzeznaczonej odpadów, takich jak złom stalowy, metale kolorowe, zużyty sprzęt RTV i AGD, komputery, szkło, zużyte meble drewniane i tapicerowane (wyrok NSA z 27 kwietnia 2010 r., II OSK 662/09), agregatów chłodniczych i sprężarki powodujących nadmierną emisję hałasu (wyrok NSA z 11 maja 2012 r. II OSK 322/11).

Odrębny system stanowią sankcje o charakterze finansowo-prawnym: administracyjne kary pieniężne²⁶, a także wspomniane już opłaty podwyższone i opłaty produktowe, choć jak wskazano wcześniej, poglądy doktryny co do charakteru prawnego tych ostatnich nie są jednolite. Zasadniczą podstawą prawną dla administracyjnych kar pieniężnych jest p.o.ś., a także kilka innych aktów. Zgodnie z art. 273 ust. 2 p.o.ś. administracyjna kara pieniężna jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzją administracyjną, a także w zakresie magazynowania odpadów i emitowania hałasu do środowiska. Odpowiedzialność administracyjną w po-

²⁶ Administracyjne kary pieniężne co do zasady są wymierzone wskazanym podmiotom za naruszanie wymagań ochrony środowiska, najczęściej określonych w skierowanym do takiego podmiotu akcie administracyjnym. Kary te powinny odgrywać przede wszystkim rolę prewencyjną, nie powinny być natomiast traktowane jako swoiste odszkodowanie za straty środowiskowe. Kara w większości przypadków jest wymierzana obligatoryjnie przez upoważniony organ administracji w razie stwierdzenia określonego bezprawnego zachowania się danego podmiotu. Zachowanie to nie musi prowadzić do degradacji środowiska lub wyrządzenia w nim szkody, nie jest też wymagane stwierdzenie winy (Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z wyroków podkreślił, że kary są wymierzone bez względu na przyczynę przekroczenia dopuszczalnych norm – zob. wyrok z dnia 6 stycznia 1987 r., IV SA 667/86, ONSA 1987/1, poz. 6). Kary są wymierzone najczęściej na podstawie specjalnych taryf ustalonych w aktach wykonawczych, uzależniających wysokość kary od stopnia naruszenia istniejących wymagań. Organ wymierzający karę z reguły nie może kształtować jej wysokości według własnej oceny stopnia szkodliwości danego działania.

staci wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej z tytułu naruszenia niektórych obowiązków związanych z ochroną terenów zielonych i zadrzewień przewidziano w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷. Kary pieniężne są przewidziane także w ustawie o odpadach (art. 194 i n.)²⁸. Administracyjne kary pieniężne w wysokości od 1000 zł do 50 000 zł przewidziano także w rozdziale 10 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych²⁹. Powyższe przepisy są przykładami wskazującymi na to, iż odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska ma zasadniczo charakter formalny, w tym sensie, iż egzekwowana jest z powodu niewykonania czy naruszenia określonych obowiązków, bez względu na środowiskowe konsekwencje takiego niewykonania czy naruszenia³⁰.

²⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm. Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wójt (burmistrz, prezydent miasta) wymierza administracyjną karę pieniężną za:

- 1) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia;
- 2) usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości;
- 3) zniszczenie drzewa lub krzewu;
- 4) uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa.

250

Wysokość kary ustalana jest w wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek wynikających z rozporządzenia (dla drzew) lub ustawy (dla krzewów). Administracyjną karę pieniężną za uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa ustala się w wysokości opłaty za usunięcie drzewa, pomnożonej przez 0,6. Organ może umorzyć 50% wymierzonej kary osobom fizycznym, które na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej usunęły lub zniszczyły drzewo lub krzew albo uszkodziły drzewo, w przypadku gdy osoby te nie są w stanie uiścić kary w pełnej wysokości bez znacznego uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, jeżeli dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku. Nie wszczyna się postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli od końca roku, w którym usunięto lub zniszczono drzewo lub krzew albo uszkodzono drzewo, upłynęło 5 lat.

²⁸ Administracyjną karę pieniężną wymierza się m.in. za: 1) zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne, przez ich rozcieńczanie lub mieszanie ze sobą; 2) mieszanie odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów, mieszanie odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne; 3) zbieranie odpadów wbrew zakazom, o których mowa w ustawie; 4) zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia lub gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem; 5) prowadzenie działalności bez wymaganego wpisu do rejestru. Administracyjna kara pieniężna za naruszenia, o których mowa wyżej, wynosi nie mniej niż 1000 zł i nie może przekroczyć 1 mln zł.

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 266. Zob. art. 69–72.

³⁰ Przypomnieć jednak należy, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., (SK 6/12; Dz. U. z 2014 r., poz. 926; publ.: otk.trybunal.gov.pl) uznał dotychczasowe przepisy art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody za niekonstytucyjne przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu teryto-

Wskazane przykłady administracyjnych kar pieniężnych pokazują, iż odpowiedzialność jest egzekwowana ze względu na naruszenie określonej decyzji administracyjnej (ale też z powodu naruszenia powszechnie obowiązującego prawa, np. przepisów dotyczących ochrony zieleni), organ egzekwujący nie musi odnieść się do skutków w środowisku, a wysokość sankcji zależy od stopnia naruszenia decyzji (przekroczenia dozwolonego zakresu oddziaływania na środowisko bądź korzystania z niego). Sankcja administracyjna ma charakter zobiektywizowany i jest stosowana automatycznie w przypadku niewykonania przez dany podmiot obowiązków wynikających z przepisów prawa także w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a w rezultacie dla możliwości zastosowania sankcji administracyjnej nie ma znaczenia okoliczność, czy niewykonanie obowiązku przewidzianego przepisami prawa administracyjnego zostało zawinione przez podmiot³¹.

5. Na tle powyżej wskazanych typów sankcji administracyjnych w ochronie środowiska pojawić się mogą wątpliwości dotyczące możliwości równoległego stosowania różnych sankcji w ramach odpowiedzialności administracyjnej za ten sam czyn. Co do zasady należałoby oczywiście poprzeć postulat przeniesienia na grunt prawa administracyjnego fundamentalnej w prawie karnym zasady *ne bis in idem*, jednakże skoro przyjmujemy, że tzw. sankcyjne decyzje zobowiązujące mają charakter sankcji administracyjnej, to czy wobec określonego podmiotu zastosowanie sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej wyklucza już możliwość wydania sankcyjnej decyzji zobowiązującej? Moim zdaniem, odpowiedź na tak postawione pytanie musi być negatywna.

251

rialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu. Podkreślono, że zakwestionowane przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki sytuacji, w których uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego chorobą sprawiają, że zagrażają one życiu lub zdrowiu użytkowników nieruchomości, a także innych osób i to jest powodem jego usunięcia. Trybunał zwrócił uwagę, że nawet stan wyższej konieczności, uregulowany przepisami prawa cywilnego oraz karnego, nie został przewidziany jako przesłanka wyłączająca obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa i odpowiedzialności z tytułu jego usunięcia bez zezwolenia. Powyższe przepisy straciły moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Trybunał przyjął zatem, że wysokość kar administracyjnych powinna być zróżnicowana w zależności od charakteru deliktu administracyjnego. Zdaniem Trybunału wysokość kary, określona sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie, ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu.

³¹ Zob. wyrok z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A z 2007/1, poz. 2; wyrok z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A z 2009/8, poz. 125.

Ustawodawca przewidział wiele instrumentów odpowiedzialności administracyjnej niemających charakteru konkurencyjnego, ale wzajemnie się uzupełniających.

Co istotne, nie ma w polskim systemie prawnym normy, która wskazywałaby w sposób jednoznaczny, jak powinna kształtować się odpowiedzialność w razie wystąpienia zbiegu deliktów administracyjnych oraz zbiegu wykroczeń i przestępstw z deliktami administracyjnymi. Problemy rodzi możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności administracyjnej na podstawie kilku przepisów z tytułu popełnienia tego samego czynu, sankcje administracyjne bowiem nakładane mogą być przez różne organy administracyjne, a w prawie administracyjnym nie obowiązują reguły wypracowane w ramach prawa karnego, co w praktyce stosowania prawa prowadzić może do naruszenia zasady *ne bis in idem* wyprowadzanej z zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji³². Należałoby dodać, iż z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych³³. Należy podzielić ten pogląd, ale jednocześnie dodać istotne moim zdaniem zastrzeżenie, iż sankcje administracyjne stosowane w ramach odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska pełnią przede wszystkim funkcje bodźcowe o charakterze prewencyjnym, a nie są środkami oddziaływania represyjnego.

252

6. Można się głębiej zastanawiać nad kwestią winy jako podstawy odpowiedzialności administracyjnej danego podmiotu, ale należy pamiętać, iż instytucje odpowiedzialności administracyjnej w zdecydowanej większości przypadków kierowane są nie tyle do osób fizycznych, co do jednostek organizacyjnych, i tu pojawia się pytanie, w jaki sposób należy rozumieć winę osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, oraz w jaki sposób taka wina powinna być ustalana. Wydaje się, że chodzić tu powinno o winę osób fizycznych działających w imieniu takich jednostek. Dokonywane przez organ administracji egzekwujący odpowiedzialność ustalenie winy pociąga jednak za sobą donio-

³² Zgodnie z tą zasadą zakazane jest podwójne (wielokrotne) karanie (stosowanie środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Zob. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97 oraz wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00.

³³ Zob. wyroki TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/9; z dnia 4 września 2007 r., P 43/06 oraz z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09.

słe problemy praktyczne, w szczególności gdy dana jednostka organizacyjna reprezentowana jest kolegialnie, a w decyzji administracyjnej winę należałoby przypisać konkretnemu podmiotowi. Dlatego też warto postulować, aby odpowiedzialność administracyjna do zasady winy raczej się nie odwoływała, a w sytuacji, gdy prawodawca uznałby oparcie odpowiedzialności na winie za konieczne, by egzekwować taką odpowiedzialność nie na drodze postępowania administracyjnego, a sądowego. W orzecznictwie przeważa zresztą stanowisko, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter zobiektywizowany i jest oderwana od pojęcia winy.

7. Bez wątplenia akt administracyjny jest i długo jeszcze będzie podstawową prawną formą działania administracji, instrumentem realizacji odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska, gdyż stojące przed administracją zadania w sferze rozliczania z wykonania obowiązków obciążających określony podmiot wymagają zastosowania formy władczej i jednostronnej. Stosowane w ramach egzekwowania odpowiedzialności z tytułu naruszenia prawa ochrony środowiska sankcje administracyjne powinny być skuteczne i odstrasżające, ale przede wszystkim mają pełnić funkcję prewencyjną, a nie represyjną. Należałoby też postulować wymóg zapewnienia proporcjonalności sankcji administracyjnych, determinujący konieczność jej dostosowania do rodzaju naruszenia przepisów środowiskowych, co znalazło niedawno m.in. odzwierciedlenie w nowelizacji przepisów o ochronie przyrody, podyktowanej wspomnianym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2014 r.

253

Wskazówkami przy ustanawianiu regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska, a także wskazówkami przy wydawaniu aktów stosowania prawa powinny być zasady wypracowane w ramach systemu Rady Europy, przede wszystkim wynikające z Rekomendacji nr 91 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętej 13 lutego 1991 r.³⁴, aczkolwiek, jak już wskazywałam, instytucje odpowiedzialności administracyjnej w większości przypadków kierowane są do jednostek organizacyjnych, co jednak, moim zdaniem, nie stoi na przeszkodzie, by zasady te stosować odpowiednio. Wśród ośmiu ustalonych w Rekomendacji zasad znalazły się, takie jak: 1) obowiązek określania sankcji administracyjnych oraz okoliczności, w jakich mogą być nakła-

³⁴ Rekomendacja ta formalnie nie jest wiążąca, jednak zasady w niej określone mieszczą się w katalogu tych, które wywieść można z orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka będącego organem Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 86. Zob. także: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 130.

dane w przepisach prawa; 2) zakaz retroaktywności przepisów sankcjonujących; 3) zakaz podwójnego karania za ten sam czyn; 4) obowiązek prowadzenia postępowania zmierzającego do uruchomienia sankcji w rozsądnym czasie; 5) obowiązek zakończenia rozpoczętego postępowania w sprawie nałożenia sankcji rozstrzygnięciem (aktem zamykającym postępowanie); 6) obowiązek przestrzegania przez organy administracji reguł rzetelnego postępowania administracyjnego³⁵; 7) przyjęcie, iż ciężar dowodu spoczywa na władzy administracyjnej; 8) przyjęcie, że akt administracyjny nakładający sankcję powinien podlegać kontroli legalności ze strony niezawisłego i bezstronnego sądu.

Jak wskazano, odpowiedzialność administracyjna jest z reguły egzekwowana poprzez decyzję administracyjną, jednocześnie należy zaznaczyć, iż kontrola sądowa decyzji, w tym tzw. decyzji „sankcyjnych” ograniczona jest wyłącznie do kontroli pod względem legalności, tj. zgodności z prawem. Kontrola sądów administracyjnych ogranicza się zatem do zbadania, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Sąd administracyjny nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją. Może on dokonywać jedynie takich ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności decyzji z prawem³⁶. Należałoby tu dodać, że kluczowe znaczenie dla egzekwowania odpowiedzialności administracyjnej ma rozstrzygnięcie w taki sam sposób przy takim samym stanie prawnym. Różna interpretacja przepisów dokonywana w takim samym stanie faktycznym narusza zaufanie do podmiotów egzekwujących odpowiedzialność. Oczywiście nie oznacza to, że organ ochrony środowiska nie może zmieniać ocen prawnych, w szczególności gdy zmiana prowadzi do prawidłowego zastosowania określonych przepisów.

Przedstawiony zarys modelu odpowiedzialności administracyjnej nie wyczerpuje wszystkich istotnych zagadnień, a uwagi krytyczne mają jedynie charakter sygnalizacyjny. Należałoby tu choćby pobieżnie dodać, iż

³⁵ Zaliczono do nich: obowiązek informowania osoby, na którą nałożona ma być sankcja, o stawianych jej zarzutach, obowiązek udzielenia takiej osobie wystarczającego czasu dla przygotowania się do sprawy, obowiązek poinformowania jej o świadczących przeciwko niej dowodach, obowiązek zapewnienia takiej osobie możliwości jej wysłuchania przed podjęciem aktu nakładającego sankcję oraz obowiązek uzasadnienia.

³⁶ Czynią to według stanu prawnego i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu lub dokonania czynności. Sądy te nie prowadzą postępowania dowodowego mającego na celu ustalenie stanu faktycznego, niezbędnego do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej (postępowanie dowodowe przeprowadzają tylko wyjątkowo, ograniczone jest ono do dowodów z dokumentu), a jedynie badają, czy stan ten został ustalony prawidłowo. Zob. wyrok NSA z dnia 4 marca 2009 r., II FSK 1745/2007; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2001 r., V SA 671/2000.

krytycznie należy ocenić pojawiające się uchybienia w korzystaniu z kompetencji dyskrecjonalnej organów ochrony środowiska, brak współdziałania organów (często podyktowany animozjami politycznymi), rozbitcie kompetencyjne spraw środowiskowych na różne organy, częste zmiany ustrojowe po stronie podmiotów egzekwujących odpowiedzialność, przewlekłość postępowań w sprawach realizacji odpowiedzialności administracyjnej, ustawiczne zmiany legislacyjne. Z uwagi na wagę problematyki ochrony środowiska, a także mogące wystąpić w praktyce nieodwracalne szkody, można rozważyć taką modyfikację przepisów, by przyspieszyć postępowanie. Warto też dodać, że praktyka pokazuje, iż jednym z najbardziej efektywnych sposobów zwalczania naruszeń przepisów ochrony środowiska jest możliwość odraczania i zmniejszania kar. Z przeprowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska orientacyjnych wyliczeń wynika, że jedna złotówka odroczonej kary przynosi 15 zł na przedsięwzięcia proekologiczne w zakładach³⁷. Większy nacisk powinien być kładziony na edukację ekologiczną, dbałość o ekologiczny wizerunek podmiotów korzystających ze środowiska.

³⁷ Zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 1021 oraz przytoczona tam literatura.