

PIOTR KORZENIOWSKI*

**SANKCYJNA DECYZJA ZOBOWIĄZUJĄCA
JAKO INSTRUMENT
ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACYJNEJ
W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA**

**SANCTION BINDING DECISION AS AN INSTRUMENT
OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
IN THE ENVIRONMENTAL LAW**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.013>

STRESZCZENIE

W miarę postępu badań nad instytucjami prawa ochrony środowiska wnikamy w szerszy zakres problemów szczegółowych, które stanowią wyraz rozrastającej się materii normatywnej związanej z od-

* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, sędzia WSA w Warszawie.

2/2015



powiedzialnością administracyjną. Wśród wielu problemów praktycznych i teoretycznych, które wiążą się także z rozwojem refleksji naukowej, mało jeszcze uwagi poświęcono przydatności instrumentów prawnych odpowiedzialności administracyjnej. W niniejszym artykule dokonano próby analizy sankcyjnej decyzji zobowiązującej. Przedstawione wyniki oparte są przede wszystkim na badaniu materiału normatywnego i orzecznictwa sądów administracyjnych. Centralnym zagadnieniem podjętych rozważań jest w szczególności konstrukcja normatywna sankcyjnej decyzji zobowiązującej w Ustawie Prawo ochrony środowiska.

Słowa kluczowe

Sankcja administracyjna; odpowiedzialność prawna; obowiązek ochrony środowiska; negatywne oddziaływanie na środowisko.

ABSTRACT

As the research on environmental institutions proceeds, we enter into a wider range of specific problems that are an expression of growing normative elements related to administrative responsibility. Among many practical and theoretical issues, which are also associated with the development of scientific reflection, too little attention has been paid to the suitability of the administrative responsibility legal instruments. This article attempts to analyse the sanction binding decision. The reported results are based primarily on the study of normative elements and Administrative Courts jurisdiction. The central issue of the undertaken consideration is particularly a normative structure of the sanction binding decision in the Environmental Law.

Keywords

Administrative sanction; legal responsibility; obligation to protect the environment; negative impact on the environment.



1. WPROWADZENIE

Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska staje się coraz bardziej złożonym i wielopłaszczyznowym zagadnieniem. Jest to jedna z tych instytucji prawnych, które są przedmiotem szczególnych kontrowersji zarówno w teorii, jak i w praktyce sądowego stosowania prawa ochrony środowiska. W związku z tym zagadnienie analizowane w tym opracowaniu pozostaje nadal przedmiotem dużego zainteresowania doktryny.

W miarę postępu badań nad instytucjami prawa ochrony środowiska wnikamy w szerszy zakres problemów szczególnych, które stanowią wyraz rozrastającej się materii normatywnej związanej z odpowiedzialnością administracyjną. Wśród wielu problemów – praktycznych i teoretycznych, które wiążą się także z rozwojem refleksji naukowej – mało jeszcze uwagi poświęcono przydatności instrumentów prawnych odpowiedzialności administracyjnej. W niniejszym artykule będzie dokonana próba analizy sankcyjnej decyzji zobowiązującej. Przedstawione wyniki badań oparte są przede wszystkim na analizie i ocenie materiału normatywnego i orzecznictwa sądów administracyjnych.

2. FUNKCJA ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACYJNEJ W USTALENIU SANKCJI ADMINISTRACYJNEJ

Przystępując do rozważania kwestii wstępnych, nie sposób pominąć odpowiedzi na pytanie: czym jest odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska i jaką funkcję pełni w procesie stosowania prawa? Na początku sformułowaliśmy też kilka uwag ogólnych na temat odpowiedzialności administracyjnej i jej miejsca w systemie prawa ochrony środowiska.

Ogólne określenie pojęcia odpowiedzialności administracyjnej czy też ustalenie granic tej odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska jest jednak konieczne. Zagadnienia te zajmują szczególne miejsce w systemie prawa ochrony środowiska,



głównie z uwagi na dominującą funkcję prewencyjną tej odpowiedzialności. Pojęcie „funkcja” oznacza czynność, wykonywanie. Jest to zespół działań realizowanych zgodnie z jakąś metodą, która przyczynia się do osiągnięcia wyznaczonego celu¹. W zależności od sposobu takiego podziału można wskazać na – wiodącą w naszej ocenie – funkcję prewencyjną odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska.

Biorąc pod uwagę hierarchię realizowanych zadań, odróżnia się funkcje podstawowe od pomocniczych. Do funkcji podstawowych odpowiedzialności administracyjnej można zaliczyć te, które są związane z realizacją celów głównych prawa ochrony środowiska. Funkcje pomocnicze obejmują cele szczegółowe ochrony elementów środowiska. Odpowiedzialność administracyjna ma charakter wiodącej instytucji w systemie prawa ochrony środowiska, gdy jej istnienie rozpatrujemy jednocześnie ze względu na znaczenie, jakie ma ona dla wykonywania obowiązku ochrony środowiska.

W ogólnym znaczeniu przez odpowiedzialność prawną W. Lang rozumie zasadę ponoszenia przez podmiot, przewidzianych prawem, ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym². Z. Ziemiński ujmuje odpowiedzialność jako podleganie kompetencji określonego organu orzekającego o skutkach prawnych czynu w danej sprawie³. Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska oznacza obowiązek ponoszenia przez dany podmiot ujemnych konsekwencji, które są ujęte w przepisy prawne, a które dotyczą stanów lub zdarzeń podlegających ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywanej prawnie ta-

¹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1978, s. 70.

² W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, ZNUMK 1968, z. 31, Prawo VIII, s. 12; idem, *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, 1969, nr IX, s. 51–70.

³ Por. Z. Ziemiński, *Kompetencje i normy kompetencyjne*, RPEiS 1969, nr 4, s. 23 i n.



kiemu podmiotowi w określonym porządku prawnym⁴. Podstawą odpowiedzialności administracyjnej jest czyn bezprawny, niekoniecznie zaś zawiniony⁵. M. Górski i A. Jaworowicz-Rudolf odpowiedzialność administracyjną w ochronie środowiska postrzegają jako regulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu, z powodu jego działalności naruszającej stan środowiska, środków prawnych realizowanych w swoich dla administracji formach i procedurze.

Tak sformułowane określenia odpowiedzialności administracyjnej opiera się na następujących założeniach: 1) odpowiedzialność administracyjnoprawna obejmuje tylko te konsekwencje działalności naruszającej stan środowiska, które są sformułowane normatywnie, zatem ten element określenia odpowiedzialności nie ma charakteru postulatywnego; 2) odpowiedzialności podlega zawsze określony konkretnie podmiot, co oznacza, że ustalenie tego podmiotu następuje w toku wypowiedzi typu aktu administracyjnego; 3) odpowiedzialność można wiązać i uruchamiać tylko z powodu naruszającej stan środowiska działalności określonego podmiotu, przez co cytowani autorzy rozumieją każdą działalność szkodzącą, choćby była ona dopuszczana prawnie (przez normy dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń czy decyzją administracyjną)⁶.

Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska prowadzi zatem do przyporządkowania podmiotowi korzystającemu ze środowiska ujemnych konsekwencji prawnych za działania lub zaniechania podlegające kwalifikacji prawnej. Ten rodzaj odpowiedzialności występuje m.in. w przypadku negatywnego oddziaływania na środowisko przez podmiot korzystający ze środowiska. Elementami decydującymi o konstrukcji odpowiedzialności administracyjnej w prawie ochrony środowiska są: władztwo, podporządkowanie, hierarchia oraz nierów-

⁴ J. Stelmasiak, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska. Zagadnienia podstawowe*, „Annales UMCS” 1993, Sectio G, t. XI, 22, s. 208 i n.

⁵ W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 66.

⁶ M. Górski, A. Jaworowicz-Rudolf, *Odpowiedzialność administracyjna*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 191-192.



norzędność podmiotów, a także możliwość stosowania bezpośredniego przymusu za pomocą norm prawa administracyjnego realizujących cele sankcji administracyjnych.

W ramach zakresu odpowiedzialności prawnej występują tylko te następstwa naruszenia prawa, które znajdują swój przejaw bądź to w postaci nowych obowiązków, bądź też w formie zmiany charakteru tych obowiązków, które są elementami już istniejących stosunków prawnych⁷. Na istotne znaczenie stosunków prawnych, jako kryterium przeprowadzenia odróżnienia między aktami administracji, a innymi typami form działania administracji, zwraca uwagę J. Starościak⁸. Według J. Filipka w odpowiedzialności po stronie administracji państwowej różni się odpowiedzialność za efekty lub kierunek działalności, w tym odpowiedzialność za celowe, skuteczne lub oszczędne działanie, a dalej odpowiedzialność za przestrzeganie obowiązującego prawa⁹. Odpowiedzialność administracyjna jest egzekwowana przez organy administracji poprzez decyzje administracyjne. Odpowiedzialność ta ma stosunkowo najszerszy zakres przedmiotowy. A. Lipiński natomiast pod pojęciem odpowiedzialności administracyjnej rozumie ustalone przez organ administracji publicznej nakazy (zakazy) określonego zachowania się, zwłaszcza w postaci: nakazu wstrzymania działalności, cofnięcia (ograniczenia zakresu) decyzji zezwalającej na oznaczony sposób korzystania ze środowiska (jego zasobów), nakazu wykonania stosownych urządzeń ochronnych, usunięcia stwierdzonych uchybień czy też ich szkodliwych następstw, ustanawiane przeważnie w razie naruszenia ustalonych wymagań¹⁰. Istnieje wyraźne powiązanie odpowiedzialności administracyjnej z sankcją. Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska ma miejsce w sytuacji, w której istnieje obowiązek

⁷ R. O. Chałfina, *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, przeł. J. Nowacki, Warszawa 1979, s. 323.

⁸ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 18.

⁹ J. Filippek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, ZNUJ 1982, *Prace Prawnicze*, z. 99, s. 48.

¹⁰ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002, s. 314–315.



skierowany do podmiotu korzystającego ze środowiska, zagrożony sankcją administracyjną. Sankcja powstaje, gdy podmiot korzystający ze środowiska nie wykonuje obowiązku prawnego.

Warto podkreślić, że zagrożenie odpowiedzialnością administracyjną posiada przede wszystkim aspekt prewencyjny w stosunku do działań podmiotu korzystającego ze środowiska. Zdaniem NSA „1. Podmiot korzystający ze środowiska w sposób wpływający szkodliwie na środowisko, ponosi odpowiedzialność administracyjną, niezależnie od odpowiedzialności cywilnej i karnej. Unormowania dotyczące odpowiedzialności administracyjnej wyposażają organy ochrony środowiska w możliwość decyzyjnego ingerowania w sposoby działania podmiotów, jeżeli działania te szkodliwie oddziałują na środowisko. 2. Fakt, że za jedną z postaci naruszenia środowiska – czyn określony w art. 156 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) – ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną, nie wyklucza ponoszenia przez sprawcę tego czynu odpowiedzialności administracyjnej i nie wyklucza kompetencji organów administracji do wydawania decyzji, o których mowa w art. 363 ust. 1 powyższej ustawy za tę postać negatywnego oddziaływania na środowisko”¹¹. Naruszenie obowiązku wynikającego z normy prawnej z reguły pociąga za sobą określone skutki w postaci zastosowania instrumentów odpowiedzialności administracyjnej.

Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska jest odpowiedzialnością egzekwowaną przez organy administracji wydające akty administracyjne. Naruszenie obowiązków określonych w decyzji administracyjnej jest jedną z przesłanek odpowiedzialności administracyjnej. Z kolei ten rodzaj odpowiedzialności zawiera w sobie element sankcji administracyjnej i jest treścią stosunku administracyjnoprawnego.

Przesłanką wiodącą tej odpowiedzialności jest administracyjnoprawny obowiązek ochrony środowiska. Zakres odpowiedzialności stwarza prawną możliwość zastosowania sankcji administracyjnej, wypływającą z faktu naruszenia normy prawnej.

¹¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 339/05, LEX nr 196706.



Odpowiedzialność administracyjna jest w konsekwencji tego koniecznym następstwem naruszenia przepisów prawa. Jest to także jeden z elementów władztwa administracyjnego i jednocześnie zasada ponoszenia ujemnych konsekwencji zachowania sprzecznego z prawem.

3. CELE SANKCJI W ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACYJNEJ

Możemy mówić o istnieniu jednolitości celów i funkcji sankcji oraz odpowiedzialności administracyjnej. Odpowiedzialność prawna stanowi sankcję za naruszenie prawa i jest bezpośrednim skutkiem przewidzianym przez normę prawa w przypadku jej nieprzestrzegania¹². Sankcja polega w tym przypadku na zastosowaniu środków przymusu w stosunku do osoby naruszającej prawo¹³. Cel obejmuje to, do czego dąży prawodawca realizując dane zadanie. Celem przepisów Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (u.p.o.ś.)¹⁴, wynikającym z art. 1 ustalającego zakres przedmiotowy tego aktu, jest: określenie zasad ochrony środowiska oraz warunków korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności: 1) zasad ustalania: a) warunków ochrony zasobów środowiska, b) warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska, c) kosztów korzystania ze środowiska; 2) obowiązków organów administracji oraz 3) odpowiedzialności i sankcji.

W art 1 u.p.o.ś. prawodawca sformułował typową normę celowościową. Przez normę celowościową rozumie się dyrektywę zalecającą określone postępowanie jako środek do osiągnięcia celu. Normy tego rodzaju mogą mieć postać zupełną,

¹² Zob. też Cz. Znamierowski, *Wina i odpowiedzialność*, Warszawa 1957, s. 158.

¹³ O. S. Joffe, M. D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki i J. Wróblewski, Warszawa 1963, s. 268.

¹⁴ Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.



w której cel jest wyraźnie określony lub też niezupełną, skrótowną, kiedy cel bywa pominięty jako zrozumiały sam przez się, pozostając jednak milczącą motywacją wskazania¹⁵.

Przy wyznaczaniu celów w ochronie środowiska prawodawca powinien brać pod uwagę także potrzeby, które mają być zaspokojone przez ich realizację. Potrzeby związane z ochroną środowiska mogą być zaspokojone przez normy prawa będące skutkami działań prawodawczych jedynie w sytuacji, gdy są one zgodne z przyjętymi celami prawa ochrony środowiska. Należy zatem postulować istnienie stanu bezpośredniej zależności między potrzebami ochrony środowiska, a ustalonymi celami regulacji prawnej. Można mówić w związku z tym o wzajemnym dopasowywaniu potrzeb i warunków naturalnych. Oznacza to, że „Człowiek ze względu na konieczność liczenia się z warunkami, jakie dyktuje mu przyroda: 1) musi dopasowywać swoje potrzeby do istniejących warunków, ale jednocześnie, 2) musi dopasowywać warunki do swoich potrzeb”¹⁶. Przy wyznaczaniu celów sankcji administracyjnych powinniśmy postępować w ten sposób, że stwierdzamy w pierwszej kolejności jakie cele mogą być realizowane zgodnie z obowiązującym prawem, a następnie określamy sposoby ich realizacji. Badanie celu sankcji prawnej w ochronie środowiska powinno się opierać na znajomości potencjalnych zagrożeń spowodowanych przez działalność podmiotów korzystających ze środowiska, a także na wiedzy o zasadach prawnych ochrony środowiska. Jeżeli wyznacza się cele ogólne sankcji administracyjnych, to powinno się także wyznaczyć cele podrzędne zakładające realizację celu ogólnego. Cel ogólny kompleksowej ochrony środowiska powinien być także podzielony na cele cząstkowe (instrumentalne) ochrony sektorowej.

¹⁵ M. Cieślak, *Normy celowościowe i ich rola w procesie prawnym*, w: *Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa. Księga pamiątkowa ku czci profesora Władysława Woltera*, red. M. Cieślak, Warszawa 1959, s. 47.

¹⁶ T. Pszczołowski, *Prakseologiczne poglądy Friedricha von Gott-Ottlilienfeld*, „Prakseologia” 1966, nr 23, s. 205.



Na zagadnienie przyszłości sankcji prawnej zwraca uwagę H. Groszyk¹⁷. W jego ocenie „sankcja prawna – utożsamiana także niekiedy z przymusem państwowym – bywa traktowana jako ten element prawa, który odziera je z wartości etycznych, przeobraża niejako w nagą siłę, co więcej – powoduje, że prawem może w zasadzie stać się każda wola, o ile może być siłą narzucona społeczeństwu [...]. To właśnie sankcja prawna powoduje lub może powodować, że nawet niesprawiedliwe w odczuciu społecznym prawo jest prawem obowiązującym”¹⁸. M. Guyau podnosi, że „Ludzkość prawie zawsze uważała prawo moralne i jego sankcję za rzeczy nierozdzielne: w oczach większości moralistów występki słusznie pociągają za sobą cierpienie, a cnota stanowi pewnego rodzaju prawo do szczęścia. Toteż pojęcie sankcji ukazywało się dotąd jako jedno z pierwotnych i zasadniczych pojęć wszelkiej moralności”¹⁹.

W normach prawa administracyjnego nie występuje pojęcie „sankcji administracyjnej”. Przepisy tej dziedziny prawa poprzestają na wskazywaniu konsekwencji naruszenia norm prawa administracyjnego²⁰. Według J. Starościaka gwarancje dochowania przepisów prawa administracyjnego nie zamykają się postanowieniami samego prawa administracyjnego. Mogą to być, jego zdaniem, sankcje polegające na wdrożeniu odpowiedzialności służbowej lub cywilnej (materialnej)²¹. Podział sankcji w prawie ochrony środowiska uwzględnia charakter prawny (rodzaj uciążliwości) skierowanej do podmiotu, w stosunku do którego egzekwowana jest odpowiedzialność. W odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska na czoło wysuwa

¹⁷ H. Groszyk, *Refleksje o przyszłości sankcji prawnej (Przyczynek do ewolucji sankcji prawnej w społeczeństwie przyszłości)*, w: *Problemy teorii i filozofii prawa*, red. H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Śladowki, Lublin 1985, s. 93–108.

¹⁸ Ibidem, s. 98.

¹⁹ M. Guyau, *Zarys moralności bez powinności i sankcji*, Warszawa 1960, s. 223.

²⁰ M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, w: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 20.

²¹ J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji (Źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973, s. 184.



się funkcja prewencyjna sankcji. Podstawą stosowania sankcji w prawie ochrony środowiska jest naruszenie obowiązków dotyczących ochrony środowiska.

4. ADRESAT SANKCYJNEJ DECYZJI ZOBOWIĄZUJĄCEJ

Ważnym instrumentem odpowiedzialności administracyjnej w prawie ochrony środowiska jest sankcyjna decyzja zobowiązująca wydawana na podstawie art. 362 ust. 1 u.p.o.ś.²². Według treści tego przepisu, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek: 1) ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia; 2) przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Przy określaniu osoby będącej stroną jako adresata decyzji, zgodnie art. 107 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)²³, następuje wyraźne nawiązanie do norm materialnoprawnych. One bowiem stanowią do kogo i w jakich sytuacjach może być skierowana decyzja administracyjna²⁴. Przez adresatów decyzji J. Zimmermann rozumie osoby, do których decyzja zostaje skierowana i które na podstawie decyzji nabywają lub tracą pewne uprawnienia lub zostają obciążone pewnymi obowiązkami. Adresatami decyzji są więc strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.²⁵. W postępowaniu administracyjnym oznaczenie strony lub stron jako elementów decyzji administracyjnej wskazuje na podmioty praw lub obowiązków, a więc te, które z decyzji nabyły prawa lub dla których ona ich nie tworzy²⁶. Zdaniem WSA w Warszawie „W przypadku

²² Zob. też K. Pędrak, M. Solan, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 1, s. 92 i n.

²³ Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.

²⁴ O. Bujkowska, *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984, s. 35.

²⁵ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 111.

²⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *KPA. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 454.



wszczęcia postępowania w przedmiocie nałożenia na podmiot określonych obowiązków, w związku z negatywnym oddziaływaniem na środowisko (art. 362 ust. 1 Ustawy z 2001 r. Prawo ochrony środowiska), generalnie stroną tego postępowania jest wyłącznie podmiot, którego prawa lub obowiązki mogą być określone w wyniku wydania decyzji poprzez konieczność podjęcia pewnych działań. Osoby trzecie – narażone na uciążliwe oddziaływanie podmiotu zobowiązywanego – z uwagi na brak uprawnień procesowych do wszczęcia postępowania w tym przedmiocie (brak uprawnienia do ochrony ich praw podmiotowych w tym trybie), nie mogą być stroną takiego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Wyjątek stanowi przypadek, gdy wykonanie obowiązków wynikających z wydanej decyzji powoduje ingerencje w prawa lub obowiązki osób trzecich (np. prawo własności). 2. Celem postępowania administracyjnego prowadzonego na zasadzie art. 362 ust. 1 powołanej jest wyegzekwowanie spełniania wymagań ochrony środowiska w przypadku negatywnego oddziaływania na nie, jako na dobro wspólne, przy czym, ochrona interesu indywidualnego w przypadku naruszenia wymagań ochrony środowiska, jest realizowana poprzez roszczenie o charakterze cywilnoprawnym dochodzone przed sądem powszechnym (art. 323 Ustawy Prawo ochrony środowiska) albo dochodzenie roszczeń w trybie art. 29 ust. 3 Ustawy z 2001 r. Prawo wodne²⁷.

Adresatem (stroną) sankcyjnej decyzji zobowiązującej może być tylko podmiot korzystający ze środowiska. Według art. 3 pkt 20 u.p.o.ś. podmiotem korzystającym ze środowiska jest: a) przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁸ oraz przedsiębiorca zagraniczny w rozumieniu art. 5 pkt 3 tej ustawy, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, b) jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu Usta-

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1328/05, LEX nr 229965.

²⁸ Tekst jedn.: Dz.U.2015, poz. 584 ze zm.



wy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, c) osoba fizyczna niebędąca podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia. Podmiot korzystający ze środowiska w ustawie u.p.o.ś. jest adresatem wielu obowiązków prawnych związanych z ochroną środowiska.

Sankcyjna decyzja ograniczająca nie jest skierowana do osoby fizycznej korzystającej ze środowiska w ramach korzystania powszechnego bądź zwykłego. Zdaniem M. Górskiego, sankcyjna decyzja zobowiązująca może być skierowana do osób fizycznych niebędących „podmiotami korzystającymi”. Do osób fizycznych niebędących „podmiotami korzystającymi” może być skierowana decyzja wydawana na podstawie art. 363 u.p.o.ś.²⁹

5. ZAKRES PRZEDMIOTOWY SANKCYJNEJ DECYZJI ZOBOWIĄZUJĄCEJ

Przesłanką do wydania sankcyjnej decyzji zobowiązującej jest naruszenie obowiązku polegającego na zakazie powodowania negatywnego oddziaływania na środowisko. Zakaz ten jest formą prawną szeroko rozumianego celu normatywnego w postaci obowiązku ochrony środowiska. Tworzy on obiektywne i subiektywne warunki niezbędne dla niezakłóconego korzystania ze środowiska. Dobrem podlegającym ochronie prawnej jest środowisko. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, według którego „1. Dobrem chronionym w art. 362 u.p.o.ś. jest środowisko, czyli interes społeczny, a nie indywidualny. Aby zatem organ mógł nałożyć przewidziany w ww. przepisie obowiązek, musi stwierdzić, że określony podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko. 2. Dyspozycja zawarta w art. 362 u.p.o.ś. upoważnia jedynie do nałożenia obowiązku ograniczenia określonego

²⁹ M. Górski, w: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 934.



oddziaływania, ale nie jego zaprzestania. Z punktu widzenia zasad odpowiedzialności ww. przepis ma charakter uzupełniająco i powinien być stosowany wówczas, gdy inne normy nie przewidują bardziej szczegółowych rozwiązań nakładających obowiązki bezpośrednio z mocy prawa lub pozwalających na nałożenie obowiązków dalej idących. 3. Obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko w myśl art. 362 ust. 1 u.p.o.ś. może być nakładany w sytuacji, kiedy stan negatywnego oddziaływania na środowisko ma charakter ciągły i trwa przez jakiś czas. Wówczas organ administracji może jednocześnie nałożyć ograniczenia i obowiązek przywrócenia środowiska do stanu pierwotnego³⁰.

Potrzeba zapewnienia racjonalnych warunków korzystania ze środowiska określa zakres przedmiotowy sankcyjnej decyzji zobowiązującej. Zakres ten jest ukształtowany przede wszystkim poprzez podstawowe funkcje prawa ochrony środowiska. Wydanie sankcyjnej decyzji zobowiązującej jest dopuszczalne w sytuacji, gdy jej adresat narusza w sposób bezpośredni obowiązek polegający na zakazie powodowania negatywnego oddziaływania na środowisko. Obowiązek w tym przypadku oznacza konieczność podjęcia pewnych czynności, co wynika z nakazu prawnego określonego w art. 362 u.p.o.ś. Jest to zakres obowiązku, który musi wykonać podmiot korzystający ze środowiska powodowany koniecznością wynikającą ze wskazanej wyżej normy prawnej. Obowiązek prawny może oznaczać powinność lub zobowiązanie³¹. Obowiązek w znaczeniu teologicznym jest wiążącym bezwzględny wymaganie, jakie (w ostatecznej analizie osobowej) dobro narzuca innej osobie w jej wolności jako takie (zobowiązanie)³².

W literaturze przyjmuje się, że obowiązek, zakaz i dozwoleństwo mogą być relatywizowane do pewnego zbioru nakazów

³⁰ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 maja 2010, sygn. akt II SA/Ke 256/10, LEX nr 674203.

³¹ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 2, Warszawa 1979, s. 419.

³² K. Rahner, H. Vorgrimler, *Mały słownik teologiczny*, przeł. T. Mieszkowski, P. Pachciarek, Warszawa 1987, s. 288.



np. chroniących środowisko. Pojęcia deontyczne mogą mieć zastosowanie w przypadkach, w których obowiązek, zakaz i dozwolenie nie zależą od obowiązywania określonych norm³³. Obowiązek należy do podstawowych pojęć prawnych i prawniczych.

Obowiązek prawny polegający na zakazie powodowania negatywnego oddziaływania na środowisko może sprowadzać się zatem do tego, że przepis prawa ustanawia dla podmiotu korzystającego ze środowiska nakaz lub zakaz określonego zachowania się (działania lub zaniechania). Niezastosowanie się do zakazu, którego przedmiotem jest powodowanie negatywnego oddziaływania na środowisko, wytwarza stan niewypełnienia obowiązku uregulowanego w art. 362 u.p.o.ś. Zachowanie będące przedmiotem tak sformułowanego obowiązku prawnego wynikające z ww. przepisu może być zatem nakazane lub zakazane. Oznacza to, że po stronie podmiotu korzystającego ze środowiska może wystąpić obowiązek pozytywny lub negatywny związany z negatywnym oddziaływaniem na środowisko. Zdaniem NSA „1. Okoliczność, że przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu pozostaje w związku z eksploatacją drogi nie wyłącza zastosowania środków prawnych przewidzianych w art. 362 u.p.o.ś. 2. Regulacja art. 115a ust. 2 u.p.o.ś. nie wyłącza automatycznie zastosowania przepisu art. 362 u.p.o.ś., w razie gdy stwierdzone negatywne oddziaływanie na środowisko wynika z eksploatacji drogi. 3. Przepis art. 362 u.p.o.ś. ma charakter uzupełniający i powinien być stosowany wówczas, gdy inne normy nie przewidują bardziej szczegółowych rozwiązań”³⁴.

Z treści art. 362 ust. 1 u.p.o.ś. wynika zarówno zobowiązanie do ograniczenia zakresu oddziaływania na środowisko, jak i zobowiązanie do przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Obowiązki te mogą być nałożone w decyzji łącznie bądź

³³ Z. Ziemia, *Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej*, Warszawa 1983, s. 115.

³⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1057/10, LEX nr 992465.



oddzielnie na podstawie wykazanego negatywnego oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.p.o.ś., jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Decyzja wydawana na podstawie art. 362 ust. 1 ma wyraźnie sankcyjny charakter. Jej wydanie może mieć miejsce jedynie w sytuacji, w której jej potencjalny adresat narusza obowiązek polegający na zakazie powodowania negatywnego oddziaływania na środowisko. Słowo „oddziaływanie”, w odniesieniu do podmiotu korzystającego ze środowiska, oznacza wywoływanie zmiany lub utrzymywanie stanu rzeczy, czyli od strony analizowanego tu obowiązku prawnego – niedopuszczenie do zmiany. Uwzględniając pozycję tego oddziaływania w łańcuchu zdarzeń w odniesieniu do danego skutku dla środowiska, można rozróżnić oddziaływanie pośrednie i bezpośrednie. „Oddziaływanie” jest terminem, którego znaczenie jest szersze od pojęcia „działanie”, które można traktować jako pewien rodzaj wpływu na coś lub kogoś (w tym przypadku na środowisko). Termin działanie dotyczy człowieka, natomiast na człowieka lub środowisko może oddziaływać jakaś rzecz albo kompleks rzeczy³⁵. Takim kompleksem rzeczy może być np. emisja lub zanieczyszczenie. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „Przepis art. 362 ust. 1 pkt 2 u.p.o.ś. dotyczy wszelkich postaci naruszenia środowiska w sposób prawem zakazany”³⁶.

Sankcyjna decyzja zobowiązująca jest także instrumentem prawnym wynikającym z obowiązywania dwóch zasad ogólnych prawa ochrony środowiska – zasady prewencji (art. 6 ust. 1 u.p.o.ś.) i zasady przezorności (art. 6 ust. 2 u.p.o.ś.). Negatywne oddziaływanie na środowisko narusza obowiązek ochrony środowiska określony w art. 86 Konstytucji RP. Słusznie podnosi B. Rakoczy, że ustawodawca „wykonując ciężący na nim

³⁵ Zob. T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 143.

³⁶ Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt II OW 97/11, LEX nr 1145657.



obowiązek ochrony środowiska powinien być świadom, że po pierwsze to władza publiczna w pierwszej kolejności zobowiązana jest podejmować działania w zakresie ochrony środowiska, po drugie jednostki mają obowiązek dbałości o stan środowiska, po trzecie, że jedną z przesłanek materialnych pozwalających ograniczyć prawa i wolności jest ochrona środowiska, po czwarte, że ochrona środowiska bez udziału jednostek, nawet przy najlepszej organizacji, jest niemożliwa, po piąte, iż ochrona środowiska jest zadaniem wspólnym i władz publicznych i jednostek, co powoduje, że nie ma konfliktu co do chronionej wartości. Wszystkie te wskazane wyżej okoliczności winny być brane pod uwagę przez ustawodawcę, który będzie wykonywał obowiązek ochrony środowiska na płaszczyźnie legislacyjnej³⁷.

Analizując ogólny charakter prawny obowiązku można wskazać na następujące zależności: 1) zachodzi tu brak możliwości wyboru określonego postępowania ze strony adresata obowiązku, przeciwnie, istnieje nakaz lub zakaz określonego postępowania; 2) obowiązek zawsze wynika z prawa w znaczeniu przedmiotowym, inaczej mówiąc – nie ma obowiązku bez normy; 3) w przypadku sporu, konieczność wskazania podstawy prawnej, z której wynika obowiązek określonego postępowania obywatela, ciąży na organie państwowym żądającym wykonania tego obowiązku przez obywatela; 4) na państwie ciąży powinność podjęcia starań w celu zapewnienia realizacji obowiązków przez obywatela przy czym idzie tu o zabezpieczenie interesu ogólnospołecznego, jak i innych obywateli³⁸.

³⁷ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 253–254.

³⁸ Zob. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 124–125.



6. POJĘCIE „NEGATYWNEGO ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO”

Sankcyjna decyzja zobowiązująca może być wydana w przypadku powodowania oddziaływania „negatywnego”. Pojęcie to nie jest określone w ustawie. W literaturze przyjmuje się, że chodzi „o jakąkolwiek zmianę środowiska czy jego elementu na niekorzyść, ale w porównaniu ze stanem przed podjęciem danego działania, a nie w odniesieniu do hipotetycznego stanu idealnego czy określonego np. standardami jakości³⁹. Należy zatem zawsze ustalić stan wyjściowy, który następnie uległ pogorszeniu. W ocenie S. Leszczyckiego na skutek koncentracji ludności oraz produkcji przemysłowej na niewielkiej przestrzeni następuje także lokalne wzmoczenie zanieczyszczeń i zniekształceń środowiska. Przejawia się ono albo w niezwykle silnej koncentracji jednego rodzaju zanieczyszczeń, albo w koncentracji wynikającej z równoczesnego występowania oraz nakładania się na siebie różnych zanieczyszczeń i zniekształceń na tym samym obszarze⁴⁰.

Należy podkreślić, że negatywne oddziaływanie na środowisko może naruszać zarówno interes społeczny, jak również interes indywidualny strony. Zdaniem W. Katnera, „Nieskażone środowisko naturalne stanowi pewną wartość obiektywną, wspólną wszystkim ludziom, a jednocześnie bezpośrednio dotyczącą każdego człowieka. Dlatego też szkodliwe oddziaływanie na środowisko powoduje – z jednej strony – zachwianie równowagi w przyrodzie, a z drugiej – łączące się z tym naruszenie podstawowych elementów, warunkujących życie konkretnych osób”⁴¹.

Konsekwencje wynikające z wystąpienia negatywnego oddziaływania na środowiska należy ustalić zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” (art. 7 u.p.o.ś.). Sankcyjna decyzja

³⁹ M. Górski, op. cit., s. 935.

⁴⁰ S. Leszczycki, *Geografia a planowanie przestrzenne i ochrona środowiska*, Warszawa 1977, s. 440–441.

⁴¹ Zob. W. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 187.



zobowiązująca ma charakter fakultatywny. Organ administracji może ją wydać, ale nie musi. Swobodne uznanie nie oznacza w tym przypadku dowolności po stronie organu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organu wydanego na podstawie art. 362 ust. 1 pkt 2 u.p.o.ś. powinno się znaleźć wskazanie na jakich przesłankach organ się oparł wydając dane rozstrzygnięcie. W sprawach, których dotyczy treść art. 362 ust. 1 pkt 2 u.p.o.ś. organ powinien uwzględnić nie tylko interes społeczny, ale również słuszny interes strony. W sankcyjnej decyzji zobowiązującej organ ochrony środowiska może określić: 1) zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko; 2) czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego; 3) termin wykonania obowiązku (art. 362 ust. 3 u.p.o.ś.).

7. SANKCYJNA DECYZJA ZOBOWIĄZUJĄCA O CHARAKTERZE FINANSOWYM

Sankcyjna decyzja zobowiązująca (finansowa) może być wydana w przypadku braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia działań, o których mowa w art. 362 ust. 1 u.p.o.ś. W takiej sytuacji organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin, z zastrzeżeniem ust. 4, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska. Celem przyjętego w art. 362 ust. 3 rozwiązania, zgodnego z treścią zasady „zanieczyszczający płaci (art. 7 u.p.o.ś.), jest niedopuszczenie do sytuacji, w której podmiot powodujący negatywne skutki w środowisku byłby zwolniony z odpowiedzialności, wtedy gdy nie można byłoby go zobowiązać do usunięcia tych skutków bądź nie byłoby możliwe zobowiązanie go do zaprzestania działalności, która powoduje takie negatywne skutki.

Treść art. 362 ust. 3 u.p.o.ś. wyraża także zasadę ponoszenia kosztów negatywnego oddziaływania na środowisko przez



podmiot korzystający ze środowiska. A. C. Fischer i F. M. Peterson uważają, że w podejściu do gospodarki i środowiska, z punktu widzenia bilansów materiałów, zanieczyszczenie jest zjawiskiem powszechnym. Ich zdaniem modele równowagi cząstkowej powinny być uzupełnione przez metody równowagi ogólnej⁴². Można wyróżnić dwa podejścia. Jedno wprowadza do modeli ogólnej równowagi konkurencyjnej efekty zewnętrzne dotyczące środowiska i określony system podatków korekcyjnych. Drugie podejście o mniejszym znaczeniu technicznym rozszerza modele nakładów i wyników w ten sposób, aby wziąć pod uwagę przepływ materiałów pomiędzy gospodarką oraz środowiskiem.

Decyzję opartą na podstawie art. 362 ust. 3 u.p.o.ś. wydaje organ właściwy do wydania decyzji zgodnie z art. 362 ust. 1 u.p.o.ś. Sankcyjną decyzję przewidującą konsekwencje finansowe organ może wydać jedynie wówczas, gdy stwierdzi brak możliwości wydania decyzji zobowiązującej na podstawie art. 361 ust. 1 u.p.o.ś. Nałożenie obowiązku finansowego ma zatem charakter wtórny w przypadku braku możliwości nałożenia obowiązków materialnych na podstawie art. 362 ust. 1 u.p.o.ś. Słusznie, zdaniem M. Górskiego, organ powinien wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności, w wyniku których nałożony obowiązek byłby niemożliwy do wykonania. Chodzi tu prawdopodobnie nie tylko o względy techniczne czy przyrodnicze, ale także przesłanki ekonomiczne. Te ostatnie, w ocenie tego autora, obecnie nie powinny mieć już jednak istotnego znaczenia ze względu na fakt, że poważne uszczerbki, których usunięcie może być bardzo kosztowne, będą miały cechy „szkod w środowisku” i powinny być naprawiane w trybie Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴³.

⁴² A. C. Fisher, F. M. Peterson, *Środowisko naturalne w ekonomii: Przegląd literatury*, przeł. A. Markowska, w: *Ekonomiczne i społeczne problemy ochrony środowiska. Przekłady z literatury anglosaskiej oraz teksty polskie i inne*, Kraków 1993, s. 25–26.

⁴³ Tekst jedn.: Dz.U. 2014, poz. 1789 ze zm.



Jeżeli szkody dotyczą obszaru kilku gmin, organ ochrony środowiska zobowiązuje do wpłaty kwot na rzecz budżetów właściwych gmin proporcjonalnie do wielkości szkód (art. 363 ust. 4 u.p.o.ś.). Zgodnie z art. 362 ust. 5 u.p.o.ś., do należności z tytułu obowiązku uiszczenia kwoty pieniężnej wynikającej z sankcyjnej decyzji zobowiązującej (finansowej) stosuje się przepisy działu III ustawy – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi ochrony środowiska właściwemu do nałożenia obowiązku.

8. PODSUMOWANIE

Przegląd problematyki związanej z odpowiedzialnością administracyjną w ochronie środowiska oraz z instrumentem prawnym w postaci sankcyjnej decyzji zobowiązującej pozwala na sformułowanie pewnych twierdzeń końcowych. Skuteczność regulacji prawnej dotyczącej ochrony środowiska zależy w dużej mierze od instrumentów prawnych odpowiedzialności administracyjnej. Jednym z nich jest bez wątpienia analizowana w tym artykule decyzja.

W ramach przedstawionych zagadnień zarysowano pewne kwestie metodologiczne, wypowiadając się za proponowaną w tym opracowaniu formą ujmowania sankcji w prawie ochrony środowiska. Przedstawiono też przykłady konstruowania dyrektyw interpretacyjnych związanych z odpowiedzialnością administracyjną w prawie ochrony środowiska. Centralnym zagadnieniem podjętych rozważań była w szczególności konstrukcja normatywna sankcyjnej decyzji zobowiązującej w Ustawie Prawo ochrony środowiska.

Należy podkreślić, że główną tezę tej publikacji było twierdzenie głoszące, że egzekwowanie zasad odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska nie może polegać na prostym i mechanicznym stosowaniu instrumentów prawa ochrony środowiska, lecz jest zabiegiem skomplikowanym, do przeprowadzenia którego niezbędne jest stosowanie wielu dodatkowych przesłanek określających m.in. charakter prawny sankcyjnej decyzji zobowiązującej.



BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Bujkowska O., *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984.
- Chałfina R. O., *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, przeł. J. Nowacki, Warszawa 1979.
- Cieślak M., *Normy celowościowe i ich rola w procesie prawnym*, w: *Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa. Księga pamiątkowa ku czci profesora Władysława Woltera*, red. M. Cieślak, Warszawa 1959.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, ZNUJ 1982, *Prace Prawnicze*, z. 99.
- Fisher A. C., Peterson F. M., *Środowisko naturalne w ekonomii: Przegląd literatury*, przeł. A. Markowska, w: *Ekonomiczne i społeczne problemy ochrony środowiska. Przekłady z literatury anglosaskiej oraz teksty polskie i inne*, Kraków 1993.
- Górski M., Jaworowicz-Rudolf A., *Odpowiedzialność administracyjna*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
- Groszyk H., *Refleksje o przyszłości sankcji prawnej (Przyczynek do ewolucji sankcji prawnej w społeczeństwie przyszłości)*, w: *Problemy teorii i filozofii prawa*, red. H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Śladkowski, Lublin 1985.
- Guyau M., *Zarys moralności bez powinności i sankcji*, Warszawa 1960.
- Joffe O. S., Szargorodski M. D., *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki i J. Wróblewski, Warszawa 1963.
- Katner W., *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982.
- Lang W., *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, ZN UMK 1969, nr IX.
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, ZN UMK 1968, z. 31, *Prawo VIII*.
- Leszczycki S., *Geografia a planowanie przestrzenne i ochrona środowiska*, Warszawa 1977.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002.
- Pędrak K., Solan M., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 1.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.



- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Pszczółowski T., *Prakseologiczne poglądy Friedricha von Gott-Ottlilienfeld*, „Prakseologia” 1966, nr 23.
- Radecki W., *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
- Rahner K., Vorgrimler H., *Mały słownik teologiczny*, przeł. T. Mieszkowski, P. Pachciarek, Warszawa 1987.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 2, Warszawa 1979.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, w: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji (Źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Stelmasiak J., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska. Zagadnienia podstawowe*, „Annales UMCS” 1993, Sectio G, t. XI, 22.
- Ziemba Z., *Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej*, Warszawa 1983.
- Ziembiński Z., *Kompetencje i normy kompetencyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4.
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.
- Znamierowski Cz., *Wina i odpowiedzialność*, Warszawa 1957.

Kontakt e-mail:

Pkorzeniowski@wpia.uni.lodz.pl

