

Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska

Kamila Kwaśnicka



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska

Kamila Kwaśnicka



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2011

Recenzent:
Prof. dr hab. Marek Górski

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne:
Studio Diament

Skład, łamanie:
Studio Diament

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2011

ISBN 978-83-264-0624-9
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (22) 535 80 00, (22) 535 82 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	13
Rozdział I	
Ustalenia pojęciowe	19
1. Uwagi wstępne	19
2. Pojęcie odpowiedzialności prawnej	19
3. Pojęcie sankcji prawnej	34
4. Uwagi końcowe	45
Rozdział II	
Sankcyjna koncepcja odpowiedzialności administracyjnej	47
1. Uwagi wstępne	47
2. Pojęcie odpowiedzialności administracyjnej	48
3. Pojęcie sankcji administracyjnej	66
4. Uwagi końcowe	70
Rozdział III	
Zasady ponoszenia odpowiedzialności oraz okoliczności wyłączające i łagodzące odpowiedzialność administracyjną	72
1. Uwagi wstępne	72
2. Zasady ponoszenia odpowiedzialności	73
2.1. W ustawie – Prawo ochrony środowiska	83
2.2. W dyrektywie 2004/35/WE	86
2.3. W ustawie odpowiedzialnościowej	89
2.4. W <i>Umweltschadengesetz</i>	91
3. Okoliczności wyłączające i łagodzące odpowiedzialność	92
3.1. W ustawie – Prawo ochrony środowiska	92
3.2. W dyrektywie 2004/35/WE	94

3.3. W ustawie odpowiedzialnościowej	97
3.4. W <i>Umweltschadengesetz</i>	100
4. Uwagi końcowe	100

Rozdział IV

Strona przedmiotowa odpowiedzialności administracyjnej	102
1. Uwagi wstępne	102
2. Problematyka szkody	111
2.1. W ustawie – Prawo ochrony środowiska	118
2.2. W dyrektywie 2004/35/WE	133
2.3. W ustawie odpowiedzialnościowej	143
2.4. W <i>Umweltschadengesetz</i>	151
3. Wyłączenia przedmiotowe.....	153
3.1. W ustawie – Prawo ochrony środowiska	153
3.2. W dyrektywie 2004/35/WE	154
3.3. W ustawie odpowiedzialnościowej	156
3.4. W <i>Umweltschadengesetz</i>	159
4. Uwagi końcowe	162

Rozdział V

Strona podmiotowa odpowiedzialności administracyjnej	164
1. Uwagi wstępne	164
2. Podmioty ponoszące odpowiedzialność	164
2.1. W ustawie – Prawo ochrony środowiska	164
2.2. W dyrektywie 2004/35/WE	166
2.3. W ustawie odpowiedzialnościowej	169
2.4. W <i>Umweltschadengesetz</i>	176
3. Podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania	178
3.1. W ustawie – Prawo ochrony środowiska	178
3.2. W dyrektywie 2004/35/WE	180
3.3. W ustawie odpowiedzialnościowej	183
3.4. W <i>Umweltschadengesetz</i>	186
4. Podmioty uprawnione do nakładania sankcji	186
4.1. W ustawie – Prawo ochrony środowiska	186
4.2. W dyrektywie 2004/35/WE	192
4.3. W ustawie odpowiedzialnościowej	197
4.4. W <i>Umweltschadengesetz</i>	202
5. Uwagi końcowe	203

Rozdział VI

Sankcje administracyjne w ustawie – Prawo ochrony środowiska	205
1. Uwagi wstępne	205
2. Problematyka administracyjnych kar pieniężnych	205
3. Problematyka opłat podwyższonych	218
4. Sankcyjne decyzje zobowiązujące	221
5. Sankcyjne decyzje wstrzymujące	224
6. Cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia	230
7. Uwagi końcowe	232
Zakończenie	234
Literatura	237
Akty prawne	260
Orzecznictwo	268

Wykaz skrótów

Źródła prawa

- BGB – ustawa – kodeks cywilny Republiki Federalnej Niemiec – *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002* (BGBl. I, s. 42, ber. s. 2909 und BGBl. I 2003, s. 738 mit späteren Änderungen)
- Bundesnaturschutzgesetz* – ustawa federalna o ochronie przyrody Republiki Federalnej Niemiec – *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG), verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29. Juli 2009* (BGBl. I, s. 2542)
- Bundes-Bodenschutzgesetz* – ustawa federalna o ochronie gleby Republiki Federalnej Niemiec – *Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG), verkündet als Art. 1 des Gesetzes zum Schutz des Bodens vom 17. März 1998* (BGBl. I, s. 502 mit späteren Änderungen)
- dyrektywa 2004/35/WE – dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE L 143 z 30.4.2004, s. 56)
- dyrektywa 79/409/EWG, dyrektywa ptasia – dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. WEL 103 z 25.4.1979, s. 1)

- dyrektywa 92/43/EWG, dyrektywa habitatowa
Grundgesetz – dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.7.1992, s. 7)
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec – *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949* (BGBl., s. 1 mit späteren Änderungen)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010, s. 47)
- TWE – wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.)
- u.o.p.z. – ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661 z późn. zm.)

- u.o.ś. – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.)
- Umwelthaftungsrichtlinie* – niemiecki przekład dyrektywy 2004/35/WE – *Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden* (ABl. EU L 143 vom 30.4.2004, s. 56)
- Umweltschadensgesetz* – niemiecka ustawa z dnia 10 maja 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – *Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadensgesetz – USchadG) vom 10. Mai 2007, verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden vom 10. Mai 2007* (BGBl. I, s. 666 mit späteren Änderungen)
- ustawa
odpowiedzialnościowa – ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.)

Czasopisma

- AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy
- Pal. – Palestra
- PiP – Państwo i Prawo
- PUG – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- St. Praw. – Studia Prawnicze
- ZNUJ PP – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze

Instytucje i organy orzekające

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wprowadzenie

Od momentu pojawienia się na Ziemi ok. 40 tys. lat temu pierwszego rozumnego *Homo sapiens sapiens*, obdarzonego świadomością oraz zdolnościami twórczymi, dzieli nas zaledwie 1,5 tys. pokoleń. W tym czasie populacja człowieka osiągnęła ogromną liczebność oraz dotarła niemal do wszystkich zakątków Ziemi¹. Człowiek coraz słabiej tworzył z przyrodą harmonijną całość, eksploatując ją z większym nasileniem. Uszczuplenie jej zasobów związane z rozwojem przemysłu doprowadziło do wzrastającej deformacji i degradacji wartości biologicznych przyrody oraz zaburzenia równowagi ekologicznej².

Największe spustoszenie i degradacja biosfery miały miejsce w ubiegłym stuleciu, które to coraz częściej zyskuje miano początku szóstej, wielkiej katastrofy w dziejach życia na naszej planecie³. Katastrofy poniekąd szczególnej, bowiem można nią obciążyć tylko jeden z gatunków zasiedlających Ziemię, który uważany jest za szczytowe osiągnięcie ewolucji⁴. Mowa tutaj o człowieku. Być może syndrom owej wielkiej katastrofy będzie stanowił *coercive fact*⁵, który zmieni myślenie ludzi w stronę *stricte*

¹ Zob. E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2008, s. 25.

² J. Boć, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*, Wrocław 1979, s. 9.

³ E. Symonides, *Ochrona...*, s. 25. Pierwszy z wielkich kryzysów w dziejach życia na Ziemi miał miejsce w okresie największego nasilenia orogenezy kaledońskiej, w ordowiku. Pod koniec dewonu doszło zaś do drugiego wielkiego wymierania w dziejach Ziemi. Trzeci kryzys datuje się na koniec paleozoiku – zginęło wówczas ok. 95% gatunków. Kolejne wielkie wymieranie w dziejach Ziemi wystąpiło pod koniec triasu i na początku jury. W ciągu zaledwie 10 tys. lat zginęło 90% rodzajów i 80% żywych stworzeń. Piąta katastrofa w dziejach Ziemi miała miejsce pod koniec kredy. Doszło wtedy do wymarcia ok. 80% żyjących gatunków roślin i zwierząt – w tym dinozaurów. Zob. *ibidem*, s. 16–19 wraz z powołaną tam literaturą.

⁴ *Ibidem*, s. 25–26.

⁵ Jako „wymuszający fakt” W. James określił zdarzenie – przykładowo katastrofę – prowadzące do określonej zmiany. K.J. Arrow zwrócił uwagę, że fakt wymuszający może być bardziej przekonujący niż jakakolwiek spekulacja, która dotyczy potencjalnych korzyści z wprowadzenia zmiany. Zob. J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 102.

proekologicznego, prowadząc zarazem człowieka do życia w symbiozie z otaczającą go naturą. Być może ludzie w końcu zrozumieją, że nie są panami otaczającej ich przyrody, mającymi prawo do nieograniczonej jej grabieży. Trzeba mieć bowiem na względzie, że gdyby wśród ofiar ostatniej wielkiej katastrofy w dziejach Ziemi pod koniec okresu kredowego znalazł się ssak *Purgatorius*, to wśród dzisiejszych mieszkańców naszej planety nie byłoby małp, małpiatek, małp człekokształtnych oraz właśnie człowieka. Zdaniem E. Symonides: „Człowiek jest zatem potomkiem przypadkowych szczęśliwców, a nie materialnym produktem i ukoronowaniem procesów doboru naturalnego”⁶. Zwolennicy teorii antropocentrycznych powinni zatem z należytym szacunkiem traktować otaczające środowisko – a nie bezkrytycznie hołubić człowieka podporządkowując mu otaczającą go naturę.

Regulacje prawne mające na celu zahamowanie postępującej degradacji środowiska, a jednocześnie służące egzekwowaniu odpowiedzialności od podmiotów przyczyniających się do jego pogorszenia, są przedmiotem prawa ochrony środowiska. Chodzi tutaj zarówno o polskie regulacje prawne, jak również o wymogi prawa europejskiego, które Rzeczpospolita Polska – jako państwo członkowskie Unii Europejskiej – zobowiązana jest wdrażać do krajowego porządku prawnego⁷.

W prawie ochrony środowiska stosowane są różne metody regulacji prawnej, z wyraźną przewagą metody charakterystycznej dla prawa administracyjnego, i to metody władczej⁸. Administracja publiczna, cha-

⁶ Zob. E. Symonides, *Ochrona...*, s. 26.

⁷ Zob. L. Knopp, *Einführung in das polnische Umweltrecht – zugleich ein Vergleich mit dem deutschen Umweltrecht* (w:) L. Knopp, F.-J. Peine, J. Boć, K. Nowacki (red.), *Polnisches Umweltrecht. Ausgewählte Texte mit Erläuterungen für die deutsche Wirtschaftspraxis*, Berlin 2007, s. 1 i n. Na temat ewolucji polskiego prawa ochrony środowiska w kontekście zbliżania go do rozwiązań unijnych zob. *ibidem*. Obowiązek uwzględniania wymagań wynikających z prawa Unii Europejskiej spoczywa na organach administracji publicznej szczególnie w dziedzinach opartych w znacznym stopniu na prawie wspólnotowym, do których można zaliczyć właśnie przepisy związane z ochroną środowiska – zob. M. Górski, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na interpretację i stosowanie przepisów w ochronie środowiska* (w:) J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 31. Zob. również przytoczone przez autora orzecznictwo sądów polskich odnoszące się do wzajemnego stosunku prawa Unii Europejskiej i wewnętrznego z uwzględnieniem prymatu prawa UE, *ibidem*, s. 33–34. Na temat orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie prawa środowiska w 2009 r. zob. A. Epiney, *Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2009*, *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2010, z. 3, s. 134–143.

⁸ Zob. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska odrębną gałęzią prawa*, Łódź 2006 (maszynopis), s. 3. Na temat władczych instrumentów działania administracji publicznej zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 38–72.

rakteryzując się władztwem administracyjnym pozwalającym organom administracji nakazywać i zakazywać, ale również orzekać, uprawniać, pozwalać, określać, ostrzegać czy też poświadczac⁹, wykorzystuje owo władztwo w działaniach na rzecz środowiska, egzekwując odpowiedzialność administracyjną od podmiotów nieprzestrzegających obowiązujących regulacji prawnych. Odpowiedzialność ta odgrywa pierwszoplanową rolę w prawie ochrony środowiska i to właśnie jej została poświęcona praca *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*.

Do podjęcia problematyki odpowiedzialności administracyjnej skłonił mnie brak zainteresowania przedstawicieli nauki prawa administracyjnego czy też nikłe zainteresowanie doktryny prawa ochrony środowiska tym zagadnieniem. Należy bowiem podkreślić, że jeszcze niecałe trzy lata temu można było wymienić tylko jedną monografię poświęconą odpowiedzialności administracyjnej. Mam tutaj na myśli pracę autorstwa W. Radeckiego z 1985 r.¹⁰

Marginalne potraktowanie, czy też pominięcie, tematyki odpowiedzialności administracyjnej przyczyniło się do niepokojącego zjawiska, które polega na tym, że termin „odpowiedzialność administracyjna” jest niejednokrotnie mylnie rozumiany jako „odpowiedzialność administracji”. Podręczniki z zakresu prawa administracyjnego pomijają najczęściej zagadnienie odpowiedzialności administracyjnej, koncentrując się na problematyce odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej, odpowiedzialności za działania legalne i nielegalne administracji czy też po prostu na odpowiedzialności administracji. Do odpowiedzialności administrujących odnosi się art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, który stanowi: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Warto zauważyć, że art. 77 Konstytucji pomija odpowiedzialność

⁹ J. Supernat, *Instrumenty...*, s. 38. Zob. M. Górski, *Rodzaje zadań administracji w dziedzinie ochrony środowiska* (w:) M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 81 i n. Na temat braku optymalności w modelu administrowania sprawami ochrony środowiska zob. M. Górski, *W poszukiwaniu modelu administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce* (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 176–188. Zob. również M. Górski, *Kompetencje nadzorcze organów ochrony środowiska* (w:) *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 460–473.

¹⁰ Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985, *passim*.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwana dalej „Konstytucją RP”.

za szkodę wyrządzoną przez działania legalne administracji¹². Odpowiedzialność ta została uregulowana w art. 417² kodeksu cywilnego¹³.

Wspomniany art. 77 ust. 1 Konstytucji statuuje odpowiedzialność administrujących – w odróżnieniu od art. 86 Konstytucji odnoszącego się do odpowiedzialności podmiotów administrowanych. Zgodnie z art. 86 Konstytucji: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie”. Można zatem stwierdzić, że art. 86 Konstytucji stanowi o odpowiedzialności administracyjnej, zaś art. 77 Konstytucji dotyczy odpowiedzialności administracji.

Zainteresowanie doktryny polskiej zagadnieniem odpowiedzialności administracyjnej zostało ostatnio niejako wymuszone prawem Unii Europejskiej. Mam tutaj na myśli dyrektywę 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu¹⁴. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do implementacji owej dyrektywy do dnia 30 kwietnia 2007 r.

Dyrektywa 2004/35/WE jest ciekawym przedmiotem analizy nie tylko ze względu na zawartą w niej konstrukcję odpowiedzialności administracyjnej, która *à propos* nie jest pozbawiona elementów charakterystycznych dla prawa cywilnego, ale również z powodu różnic w jej tłumaczeniu na języki poszczególnych państw członkowskich oraz sposoby jej transpozycji.

Przedmiotem pracy jest analiza odpowiedzialności administracyjnej, którą prowadziłam w oparciu o podstawową dla polskiego systemu prawa ochrony środowiska ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁵ oraz dyrektywę 2004/35/WE, jak również ustawy transponujące ową dyrektywę do polskiego, a także niemieckiego, porządku prawnego. Mowa tutaj o ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹⁶ (dalej zwana: „ustawą odpowie-

¹² Zob. J. Boć, *Odpowiedzialność* (w:) A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 348.

¹³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), zwana dalej „k.c.”. Art. 417² k.c. stanowi: „Jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności”.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 143 z 30.4.2004, s. 56, zwana dalej „dyrektywą 2004/35/WE”.

¹⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.

działalnościową”) oraz o niemieckiej ustawie z dnia 10 maja 2007 r. *Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden* – zwanej dalej *Umweltschadensgesetz*¹⁷.

Już na wstępie należy zauważyć manewr ustawodawcy polskiego mający na celu zachowanie przewidzianego w dyrektywie 2004/35/WE terminu implementacji w postaci ustawy odpowiedzialnościowej „dokonującej wdrożenia” owej dyrektywy. Ustawy jednak „niepełnej”, bowiem funkcjonującej przez ponad rok bez dwóch obligatoryjnych rozporządzeń, mających znaczenie dla właściwej transpozycji dyrektywy 2004/35/WE oraz praktycznego stosowania samej ustawy odpowiedzialnościowej.

Celem pracy jest zbadanie i przedstawienie konstrukcji odpowiedzialności administracyjnej w oparciu o regulacje zawarte we wskazanych wyżej aktach normatywnych oraz próba zbudowania autorskiej definicji odpowiedzialności administracyjnej. Zagadnieniem, które wymaga szczególnej analizy, jest problematyczna kwestia charakteru kar pieniężnych i opłat podwyższonych zawartych w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Istotne znaczenie ma ponadto ukazanie błędów zawartych w polskojęzycznym oficjalnym tekście dyrektywy 2004/35/WE, jak również uchybień towarzyszących jej transpozycji do polskiego porządku prawnego.

Wprowadzenie do problematyki pracy stanowi rozdział I, poświęcony ustaleniom pojęciowym, w którym dokonałam analizy odpowiedzialności prawnej oraz sankcji prawnej. Rozdział II dotyczy problematyki odpowiedzialności administracyjnej, jak również sankcji administracyjnej, która została poddana dalszej analizie w rozdziale VI pracy w oparciu o przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska. Rozdział III odnosi się do zasad ponoszenia odpowiedzialności oraz okoliczności wyłączających i łagodzących odpowiedzialność administracyjną. Kolejne rozdziały traktują o stronie przedmiotowej odpowiedzialności administracyjnej (rozdział IV) oraz jej stronie podmiotowej (rozdział V).

Rozważania zawarte we wskazanych rozdziałach prowadziłam w oparciu o jednolitą konstrukcję. Najpierw analizowałam podstawową dla polskiego systemu prawa ochrony środowiska ustawę – Prawo ochrony środowiska, następnie dyrektywę 2004/35/WE, a potem kolejno jej polską oraz niemiecką transpozycję. W pracy występują także odniesienia do in-

¹⁷ *Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadensgesetz – USchadG) vom 10. Mai 2007, verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden vom 10. Mai 2007 (BGBl. I, s. 666 mit späteren Änderungen).*

nych aktów prawnych, jednakże podstawowa konstrukcja pracy opiera się na klarownym schemacie, w który zostały „wkomponowane” wskazane wyżej akty normatywne.

W pracy zastosowałam metodę badań analityczno-prawną opartą na analizie oraz ocenie rozwiązań prawa pozytywnego – przede wszystkim w zakresie regulacji poświęconych odpowiedzialności administracyjnej. Oprócz egzekucji przepisów prawa niezbędne było równoległe odwołanie się do orzecznictwa sądów krajowych oraz orzecznictwa europejskiego (metoda empiryczna). Dla prowadzonych badań ważne znaczenie miały poglądy zarówno polskich, jak i niemieckich przedstawicieli nauki prawa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem doktryny prawa ochrony środowiska. Istotne były również materiały z zakresu prawa europejskiego, prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego, prawa karnego czy też nauki administracji. W pracy wykorzystywałam posilkowo metodę historyczną w celu przedstawienia ewolucji zagadnień podstawowych dla badanej problematyki. Doniosłe znaczenie dla podjętych rozważań miała metoda komparatystyczna, która uwidoczniała znaczne różnice w przekładach dyrektywy 2004/35/WE na języki poszczególnych państw członkowskich. Metoda porównawcza okazała się również niezbędna w odniesieniu do ukazania różnic w transpozycji wskazanej wyżej dyrektywy do polskiego i niemieckiego porządku prawnego.

Mając na względzie, że prawidłowość transpozycji wymaga od państwa członkowskiego opierania się nie tylko na wersji dyrektywy w ojczystym języku – wprawdzie wszystkie języki wspólnotowe mają takie same znaczenie prawne, jednakże w sytuacji gdy sformułowanie przepisów w poszczególnych wersjach językowych dyrektywy jest różne, wówczas ich rzeczywiste znaczenie musi zostać wyinterpretowane¹⁸ – należy stwierdzić, że wymóg ten obciążał w szczególności polskiego ustawodawcę, biorąc pod uwagę chybione w znacznym stopniu tłumaczenie na język polski regulacji zawartych w dyrektywie 2004/35/WE. I choć można przyjąć, że właściwie polski prawodawca ustrzegł się przed transponowaniem błędnych fragmentów zawartych w polskim przekładzie owej dyrektywy, to jednak nie uchroniło to ustawodawcy od wprowadzenia do polskiego porządku prawnego regulacji uznanych za co najmniej wątpliwe w świetle dyrektywy 2004/35/WE.

¹⁸ Zob. L. Krämer, *Implementacja wspólnotowego prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich* (w:) J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 20, wraz z powołanym tam orzecznictwem.

Rozdział I

Ustalenia pojęciowe

1. Uwagi wstępne

Rozważania w zakresie odpowiedzialności administracyjnej i sankcji administracyjnej powinna poprzedzać analiza dwóch pojęć mających niezwykle istotne znaczenie zarówno dla języka prawnego i prawniczego oraz wyjaśnienia samej odpowiedzialności administracyjnej. Mowa tutaj o odpowiedzialności prawnej oraz sankcji prawnej. W przypadku tej pierwszej konieczne wydaje się nawiązanie do ogólnego pojęcia odpowiedzialności przez odwołanie się przede wszystkim do literatury filozoficznej, a następnie wskazanie na odpowiedzialność *ex ante* oraz *ex post*. Jeśli zaś chodzi o sankcję prawną, to punktem wyjścia w jej analizie powinny być poglądy powstałe na gruncie teorii prawa.

Analizę odpowiedzialności prawnej, jak i sankcji prawnej będą prowadziła przede wszystkim na kanwie prawa administracyjnego oraz prawa ochrony środowiska, co w sposób naturalny wynika z przedmiotu rozprawy. Celem rozdziału poświęconego kwestiom oraz ustaleniom pojęciowym jest próba skonstruowania definicji odpowiedzialności prawnej, jak i ukazanie jej silnego związku z sankcją prawną.

2. Pojęcie odpowiedzialności prawnej

Pojęcie odpowiedzialności stworzyło prawo. Terminy używane w prawie rzymskim takie jak *responedere*, *responsio*, *responsum* otrzymały w prawie średniowiecznym swe odpowiedniki niemal we wszystkich języ-

kach europejskich¹. Z czasem *respondere* zakorzeniło swoją obecność także w filozofii czy teologii. Dzisiaj pojęcie to zawiera w sobie złożony kompleks zagadnień prawnych i pozaprawnych², coraz bardziej zyskując na swoim znaczeniu, bowiem „radykalna zmiana ludzkiego bytowania w świecie, dotycząca władztwa nad tym, co nas otacza i jacy jesteśmy oraz co będzie otaczało przyszłe pokolenia i jaki będzie człowiek przyszłości powoduje radykalizację znaczenia odpowiedzialności”³.

W *Słowniku poprawnej polszczyzny* pod hasłem „odpowiedzialność” czytamy: „Osobista, zbiorowa odpowiedzialność. Odpowiedzialność materialna, moralna. Poczucie odpowiedzialności. Brać, wziąć coś na swoją odpowiedzialność (...). Poność odpowiedzialność. Obarczać kogoś odpowiedzialnością. Odpowiedzialność spada na kogoś (...). Odpowiedzialność karna, sądowa (...). Odpowiedzialność wobec własnego sumienia”⁴. *Mały słownik języka polskiego* definiuje odpowiedzialność jako „konieczność, obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji”⁵.

W języku niemieckim odpowiednikiem polskiego terminu „odpowiedzialność” są pojęcia: *Verantwortung*, *Verantwortlichkeit* oraz *Haftung*. Zgodnie ze *Staatslexikon* słowo *verantworten* pojawia się najpierw w dziedzinie prawa i w jurydycznym kontekście chrześcijańskiej religii⁶. *Verantwortlich* zostało zaś użyte w następującym sformułowaniu: osoba A jest odpowiedzialna (*verantwortlich*) za istotę B albo rzecz S⁷. Termin *Haftung* określony został z kolei jako pojęcie prawne, które opisuje zasadniczo dwa zagadnienia. Pierwsze odnosi się do problematyki przesłanek warunkujących odpowiedzialność w przypadku bezprawnego zachowania się albo określonego zdarzenia. Drugie nawiązuje do skutków występujących

¹ Zob. J. Filek, *Ontologizacja odpowiedzialności*, Kraków 1996, s. 18. J. Filek zauważa, że w filozofii XX w. wyróżnić można dwie fale zintensyfikowanej refleksji nad fenomenem odpowiedzialności. Pierwsza pozostaje w ścisłym związku z upadkiem „starego świata”, który nastąpił wraz z pierwszą wojną światową. Druga fala pojawia się na przełomie lat 60–70, zob. *idem*, *Filozofia odpowiedzialności XX wieku*, Kraków 2004, s. 9–10.

² Zob. J. Bafia, *O systemie odpowiedzialności prawnej*, Nowe Drogi 1980, nr 8, s. 19.

³ A. Marek-Bieniasz, *Odpowiedzialność ekologiczna i inne wartości przyrodnicze w świetle strategii zrównoważonego rozwoju*, Problemy Ekologii 1999, nr 6, s. 226.

⁴ W. Doroszewski (red. nac.), *Słownik poprawnej polszczyzny*, Warszawa 1996, s. 442–443.

⁵ S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968, s. 490.

⁶ M. Forschner, *Verantwortung* (w:) *Staatslexikon. Recht-Wirtschaft-Gesellschaft*, t. V, Freiburg 1995, s. 590.

⁷ *Ibidem*.

w sytuacji uchylania się od spełnienia przewidzianych obowiązków, bo przecież prawo chce więcej aniżeli bezskutkowy, etycznie-moralny porządek wartości⁸.

Pojęcie *Haftung* ma cywilistyczny rodowód. Można tutaj wskazać na poglądy B. Beckera⁹ czy też L. Knoppa¹⁰, którzy piszą o cywilnoprawnym pochodzeniu tego słowa. W *Rechtswörterbuch* czytamy natomiast, że *Haftung* zasadniczo jest uzależniona od winy¹¹. We wspomnianym prawniczym słowniku nie widnieje słowo *Verantwortung*, natomiast pod pojęciem *Verantwortlichkeit* są tylko odesłania do pojęć: wina, dług, zdolność do czynności prawnych, zdolność do odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego oraz poczytalność¹². *Großwörterbuch* opisuje pojęcie *Haftung* jako: zobowiązanie, rekompensowanie powstałych szkód, ponoszenie za coś odpowiedzialności. Znajdziemy tutaj także pojęcie *Verantwortung* oraz terminy *verantworten* i *Verantwortlichkeit*¹³.

Niejednokrotnie używamy terminów „odpowiedzialny” bądź „nieodpowiedzialny”. Ten pierwszy to „mający poczucie obowiązku, gotowy do ponoszenia konsekwencji za swoje działanie, postępowanie”¹⁴, ale także „taki, na którym można polegać: rzetelny, solidny”¹⁵. Natomiast pojęcie „nieodpowiedzialny” rozumiemy *a contrario* w stosunku do „odpowiedzialnego”. Najczęściej mówimy o odpowiedzialności osobistej, moralnej oraz prawnej. Można być odpowiedzialnym przed prawem, społeczeństwem oraz ludźmi¹⁶, którzy z określonych względów są uprawnieni do oceny drugiego człowieka i stwierdzenia, czy działał on zgodnie ze swym miejscem w społeczeństwie, funkcją, zawodem, czy też nie. Orzekanie o tym

⁸ W. Zeiss, *Haftung* (w:): *Staatslexikon. Recht-Wirtschaft-Gesellschaft*, t. II, Freiburg 1995, s. 1161.

⁹ B. Becker, *Das neue Umweltschadensgesetz und das Artikelgesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2007, nr 10, s. 1105.

¹⁰ L. Knopp, *Neues Umweltschadensgesetz – verspätet, aber zum 14.11.2007 in Kraft*, *Umwelt- und Planungsrecht* 2007, nr 11–12, s. 416, oraz L. Knopp, *Haftung für Schäden an der Biodiversität und Rechtsschutz nach dem Umweltschadensgesetz* (w:) L. Knopp, G. Wiegleb (red.), *Biodiversitätsschäden und Umweltschadensgesetz – rechtliche und ökologische Haftungsdimension. Tagungsband zu dem interdisziplinären Symposium am 9. Oktober 2008 in Leipzig*, Karlsruhe 2008, s. 2.

¹¹ K. Weber (red.), *Rechtswörterbuch*, München 2000, s. 623.

¹² *Ibidem*, s. 1396.

¹³ D. Götz, G. Haensch, H. Wellmann (red.), *Großwörterbuch. Deutsch als Fremdsprache*, Berlin 2008, s. 496–497.

¹⁴ W. Doroszewski (red. naczej.), *Słownik...*, s. 443.

¹⁵ S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik...*, s. 490.

¹⁶ W. Doroszewski (red. naczej.), *Słownik...*, s. 443.

stanowi praktyczną procedurę przypisywania odpowiedzialności i wiąże się z możliwością stosowania określonych sankcji¹⁷.

Termin „przypisanie” – *imputatio*, zawdzięczamy średniowiecznej filozofii chrześcijańskiej. Mieszanie problematyki *imputatio* i *responsio* – jak zauważa J. Filek, do dziś utrudnia uchwycenie istoty tej ostatniej¹⁸. W uproszczeniu można jednak stwierdzić, że ze względu na pewne reguły przyjęte w danej zbiorowości, jest ona uprawniona do ukarania tego, kto jest odpowiedzialny za niezgodny z przyjętymi regułami stan rzeczy¹⁹. Odwołując się do historii, w którą wpisała się odpowiedzialność, wyrazu „kto” nie należy zawężać tylko do istoty ludzkiej. Sam autorytet prawa jeszcze ponad dwa tysiące lat po Platonie sankcjonował pociąganie do odpowiedzialności zwierząt. Można tutaj wskazać na proces z XVIII w. wytoczony przez Zakon Braci Mniejszych z Brazylii przeciwko mrówkom, które żywiły się mąką z klasztornych magazynów. Mrówki pomimo kierowania się jedynie instynktem otrzymanym od Stwórcy, skazane zostały na wysiedlenie, co ponoć przyjęły z pokorą²⁰.

W obecnym porządku prawnym tylko człowiek może być pociągnięty do odpowiedzialności. Aktywność człowieka wyznacza wiele praw i obowiązków, które odnoszą się do relacji człowiek–świat–człowiek²¹. Powstaje tutaj zatem pytanie: za co jest człowiek odpowiedzialny? Za myśli, uczucia, pragnienia, przekonania, za przeszłość czy za przyszłość? Odpowiedzialność osobista człowieka to sprawa jego świadomości, rozległości i precyzji myślenia o własnych powinnościach oraz obowiązkach, jak i o tym, co jest dobre, a co złe²². P.K. McNerney pisze, że w życiu prywatnym, jak i w systemach prawa rozróżnia się wiele typów ludzkiego zachowania implikującego odpowiedzialność, jednakże moralna i prawna odpowiedzialność powstaje wtedy, gdy czyn wynika z własnej i nieprzymuszonej woli²³. Autor odwołuje się do poglądu Arystotelesa, który nie uznawał działania za dobrowolne w sytuacjach, gdy osoba nie wiedziała, co czyni,

¹⁷ Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie...*, s. 33, oraz powołana w przypisie literatura.

¹⁸ J. Filek, *Ontologizacja...*, s. 18. Zob. również M. Forschner, *Verantwortung...*, s. 590.

¹⁹ M. Ossowska, *Odpowiedzialność moralna* (w:) J.W. Gomułicki, J. Hurwic (red. nac.), L. Marszałek, Z. Raabe, K. Zarankiewicz (red.), *Encyklopedia współczesna*, Warszawa 1957, s. 33.

²⁰ J. Filek, *Ontologizacja...*, s. 23.

²¹ J. Mucha, *Rewerencja, odpowiedzialność i sumienie ekologiczne jako czynniki zrównoważonego rozwoju*, *Problemy Ekologii* 2000, nr 5, s. 201.

²² F. Zawadzki, *O odpowiedzialności Sokratejskiej*, *Studia Filozoficzne* 1985, nr 1, s. 11.

²³ P.K. McNerney, *Wstęp do filozofii*, Poznań 1998, s. 139.

bądź działała pod przymusem²⁴. Z. Cackowski zauważa, że dopóki człowiek działa odpowiedzialnie tylko ze względu na groźbę ponoszenia negatywnych konsekwencji, dopóki jest on odpowiedzialny tylko ze względu na bat ponoszenia konsekwencji, dopóty odpowiedzialność nie ma jeszcze charakteru odpowiedzialności moralnej, dopóty jest to odpowiedzialność wymuszona²⁵.

Uzewewnętrzniona postać sprzecznego z normami prawnymi czynu człowieka znajduje – powinna znaleźć – odzwierciedlenie w przypisaniu podmiotowi czynu i pociągnięciu go do odpowiedzialności. Wydaje się, że spośród wszystkich gałęzi prawa to właśnie prawo karne powinno obfitować w rozważania teoretyczne poświęcone temu zagadnieniu. Tymczasem, jak twierdzi G. Rejman, nauka o przypisaniu (poczytaniu) czynu określonej osobie jest polskiej nauce prawa karnego w zasadzie nieznana²⁶. Można tutaj wskazać na pracę J. Giezka, który porusza problematyczne zagadnienie przypisania czynu²⁷. Jeżeli zaś chodzi o przypisywalność winy²⁸, to kwestie związane z tym tematem omawia R. Dębski²⁹.

Obok odpowiedzialności za zawinienie, która jest typowa dla odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia, należy także wymienić odpowiedzialność obiektywną, jaką jest odpowiedzialność cywilna

²⁴ *Ibidem*, s. 140.

²⁵ Z. Cackowski, *Refleksje o odpowiedzialności i uczestnictwie*, Nowe Drogi 1980, nr 6, s. 115.

²⁶ E. Bienkowska, B. Kunicka-Michalska, G. Rejman, J. Wojciechowska, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 160.

²⁷ Zob. J. Giezek, *Przyczynowość oraz przypisanie skutku w prawie karnym*, Wrocław 1994, *passim*.

²⁸ Na temat pojęcia winy zob. I. Andrejew, *O pojęciu winy w polskim prawie karnym*, PiP 1982, nr 7, s. 44 i n.; L. Tyszkiewicz, *Problem istoty winy w projekcie kodeksu karnego z 1994 r. (Uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda)*, PiP 1995, nr 3, s. 81 i n.; A. Wąsek, *Ewolucja prawnokarnego pojęcia winy w powojennej Polsce*, Przegląd Prawa Karnego 1990, nr 4, s. 5 i n. Próba ujęcia w sposób prawidłowy przypisywalności winy, zdaniem G. Rejman, ma odzwierciedlenie w trzech podstawowych nurtach: po pierwsze w kategoriach rozważań dotyczących określenia zdolności sprawcy do ponoszenia odpowiedzialności, po drugie w aspekcie związanym z subiektywnym rozumieniem swoich powinności lub obowiązków, i po trzecie w kategoriach odtworzenia sytuacji, w której znajdował się sprawca w chwili czynu, dla udzielenia odpowiedzi, czy była ona rozpoznawalna i przez sprawcę rozpoznana; zob. E. Bienkowska, B. Kunicka-Michalska, G. Rejman, J. Wojciechowska, *Kodeks karny...*, s. 161. Według K. Buchały przesłankami, od których zależy możliwość podjęcia odpowiedzialnej decyzji i zgodnego z nią postępowania są: zdatność podmiotu do zawinienia czynu, świadomość bezprawności lub możliwości jej świadomości, wymagalność zgodnego z prawem zachowania się oraz rozpoznawalność znamion czynu zabronionego, zob. K. Buchała, Z. Cwiąkalski, M. Szewczyk, A. Zoll, *Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna*, Warszawa 1994, s. 41.

²⁹ R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa: o ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nieokreślonych w ustawie*, Łódź 1995, *passim*.

na zasadzie ryzyka oraz odpowiedzialność administracyjna³⁰. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku przypisywanie odpowiedzialności jest formą oceny *ex post* określonego zachowania wskazanego podmiotu w odniesieniu do pewnych standardów. Wypada jednak zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy przypisywaniem odpowiedzialności a samą odpowiedzialnością³¹. Na przykład Z. Cackowski pisze o odpowiedzialności subiektywnej – świadomej gotowości ponoszenia negatywnych skutków swego działania – oraz odpowiedzialności obiektywnej – faktycznego ponoszenia konsekwencji za swoje działania³².

W filozofii i etyce odpowiedzialność wiąże się z przeszłością, ale także z przyszłością. Dokładne rozróżnienie odpowiedzialności „za przeszłość” i „na przyszłość” pozwala zdaniem W. Radeckiego na zrozumienie sensu następującego paradoksu przytoczonego przez A.I. Santałowa: „Dopóki człowiek zachowuje się odpowiedzialnie, dopóty nie ponosi odpowiedzialności, dopiero, gdy zachowa się nieodpowiedzialnie, wtedy poniesie odpowiedzialność”³³. Czy owo filozoficzne ujęcie odpowiedzialności „na przyszłość” można odnieść do sfery prawa? Poglębiając refleksję na temat owego zagadnienia znajdziemy w literaturze obcojęzycznej, na gruncie której doszło do ukształtowania się trzech grup poglądów.

Przedstawiciele pierwszej grupy uważają, że odpowiedzialność prawną można rozpatrywać w dwóch aspektach: aktywnym (prospek-

³⁰ Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 80. Na temat odpowiedzialności administracyjnej zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, *passim*; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjno-prawna w ochronie środowiska – zagadnienia podstawowe (ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o odpowiedzialności z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku)*, Poznań 2007, *passim*; A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjna* (w:) M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 191 i n.; J. Jerzmański, *Odpowiedzialność administracyjna* (w:) W. Radecki (red. nauk.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010, s. 398–414; A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, AUWr 2004, No 2642, *Przegląd Prawa i Administracji* LX, s. 215–234; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej, czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, AUWr 2005, No 2786, *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, t. XVIII, s. 341–364; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, *passim*; W. Radecki, *Koncepcje odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, *Organizacja – Metody – Technika* 1983, nr 7, s. 3–8; W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie...*, *passim*; J. Stelmasiak, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Zagadnienia podstawowe* (w:) A. Przyborowska-Klimczak (red.), *Ekologia i prawo. Materiały sesji naukowej*, Lublin, 7–8 czerwca 1997 r., Lublin 1999, s. 149 i n.

³¹ W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie...*, s. 34.

³² Z. Cackowski, *Refleksje...*, s. 107.

³³ A.I. Santałow, *Teoreticzeskije woprosy ugotowoj otwetstwiennosti*, Leningrad 1982, s. 9, (za:) W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna...*, s. 60.

tywnym) oraz pasywnym (retrospektywnym). Aspekt aktywny odnosi się do stosunku prawnego, w którym dochodzi do osobistej orientacji postępowania człowieka, samopodporządkowania zamiarów i jego działalności przepisom. Pasywny aspekt dotyczy zaś stosunku prawnego, który zachodzi pomiędzy podmiotem naruszającym prawną regułę postępowania a społeczeństwem, które ją ustanowiło i chroni. Ów stosunek prawny przejawia się w zastosowaniu wobec podmiotu, który naruszył normę prawną, środków oddziaływania celem naprawienia wyrządzonej szkody oraz zapobieżenia podobnemu postępowaniu w przyszłości³⁴.

Zwolennicy drugiego poglądu przyjmują istnienie jedynie odpowiedzialności pozytywnej, stanowiącej odrębny rodzaj odpowiedzialności. Odrzucają oni ujmowanie pozytywnej i negatywnej koncepcji odpowiedzialności jako dwóch aspektów jednego zjawiska. Można tu przytoczyć pogląd O.E. Lejsta, który wyróżnia trzy postacie odpowiedzialności pozytywnej: konstytucyjną (ponoszą ją deputowani przed wyborcami), funkcjonalną (pojawia się w stwierdzeniu, że ministerstwo „ponosi odpowiedzialność” za określoną dziedzinę działalności) oraz personalną (wynikającą ze struktury organu i skonkretyzowania funkcji)³⁵.

Reprezentanci trzeciej grupy odrzucają zarówno istnienie aktywnego i pasywnego ujęcia pojęcia odpowiedzialności prawnej, jak i koncepcję odpowiedzialności pozytywnej jako odrębnego zjawiska. Ś. Luby nie przychyła się do koncepcji odpowiedzialności pozytywnej, bowiem, jego zdaniem, gdy nie miało miejsce ani zagrożenie, ani naruszenie stosunku prawnego, wówczas nie posługujemy się pojęciem odpowiedzialności prawnej. Można wtedy ewentualnie mówić o tak zwanej „potencjalnej odpowiedzialności” przed bezprawnym zamachem na stosunek prawny³⁶. Z kolei M.Ch. Faruszkin i I.S. Samoszczenko twierdzą, że nie można mówić o aktywnym aspekcie odpowiedzialności prawnej, bowiem odpowiedzialność prawna zawsze odnosi się do przeszłości za dokona-

³⁴ A.I. Szczerbak, *Prawowaja otwietstwiennost dołżnostych lic apparata gosudarstwiennogo upravienija*, Kijew 1980, s. 12–13, (za:) W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie...*, s. 35–36. W. Radecki zaznacza w przypisie, że podobny pogląd reprezentują także Z.A. Astiemirov, *Ponjatije juridiczeskoj otwietstwiennosti*, *Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo* 1979, nr 6, s. 67, oraz P.J. Niedbajło, *Sistiena juridiczeskich garantij primienienija sowietskich prawooowych norm*, *Prawowiedienije* 1971, nr 3, s. 51.

³⁵ O.E. Lejst, *Pozitiwnajaja otwietstwiennost po sowietskomu prawu*, *Wiesticnik Moskowskiego Uniwersiteta*, *Prawo* 1977, nr 1, s. 3–10, (za:) W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie...*, s. 36–37.

³⁶ Ś. Luby, *Prewencia a zodopovednost v občianskom prave*, t. I, Bratysława 1958, s. 34, (za:) W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie...*, s. 38.

ne już bezprawie³⁷. W.A. Tarchow uważa natomiast, że bez obowiązku nie może być stanu odpowiedzialności, a bez naruszenia obowiązku nie można pociągnąć do odpowiedzialności³⁸. N.S. Bratuś zwraca zaś uwagę, że nie można mówić o odpowiedzialności, gdy następuje dobrowolne wykonanie obowiązku, gdyż odpowiedzialność nie jest obowiązkiem odcierpienia następstw spowodowanych naruszeniem prawa, lecz samym ich odcierpieniem w stanie przymusu³⁹. Ta ostatnia koncepcja została jednak zakwestionowana w literaturze poprzez stwierdzenie, że przymusowe wykonanie istniejącego obowiązku nie jest odpowiedzialnością, bowiem o odpowiedzialności prawnej można mówić w przypadku takich następstw naruszeń prawa, które znajdują swoje odzwierciedlenie bądź w postaci nowych obowiązków, bądź w zmianie charakteru tych obowiązków, które są elementami już istniejących stosunków prawnych⁴⁰.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, możemy stwierdzić, że wątpliwości powstają, gdy próbujemy ustalić, czy o odpowiedzialności można mówić już w znaczeniu pewnej powinności, która ciąży na danej osobie, czy dopiero gdy dojdzie do naruszenia przepisów prawnych. Ten problem wynika zapewne z faktu, że w jednym i drugim przypadku używamy terminu „odpowiedzialność” mając na myśli dwa różne stany faktyczne. Na przykład osoba „odpowiedzialna” za dany stan rzeczy, która poprawnie wywiązuje się ze swoich obowiązków, nie będzie „odpowiedzialna” przed wymiarem sprawiedliwości, bowiem nie doszło do naruszenia prawa. W. Radecki zwraca uwagę na brak owego problemu w języku niemieckim ze względu na funkcjonowanie dwóch pojęć określających dwa różne stany faktyczne. Zdaniem autora, pojęcie *Verantwortung* występuje, gdy mowa jest o odpowiedzialności za należytą organizację ochrony środowiska, natomiast termin *Verantwortlichkeit* używany jest w rozumieniu odpowiedzialności za naruszenie przepisów czy odpowiedzialności za szkody w środowisku⁴¹.

³⁷ I.S. Samoszczenko, M.Ch. Faruszkin, *Otwietszwiennośť po sowietkomu zakonodatielstwu*, Moskwa 1971, s. 43–44, (za:) W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie...*, s. 37.

³⁸ W.A. Tarchow, *Ponjatije juridiczeskoj otwietszwiennośťi*, Prawowiedienije 1973, nr 2, s. 36, (za:) W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie...*, s. 37.

³⁹ N.S. Bratuś, *Juridiczeskaja otwietszwiennośť i zakonost*, Moskwa 1976, s. 85 i 102–103, (za:) W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie...*, s. 37–38.

⁴⁰ R.O. Chalfina, *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, Warszawa 1979, s. 323.

⁴¹ H. Oberländer, *Einheitlichkeit und Differenziertheit der Verantwortlichkeit im sozialistischen Recht*, Staat und Recht 1980, nr 1, s. 10, (za:) W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie...*, s. 40. Zob. również A. Kilian, *Słownik języka prawniczego i ekonomicznego. Tom II, niemiecko-polski*, Warszawa 2002, s. 631.

Wydaje się jednak, że w języku niemieckim kwestia rozgraniczenia wskazanych przez W. Radeckiego pojęć nie jest tak prosta. Ponadto oprócz terminów *Verantwortung* i *Verantwortlichkeit* terminowi „odpowiedzialność” odpowiada również pojęcie *Haftung*. Można tutaj wymienić jako przykład termin *Umwelthaftung*⁴² czy też wskazać na *Umwelthaftungsrichtlinie*⁴³. W tym ostatnim przypadku chodzi o skróconą nazwę dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu⁴⁴.

Przechodząc do wspomnianego wyżej problemu związanego z „klawrowym” rozgraniczeniem pojęć *Verantwortung* i *Verantwortlichkeit*, chciałabym odwołać się na początku do przepisów Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (zwanej dalej *Grundgesetz*)⁴⁵. Artykuł 65 *Grundgesetz* stanowi, że Kanclerz Federalny określa wytyczne polityki i ponosi za to odpowiedzialność (*Verantwortung*). Z kolei w art. 46 ust. 2 *Grundgesetz* czytamy, że za czyn zagrożony karą poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności (*Verantwortung*) albo aresztowany tylko za zgodą Parlamentu Federalnego, chyba że zostanie schwytany w chwili popełnienia czynu lub w ciągu następnego dnia. Termin *Verantwortung* został także użyty w *Grundgesetz* w art. 20a, zgodnie z którym: Państwo w oparciu o władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości chroni w odpowiedzialności (*Ve-*

⁴² Na temat odpowiedzialności w środowisku – *Umwelthaftung* – zob. M. Oldiges (red.), *Umwelthaftung vor der Neugestaltung – Erwartungen und Anforderungen aufgrund des künftigen Europäischen Umwelthaftungsrechts*. Dokumentation des 8. Leipziger Umweltrrechts-Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 3. und 4. April 2003, Baden-Baden 2004, *passim*; R. Hendler, P. Marburger, M. Reinhardt, M. Schröder (red.), *Umwelthaftung nach neuem EG-Recht*. 20. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 7. September 2004, Berlin 2005, *passim*; S. Sties, *Europäisches Umwelthaftungsrecht. Umwelthaftung als Instrument des Ökosystem- und Diversitätsschutzes in Europa*, Frankfurt am Main 2009, *passim*.

⁴³ *Die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden* (ABl. L EU 143 vom 30.4.2004, s. 56).

⁴⁴ Dz. Urz. UE L 143 z 30.4.2004, s. 56. Na temat zmian dyrektywy 2004/35/WE zob. art. 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, s. 114). Zob. również art. 15 dyrektywy 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE (Dz. Urz. UE L 102 z 11.4.2006, s. 15).

⁴⁵ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949* (BGBl., s. 1 mit späteren Änderungen).

verantwortung) wobec przyszłych pokoleń naturalne podstawy życia oraz zwierzęta w ramach porządku konstytucyjnego poprzez ustawodawstwo oraz zgodnie z ustawą i prawem.

Przyjmując podział zaprezentowany przez W. Radeckiego można zauważyć, że art. 46 ust. 2 oraz art. 65 *Grundgesetz* traktują o potencjalnym naruszeniu przepisów, natomiast w art. 20a jest mowa o odpowiedzialności za pewien pożądaný stan. Z tego wynika, że termin *Verantwortung* nie może zostać przypisany tylko potencjalnej odpowiedzialności. Przyjęcie zaś, że W. Radecki miał na myśli w przypadku pojęcia *Verantwortung* odpowiedzialność *ex ante*, natomiast w odniesieniu do terminu *Verantwortlichkeit* odpowiedzialność *ex post*, również nie pozwala na utrzymanie poglądu o prostym i klarownym podziale w języku niemieckim na odpowiedzialność niedokonaną i dokonaną czy też na odpowiedzialność aktywną i pasywną. W celu potwierdzenia tej tezy można wskazać przykład z niemieckiego kodeksu cywilnego (*Bürgerliches Gesetzbuch*)⁴⁶. W § 276 *Bürgerliches Gesetzbuch* mowa jest o odpowiedzialności dłużnika (*Verantwortlichkeit des Schuldners*). Zatem jeśli W. Radecki przyjmuje odpowiedzialność *ex post* w stosunku do pojęcia *Verantwortlichkeit*, to musielibyśmy mieć podmiot, który naruszył wspomniany § 276 i wtedy moglibyśmy stwierdzić, że jest on odpowiedzialny – w sensie *Verantwortlichkeit* – za naruszenie przepisów ustawy. Natomiast, gdy respektowane są przepisy prawne i nie doszło jeszcze do ich naruszenia, wówczas winniśmy zgodnie z przyjętym przez W. Radeckiego rozróżnieniem mówić o odpowiedzialności *ex ante*, a zatem o *Verantwortung*.

Przytoczone wyżej przykłady wykluczają utrzymanie tezy o zrozumiałym, jasnym i niezwykle użytecznym rozgraniczeniu pojęcia odpowiedzialności w języku niemieckim. Z przedstawionych wyżej poglądów wynika brak jednolitego stanowiska w odniesieniu do koncepcji „odpowiedzialności prawnej”. Również w rodzimej nauce prawa pojawiają się na tej płaszczyźnie liczne rozbieżności co do zakresu przedmiotowego odpowiedzialności, jej treści oraz przyczyn jej regulowania, na co zwracają uwagę J. Boć i E. Samborska-Boć⁴⁷.

Definicja „odpowiedzialności prawnej” została wprowadzona do polskiej nauki prawa przez W. Langa w 1968 r. Według tego autora: „Od-

⁴⁶ *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I, s. 42, ber. s. 2909 und BGBl. I 2003, s. 738 mit späteren Änderungen).*

⁴⁷ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska* (w:) J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona Środowiska*, Wrocław 2005, s. 393.