

# P

## rawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska

pod redakcją  
Bartosza Rakoczego  
Małgorzaty Szalewskiej  
Karoliny Karpus



## Oddziaływanie na zasoby środowiska



Toruń 2014

Prawne  
aspekty  
gospodarowania  
zasobami  
środowiska

Oddziaływanie  
na zasoby  
środowiska



# P

## rawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska

pod redakcją  
Bartosza Rakoczego  
Małgorzaty Szalewskiej  
Karoliny Karpus

## Oddziaływanie na zasoby środowiska



Toruń 2014

REDAKCJA NAUKOWA

Bartosz Rakoczy  
Małgorzata Szalewska  
Karolina Karpus

RECENZENCI NAUKOWI

dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW  
dr hab. Piotr Rączka

OPRACOWANIE TECHNICZNE

Pracownia Wydawnicza EIKON  
Dorota Dominiak

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Dominiak

WYDAWNICTWO

Towarzystwo Naukowe  
Organizacji i Kierownictwa  
DOM ORGANIZATORA  
ul. Czerwona Droga 8  
87-100 Toruń  
tel: (56) 6223807, 6222898,  
fax: (56) 6223123,  
e-mail: tnoik@tnoik.torun.pl



ISBN 978-83-72-85-770-5

© Copyright by Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji  
i Kierownictwa DOM ORGANIZATORA & Wydział Prawa  
i Administracji UMK, 2014

Dofinansowano ze środków  
Wojewódzkiego Funduszu  
Ochrony Środowiska  
i Gospodarki Wodnej w Toruniu



Nakład tomu: 200.

# Spis treści

Słowo wstępne . . . . .	7
<b>I. Zagadnienia wprowadzające . . . . .</b>	<b>9</b>
LESZEK KARSKI, Globalne prawo zrównoważonego rozwoju i lokalne wdrożenie na przykładzie wsparcia mikroinstalacji OZE . . . . .	9
PIOTR KORZENIOWSKI, O potrzebie kodyfikacji prawa ochrony środowiska . . . . .	27
<b>II. Zagadnienia horyzontalne . . . . .</b>	<b>41</b>
MICHAŁ BOROWIAK, Charakter terminów na uzgodnienie projektów decyzji lokalizacyjnych, a możliwość wykonywania kompetencji przez organy ochrony przyrody . . . . .	41
BOGNA CZAJKA-MARCHLEWICZ, MARTA ŻURAWIK-PASZKOWSKA, Postępowania w sprawie przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku przyrodniczemu – problemy praktyczne . . . . .	55
JERZY JAMIOŁKOWSKI, Status prawny wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej . . . . .	69
JERZY STELMASIAK, AGNIESZKA WILK-ILEWICZ, Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego . . . . .	99
DIANA TRZCIŃSKA, Szkoda w środowisku zaistniała przed wejściem w życie ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie . . . . .	109
KRYSTYNA URBAŃSKA, Standaryzacja dobrego środowiska . . . . .	131
<b>III. Zagadnienia sektorowe . . . . .</b>	<b>143</b>
MARIUSZ BARAN, O potrzebie regulacji prawnośrodowiskowej w zakresie przeciwdziałania uciążliwości zapachowej . . . . .	143
MICHAŁ BEHNKE, Rozgraniczanie ścieków i odpadów ciekłych. Praktyczne implikacje wynikające z wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-252/05 Thames Water Utilities . . . . .	165
KATARZYNA BISKUP, Unijny system handlu uprawnieniami do emisji a kwestia działalności lotniczej . . . . .	173
JANINA CIECHANOWICZ-McLEAN, MACIEJ NYKA, Ochrona krajobrazu w Polsce w świetle prawa międzynarodowego i najnowszych inicjatyw krajowych . . . . .	181

EWA KATARZYNA CZECH, Obowiązki rekultywacji i remediacji powierzchni ziemi jako obowiązki wynikające z mocy samego prawa – ocena istniejących i proponowanych rozwiązań prawnych . . . . .	195
ANNA FOLGIER, Procedura odrolnienia gruntów a nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 8 marca 2013 r. . . . .	205
KATARZYNA FORTUNA, Obowiązek uwzględnienia przez gminę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ochrony środowiska w tym gospodarowania wodami . . . . .	217
MAREK GÓRSKI, Koncepcja konstrukcji opłaty za odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych . . . . .	229
KAROLINA KARPUS, „Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawna prawa o odpadach. . . . .	239
AGATA KOSIERADZKA-FEDERCZYK, Funkcje administracyjne w gospodarce odpadami na przykładzie gminy . . . . .	255
MAREK ŁAZOR, Prawo do informacji i udziału społeczeństwa w procedurach zmierzających do zapobiegania awariom przemysłowym w nowej dyrektywie Seveso III – ewolucja czy stagnacja? . . . . .	267
MAGDALENA ŁYSEK, Energetyczne wykorzystanie odpadów w świetle hierarchii postępowania z odpadami. . . . .	289
MAGDALENA MICHALAK, Szeroka interpretacja pojęcia „przedsięwzięcie” w świetle regulacji dyrektywy siedliskowej. . . . .	297
ANNA OSTROWSKA, Instrumenty ochrony prawnej właściciela nieruchomości sąsiedniej w razie naruszenia stosunków wodnych na gruncie . . . . .	309
JAKUB POLANOWSKI, Zakres przedmiotowy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. . . . .	333
JERZY ROTKO, Orzecznictwo sądów administracyjnych z zakresu wprowadzania ścieków przemysłowych i komunalnych do wód . . . . .	359
MACIEJ RUDNICKI, PIOTR ZACHARCZUK, Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi . . . . .	377
KAMILA SOBIERAJ, Ochrona klimatu i powietrza jako globalnych zasobów środowiska w działaniach podejmowanych przez Unię Europejską. . . . .	393
JAN SZUMA, Z problematyki udzielania zezwoleń na zbieranie i na przetwarzanie odpadów w świetle ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. . . . .	403
KAROLINA SZUMA, Prawne uwarunkowania ochrony krajobrazu w planowaniu przestrzennym . . . . .	415
AGNIESZKA WĄSIKOWSKA, Mapa akustyczna jako prawny środek ochrony środowiska przed hałasem . . . . .	429
MONIKA ZAKRZEWSKA, Zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych a procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych . . . . .	439
Bibliografia . . . . .	451

## Słowo wstępne

Organizowana w dniach 15-16 maja 2014 r. konferencja, dotycząca problematyki prawnej aspektów gospodarowania zasobami środowiska, była dowodem na to, że problematyka ta jest niezwykle bogata, szeroka i budzi niemało kontrowersji, a także wątpliwości. Toczony w toku konferencji dyskusje zarówno w kuluarach, jak i na łamach obrad konferencyjnych były doskonałym polem wymiany poglądów i doświadczeń.

Pokłosiem konferencji i toczonych w jej ramach dyskusji jest ta publikacja. Zawiera ona referaty, które były wygłaszane podczas konferencji, jak i te, które jedynie ze względów organizacyjnych nie mogły być wygłoszone. Już sama ilość artykułów opublikowanych w ramach materiałów pokonferencyjnych pokazuje, jak ważnym kierunkiem i trudnym do badań naukowych jest problematyka gospodarowania zasobami środowiska. Na uwagę zasługuje bardzo szerokie ujmowanie tej kwestii, a także powiązania z innymi elementami systemu prawnego. Prezentowane w tej publikacji artykuły charakteryzuje bardzo różnorodne podejście do zagadnień gospodarowania zasobami środowiska w grupie artykułów są bowiem takie, które cechuje bardzo duży poziom ogólności, jak również takie, które koncentrują się jedynie na pewnych szczegółowych kwestiach.

Organizatorzy konferencji zmuszeni byli dokonać selekcji przesłanych artykułów dzieląc je na dwie grupy problemowe. Jedna grupa obejmuje opracowania dotyczące gospodarowania zasobami środowiska, natomiast druga grupa obejmuje artykuły dotyczące oddziaływania na środowisko. Oczywiście, zarówno do przyjętego podziału, jak i umieszczenia poszczególnych artykułów, w danym tomie, można mieć zastrzeżenia, jednak różnorodność poruszanych zagadnień w zasadzie uniemożliwia znalezienie jedyne go, zadowalającego kryterium podziału.



W imieniu organizatorów chciałbym złożyć serdeczne podziękowania tym wszystkim Autorom, którzy zechcieli nadesłać swoje artykuły do publikacji w ramach materiałów pokonferencyjnych.

Jak wynika z recenzji, artykuły są opracowane na bardzo wysokim poziomie merytorycznym i metodologicznym, z całą pewnością będą powoływane jako kluczowe poglądy w badanych zagadnieniach.

Odrębne słowa podziękowania kieruję pod adresem tych wszystkich osób, jednostek i instytucji, dzięki którym ta konferencja w ogóle mogła się odbyć.

Osobne słowa podziękowania składam na ręce Pani Prezes Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu Emilii Kawki-Patek, jak również na ręce Pana Prezesa Wojciecha Kulińskiego.

Dzięki życzliwemu wsparciu Funduszu możliwe było pozyskanie środków na sfinansowanie kosztów publikacji materiałów pokonferencyjnych. Mam głęboką nadzieję, że Autorzy odwdzięczyli się temu wsparciu znakomitymi artykułami, w których analizowano nie tylko zagadnienia teoretyczne, ale również zagadnienia praktyczne.

Korzystając z okazji pragnę również złożyć serdeczne podziękowania tym wszystkim osobom, które ogromną życzliwością udzieliły patronatów honorowych konferencji i zechciały nimi zaszczyścić także tę publikację.

Serdeczne podziękowania kieruję również pod adresem Członków Komitetu Honorowego i Komitetu Organizacyjnego, dziękując za ogromne zaangażowanie i perfekcyjne oddanie konferencji.

Mam ogromną nadzieję, że publikacja spotka się z życzliwym zainteresowaniem doktryny, jak również orzecznictwa, a zawarte w niej artykuły będą niejednokrotnie pomocne w dalszych badaniach teoretycznych, jak również w procesie stosowania prawa.

*Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy*

# I. ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

LESZEK KARSKI

## **Globalne prawo zrównoważonego rozwoju i lokalne wdrożenie na przykładzie wsparcia mikroinstalacji OZE**

### **1. Wprowadzenie**

Prawo zrównoważonego rozwoju stanowi typową koncepcję prawa globalnego. W duchu wielkich teorii modernizmu powstał wielowymiarowy oraz wszechobecny model, którego wdrażanie przypadło na czasy postmodernizmu. Rozważana koncepcja wskazała ważną ścieżkę, prowadzącą do odpowiedzi na transnarodowe, społeczne, środowiskowe i ekonomiczne trudności w zakresie pogodzenia korzystania z zasobów środowiska oraz ochrony elementów środowiska. Nie każdemu jest dane nią podążać. Uniwersalność i akulturowość poziomu międzynarodowego sprawia zwykle poważne problemy w transpozycji na poziomie wewnętrznego prawa państw. Konsekwencją jest brak wdrożenia lokalnego i brak efektu globalnego. Plan społecznej zmiany zwłaszcza jest odnoszony do społeczeństw *welfare states* oraz społeczeństw państw, mających aspirację dołączenia do grupy państw dobrobytu.

Zrównoważony rozwój można postrzegać jako element prawa. Można również prawo postrzegać jako element zrównoważonego rozwoju. Prawo globalne, narodowe i prawo lokalne można postrzegać w różnych perspektywach i pod kątem różnych elementów zrównoważonego rozwoju<sup>1</sup>. W niniejszej analizie wątkiem wiodącym jest aspekt harmonizacji i integracji domen prawa wyodrębnionych przedmiotowo. Zwłaszcza, iż z polskiej perspektywy, integracja filarów ma charakter normatywny<sup>2</sup>. Czy zatem można dostrzec integrację wartości trzech filarów w konkretnym przy-

<sup>1</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 43.

<sup>2</sup> Pkt 50 art. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. 2013 poz. 1232, z późn. zm.

padku, jakim jest obszar prawa energetyki odnawialnej? Czy tam osiągnięto odpowiedni stopień rozwoju prawa, aby można było uznać, iż mamy do czynienia w RP z prawem zrównoważonego rozwoju?

## 2. Globalizacja i prawo

Relacje pomiędzy prawem a globalizacją są oczywistą konsekwencją ich społecznego charakteru. Zarówno prawo jak i globalizacja są żywymi zjawiskami, dlatego interakcje pomiędzy nimi są częste i niejednokrotnie prowadzą do sporów oraz konfliktów. Zarówno prawo, jak i globalizacja są pewnymi zjawiskami społecznymi, które mogą być w różny sposób użyte, są w różny sposób rozumiane, które od dawna ze sobą współistnieją i które od dawna balansują pomiędzy słuzeniem społeczeństwu a rządzeniem społeczeństwem. Ich interakcja od wielu lat jest przedmiotem uświadomionej dyskusji<sup>3</sup>. Zarówno prawo, jak i globalizacja są zjawiskami opartymi na wartościach i wpływającymi na wartości. Upraszczając, na potrzeby niniejszej analizy, globalizacja będzie traktowana jako przepływy kulturowe<sup>4</sup>, które mogą mieć charakter zbliżenia, natomiast prawo jako wyznacznik pożądanego zachowania w stosunkach społecznych<sup>5</sup>.

Od razu pojawia się pytanie jak globalizacja wpływa na prawo? „Jesteśmy globalizowani”<sup>6</sup>, a zatem również „nasze” prawo podlega „globalizowaniu”. Skoro procesy globalizacji plasują się w szerokiej czasoprzestrzeni, z tendencją do objęcia przestrzeni o wymiarze globalnym, to nie może zaskakiwać, iż pojawiają się koncepcje modelowe, które wskazują na objęcie jednym prawem całego globu<sup>7</sup>, często w ramach prawa państwowego<sup>8</sup>. Przy czym, znaczącym nieporozumieniem jest nakładanie na te koncepcje obrazu prawa formalnego, do którego przyzwyczajono prawników na poziomie wewnętrznego prawa państw czy prawa międzynarodowego. Rodzi się dylemat, czy w świecie zglobalizowanym jest miejsce dla prawa, takiego jakie znamy. Być może zjawisko prawa globalnego i zjawisko prawa unijnego, opartych na procesie spajania, stanowią odmienną kategorię niż prawo międzynarodowe i wewnętrzne prawo państw<sup>9</sup>, zwłaszcza jeżeli się zwróci uwagę na pozycję jednostki

<sup>3</sup> D.M. Engel, *Globalization and Law in Everyday Life*, [w:] *Encyclopedia of Law and Society*, D.S. Clark (red.), Los Angeles 2007, tom 2, s. 667 i n.

<sup>4</sup> A. Appadurai, *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, UMP 1996, s. 11 i n.

<sup>5</sup> C. Kosikowski, *Wprowadzenie*, [w:] *Czas w prawie*, C. Kosikowski (red.), „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 7, Białystok 2010, s. 9.

<sup>6</sup> Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 5.

<sup>7</sup> G.Z. Capaldo, *The pillars of global law*, Hampshire 2008; M. Delmas-Marty, N. Norberg, *Global law. A triple challenge*, Ardsley 2003; G. Teubner, *Global law without a state*, Brookfield 1996.

<sup>8</sup> Nico Krisch, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, OUP 2010, s. 5 i n.

<sup>9</sup> Tak odnośnie prawa Unii Europejskiej Z. Galicki, *Globalizacja stosunków międzynarodowych a uniwersalizm prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo w dobie globalizacji*, T. Giaro (red.), Warszawa 2011, s. 105, do takiego wniosku również można dojść studiując stanowisko Niklasa Luhmanna – idem, *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1993, s. 574 i n.

w modelach tego prawa<sup>10</sup>. Próbując w pewnym zakresie powiązać tradycję z nowymi propozycjami, można założyć, iż, na dzień dzisiejszy, z perspektywy narodów Europy Centralnej, prawo globalne, w wydaniu centropaństwowym, to zbiór prawa międzynarodowego i wewnętrznego prawa państw. Jest to jedna z perspektyw, niezwykle modernistyczna. Aby nie pozostała tylko teoretycznym założeniem, powinna ona odnieść się do rzeczywistości społecznej perspektywy, z której jest prowadzona analiza. Wspomniana rzeczywistość czy to komuś się podoba, czy też nie, ma charakter coraz bardziej postmodernistyczny, co przekłada się na refleksję o prawie.

Kolejnym zagadnieniem jest zwrotny wpływ prawa na globalizację. Globalizacja prawa jest oczywista, lecz czy normatywizacja globalizacji i globalności również nie jest faktem? Wydaje się, iż reakcja normatywna na globalizację poszła dwutorowo i przyjęła postać kodyfikacji międzynarodowych oraz postać zróżnicowanych zachowań w wewnętrznym prawie państw – od oporu do pełnej recepcji. Normatywizacja potrzebuje przyczyny – aksjologii. Pojawia się coraz większa liczba aktów prawa międzynarodowego, u których podłoża znajdują się ważne wartości, związane z prawami człowieka, środowiskiem i gospodarką, i które są poddawane procesowi normatywizacji. Na *dictum acerbum* niesione z poziomu międzynarodowego często pojawia się opór na wszelkich stopniach tworzenia i stosowania wewnętrznego prawa państw. Zwłaszcza, jeżeli próbuje się sugerować wyższość prawa międzynarodowego nad prawem narodowym w przypadku państw, dla których niedawno odzyskana suwerenność jest istotnym elementem dobra wspólnego. Pomimo formalnej ratyfikacji umów międzynarodowych, pomimo postanowień konstytucyjnych, następuje zamknięcie na recepcję w wydaniu etnocentrycznym. Podstawową trudnością wydaje się być brak kompatybilności aksjologicznej o odpowiednim stopniu odnośnie trzech filarów, na których próbowano do niedawna zbudować prawo globalne. W przypadku braków aksjologicznych niezbędne wydaje się ich uzupełnienie, co może skutkować niechęcią do przyjęcia pewnej kultury albo pewnych jej elementów. Zwłaszcza, jeżeli pewne narody w 1989 r. od tych elementów się odwróciły.

### **3. Aksjologia zrównoważonego rozwoju jako źródło prawa globalnego**

Kluczem do prosperity prawa globalnego może być aksjologia prawa objętego klamrą zrównoważonego rozwoju. Podstawowym walorem koncepcji prawa zrównoważonego rozwoju jest harmonia, która zachodzi na wielu płaszczyznach, co jest charakterystyczne dla idei prawa globalnego. Szczególnie interesujące dla niniejszej analizy jest pojawienie się integracji trzech domen prawa, co ma przyczynić się do syntezy odpowiadających im filarów. Zarazem powinno zachodzić stopniowe zharmonizowanie aksjologii globalnej, narodowej i lokalnej. Jednocześnie powinna przebiegać

---

<sup>10</sup> R. Domingo, *The New Global Law*, CUP 2010, s. 123 i n.

integracja aksjologii i normatywności<sup>11</sup>. Podczas refleksji nad prawem zarówno normatywność, jak i aksjologia powinny być dobrze uświadomione. W innym przypadku często mianem prawa zrównoważonego rozwoju określa się w rzeczywistości „tylko” pewne wartości, nie zważając na stopień normatywności. Z drugiej strony zamyka się normatywność i separuje od aksjologii, co powoduje, iż trudno jest dostrzegać walor normatywny zrównoważonego rozwoju. Dobitnie na wspomnianą problematykę wskazał Jerzy Sommer<sup>12</sup>.

Warunkiem *sine qua non* powstania i istnienia prawa jest jedność aksjologiczno-normatywna. Im większy zasięg jedności, tym większy zasięg prawa. Trudno jednak jest przypuszczać, aby na dzień dzisiejszy zachodziła globalna jedność aksjologiczno-normatywna. Najchętniej aksjologię umieszcza się w nurcie prawa naturalnego, jak zauważył Piotr Korzeniowski<sup>13</sup>. Daje to pole do utożsamiania prawa zrównoważonego rozwoju z prawem ponadpozytywnym.

Z chwilą kiedy wartościom nadaje się aspekt normatywny i umieszcza w porządku prawnym, ich sytuacja w procesie wykładni ulega znaczącej zmianie. Waga aksjologii w systemie prawa, opartego na porządku prawnym, zaczyna być coraz bardziej doniosła. Należy zdawać sobie sprawę, iż w literaturze przedmiotu aksjologia uważana jest jako pierwotna w stosunku do normatywności<sup>14</sup>, z czym należy się w pełni zgodzić, jeżeli system prawa postrzega się z perspektyw nadsystemu społecznego. Im bardziej prawo jest społeczne, tym aksjologia społeczna odgrywa większe znaczenie. Powstaje wtedy pytanie o wartości społeczne. Jeżeli nie można odnaleźć konsensusu, co do podstawowych kwestii w danej społeczności, panuje chaos. Na dzień dzisiejszy taki chaos panuje w przypadku społeczności międzynarodowej czy globalnej. Podobnie może być w społeczności narodowej, która przechodzi okres transformacji ustrojowej w bardzo szybkim tempie. Brakuje wspólnoty<sup>15</sup>. Pomocna wtedy może być aksjologia prawa zrównoważonego rozwoju. Mowa tu o wartościach, które się wiążą z zapewnieniem bezpieczeństwa człowiekowi i które w pewnym momencie zostały powiązane ze zrównoważonym rozwojem. Kiedy przyjrzymy się bliżej tej aksjologii, nie może dziwić, iż na dzień dzisiejszy model spajania światowego prawa, to przede wszystkim propozycja tzw. *welfare states*<sup>16</sup>. Charakterystyczne dla

<sup>11</sup> Trudno jednak przypuszczać, aby taki proces mógł przebiegać z góry do dołu za pomocą autorytarnych formalnych ram. Raczej należy uznać, iż omawiane narzędzie może być stopniowo wykorzystywane przez poszczególne narody, wraz z ich rozwojem.

<sup>12</sup> J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, A. Papuziński (red.), Bydgoszcz 2005, s. 93.

<sup>13</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 15 i n.

<sup>14</sup> Przykładowo: A. Kozak, *Myslenie analityczne w nauce prawa i praktyce prawniczej*, Wrocław 2010, s. 69.

<sup>15</sup> Na temat wspólnoty międzynarodowej, lecz również wspólnoty globalnej: T.H. Widłak, *Wspólnota międzynarodowa*, Gdańsk 2012.

<sup>16</sup> L.M. Friedman, *Legal Culture and the Welfare State*, [w:] *Dilemmas of law in the welfare state*, Gunther Teubner (red.), Series A, “Law”, vol. 3, wyd. 2, Berlin 2011, s. 13-27.

tej koncepcji prawa globalnego jest wskazywanie fundamentów kultury zachodnioeuropejskiej i ujmowanie jej jako uniwersalnej aksjologii, na której można zbudować uniwersalne prawo ludzkości. Zbyt duże ambicje objęcia całego świata przez kulturę prawną, zbudowaną na aksjologii zachodnioeuropejskiej, nie były oparte na rzeczywistym oglądzie sytuacji. W konsekwencji zasięg prawa globalnego, opartego na koncepcji zbudowanej dzięki aksjologii dobrobytu<sup>17</sup>, wypada ograniczyć do zasięgu kultury państw dobrobytu. Co nie oznacza, iż jej zasięg nie może się stopniowo oddolnie poszerzać. W przywołanej kulturze podstawowe znaczenie aksjologiczne odgrywają trzy filary: aspekt społeczny (prawa człowieka), aspekt środowiskowy i aspekt gospodarczy. Odpowiadają im kolejno: międzynarodowe prawo praw człowieka, międzynarodowe prawo środowiskowe i międzynarodowe prawo gospodarcze<sup>18</sup>. Konstrukcja zrównoważonego rozwoju oddziałuje na konstrukcję prawa. Skoro trzy wymienione filary rozwoju określa się mianem zrównoważonego rozwoju, to silna jest tendencja, aby również połączenie wymienionych domen prawa określić odpowiednio zbiorczą nazwą prawa zrównoważonego rozwoju<sup>19</sup>.

Z wymienionymi domenami prawa wiążą się wartości<sup>20</sup>, które stanowią ich podstawę aksjologiczną. Legitymizuje ona obecnie proponowaną koncepcję prawa globalnego. W związku z tym nie może dziwić, iż tak urealniony model prawa globalnego w rzeczywistości stanowi prawo zrównoważonego rozwoju, pojmowanego jako pewne wartości powiązane z normatywnością w pewną całość. Aby cel prawa globalnego był zrealizowany lokalnie powinien istnieć cały ciąg logiczny, w którym uczestniczy dane społeczeństwo, które ma wykonać zadanie. Jeżeli prawo globalne ma za wierzchołek prawo międzynarodowe, to społeczeństwo międzynarodowe nie może oczekiwać, iż społeczeństwa narodowe będą wykonywały zadania, których nie wiążą ze swoją aksjologią. Motorem i jednocześnie hamulcem rozwoju prawa globalnego jest wymiar treściowy. Aby prawo globalne było pożyteczne społecznie, aksjologia globalna powinna być spójna z aksjologią narodową i aksjologią lokalną<sup>21</sup>. Jeżeli nie jest, pomimo wiążącego formalnego porozumienia, wdrożenie nie może nastąpić.

<sup>17</sup> Bez wątpienia liderem prawa zrównoważonego rozwoju są państwa kultury europejskiej przykładowo: J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 66 i n.

<sup>18</sup> J. Menkes, *Prawo do środowiska jako prawo człowieka*, [w:] Ekologia i prawo, Lublin 1999, s. 35 i n.

<sup>19</sup> Zwłaszcza, iż zrównoważony rozwój przewija się w licznych umowach międzynarodowego prawa powszechnego, określanego również w literaturze mianem umów globalnych, zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 103.

<sup>20</sup> O tym, iż prawo ma służyć społeczeństwu i jego wartościom, zob. E. Smoktunowicz, *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym (zarys problematyki)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa 2003, s. 149.

<sup>21</sup> Tymczasem, z punktu widzenia nauk społecznych, do których prawo jest przesuwane obecnie w Polsce, wartości w pluralistycznym społeczeństwie może być tyle, co gwiazd na niebie, zob. N. Luhmann, *Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?*, Heidelberger Universitätsreden, Bd. 4, s. 19.

Spółeczeństwo zdaje się nie dostrzegać przepisów prawa, które stają się tylko pięknym ozdobnikiem. Następuje dewaluacja prawa, napędzana coraz większą inflacją prawa<sup>22</sup>. Inflacja prawa nie jest przypadkiem, jej celem jest chęć ukrycia braku kapitału społecznego, braku wizji rozwoju oraz instrumentalizacji prawa<sup>23</sup> dla bieżących, krótkotrwałych i niezwykle partykularnych interesów na wszystkich poziomach stanowienia i stosowania prawa.

Różnice aksjologiczne powodują, iż dla tego samego rodzaju zachowań różna intensywność normatywności (inny stopień wolności i inny stopień ograniczeń) będzie nadawana w różnych etnocentrycznych porządkach prawnych. Jest to tym bardziej oczywiste, kiedy przytoczy się uwagę Kazimierza Równego o wątpliwościach doktryny co do mocy normatywnej prawa międzynarodowego w kontekście zrównoważonego rozwoju<sup>24</sup>. Różnice w poglądach, co do normatywnego charakteru rozważanej kwestii, w dużej mierze są uwarunkowane różnicami aksjologicznymi. Ponadto intensywność moralności w prawie nie jest równomierna, jak zasadnie wskazał Bartosz Rakoczy<sup>25</sup>. W zależności od przedmiotu troski, wydaje się, iż odmienny będzie stosunek normatywności i aksjologii w prawie społecznym, środowiskowym i gospodarczym. Przykładowo na aksjologię prawa gospodarczego znacząco wpływa postulat wolności, co podkreśliła Anna Walaszek-Pyziół<sup>26</sup>. Pomimo tych trudności dla ludzkości potrzebna jest wspólna platforma wartości i komunikacji, której celem nie powinno być jednak spychanie i negacja wartości lokalnych. Rolą zrównoważonego rozwoju jest wskazanie powiązań pomiędzy globalnością, narodowością i lokalnością<sup>27</sup>. Bez nich zamiast zmierzać w kierunku wspólnego dobra, tworzy się coraz większy krąg partykularnych interesów, które przesłaniają wspólny interes i które potrafią niszczyliśko godzić w dobro wspólne. Niezbędna staje się powolna transformacja mentalności w ramach procesów postępu. Prawo może odegrać we wspomnianej materii istotną rolę.

---

<sup>22</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, *Problematyka współzależności zjawisk inflacji i kryzysu współczesnego prawa administracyjnego*, [w:] *Inflacja prawa administracyjnego, Kryzys prawa administracyjnego?*, P.J. Suwaj (red.), tom 2, Warszawa 2012, s. 17 i n.

<sup>23</sup> A. Haładaj, *O nadmiarze i braku w zakresie prawnej regulacji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, [w:] *Inflacja prawa administracyjnego, Kryzys prawa administracyjnego?*, P.J. Suwaj (red.), tom 2, Warszawa 2012, s. 188 i n.

<sup>24</sup> K. Równy, *Ku międzynarodowemu i porównawczemu prawu zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska (wybór opracowań)*, Warszawa 2010, s. 163.

<sup>25</sup> B. Rakoczy, *Moralność prawa ochrony środowiska*, [w:] *Nam hoc natura aequum est... Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Justyńskiego w siedemdziesiątym urodzin*, Andrzej Madej (red.), Toruń 2012, s. 533 i 543.

<sup>26</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994.

<sup>27</sup> Wyodrębnienie poziomów: globalnego, narodowego i lokalnego wydaje się jak najbardziej słuszne z perspektywy Europy Centralnej, zatem taki podział słusznie wprowadza Wojciech Radecki; zob. W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 69.

#### 4. Zrównoważony rozwój i prawo

W literaturze przedmiotu najczęściej uznaje się, iż nadanie analizowanemu społecznemu zjawisku powszechnie uznawanego określenia nastąpiło dzięki pracom Komisji Burdland<sup>28</sup>. Treść raportu wskazuje, iż był on pierwszą dojrzałą propozycją integralnego podejścia<sup>29</sup> do aspektu środowiskowego, gospodarczego i społecznego, któremu nadano miano zrównoważonego rozwoju. Nie bez powodu też, prawnu poświęca się znaczną uwagę w kontekście pełnej integracji zagadnień ekonomicznych i ekologicznych<sup>30</sup>. Prawo wewnętrzne powinno w tym zakresie odpowiadać poziomowi prawa międzynarodowego. W stosunkach międzynarodowych powinna nastąpić pełna unifikacja zagadnień ekonomicznych i środowiskowych<sup>31</sup>. Zarazem wskazuje się, iż prawo nie może być osamotnione w dbaniu o wspólny interes<sup>32</sup> oraz postanowienia prawa powinny być skutecznie egzekwowane<sup>33</sup>. W treści raportu wspomniano o okresie przejściowym, również w kontekście prawa oraz o potrzebie przeformułowania prawa ludzkiego w kierunku harmonii ludzkiej działalności z niezmiennym i uniwersalnym prawem natury<sup>34</sup>. Przedstawiciele doktryny mocno podkreślili reformatorski charakter rozważanej koncepcji w stosunku do prawa<sup>35</sup>. W raporcie nie wspomniano wyraźnie, iż rozpoczyna się okres transformacji prawa. Nadanie prawa odpowiedniej wagi w aspekcie zmierzania do zrównoważonego rozwoju, czy propozycja konsolidacji prawnych, pryncypialnych zasad, dotyczących ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju przez deklarację czy konwencję oraz propozycja w postaci aneksu I, zawierającego pewne pryncypialne zasady<sup>36</sup>, stanowi taki pośredni postulat. Efektem transformacji miała być nowa era prawa zrównoważonego rozwoju, obejmującego w ramach modelu doskonałego, cały świat. Prawo miało za zadanie stworzyć synergię pomiędzy filarami: społecznym, środowiskowym i gospodarczym. Gospodarka miała dzięki odpowiednim regulacjom stać się sprzymierzeńcem i niewralgiczną domeną zrównoważonego rozwoju. W związku z tym, wskazano w aspekcie roli przemysłu

<sup>28</sup> Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju, ang. The World Commission on Environment and Development.

<sup>29</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „PiP”, Warszawa 1998, s. 45.

<sup>30</sup> Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, przykładowo: Chapter 1: A Threatened Future, 42, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [dostęp: 14.06.2014].

<sup>31</sup> *Ibidem*, Chapter 2: Towards Sustainable Development, 80.

<sup>32</sup> *Ibidem*, Chapter 2: Towards Sustainable Development, 77.

<sup>33</sup> *Ibidem*, Chapter 8: Industry: Producing More With Less, 88.

<sup>34</sup> *Ibidem*, Chapter 12: Towards Common Action: Proposals For institutional and Legal Change, 80.

<sup>35</sup> A. Boyle, D. Freestone, Preface, [w:] *International law and sustainable development: past achievements and future challenges*, A. Boyle, D. Freestone (red.), OUP 1999.

<sup>36</sup> Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Anexe 1: Summary of Proposed Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development Adopted by the WCED Experts Group on Environmental Law.



na konieczność przyjmowania prawa i regulacji dla bardziej zrównoważonych form rozwoju<sup>37</sup>. W takim otoczeniu treściowym padła również propozycja przygotowania globalnych konwencji, m.in. konwencji w sprawie zmian klimatu<sup>38</sup>. Bezpośrednio wskazano, iż jest to treść normatywna, dotycząca nie tylko środowiska, lecz również rozwoju. Stąd należy wnosić, iż nastąpiła istotna transformacja aksjologii prawa – z prawa obarczonego konfliktami pomiędzy trzema filarami w prawo oparte na synergii i współpracy.

Osiągnięcia Raportu przygotowanego przez wspomnianą Komisję przełożyły się na propozycje, które zostały przedstawione do podpisu w 1992 r. na Konferencji w Rio. W naswietlonej atmosferze prawa łagodzącego konflikty tworzono właśnie projekty konwencji globalnych. Nastąpiło sformalizowanie zrównoważonego rozwoju przez powszechne prawo międzynarodowe. Do „klocka” w postaci środowiska i człowieka ze Sztokholmu zaczęto dokładać coraz bardziej „klocek” gospodarczy. Akcent w Rio został przesunięty w kierunku gospodarki, lecz nadal podstawowe miejsce zajmowała materia środowiskowa. To ona była podstawową przyczyną zmian w układach społeczno-gospodarczych i głównym motorem zmian w prawie. W Konwencjach z Rio akcent był tak mocno postawiony na aspekt środowiskowy, iż czasami zdawało się, iż przesłaniał znacznie większą całość w postaci koncepcji zrównoważonego rozwoju. Dostyc szybko zauważono, iż niezbędny jest balans pomiędzy aspektem środowiskowym i aspektem gospodarczym. Przykładowo Protokół z Kioto jest próbą użycia globalnego mechanizmu gospodarczego na potrzeby globalnej ochrony środowiska. W jego treści następuje znacznie bardziej posunięta integracja kwestii środowiskowych i gospodarczych – akcent gospodarczy dorównuje akcentowi środowiskowemu, a być może nawet go przewyższa. Powstaje nowy model normatywny, który jednak dostosowany jest do trendu ciągłego wzrostu gospodarczego. Dlatego następuje okres wstrzemięźliwości w stosunku do zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w otoczeniu kryzysu gospodarczego, który był spowodowany w dużej mierze brakiem zastosowania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Obecnie świat z kryzysu wychodzi i znowu będzie powracała kwestia nadmiernego, nieokiełzanego konsumpcjonizmu zasobów środowiska.

Waga zrównoważonego rozwoju jest widoczna w nazewnictwie dwóch konferencji – w Johannesburgu – Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju<sup>39</sup> i Rio+20 – Konferencja NZ w sprawie Zrównoważonego Rozwoju<sup>40</sup>. Nie były one tak spektakularne jak dwie wcześniejsze konferencje. Powody są dwa. Po pierwsze nie wiązały się z odkryciem zaskakujących, lecz prawdziwych faktów towarzyszących ludzkości,

<sup>37</sup> *Ibidem*, Chapter 12: Towards Common Action: Proposals For institutional and Legal Change, 77.

<sup>38</sup> *Ibidem*, Chapter 12: Towards Common Action: Proposals For institutional and Legal Change, 87.

<sup>39</sup> UN World Summit on Sustainable Development, 'Johannesburg Declaration on Sustainable Development' (A/CONF.199/20, 4 September 2002) <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm> [dostęp: 12.06.2014].

<sup>40</sup> Resolution GA 66/288 The future we want, A/RES/66/288.

ale stanowiły kontynuacje wcześniejszych działań. Po drugie dwie ostatnie konferencje nie były tak dobrze przygotowane, jak ich poprzedniczki z 1972 r. oraz z 1992 r.

Bezspornie na tle międzynarodowego dorobku prawnego wspomnianych konferencji można mówić o zrównoważonym rozwoju w prawie. Takie stanowisko zostało podkreślone w doktrynie zarówno przez Janinę Ciechanowicz-McLean i Macieja Nykę<sup>41</sup> oraz przez Zbigniewa Bukowskiego w niezwykle kompleksowej monografii<sup>42</sup>. Taka teza jest zasadna również na tle wewnętrznego prawa RP.

## 5. Prawo zrównoważonego rozwoju

Prowadząc niniejsze rozważania, nie sposób nie postawić pytania: czy można również mówić o transformacji prawa spowodowanego oddziaływaniem zrównoważonego rozwoju? Czy można mówić o prawie zrównoważonego rozwoju? Wydaje się, iż tak i jest to dosyć widoczne zarówno w tekstach aktów prawa miękkiego i prawa twardego, związanych z Konferencją z Rio. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż obok kodyfikacji środowiskowych, dorobek Konferencji Rio stał się punktem inicjującym prawo znacznie szersze zakresowo<sup>43</sup>. Zasada 27 Deklaracji z Rio uświadamia międzynarodowej społeczności, iż istnieje prawo zrównoważonego rozwoju. Państwa i ludzie powinni współpracować w dobrej wierze oraz w duchu partnerstwa w celu wypełniania zasad zawartych w niniejszej Deklaracji oraz w dalszym rozwoju prawa międzynarodowego w dziedzinie zrównoważonego rozwoju<sup>44</sup>. Sugeruje się w niej, iż na dzień przyjęcia deklaracji prawo zrównoważonego rozwoju istnieje i wymaga dalszej współpracy. W Raporcie w sprawie Konferencji, dotyczącym stanowiska państw, przeważa odwołanie się do prawa środowiskowego. Można również odnaleźć bardziej spostrzegawcze stanowisko z odwołaniem się do potrzeby ewolucji międzynarodowego prawa zrównoważonego rozwoju<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Międzynarodowe koncepcje zrównoważonego rozwoju w dokumentach organizacji Narodów Zjednoczonych. Od Sztokholmu (1972) do drugiej konferencji w Rio de Janeiro (2012)*, [w:] *Prawo Organizacji Międzynarodowych Wobec Problemów Współczesnego Świata. Księga Jubileuszowa dedykowana Pani Profesor Genowefie Grabowskiej*, B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), Bydgoszcz-Katowice 2014, s. 422-438.

<sup>42</sup> Z. Bukowski, *op. cit.*, s. 41-43.

<sup>43</sup> P. Sands, *International Law in the Field of Sustainable Development*, "British Yearbook of International Law" 1994/1, vol. 65, s. 303-381; A. Boyle, D. Freestone, *Introduction*, [w:] *International law and sustainable development: past achievements and future challenges*, A. Boyle, D. Freestone (red.), OUP 1999, s. 3.

<sup>44</sup> Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” na posiedzeniu w Rio de Janeiro w dniach od 3 do 14 czerwca 1992 r., Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”: Szczyt Ziemi: Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992 r., Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1998, przeł. z jęz. ang., weryfikacja przeł. I. Kulisz i inni.

<sup>45</sup> Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992 (United Nations Publication, Sales No. E.93.I.8 and corrigenda), Statements Made by

O prawie zrównoważonego rozwoju wspomina się zarówno w literaturze polskojęzycznej, jak i niepolskojęzycznej. Wśród przedstawicieli polskiej jurysprudencji należy wymienić przynajmniej następujących liderów prawa zrównoważonego rozwoju: Zbigniewa Bukowskiego<sup>46</sup>, Dorotę Pyć<sup>47</sup>, Kazimierza Równego<sup>48</sup> oraz Marię Magdalenę Kenig-Witkowską<sup>49</sup>. Wśród przedstawicieli literatury niepolskojęzycznej można wymienić chociażby Marie-Claire Cordonier Segger i Ashfaq Khalfan, Philippe Sands, Andrea Ross<sup>50</sup>.

O wadze zagadnienia powstania prawa zrównoważonego rozwoju jest mowa również w dokumentach Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego. Analizowana problematyka szczególnie była przedmiotem uwagi IV Raportu Komitetu w sprawie prawnych aspektów zrównoważonego rozwoju<sup>51</sup>, gdzie wielokrotnie stosowano termin prawo zrównoważonego rozwoju. W rezolucji z Konferencji w Londynie podkreślono zadowolenie, iż coraz bardziej jest rozpoznawalny status konceptu prawa międzynarodowego w postaci zrównoważonego rozwoju. Natomiast w rezolucji 3/2000 z New Delhi – Deklaracji w sprawie pryncypiów prawa międzynarodowego odnoszącego się do zrównoważonego rozwoju, już odwołano się do terminu prawo zrównoważonego rozwoju<sup>52</sup>.

## 6. Kryterium integracji filarów

Badanie istnienia prawa zrównoważonego rozwoju może być dokonywane pod kątem funkcjonowania różnorodnych elementów. Kluczowym dla dalszego rozprzestrzeniania się prawa zrównoważonego rozwoju jest proces, w którym następuje przejście od skonfliktowanych aksjologicznie i izolowanych w wymiarze lex prawa środowiskowego i prawa gospodarczego, jak również prawa społecznego do modelu jedności, w której domeny prawa są traktowane jako w pełni współzależne od siebie. Zatem pojawienie się prawa zrównoważonego rozwoju w perspektywie normatywnej jest formalną reformą prawa w kierunku integracji zagadnień społecznych, gospo-

---

Heads of State or Government at the Summit Segment of the Conference, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. III), s. 83.

<sup>46</sup> Z. Bukowski, *op. cit.*, s. 636.

<sup>47</sup> D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006.

<sup>48</sup> K. Równy, *op. cit.*

<sup>49</sup> O ile ostatnia z wymienionych polskich liderów prawa zrównoważonego rozwoju dała gruntowne podstawy i wskazała na możliwość powstania prawa zrównoważonego rozwoju, o tyle dosyć ostrożnie podchodzi do kategorycznego stwierdzenia o jego powstaniu, zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe Prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 34.

<sup>50</sup> A. Ross, *Sustainable development law in the UK. From rhetoric to reality*, New York 2012.

<sup>51</sup> Fourth Report, Committee on Legal Aspects of Sustainable Development, London 2000

<sup>52</sup> Resolution 3/2002 Sustainable Development New Delhi Declaration of Principles of International Law Realting to Sustainable Development.

darczych i środowiskowych<sup>53</sup>. Można rzec, iż potrzeba powstania prawa zrównoważonego rozwoju zrodziła się z nadmiernego napięcia pomiędzy trzema domenami prawa. Konflikt ten stał się tak doniosły, iż zaczął przesłaniać rozwój. Z chwilą kiedy antagonizmy pomiędzy filarami i odpowiadające im antagonizmy pomiędzy domenami prawa przestają być pożyteczne społecznie, niezbędna staje się ich integracja i objęcie domen prawa jedną zbiorczą klamrą, aby ponownie ukazać wspólny cel. Podobna harmonia zachodzi w wymiarze globalnym, narodowym i lokalnym, lecz w dwóch ostatnich ze względu na etnocentryzm prawa może to być znacznie bardziej skomplikowane.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju zrywa z modelem, w którym konflikt odgrywa rolę jedyne go napędu progresu. Celem jest odnalezienie złotego środka i podążanie za nim. Przekłada się to na pojmowanie prawa zrównoważonego rozwoju. Integracja dotychczas odrębnych obszarów prawa nie jest jednak łatwa i jej stopień<sup>54</sup> jest niezmiernie zróżnicowany w różnych grupach społecznych i państwach, traktowanych jako organizacje społeczne. Tymczasem na założeniu zintegrowanych domen prawa w ramach globalnego prawa zrównoważonego rozwoju zaczęto budować nowe obszary prawa, takie jak prawo klimatyczne czy prawo energetyczne. Brak powszechnej i pełnej integracji domen w świadomości prawnej spowodował, iż nowe obszary prawa wydają się być niestabilne<sup>55</sup>. Jest to widoczne zwłaszcza w tych systemach prawnych, gdzie w myśli etnocentrycznej doktryny nie nastąpiła pełna integracja prawa gospodarczego, prawa środowiskowego i prawa społecznego, i tam gdzie judykatura oraz administracja publiczna tejże syntezy nie dostrzega. Pomimo wiodącej roli prawników środowiskowych w tym zakresie, opieszałość prawników gospodarczych i prawników społecznych budzi obawy. Powstaje wrażenie, iż zrównoważony rozwój interesuje ludzkość wyłącznie w aspekcie środowiskowym. Przekłada się to na skłonność do zamiennego stosowania terminu „prawo środowiskowe” i terminu „prawo zrównoważonego rozwoju”, co znacząco zawęża zakres i zniekształca przesłanie aksjologiczne tegoż ostatniego. Utożsamienie prawa środowiskowego z prawem zrównoważonego rozwoju powoduje, iż właściwie nie ma potrzeby dyskusji o tym drugim. Rodzi to szereg negatywnych skutków, zarówno w wymiarze stanowienia oraz stosowania prawa i w konsekwencji na niwie społecznej. Dla odróżnienia prawa zrównoważonego rozwoju od prawa środowiskowego, potrzebne jest przejście w odpowiednią fazę rozwoju świadomości prawnej<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> D. French, *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester University Press, Manchester 2005, s. 37.

<sup>54</sup> M.C. Cordonier Segger, A. Khalfan, *Sustainable Development Law: Principles, Practices, and Prospects*, OUP 2004, s. 175.

<sup>55</sup> Trudno jest budować nowe podziały, tam gdzie stale dominują podziały dotychczasowe, ponieważ tworzy się chaos.

<sup>56</sup> Istotną rolę odgrywa zatem upływ czasu – „Prawo (...) musi energicznie postępować do przodu, do trzymując kroku bieżącym zjawiskom życia społecznego (...)”, zob. J. Zimmermann, *Refleksje ogólne*

Dopiero zaprzestanie utożsamiania prawa środowiskowego z prawem zrównoważonego rozwoju umożliwia potraktowanie prawa zrównoważonego rozwoju jako platformy integracji trzech domen prawa. To z kolei umożliwia porzucenie koncepcji ostrego konfliktu pomiędzy aspektem społecznym, aspektem środowiskowym i aspektem gospodarczym. Aby prawo zrównoważonego rozwoju mogło się rozwijać prawidłowo powinno być widoczne z perspektywy przedstawicieli wszystkich zainteresowanych trzech domen prawa. Niezbędne staje się wyjście poza kontekst środowiskowo-ekologiczny<sup>57</sup>, co nie może się wiązać z pomijaniem go. Jest on dynamiczną przyczyną zmian prawa ostatnich kilkudziesięciu lat, lecz na dzień dzisiejszy jest *non sufficit* dla rozkwitu prawa zrównoważonego rozwoju.

Prawo zrównoważonego rozwoju, jak to już zostało zaakcentowane, powstaje (w zależności od fazy rozkwitu) z 3 domen, czyli prawa społecznego (praw człowieka), prawa gospodarczego (wzrost ekonomiczny), prawa środowiskowego (bezpieczeństwo ekologiczne). W końcowej fazie stanowi ono zespolenie wspomnianych obszarów prawa. Z tak zespolonej jedności wyodrębnia się dopiero nowe obszary, takie jak: prawo klimatyczne czy prawo różnorodności biologicznej<sup>58</sup>, lecz również prawo energetyczne czy prawo ochrony zdrowia. W konsekwencji kryterium integracji domen: prawa społecznego, prawa środowiskowego i prawa gospodarczego stanowi ważne narzędzie badawcze, za pomocą którego można badać w konkretnych przypadkach istnienie prawa zrównoważonego rozwoju zarówno w wymiarze stanowienia prawa, jak i stosowania. Dał temu wyraz prawodawca narodowy w definicji legalnej zamieszczonej w ustawie Prawo ochrony środowiska<sup>59</sup>.

## 7. Test funkcjonowania prawa zrównoważonego rozwoju w RP

Warto zatem spojrzeć na wybrany przykład prawa obowiązującego na terytorium RP oraz jego zastosowanie pod kątem kryterium integracji domen prawa w aspekcie harmonijnego rozwoju. Z pewnością z punktu widzenia aksjologicznego, nie ma najprawdopodobniej lepiej opisanego przykładu powiązania filarów społecznego, środowiskowego i gospodarczego niż wytwarzanie energii z zasobów odnawialnych. Integracja wspomnianych filarów jest widoczna zarówno w treści dyrektywy

---

*o prawie administracyjnym zainspirowane czasem*, [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, J. Zimmerman (red.), Warszawa 2011, s. 279.

<sup>57</sup> Stosunek kwestii środowiskowych i kwestii ekologicznych, przyrodniczych widać niezmiernie dobrze w kontekście zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrody, zob. M. Walas, *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, M. Górski (red.), s. 435 i n.

<sup>58</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, PiP 1998, z. 8, s. 48.

<sup>59</sup> Pkt 50 art. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. (t.j. Dz.U. 2013 poz. 1232, z późn. zm.).

2009/28/UE<sup>60</sup>, jak i w uzasadnieniach do projektów ustaw, które stopniowo włączały do polskiego porządku prawnego wsparcie dedykowane energetyce odnawialnej oraz w stenogramach prac komisji sejmowych i senackich, które pracowały nad tymiż projektami. Wartości widoczne dzięki korzyściom społecznym, gospodarczym i środowiskowym przeplatają się i tworzą mocny fundament dla rozwoju rozproszonej, najczęściej lokalnej energetyki. Ten rodzaj energetyki wspaniale wkomponowuje się w cel ustawy Prawo energetyczne, którym jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju<sup>61</sup>. Dzięki rozwojowi energetyki odnawialnej zachodzi równoważenie już na poziomie sektora energetycznego. Dzięki jednemu przedsięwzięciu są uzyskiwane tak ważne normatywne korzyści-wartości, jak: zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, oszczędne i racjonalne użytkowanie paliw i energii, rozwój konkurencji, przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględnianie wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Z racji twardej aksjologii wyrażonej w ustawie, państwu polskiemu pozostało objąć energetykę odnawialną specjalną troską ekonomiczną oraz prawną. W dużej mierze przyjęło to postać normatywizacji wsparcia na poziomie krajowym. Stąd niezwykle bogaty zestaw instytucji prawnych można odnaleźć w szeregu aktów ustawowych. Warto zbiorczo określać je mianem narodowego systemu wsparcia<sup>62</sup>. Okazuje się jednak, iż dosyć często regulacje przyjęte w przeszłości przez organy krajowe nie wystarczają dzisiejszemu poziomowi narodowych potrzeb i poziomowi rozwoju społecznego w RP. W związku z tym trwanie przy konstrukcjach prawnych zbudowanych kilka lat temu, kiedy nie posiadano świadomości w zakresie znaczenia lokalnych i narodowych zasobów dla wewnętrznego zrównoważonego rozwoju, a zarazem i dla globalnego zrównoważonego rozwoju, kładzie się cieniem na dzisiejszym bezpieczeństwie społecznym, bezpieczeństwie gospodarczym i bezpieczeństwie ekologicznym. Trwając przy micie polskiego węgla<sup>63</sup>, nie wykorzystuje się wielofunkcyjności małej energetyki. Jest to zwłaszcza widoczne w kontekście braku transpozycji dyrektywy 2009/28/UE do polskiego porządku prawnego (termin upłynął dnia 5 grudnia 2010), nie wspominając już o jej wdrożeniu. W omawianym przypadku nie jest jed-

<sup>60</sup> Dyrektywa 2009/28/UE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/UE oraz 2003/30/UE (Dz.U. UE L 140, 5.6.2009, s. 16-62). Należy zauważyć, iż zasadniczo wejście w życie Traktatu z Lizbony powinno się wiązać z modyfikacją numeracji aktów Unii Europejskiej i zastąpieniem elementu WE z pierwotnej wersji elementem UE, co też uczyniono w niniejszej analizie.

<sup>61</sup> Ust. 2 art. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. 2012 poz. 1059, z późn. zm.).

<sup>62</sup> Szerzej: L. Karski, *System wsparcia energetyki odnawialnej. Refleksja na tle postanowień prawa polskiego i prawa unijnego*, [w:] *Nowe prawo energetyczne*, Rudnicki M., Sobieraj K. (red.), Lublin 2013, s. 51 i n.

<sup>63</sup> Warto przypomnieć, iż na dzień pisania artykułu na znacznym terenie RP bardziej opłacalne jest wytwarzanie energii ze spalania węgla wydobytego poza granicami RP.

nak najważniejszym problemem brak formalnej recepcji w odpowiednim terminie, lecz brak dostrzegania, iż zabieg transpozycji wiąże się z ochroną istotnego elementu dobra wspólnego, jakim jest w dzisiejszym okresie bezpieczeństwo energetyczne RP. Można uznać, iż dotychczas na ołtarzu krótkookresowej jednolitości energetycznej, opartej na tradycyjnie konsumowanych zasobach, poświęcono: długofalowe bezpieczeństwo dostaw energii i nośników, bezpieczeństwo ekologiczne, rozwój rynku pracy, badania i rozwój oraz innowacje. Oligopol energetyczny oparty na węglu przestał chronić jakikolwiek interes narodowy. Tymczasem prawo stoi na straży konserwacji stanu obecnego, nie zważając na potrzeby konkurencji i umożliwienia rozwoju przedsiębiorczości. Znacząco utrudnia się zdrowe powstawanie nowych podmiotów oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorców. Nowelizacja lipcowa ustawy Prawo energetyczne<sup>64</sup> wprowadziła do porządku prawnego prosumentów, dzięki wsparciu mikroinstalacji. Należy uznać to za wprowadzenie interesującej idei, nadal jednak ograniczającej dostęp dla małych i średnich przedsiębiorców do rynku energetycznego. W ich przypadku nadal wymagane będzie uzyskanie koncesji, nawet w przypadku wytwarzania energii w mikroinstalacji, zwłaszcza przy braku odwołania się do wykładni celowościowej. Problemem polskiego prawodawcy, w procesie stanowienia prawa sprzyjającego energetyce odnawialnej, jest brak zrozumienia, iż „mniej znaczy więcej” oraz bardzo powolny proces zrozumienia znaczenia demokratyzacji sektora energetycznego dla wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego. Natomiast czymś niezrozumiałym na dzień dzisiejszy jest próba promowania zastąpienia energetyki systemowej źródłami rozproszonymi – taka propozycja ma charakter równie skrajny, co trzymanie się kurczowo tylko dużej energetyki systemowej. Oba stanowiska nie sprzyjają odnalezieniu złotego środka w prawie stanowionym. Na dzień dzisiejszy nadal przeważa skrajne stanowisko rozwoju energetyki w kierunku dużych źródeł, o czym świadczy chociażby postulat rozwoju w RP dużej energetyki jądrowej. Taki postulat ma charakter rewolucyjny i jest dowodem oderwania się od systemu społeczno-gospodarczego, w którym się obecnie znajduje RP. Skutki oderwania się od rzeczywistości są widoczne w nadmiernej komplikacji proceduralnej. Niezrozumiałe jest dokładanie kolejnych instrumentów wsparcia energetyki odnawialnej, zwłaszcza finansowego, przy pozostawianiu znaczących obciążeń proceduralnych, nieadekwatnych do skali podmiotów. Wiąże się to z niepotrzebnym marnotrawieniem środków finansowych oraz co ważniejsze – kapitału społecznego. Jednocześnie ostatnie zmiany w ustawie Prawo energetyczne wydają się kłaść większy nacisk na ułatwienia w procesie przyłączenia. Jest to bardzo dobry kierunek słabo dostrzegany przez rynek, który przyzwyczył się przede wszystkim do wsparcia o charakterze finansowym. W związku z tym na poziomie stanowienia prawa w omawianym przypadku trudno jest stwierdzić, iż RP osiągnęła etap harmonii pomiędzy trzema filarami, lecz z pewnością następuje powolne formalne zmierzanie w kierunku spełnienia analizo-

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 984).

wanego kryterium prawa zrównoważonego rozwoju. Niezbędne są kolejne drobne korekty, jak chociażby wyłączenie wsparcia dla współspalania, które najprawdopodobniej narusza istotną liczbę wartości-korzyści, które zostały określone w ust. 2 art. 1 ustawy Prawo energetyczne, zwłaszcza w aspekcie konkurencji. Wypada podkreślić, iż z odejściem od zbliżenia się do państw dobrobytu oraz z wyhamowaniem rozkwitu prawa zrównoważonego rozwoju wiąże się utrata ciągłości dorobku prawnego w omawianym przypadku. Rodzą się obawy, iż propozycja nowego podstawowego instrumentu wsparcia energetyki odnawialnej w postaci systemu aukcyjnego, przewidzianego w projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii, może naruszyć ciągłość prawną z negatywnymi konsekwencjami dla realizacji zadań publicznych. Prawu zrównoważonego rozwoju nie jest potrzebna rewolucja, tylko ewolucja regulacji dotyczącej energetyki odnawialnej.

Twierdzi się, iż to co zepsuje prawodawca, jest wstanie naprawić organ stosujący prawo. W dużej mierze należy się z taką tezą zgodzić, pod warunkiem, iż osoba odpowiedzialna za wydanie decyzji albo wydanie orzeczenia potrafi trafnie określić miejsce, w którym obecnie znalazła się RP. Brak dostrzegania aksjologii, która jest przyczyną rozwoju energetyki odnawialnej na terytorium RP, powoduje, iż to czego nie potrafi zrobić na czas prawodawca, nie jest również naprawiane w procesie stosowania prawa. W RP obecnie istotne kłopoty podczas wykładni stwarza przekucie wartości prawa międzynarodowego czy prawa unijnego na wartości prawa narodowego. Najprawdopodobniej wynika to z tego, iż przestano dostrzegać interes lokalny i interes narodowy w długim okresie czasu, który ma istotne znaczenie dla tworzenia i istnienia prawa zrównoważonego rozwoju. Zatrważające jest to, iż takiego długofalowego interesu publicznego RP nie dostrzegają organy publiczne, takie jak Prezes URE. Mogą o tym świadczyć niektóre jego decyzje związane z brakiem przedłużania koncesji albo odmową udzielania koncesji dla małych źródeł korzystających z zasobów odnawialnych w rozumieniu dyrektywy 2009/28/UE. Brak czerpania z aksjologii normatywnej zawartej w Konstytucji RP oraz w ustawie Prawo energetyczne oraz powiązania jej z rozstrzygnięciem określonych przypadków zasługuje na negatywną ocenę. To jest prawdziwym powodem braku zrozumienia, co oznacza zrównoważony rozwój i jakie ma on znaczenie normatywne. Bez aksjologii lokalnej i narodowej nie można zrozumieć zrównoważonego rozwoju, a tym bardziej tworzyć, czy idąc dalej, zastosować prawa zrównoważonego rozwoju. Jeżeli Sąd Okręgowy w Warszawie w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 22 sierpnia 2013 r.<sup>65</sup> dostrzega, iż istnieją ważne powody społeczne i ekologiczne przemawiające za odpowiednim rozwiązaniem sporu, a mimo tego jego rozwiązanie jest sprzeczne z tymi wartościami, to może oznaczać, iż normatywizm przestał być społecznie pożyteczny. Stąd już tylko krok od utracenia legitymizacji społecznej w demokratycznym państwie prawa, jakim jest RP. Normatywizm pozbawiony aksjologii staje się narzędziem, o którego przeznaczeniu

<sup>65</sup> Orzeczenie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumenta z dnia 22 sierpnia 2013 roku, XVII AmE 2/12.



wnioskuje się na podstawie konstrukcji narzędzia. Znacząco upraszczając, lecz idąc tym tropem, o przeznaczeniu noża powinno się decydować wyłącznie na podstawie wiedzy o tym czym jest nóż. Odnosząc się do poddawanego refleksji przypadku, należy uznać, iż w procesie stanowienia prawa nie tylko nie następuje „naprawienie” omyłek prawodawcy, ale zdarza się, iż następuje ich pogłębienie. W takim nieprzychylnym aksjologicznie otoczeniu mogą się nawet zdarzyć sytuacje, w których organ nie tylko nie stosuje wykładni pronijnej oraz nie nawiązuje do interesu lokalnego i narodowego, lecz ma ewidentne trudności z zastosowaniem przepisów prawa polskiego, zwłaszcza w zakresie wymogów dotyczących terminu wydania decyzji oraz zasięgnięcia opinii marszałka. Wspomniane akty stosowania prawa raczej świadczą o regresie, nawet w stosunku do przepisów postanowień prawa obowiązującego na terytorium RP, aniżeli o zdążaniu organów stosujących prawo w kierunku wyciszenia konfliktów. Przestano realizować zadania: dynamizacji, aktualizacji i unowocześniania prawa w procesie stosowania prawa, które są niezbędne do zbliżenia się do grupy państw dobrobytu. Nie chodzi o kopiowanie z nich na siłę pewnych rozwiązań. Rozwój oznacza odniesienie się do swoich własnych uwarunkowań oraz kontynuacji własnego dorobku.

## 8. Zakończenie

Modelowa koncepcja globalnego prawa zrównoważonego rozwoju nie zna granic geograficznych ani czasowych, lecz aby mogła być ona realizowana, niezbędne są granice źródeł prawa i oparcie się na narodowych porządkach prawnych<sup>66</sup>. To one kreują ład społeczny, dzięki któremu może nastąpić lokalne i narodowe wdrożenie. Oddolnie tworzone są narodowe komponenty prawa zrównoważonego rozwoju w ramach wizji odgórnej. Celem niniejszych rozważań jest przełamanie konfliktu modernizmu i postmodernizmu<sup>67</sup>, jako skrajnych stanowisk. Ich spór w dużej mierze nie zezwala na rozkwit prawa zrównoważonego rozwoju.

Prawo zrównoważonego rozwoju warto traktować jako ważne narzędzie ludzkości. Obecnie raczej dysponujemy ogólną instrukcją oraz niezwykle mozaiką składającą się z uformowanych klocków-komponentów, półproduktów, oraz dopiero co wydobytych z ziemi surowców. Aby powstał komponent narodowy, niezbędne jest wypełnienie formy odpowiednią materią. Nikt tego nie może uczynić za dany naród. Nikt nie może narzucić danemu narodowi zrównoważonego rozwoju, ponieważ

<sup>66</sup> Każde państwo prowadzi własną politykę zrównoważonego rozwoju, zob. M. Górski, *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska w świetle dokumentów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, M. Górski (red.), Warszawa 2013, wyd. 2, s. 64. W szerokim znaczeniu polityki publicznej mieści się znaczący obszar prawa.

<sup>67</sup> Szerzej na temat modernizmu i postmodernizmu: L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 46 i n.

wzmiankowany leży w jego interesie<sup>68</sup>. Przy odpowiednim poziomie rozwoju, naród powinien samodzielnie i oddolnie wypełnić treścią przygotowaną odgórnie formę. Może w tym zakresie znacząco posilkować się dobrymi praktykami innych narodów, co też najczęściej ma miejsce w przypadku aksjologii zrównoważonego rozwoju, niesionej na skrzydłach globalizacji. Nie każdy naród potrafi dostosować albo zbudować swoją aksjologię, a co za tym idzie i prawo w stosunku do miejsca w którym się znalazł. W takim przypadku następuje szereg konfliktów, w których cele społeczne, środowiskowe i gospodarcze są niezmiernie antagonizowane. Dany naród nie może rozważać zrównoważonego rozwoju w aspekcie globalnym, ponieważ sam nie może się uporać z wykreowaniem własnego, wewnętrznego zrównoważonego rozwoju. Prawo w takim przypadku, zamiast spełniać rolę sędziego godzącego zwaśnione strony nad wyraz często staje się krótkotrwałym instrumentem autorytarnych rozstrzygnięć. Wtedy skala absurdu może wykroczyć poza ramy zrozumiałe nawet dla prawników.

Okazuje się, iż w pewnych przypadkach nie tylko zapomniano się o duchu prawa, lecz nawet o literze prawa. Wprost można powiedzieć, iż zdarzają się sytuacje kuriozalne, gdzie organy publiczne kurczowo używając argumentu związania przepisami prawa, pomijają przepisy prawa w procesie wykładni. W takim przypadku trudno jest mówić o porządku i harmonii, które są podstawą prawa zrównoważonego rozwoju. Obecne prawo RP w zakresie stanowienia prawa i stosowania w istotnym stopniu różni się od postulatu harmonii państw dobrobytu, który został do RP przyniesiony na skrzydłach globalizacji. Wskazany przypadek również świadczy o odwróceniu się od własnego narodowego konceptu pojednania rozwoju gospodarki i ochrony środowiska, który w latach siedemdziesiątych sformułował Wojciech Radecki<sup>69</sup>.

W konsekwencji transformacji społeczno-gospodarczej nastąpiło przerwanie ciągłości kulturowej oraz planowane rozdwojenie pomiędzy wartościami a normami w RP. Prawo w tym „chaosie kulturowym” odegrało potężną rolę. Obecnie nadchodzi okres, w którym naród polski może ponownie zastanowić się nad wartościami, którym chce wspólnie hołdować i którym należy dać pierwszeństwo w procesie stanowienia i stosowania prawa. Może to być utrzymywanie reguły konfliktu. Może to być również stopniowe godzenie zwaśnionych i przeciwstawianych dotychczas wartości, tak aby nie było możliwe jednostkowe autorytarne stosowanie prawa. Z punktu widzenia długofalowego rozwoju druga droga jest bardziej pożądana. Budowa war-

<sup>68</sup> Natomiast odrębną kwestią jest problematyka tego, jak ma się odpowiedzialność państw w stosunku do innych państw w kontekście zrównoważonego rozwoju – można by było mówić o zrównoważonym rozwoju wewnętrznym, który powinien się zmieścić w ramach zrównoważonego rozwoju globalnego. Szerzej na temat odpowiedzialności państw w kontekście jednego z filarów – środowiskowego, zob. A. Przyborowska-Klimczak, *Odpowiedzialność międzynarodowa*, [w:] *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), Warszawa 2012, s. 263 i n.

<sup>69</sup> W. Radecki, *Rozwój gospodarki i ochrona środowiska. Charakter konfliktu*, „PiŻ” 1979, nr 12, s. 3-4.

tości nie może oznaczać radykalnego narzucenia pewnej aksjologii siłą, ponieważ oznaczałoby to totalitaryzm. Pożądana jest harmonia pomiędzy filarami: społecznym, gospodarczym i przyrodniczym, którą można osiągnąć dzięki konsensusowi albo kompromisowi. W związku z tym pewna klauzula solidarnościowa jest niezbędna, a jej odbiciem jest prawo zrównoważonego rozwoju. Proces harmonizowania jest nierozzerwalnie powiązany z traktowaniem pomnażania kapitału społecznego jako najistotniejszego waloru rozkwitu zrównoważonego rozwoju w przypadku RP w dniu dzisiejszym.

PIOTR KORZENIOWSKI

## O potrzebie kodyfikacji prawa ochrony środowiska

### 1. Geneza i podstawy aksjologiczne kodyfikacji prawa

Koncepcja kodyfikacji prawa posiada długą tradycję w ramach procesu tworzenia prawa. Pierwsze kodyfikacje (zbiory) prawa odnotowane przez C. Kunderewicza obejmują mezopotamskie zbiory prawa z III i II tysiąclecia p.n.e.<sup>1</sup> Zostały one sporządzone na polecenie władców sumeryjskich i akadyjskich. Zbiory takie nazywane są kodeksami. Przykładem największego pomnika praw klinowych jest Kodeks Hammurabiego. Składa się on z trzech części, które obejmują: 1) prolog, 2) część normatywną i 3) epilog. Z ogólnego przeglądu treści części normatywnych kodeksów mezopotamskich wynika, że zawarte w nich przepisy dotyczą nie tylko różnych kwestii z dziedziny prawa publicznego, prywatnego i procesowego, lecz także obejmują zagadnienia gospodarcze i skarbowe<sup>2</sup>.

W okresie od V do IX w. w Europie na terenie tzw. barbarzyńskich państw germańskich powstawały zbiory praw. Najistotniejsze z nich nie były pisane po łacinie, ale w języku narodowym (*old english*). Wszystkie kodeksy z tego okresu stanowiły zapisy praw grup etnicznych, a nie zbiory przepisów obowiązujących na określonym terytorium. Cechą charakterystyczną tych kodeksów była osobowa, a nie terytorialna moc obowiązująca tych praw. Systemy prawne wyrastały wtedy ze zwyczajów i tradycji wspólnoty, której więzi kształtowało pokrewieństwo, a nie przynależność terytorialna<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> C. Kunderewicz, *Najstarsze prawa świata*, Łódź 1972, s. 3 i n.

<sup>2</sup> C. Kunderewicz, *Kodyfikacje mezopotamskie z III i II tysiąclecia p.n.e.*, [w:] *Dzieje kodyfikacji prawa. Materiały na konferencję historyków prawa w Karpaczu*, Polskie Towarzystwo Historyczne, Komisja Historyczno-Prawna, maj 1974, s. 3-20.

<sup>3</sup> J. Kincl, *Leges barbarorum*, [w:] *Dzieje kodyfikacji prawa*, s. 21 i n.

F. Bacon wskazał na niedogodności wynikające z braku kodyfikacji prawa angielskiego (jego niepewność, niejasność, długotrwałość i wielkość sporów sądowych, arbitralność decyzji sądowych, powszechna nieznanomość przepisów, partykularyzm prawa). Autor ten opracował także cały program etapów kodyfikacji prawa angielskiego uwzględniający istniejący skomplikowany stan źródeł prawa krajowego. Jak podnosi K. Sójka-Zielińska od połowy XVII w. dążeniem do zunifikowania prawa nadane zostały nowe impulsy, płynące zza Renu, kiedy to francuska myśl prawnicza znalazła się pod wpływami filozofii prawa natury<sup>4</sup>. Kierunek ten jej zdaniem oddziaływał zarówno na meritum, a więc treść projektów unifikacji zwłaszcza w warstwie aksjologicznej, jak i na formę, a więc metodę systematyzacji materiału normatywnego.

J. Bentham uznał potrzebę stosowania nowoczesnego znaczenia terminu „kodyfikacja”. Filozof ten wielokrotnie wyrażał przekonanie, że zupełność jest najwyższym przedmiotem dobrego kodeksu. Wymóg jasności i powszechnej zrozumiałości opracowanego kodeksu miał zagwarantować bezpieczeństwo prawne. Wprowadził rozróżnienie stanowienia kodeksów normujących kompleksowo daną dziedzinę od stanowienia zwykłych norm regulujących wąski zakres zagadnień<sup>5</sup>.

Duże znaczenie w kształtowaniu się podstaw dogmatycznych procesu kodyfikacji miała szkoła historyczna w prawoznawstwie, której reprezentantem jest F.K. von Savigny. Jego myśl miała duży wpływ na trzy kodyfikacje prawa cywilnego obejmujące: francuski *Code Civil*, pruski *Landrecht* i austriacki *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*<sup>6</sup>. Zwłaszcza francuski *Code Civil* z 1804 r., określany jako Kodeks Napoleona, zapoczątkował etap wielkich kodyfikacji cywilnych. F.K. Savigny uważa, że

Gdy jednak w naszych czasach mówi się o potrzebie ogólnych kodeksów, to nie chodzi wcale o te rodzaje wpływów częściowych. Chodzi tu w większości przypadków o rzecz następującą. Państwo ma zbadać cały swój materiał prawny i określić go na piśmie tak, aby sporządzona księga była odtąd jedynym źródłem prawa, a wszystko inne, co dotąd miało moc obowiązującą, zostało tej mocy pozbawione.<sup>7</sup>

Autor ten w procesie kodyfikacji dostrzega dużą rolę praktyków i przedstawicieli nauki prawa. Jego zdaniem, przygotowanie kodeksu powinno odbywać się w ramach pracy zespołowej. Uważa, iż:

kodyfikacja stanowi taką pracę przy której zjednoczenie sił wielu jednostek nie da bynajmniej siły reprezentującej sumę sił pojedynczych. Co więcej kodeks stanowiący dzieło znakomite i godne pochwały w ogóle nie może powstać tym sposobem, a to z tej prostej przyczyny, że z swej natury nie jest ani jednostkowym postanowieniem ani zbiorem takich jednostkowych postanowień, lecz organiczną całością.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008, s. 23-24.

<sup>5</sup> P. Schofield, *Jeremy Bentham: Legislator of the World, Legal Theory at the End of the Millennium, Current Legal Problems*, wyd. M. Freeman, Oxford 1998, s. 51, 115-147.

<sup>6</sup> K. Opałek, *Wstęp*, [w:] F.K. Savigny, *O powołaniu naszych czasów do ustawodawstwa i nauki prawa*, przeł. K. Opałek, Warszawa 1964, s. 7.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 61.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 167.

R. Longchamps de Berier, twierdził na początku lat 20. XX w., że:

skodyfikowanie prawa jest dobrodziejstwem dla ludzkości, bo ułatwia poznanie i stosowanie prawa oraz wykrycie pewnych podstawowych myśli systemu prawnego. Zarzut, że kodyfikacja tamuje rozwój prawa jest niesłuszny, bo ten może postępować za pośrednictwem judykatury, nauki i nowel, tj. ustaw zmieniających przestarzałe lub uzupełniających niewystarczające postanowienia kodeksu. Niewątpliwie jednak wydanie kodeksu przez pewien czas utrudnia swobodny rozwój prawa, gdyż wtedy i judykatura, i nauka mają skłonność do uważania go za niewzruszoną podstawę i trzeba dopiero wielkiego nacisku stosunków faktycznych, aby je do szukania nowych dróg, a nawet walki z kodeksem pobudzić. Dlatego powinno być staraniem układających kodeks, aby ta, bądź co bądź ujemna cecha kodyfikacji występowała jak najslabiej. Przyczynić się do tego może unikanie kazuistyki i pozostawienie możliwie wielkiej swobody sędziemu. Reszty może dokonać samo społeczeństwo przez staranie się o wysoki poziom sądownictwa i pielęgnowanie nauki prawa na uniwersytetach i poza nimi.<sup>9</sup>

Jak widać koncepcje i podstawy aksjologiczne kodyfikacji prawa posiadają długie tradycje w ramach ogólnego procesu tworzenia prawa.

## 2. Prawo ochrony środowiska w systemie prawa

Wyróżnienie działów i wyodrębnianie się różnych dyscyplin szczegółowych nauk prawnych jest jednym z podstawowych zadań nauki prawa, które powinny zostać uwzględnione przy opracowaniu modelu kodyfikacji prawa. H. Rot pojęcia działu i gałęzi prawa traktuje jako synonimy<sup>10</sup>. O.S. Joffe i M. Szargorodski system prawa postrzegają jako „całokształt gałęzi prawa, zróżnicowanych ze względu na właściwe im cechy odpowiadające specyfice stosunków społecznych (...)”<sup>11</sup>. Autorzy ci wskazują na obiektywne cechy podziału prawa na gałęzie (części składowe) w ramach systemu prawa. Zwracają oni uwagę na podstawowe kryterium przedmiotu, które pozwala na wyodrębnienie gałęzi prawa. Ich zdaniem, właśnie ta cecha posiada trwale obiektywny charakter, mający zalety praktyczne i teoretyczne. Warto podkreślić, że cytowani autorzy, wtedy w zupełnie innych od współczesnych uwarunkowaniach ustrojowo-politycznych, zwrócili uwagę na rozszerzanie się sfery publiczno-prawnej i ograniczanie zakresu działania prawa prywatnego.

Można dziś zadać pytanie: czy owa tendencja jest widoczna w systemie prawa polskiego? Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Przykładem dowodzącym rozwijania się jej może być poszerzanie się zakresu prawa ochrony środowiska w systemie prawa. O.S. Joffe i M. Szargorodski zwracają też uwagę na konieczność zachowania ostrożności przy konstruowaniu gałęzi prawa. Ich zdaniem, wynika to z braku występowania probierza obiektywnego. Gałęzie prawa są wydzielone i odgraniczone ze względu na cechy obiektywne, charakterystyczne dla

<sup>9</sup> R. Longchamps de Berier, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 15.

<sup>10</sup> H. Rot, *System prawa – wizja teoretyczna i podziały praktyczne*, „AUW” 1964, „Prawo” 19, s. 131.

<sup>11</sup> O.S. Joffe, M. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Kowalski, Warszawa 1963, s. 298.

danych stosunków społecznych. Najważniejsze znaczenie posiada tutaj, w przekonaniu tychże autorów, treść normowanych stosunków. Uważają oni, że poprzez:

kierowanie się tylko treścią tych czy innych stosunków społecznych, to znaczy przedmiotem unormowania, można byloby stworzyć wiele różnorodnych gałęzi, np. prawo wodne, leśne, górnicze (...), bowiem klasyfikowany przedmiot można dzielić bez końca.<sup>12</sup>

W procesie kodyfikacji prawa wciąż aktualne pozostaje pytanie, w jaki sposób ująć w ramach kodeksu najważniejsze instytucje prawne? Rodzą się tu jednak pytania: jak należy rozumieć pojęcie całości w prawie? Czy całością jest system prawa, czy też całość taką tworzą dopiero kompleksowe instytucje prawne? Kryterium całości pozwala wyodrębnić przedmiot badania i części składowe modelu kodyfikacji prawa.

Kodeks prawa ochrony środowiska widzę nie w formie sumarycznego połączenia pewnej grupy przepisów prawa, ale jako systemowy kompleks norm chroniących środowisko jako całość. Dzięki kodeksowi powinna być stworzona jedność norm o charakterze międzygałęziowym. Istota kodyfikacji prawa ochrony środowiska przejawia się m.in. w tym, że kodeks nie może być tylko sumarycznym zbiorem norm prawnych, posiadających określone cechy właściwe, lecz powinien tworzyć nową, otwartą na zewnątrz jakość w całym systemie prawa ochrony środowiska. Powoli jesteśmy zmuszeni odchodzić od klasycznego paradygmatu o trwałości systemu prawa na rzecz płynności, ruchu jego elementów składowych. Taką funkcję prawa ochrony środowiska powinna uwzględniać w szczególności siatka pojęciowa prawa ochrony środowiska.

### 3. Siatka prawa ochrony środowiska

Waga problematyki związanej z wyjaśnieniem znaczenia podstawowych pojęć prawnych dotyczących ochrony środowiska ma duże znaczenie nie tylko teoretyczne, ale posiada także szczególną wartość praktyczną w procesie kodyfikacji prawa ochrony środowiska. Jednym z głównych założeń modelu kodyfikacji prawa ochrony środowiska jest istnienie uniwersalnego systemu pojęć prawnych dotyczących ochrony środowiska. Opracowanie logiki i metodologii badań siatki pojęciowej systemu prawa ochrony środowiska jest obecnie problemem szczególnie doniosłym. W pewnym sensie jest to zagadnienie kluczowe dla wszystkich dalszych przekształceń systemu prawa ochrony środowiska obejmujących także kodyfikację. Zasadnicza trudność, jaka się tu wyłania, sprowadza się do wypracowania metody stworzenia spójnego i poprawnego pod względem merytorycznym aparatu pojęciowego prawa ochrony środowiska. Prawidłowe funkcjonowanie takiego aparatu jest warunkiem koniecznym i dostatecznym dla opracowania kodeksu prawa ochrony środowiska. Tworzenie się i funkcjonowanie siatki pojęciowej prawa ochrony środowiska nie jest jednocześnie zjawiskiem skończonym. Wszędzie gdzie istnieje system przepisów prawa i wszędzie gdzie wyznaczają one dążenie do jakiegoś celu, istnieją obiektywne warunki do

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 304.

tworzenia pojęć prawnych. Doświadczenie wykazuje, że prawo, realizujące określone cele przy ustaleniu jednolitych zasad prawnych, może osiągnąć większy poziom skuteczności. Nie każda więc regulacja prawna jest jednakowo skuteczna i jednakowo wartościowa pod względem aksjologicznym. Analizowanie teoretycznych założeń siatki pojęciowej prawa ochrony środowiska nie może być traktowane w oderwaniu od ogólnych warunków rozwoju całego systemu prawa.

Wobec często podnoszonej wieloznaczności treści nadawanej podobnym, czy nawet tym samym pojęciom występującym w aktach normatywnych dotyczących ochrony środowiska (mimo stworzenia słowniczka podstawowych pojęć w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska<sup>13</sup>), nadal celowe wydaje się podejmowanie wysiłków dotyczących usystematyzowania znaczenia stosowanych pojęć. W ocenie K. Opałka:

Z problemami wieloznaczności i płynności zakresów terminów mamy nagminnie do czynienia w rozważaniach na temat dyscyplin zaliczanych do prawoznawstwa przy próbach określenia ich wzajemnych stosunków.<sup>14</sup>

Należy podkreślić, że wieloznaczność jest znamieną dla większości pojęć prawnych wchodzących w skład systemu prawa. Stwarza to oczywiście określone problemy w posługiwaniu się siatką pojęciową. Tworząc model prawny powinniśmy dążyć do tego, aby były zachowane pewne warunki posługiwania się pojęciami w ramach szerokich granic systemu tego prawa.

Wiedza o pojęciach jest związana przede wszystkim z opanowaniem niezbędnego przedmiotu prawa. Jest to często opanowanie jedynie teoretyczne, a nie praktyczne, a czasami nawet pozorne. Pojęcia dają nam najczęściej informację nie o samym przedmiocie prawa, lecz wiedzę na temat idei przedmiotu prawa i jego aksjologii. Nowe pojęcia określają też w dużym stopniu kierunki rozwoju poszczególnych dyscyplin prawoznawstwa oraz inspirują badaczy do stawiania nowych zadań w ustalaniu ich przedmiotu.

Każda dyscyplina prawoznawstwa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać dwa zasadnicze warunki. Pierwszy jest związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność analiz oraz interpretacji prawnych. Drugi dotyczy zasięgu stosowanych pojęć. W pojęciach prawa i nauki prawa B. Wróblewski wyodrębnia dwie kategorie: 1) pojęcia prawne i 2) pojęcia prawnicze. Pojęcia prawne są to pojęcia o faktach i zjawiskach prawnych. Pojęcia prawnicze – to pojęcia, które powstają i są opracowane przez prawników w związku z normami, których zawartość starają się poznać w określonym celu<sup>15</sup>. W ocenie Z. Ziemińskiego:

Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura za pomocą której opisuje

<sup>13</sup> Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

<sup>14</sup> K. Opałek, *Filozofia prawa a filozofia społeczna*, [w:] *Problemy teorii i filozofii prawa*, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Śładkowski (red.), Lublin 1985, s. 193.

<sup>15</sup> B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 76 i n.



się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej.<sup>16</sup>

I właśnie między innymi dlatego zdaniem tego autora, myśl prawnicza jest często oporna na innowacje terminologiczne i ociężała w tworzeniu nowych pojęć. K. Opałek i J. Wróblewski, omawiając pojęcia prawne i prawnicze, oddzielają język prawny, język prawniczy stosowania prawa i język prawniczy nauki prawa. Odpowiednio pojęciami prawnymi, pojęciami prawniczymi praktyki i pojęciami prawniczymi nauki nazywają znaczenie terminów występujących w odpowiednich językach<sup>17</sup>.

Brak dokładnego rozpoznania przedmiotu prawa ochrony środowiska sprzyja niepewności w budowaniu siatki podstawowych pojęć prawnych. Wnikliwe studia nad systemem prawa ochrony środowiska skłaniają co najmniej do ostrożności przy rozstrzyganiu problemów teoretycznych nad funkcją pojęć prawnych w prośbie kodyfikacji prawa. Obecnie możemy mówić o zakończeniu wstępnej fazy rozwoju systemu pojęć prawa ochrony środowiska. Swoistość przejścia do kolejnej fazy budowy siatki pojęciowej będzie polegać na konieczności podjęcia głębokich przemian strukturalnych w systemie prawa ochrony środowiska. Model siatki pojęciowej systemu prawa ochrony środowiska jest więc kluczem do stworzenia modelu kodyfikacji prawa ochrony środowiska.

#### 4. Model kodyfikacji prawa ochrony środowiska

Współczesne prawo ochrony środowiska jest ciągle rozbudowującym się systemem. W tych warunkach stworzenie modelu kodyfikacji jest zadaniem trudnym, ale możliwym do zrealizowania. Ten bardzo liczny, ruchliwy, ciągle zmieniający się oraz rozmaicie interpretowany zbiór norm prawnych musi być mimo wszystko poddany procesowi kodyfikacji.

Proces kodyfikacji powinien opierać się na modelach realizujących określone wartości i wynikających z nich założeniach regulacji prawnych. Dla przykładu, chcąc poprawić poziom ochrony środowiska, możemy zbudować określony model prawny oparty na pewnych wartościach realizujących cele w ochronie środowiska. Model taki powinien posiadać także uzasadnienie naukowe. Nauka prawa czyni więc nieustanne wysiłki na rzecz konstruowania coraz doskonalszych niż dotąd modeli prawnych. W budowaniu modelu kodyfikacji, obok czynników natury prawnej, należy uwzględniać uwarunkowania gospodarcze, techniczne, społeczne i polityczne. Mają one szczególnie duże znaczenie.

Posuwając się dalej w kierunku współpracy oraz integracji z innymi dyscyplinami trzeba stwierdzić, że założenia modelu prawnego stanowią syntezę tez postawionych w obszarach badań realizowanych także w naukach ekonomicznych i technicznych<sup>18</sup>. Aby sensownie przedstawić założenia analizowanego modelu, należy jak sądzę zrobić na początku pewne zastrzeżenia wstępne dotyczące obszaru naszych analiz: 1) zakres

<sup>16</sup> Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.

<sup>17</sup> K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 67.

<sup>18</sup> Zob. M. Nowakowska, *Teorie badań. Ujęcia modelowe*, Warszawa 1977, s. 48 i n.

tęgo, co składa się na model kodeksu prawa ochrony środowiska, jest tak szeroki, że wyczerpuje w pewnym sensie niemal całość prawa ochrony środowiska; 2) dla uniknięcia niejasności tak często towarzyszących przedstawianiu modeli prawnych, należy się skoncentrować na tym, co najważniejsze dla powstania takiego modelu; 3) wszystko co zostanie tu zaprezentowane będzie miało charakter informacyjny i w pewnym stopniu porządkujący, 4) model kodyfikacji prawa ochrony środowiska stanowi centralny problem naukowy w naszych rozważaniach. J. Pieter twierdzi, że

Każdy problem naukowy oparty jest na pewnych założeniach: mianowicie na tym, co w danej sprawie już wiadome, lecz czego się w danej pracy nie uzasadnia i co uzasadnia lub sprawdzenia nie wymaga, czego się po większej części wcale nie wyluszcza, oraz na tym, co się o niej myśli.<sup>19</sup>

Obecność założeń w problemie, konsekwentnie również w całej pracy naukowej, spełnia, zdaniem cytowanego autora, zasadniczo taką samą rolę, jak obecność pewnej wiedzy wstępnej, domyślnie mieszczącej się w pytaniu, które stawiamy na początku sprecyzowania hipotezy głównej<sup>20</sup>.

Do kluczowych problemów badania każdego modelu prawnego należy określenie zestawu niezbędnych założeń cząstkowych i powiązań między nimi, według których następuje grupowanie konstrukcji teoretyczno-prawnych. Tworzą one strukturę modelu. Słowo „problem” w naszych złożeniach koncepcyjnych oznacza przede wszystkim wskazanie w analizie na istotne zagadnienie prawne dla kształtu kodeksu prawa ochrony środowiska. Wymagają one rozstrzygnięcia i zaproponowania pewnych teoretycznych i praktycznych rozwiązań możliwych do zastosowania m.in. w procesie legislacyjnym. Głównym zadaniem opracowania założeń modelu kodyfikacji prawa ochrony środowiska ma być nie tylko uporządkowanie regulacji prawnych, ale także odtworzenie obiektywnego obrazu wyłaniającego się nowego kształtu prawa ochrony środowiska i przedstawienie postulatów *de lege ferenda* w tym zakresie.

Prawnicze badanie naukowe powinno być z założenia problemowe. W ramach ustalenia założeń koncepcyjnych naszego modelu powinniśmy się zajmować najważniejszymi problemami, które dotąd nie były rozstrzygnięte w teorii prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Każdy model prawny spełnia funkcję objaśniającą i posiada element prognostyczny. Oznacza to, że w założeniach modelu prawnego zawarta jest również np. wypowiedź o możliwych sposobach uregulowania określonych zagadnień w przyszłości. Nie istnieje ogólnie przyjęta teoria modeli prawnych kodyfikacji. Mimo jednak tego podstawowego braku oraz apologetycznego nastawienia nauki prawa, rozmaite modele prawne na ogół sporządza się z uwzględnieniem założeń teorii i filozofii prawa. Wyjaśnienie określonych procesów korzystania z zasobów środowiska może wynikać także z tych założeń. Model prawny kodyfikacji powinien funkcjonować w praktyce i jako obiektywnie istniejąca konstrukcja normatywna, która może być przez badacza poznana i skierowana na ustalenie prawidłowości występujących w procesach tworzenia i stosowania prawa.

<sup>19</sup> J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1967, s. 80.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 80.

Podstawowym zadaniem jest przedstawienie założeń odzwierciedlających zarówno logiczną strukturę, jak i złożoność regulacji prawnych wchodzących w skład systemu prawa ochrony środowiska.

## 5. Znaczenie pojęć: kodeks i kodyfikacja

Kodyfikacja jest potrzebna, głównie ze względów praktycznych i poznawczych. W literaturze trudno odnaleźć jedną wspólną definicję kodeksu. Najczęściej badania ograniczają się do trzech płaszczyzn, na których termin ten należy rozpatrywać. Pierwszą jest forma, która ma polegać na zebraniu w jedną całość przepisów już istniejących i obowiązujących, lecz dotychczas rozproszonych. Drugą płaszczyzną jest zawartość kodeksu, na którą ma się składać bądź całokształt obowiązujących przepisów prawnych, bądź też przepisy z jednej lub kilku dziedzin prawa. Wreszcie trzecia płaszczyzna, to takie szczególne cechy kodeksu, które mają umożliwić lepsze poznanie prawa. Są nimi: doskonałość prawa, spójność wewnętrzna, usystematyzowanie treści, brak sprzeczności wewnętrznych, kompletność, jasność i zrozumiałość, zgodność z obowiązującym prawem, poręczność w posługiwaniu się nim (zwięzłość), a nawet postulat pozostający całkowicie poza samym kodeksem, jakim jest rozpowszechnianie znajomości jego przepisów. Cechą kodeksu jest „sztywność”, która wynika z faktu, iż kodeks jest aktem prawnym pomyślanym dla normowania stosunków społecznych na długi okres w porównaniu ze „zwykłymi” aktami ustawodawczymi. Ogranicza to w założeniu swobodę nowelizacji kodeksu jako zagrażającej wewnętrznej jego spójności, niesprzeczności i zupełności. Pogodzenie wartości „sztywności kodeksu” z wartością „adekwatności uregulowań kodeksowych do zmieniających się potrzeb życia” jest sprawą nader skomplikowaną i trudną od zrealizowania.

Szczególne miejsce kodeksu jest związane z osobliwym udziałem nauki prawa w pracach kodyfikacyjnych. Jeśli autorytet nauki prawa w danej dziedzinie jest wysoki, to udział przedstawicieli tej grupy zawodowej w pracach kodyfikacyjnych powinien być też wysoki. Zdaniem H. Rota:

(...) nazwą „kodeks” obejmuje się niekiedy pewien zbiór (kompilację) przepisów prawnych uporządkowanych dla określonych celów, np. praktycznych, informacyjnych, dydaktycznych itd.<sup>21</sup>

R. David uważa, że „Kodyfikację, jej rację bytu i doniosłość można zrozumieć tylko w świetle historii”<sup>22</sup>. W takim ujęciu kodyfikacja jest historycznie ukształtowanym wyrazem technicznej systematyzacji przepisów prawa. Według H. Rota:

(...) tak szeroko rozumiana „kodyfikacja”, jako po prostu techniczna (urzędowa bądź prywatna) systematyzacja rzeczywiście funkcjonujących przepisów prawa, zarówno zwyczajowego, jak też w inny sposób stanowionego instytucjonalnie, jest zjawiskiem niejako „odwiecznym”.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> H. Rot, *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978, s. 3.

<sup>22</sup> R. David, *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965, s. 32.

<sup>23</sup> H. Rot, *Kształtowanie systemu prawa*, t. III: *Więź pozioma systemu prawa*, „AUW” 1984/749, „Prawo” 124, s. 41.

Autor ten odróżnia tak rozumianą „kodyfikację” od porządkowania przepisów prawnych, w ramach którego ustawy, rozporządzenia, zarządzenia oraz inne akty prawne są łączone w pewne zbiory, bez zmiany ich treści, które nazywa inkorporacją (kompilacją) różnych przepisów, „z reguły dotyczących jakiejś wyróżnionej dziedziny życia społecznego”<sup>24</sup>. Według niego, „systematyczna inkorporacja jako najprostsza forma systematyzacji przepisów prawnych, mająca pewne znaczenie praktyczne (dydaktyczne, popularyzacyjne itp.)”, plastycznie obrazuje niekiedy dobre i złe strony ustawodawstwa<sup>25</sup>. Z tego wynika, że kodyfikacja jest zaliczana do najwyższych form systematyzacji przepisów prawnych. Formami pośrednimi, które nie należą do kodyfikacji, są: inkorporacja, unifikacja, konsolidacja i nowelizacja. O. Joffe i M. Szargorodski uważają, że kodyfikacja zapewnia jedność, ponieważ kodeks jest ustawą organicznie spójną w jedną całość we wszystkich częściach składowych<sup>26</sup>. H. Rot twierdzi, że kodyfikacja może być także rozumiana w procesie kształtowania prawa jako naukowy podział na gałęzie<sup>27</sup>. Rozwijając swoje wywody H. Rot uważa, że:

rola kodeksów polega przede wszystkim na integracji i unifikacji systemu prawa, a więc łączeniu tego, co bliskie (...)<sup>28</sup>. Tak rozumiana kodyfikacja sprzyja, jego zdaniem, tworzeniu bardziej horyzontalnej wizji struktury obowiązującego prawa.<sup>29</sup>

Kodyfikacja stanowi techniczną systematyzację rzeczywiście funkcjonujących przepisów prawa<sup>30</sup>. Przez kodyfikację w literaturze rozumie się całościowe względnie wyczerpujące unormowanie jakiejś obszernej dziedziny życia, w miejsce uchylonych wielu aktów normatywnych<sup>31</sup>. Jak twierdzi C. Kosikowski:

w procesie klasyfikacji prawa (...) zaznaczają się wyraźnie dwa nurty. Pierwszy wiąże się z emancypacją wielu działów prawa, które w nowych warunkach społeczno-gospodarczych i ustrojowych wymagają innego spojrzenia i regulacji (...), drugi natomiast polega na przeprowadzeniu wewnętrznej systematyzacji tradycyjnych gałęzi prawa, które po wydzieleniu się z nich kompleksowych działów prawa obejmują mniejsze obszary regulacji stosunków społecznych.<sup>32</sup>

Z tych powodów aktualny system podziału nie może być traktowany jak stały i niezmienny, a wręcz przeciwnie – staje się on wyraźnie dynamiczny i może ulegać dalszym przekształceniom. Zmiany dotyczą także tych gałęzi prawa, które posiadają kodyfikacje.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 42.

<sup>26</sup> O.S. Joffe, M. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Kowalski, Warszawa 1963, s. 314.

<sup>27</sup> H. Rot, *Kształtowanie systemu*, s. 45

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Zob. M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 104.

<sup>31</sup> H. Rot, *Problemy kodyfikacji*, s. 5.

<sup>32</sup> C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1983, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, „Societas Scientiarum Lodzianensis, Prace Wyzd. II: Nauki Historyczne i Społeczne”, nr 90, s. 10.

S. Szer uznaje, że:

unormowanie w odrębnym kodeksie pewnej grupy stosunków społecznych nie przesądza jeszcze w zasadzie kwestii, do jakiej dziedziny prawa zaliczyć wypada tę grupę stosunków społecznych, nie przesądza też naukowej systematyki prawa.<sup>33</sup>

Zdaniem J. Wróblewskiego, na przekształcenie się części prawa w odrębną gałąź prawa oddziałują następujące przesłanki: 1) rozwój określonych stosunków społecznych, 2) waga rosnąca tych stosunków, 3) forma czy inaczej metoda regulacji prawnej danych stosunków, 4) istnienie ogólnych zasad prawa, stwarzających szczególną więź prawną między normami prawnymi regulującymi te stosunki oraz 5) występowanie instytucji prawnych charakteryzujących w szczególny sposób te stosunki<sup>34</sup>. Niedoskonałość regulacji kodeksowej może dotyczyć różnych płaszczyzn: np. techniczno-redakcyjnych, dużej szczegółowości przepisów, ogólności, braku precyzji w tworzeniu pojęć, braku łączności części ogólnej z częścią szczególną oraz kazuistycznej metody budowy przepisów.

Do zalet kodeksu środowiska należy w szczególności to, że: kodeks powinien zapewnić jedność, zgodność i zupełność ustawodawstwa w dziedzinie prawa ochrony środowiska, jedność prawa ochrony środowiska, osiągnięta poprzez regulację kodeksową, wynika z tego, że kodeks jest ustawą kompleksową, zapewnienie zgodności w prawie ochrony środowiska będzie wynikać m.in. z tego, że kodeks jest jedną całościową ustawą, w której sprzeczności powinny być ograniczone do minimum lub całkowicie wyeliminowane. Zupełność regulacji kodeksowej będzie rezultatem m.in. tego, że kodeks w sposób naturalny będzie regulować w całości dziedzinę prawa ochrony środowiska oraz kodeks środowiska powinien sprzyjać stałości ustaw regulujących ochronę środowiska.

## 6. Problemy na drodze kodyfikacji prawa ochrony środowiska

W naszych rozważaniach napotykamy pytanie, które jest związane z kwestią dojrzałości prawa ochrony środowiska do uregulowania kodeksowego. Przeciwnicy kodyfikacji prawa ochrony środowiska twierdzą, że przeszkodą jest problem rozgraniczenia sfer regulowanych np. przez prawo ochrony środowiska i prawo administracyjne. Kwestia ta, w moim przekonaniu, istniała w pewnym natężeniu i w proporcjach pod koniec lat 70. XX w., kiedy to przepisy prawne, chroniące środowisko, regulowały znacznie mniejszy od dzisiejszego zakres stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych. Rozwój współczesnego prawa ochrony środowiska ukazuje od pewnego czasu, a zwłaszcza po wejściu naszego państwa do UE, dużą dynamikę przyrostu materii normatywnej.

Problemem, który dostrzegam na drodze do przyszłej kodyfikacji prawa ochrony środowiska, jest bardzo obszerny zakres materii normatywnej tego prawa,

<sup>33</sup> S. Szer, *Prawo rodzinne, odrębna gałąź prawa*, „PiP” 1957/3, s. 469-474.

<sup>34</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 321.

który może sprawiać wrażenie zbyt szerokiego na podjęcie prób jego kodyfikacji. Zarysowanie granic prawa ochrony środowiska, szczególnie na liniach stykowych z prawem administracyjnym, konstytucyjnym czy prawem cywilnym, jest również sprawą bardzo ważną do rozstrzygnięcia na początku. Należy podjąć próbę przynajmniej wstępnego uporządkowania bardzo złożonej legislacji dotyczącej prawa ochrony środowiska. Fundamentalne znaczenie dla dalszego rozważania kwestii przyszłej kodyfikacji prawa ochrony środowiska będzie miało sprecyzowanie stanowiska w sprawie przyjęcia określonego sposobu i form porządkowania przepisów prawnych, chroniących środowisko. Na drodze tych poszukiwań nie uda się uniknąć bardzo trudnego problemu teoretycznego, związanego z podziałem prawa na gałęzie. Zagadnienie to jest niezwykle ważne dla rozważania samej możliwości kodyfikacji prawa ochrony środowiska.

Dla celów dalszych rozważań przyjmuję tezę o istnieniu prawa ochrony środowiska jako wyodrębniającego się obszaru obowiązującego prawa. Uważam, że prawo to różni się od innych gałęzi systemu ze względu na przedmiot regulacji prawnej rozumianej jako rodzaj stosunków społecznych podlegających normowaniu. W niniejszej pracy swoje zainteresowania skierowałem na przejawy procesu tworzenia się systemu prawa ochrony środowiska, z jego zasadami prawnymi na czele. Świadoma refleksja metodologiczna nad tym procesem wydaje się potrzebna i celowa. Powinna ona obejmować zwłaszcza procesy doskonalenia prawa ochrony środowiska w postaci jego kodyfikacji. Podstawowym teoretycznym założeniem systemu prawa ochrony środowiska jest teza o wzajemnym powiązaniu wszystkich jego części składowych. Jedność i kompleksowość prawa ochrony środowiska powinna być odzwierciedleniem samej jedności środowiska. Związki i powiązania części składowych systemu prawa ochrony środowiska nie są stałe i niezmiennie. Prawo ochrony środowiska syntetyzuje za pomocą zasad prawnych swoją treść ochronną. Do rozległego obszaru prawa ochrony środowiska zaliczam np. przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa energetycznego, prawa geologicznego i górniczego.

Włączeniu do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska powinny podlegać normy, za pomocą których następuje ingerencja w obszar korzystania z zasobów środowiska. Wskazuje na to przede wszystkim zakres ustawy p.o.ś., w której mamy przepisy odnoszące się do wszystkich zasobów środowiska. Według J. Sommera, przeszkodą we wprowadzeniu kodyfikacji prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich UE jest mała systemowość prawa wspólnotowego<sup>35</sup>. Jasne stanowisko na temat kodyfikacji prawa ochrony środowiska zajmuje R. Paczuski. Jego zdaniem:

winna ona być uznana za podstawowy cel strategiczny w polityce ochrony środowiska państwa, któremu – w ramach ustalonego programu działania – winny być podporządkowane cele taktyczne i operacyjne dotyczące cząstkowych regulacji praw-

<sup>35</sup> J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 93.

nych z zakresu ochrony środowiska, by były to rozwiązania systemowe i spójne z kompleksową regulacją prawną.<sup>36</sup>

Autor ten słusznie uważa, że „rozwiązania prawne winny przybliżać, a nie oddalać osiągnięcie celu strategicznego, tzn. kodeksu jako docelowego modelu polskiego prawa ochrony środowiska”<sup>37</sup>. Oprócz zaprezentowanych prób podejmowania działań kodyfikacyjnych w niektórych państwach europejskich należy także zwrócić uwagę na realizowaną koncepcję ustaw wiodących. Ich celem jest wytyczenie głównych kierunków oraz zasad regulacji prawnej w pewnych działach życia społecznego czy też gospodarczego. Są to te dziedziny, które jeszcze nie są dojrzałe do realizacji procesu kodyfikacji.

Tworzenie ustaw wiodących pozostawia otwartą drogę dla konsekwentnego, dalszego ich rozwijania za pomocą ustaw dodatkowych, w kierunku kodyfikacji pewnego zbioru przepisów prawa<sup>38</sup>. Ustawy wiodące, mające charakter ogólny, tworzą regulacje prawne, które są wyodrębnione legislacyjnie, przedmiotowo, problemowo, podmiotowo i funkcjonalnie oraz zbliżają się w swoim kształcie normatywnym do „małych kodyfikacji”.

Proces porządkowania prawa materialnego następuje głównie poprzez zespalanie materialnoprawnych przepisów oraz instrumentów prawnych, według kryterium przedmiotowego w ramach generalnych ustaw wiodących. Stanowią one wyodrębniony fragment zespołu przepisów prawnych, tworzących bazę i punkt wyjścia dla określonego obszaru regulacji prawnej. Ustawa wiodąca w założeniu ma charakter kompleksowy, łączy bowiem w sobie elementy różnych metod regulacji prawnej, odpowiednio do przedmiotu ustawy. Regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska aktualnie tworzą rozbudowany systemem przepisów. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, iż normy prawne z zakresu ochrony środowiska obejmują swym zasięgiem nowe rozległe obszary zagadnień dotychczas nienormowanych w przepisach ustawowych.

W prawie ochrony środowiska można wyodrębnić cztery główne koncepcje legislacyjne: 1) kodeks środowiska; 2) ustawę ramową; 3) ustawę kompleksową oraz 4) zbiór ustaw<sup>39</sup>. J. Sommer uważa jednak, że w warunkach polskich nie ma przesłanek za „podążaniem w kierunku tworzenia kodeksu ochrony środowiska”<sup>40</sup>. Jest to spowodowane brakiem systematycznego opracowania w doktrynie oraz w orzecznictwie instytucji prawa ochrony środowiska. Zgadzam się z tym stanowiskiem jedynie częściowo. Obecnie polski dorobek teoretyczny dotyczący podstawowych instytucji

<sup>36</sup> R. Paczuski, *Zagadnienia kodeksu ochrony środowiska jako docelowego modelu uporządkowania polskiego ustawodawstwa socjologicznego*, [w:] *Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, A. Jamróz, B. Kudrycka, Z. Klepacki, J. Mieszkowski, M. Szyszkowska (red.), Białystok 1997, s. 304.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Raport o stanie prawa 1985*, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1985, s. 52.

<sup>39</sup> J. Sommer, *op. cit.*, s. 91.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 93.

prawa ochrony środowiska jest znaczący. Podążanie w kierunku kodyfikacji tej dziedziny prawa będzie mieć ugruntowane podstawy teoretyczne.

Argumenty podnoszone w literaturze polskiej, na temat braku przesłanek najpierw do wyodrębnienia prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa, a następnie rozpoczęcia dyskusji na temat kodyfikacji tego zespołu przepisów prawa, są podobne do argumentów, które pojawiały się w piśmiennictwie niemieckim w latach 80. XX w. Oczywiście mam pełną świadomość różnic w stanach zaawansowania teorii prawa ochrony środowiska w Niemczech i w Polsce. Uważam, że obecny stan tej teorii w Polsce oraz poziom regulacji prawnych, chroniących środowisko, pozwala rozważyć możliwość rozpoczęcia dyskusji na temat korzyści wynikających z kodyfikacji prawa ochrony środowiska w Polsce. Istotne znaczenie dla tej debaty, moim zdaniem, będzie miała aktualna ocena stanu obowiązywania ustawy p.o.ś. i dalszych perspektyw jej funkcjonowania w systemie przepisów prawa ochrony środowiska. Postulat związany z potrzebą kodyfikacji prawa ochrony środowiska zgłosił w połowie lat 70. XX w. m.in. J. Wróblewski. Jego zdaniem:

w świetle szczegółowych analiz racjonalnie uzasadniony jest postulat jednolitego ujęcia odpowiednich przepisów w ramach usystematyzowanego aktu prawnego. Kodyfikacja prawa o ochronie środowiska byłaby konsekwencją politycznej oceny doniosłości tego zagadnienia.<sup>41</sup>

Na koniec chciałbym wskazać na jeden z licznych przykładów postępującej destrukcji tego bardzo ważnego aktu prawnego w systemie prawa ochrony środowiska, jakim jest ustawa p.o.ś. Zgodnie z założeniami prac legislacyjnych, ustawa p.o.ś. miała zapewnić spójność i uporządkowanie przepisów prawnych w zakresie ochrony środowiska. Ustawa ta była jednak od początku jej uchwalenia wielokrotnie nowelizowana. Częste zmiany przepisów prawa ochrony środowiska są procesem nieuniknionym, wynikającym ze specyfiki zagadnień tej materii prawa. Zmiany te nie powinny, moim zdaniem, naruszać podstaw systemowych kształtu regulacji prawnych, dla którego ustawa p.o.ś. ma decydujące znaczenie. Liczne nowelizacje ustawy p.o.ś., dotyczące zwłaszcza podstaw strukturalnych ustawy i zasad ogólnych, spowodowały dezintegrację całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska. Bardzo wyraźnym przykładem złej praktyki legislacyjnej może być umiejscowienie w systemie prawa ochrony środowiska regulacji prawnej zagadnień dostępu do informacji o środowisku i ocen oddziaływania na środowisko.

## 7. Podsumowanie

Model prawny kodyfikacji prawa ochrony środowiska powinien funkcjonować w praktyce jako obiektywnie istniejąca konstrukcja teoretyczno-prawna, która może

<sup>41</sup> J. Wróblewski, *Reguły i oceny instrumentalne a prawna ochrona środowiska ekologicznego człowieka*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1974/12, s. 19-20.



być przez badacza poznana i skierowana na ustalenie prawidłowości występujących w procesach tworzenia i stosowania prawa. Solidne opracowanie założeń modelu kodyfikacji prawa ochrony środowiska powinno przyczynić się do ukształtowania racjonalnego procesu legislacyjnego w obszarze ochrony środowiska. Ponadto koncepcja kodyfikacji prawa ochrony środowiska powinna uwzględniać i przewidywać przyszłe tendencje rozwojowe tego prawa. Opracowując model kodyfikacji prawa ochrony środowiska, niezbędne jest przede wszystkim: 1) większe zintegrowanie dwóch systemów regulacji: obejmujących prawo ochrony środowiska i prawo gospodarcze, 2) uproszczenie konstrukcji norm prawa ochrony środowiska oraz 3) generalne zmniejszenie ilości przepisów chroniących środowisko.

Duża ilość rozbudowanych aktów prawnych nie jest możliwa do opanowania zwłaszcza przez osoby bez wykształcenia prawniczego, które często w Polsce dominują wśród osób w praktyce stosujących przepisy prawa ochrony środowiska. Ten niekorzystny stan rzeczy stwarza kolejne bariery m.in. w sprawnym funkcjonowaniu organów administracji. Nie należy zapominać o tym, że bardzo duża liczba aktów normatywnych, przewidujących często sprzeczne ze sobą obowiązki dla przedsiębiorców w ochronie środowiska, nie sprzyja także procesom inwestycyjnym. Kodyfikacja prawa ochrony środowiska powinna być nie tylko uogólnieniem zebranego materiału prawnego, lecz także rozwiązaniem perspektywicznych problemów prawnej regulacji, uwzględnieniem zarówno praktyki stosowania istniejącego prawodawstwa, jak i danych naukowych dotyczących tendencji rozwoju prawa ochrony środowiska. Nie jest prawdą, że regulacje z zakresu prawa ochrony środowiska muszą być często zmieniane, mało stabilne i jako takie nie mogą funkcjonować przez dłuższy okres. Regulacja kodeksowa może zapobiec niepożądanym i nieuzasadnionym merytorycznie (obiektywnie) częstym zmianom prawa ochrony środowiska.

Za celowością przeprowadzenia kodyfikacji prawa ochrony środowiska przemawiają następujące względy: 1) potrzeba utrwalenia wykształconych instytucji prawnych; 2) potrzeba zapewnienia prawa ochrony środowiska większej niż dotychczas spójności przez normatywne ujęcie zasad ogólnych prawa ochrony środowiska spajających poszczególne działy prawa ochrony środowiska; 3) potrzeba zapewnienia prawa ochrony środowiska większej stabilności i pewności obowiązywania. Kodyfikacja prawa ochrony środowiska będzie się wiązała z potrzebą wszechstronnych badań prawnych i zabiegów organizacyjnych. Należy rozważyć podjęcie działań formalno-organizacyjnych. Jednym z nich może być utworzenie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Ochrony Środowiska.

## II. ZAGADNIENIA HORYZONTALNE

MICHAŁ BOROWIAK<sup>1</sup>

### **Charakter terminów na uzgodnienie projektów decyzji lokalizacyjnych, a możliwość wykonywania kompetencji przez organy ochrony przyrody**

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup> pełni przede wszystkim rolę integracyjną w gospodarowaniu zasobami środowiska przyrodniczego<sup>3</sup>. Ma to miejsce w szczególności w przypadku ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w drodze wydawania decyzji administracyjnej w wypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 50 ust. 1 oraz art. 59 ust. 1 u.p.z.p.). Są to odpowiednio: decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy, zwane decyzjami lokalizacyjnymi, które wydaje co do zasady wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 60 ust. 1 u.p.z.p.)<sup>4</sup>. W przeciwieństwie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>5</sup> mają one charakter deklaracyjny i związany<sup>6</sup>, co oznacza, że może w nich zostać ustalone zagospodarowanie terenu, jeżeli jest ono zgodne z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym (art. 56 i 64 ust. 1 u.p.z.p.),

<sup>1</sup> Poglądy naukowe przedstawione w niniejszym opracowaniu stanowią wyłącznie indywidualne przemyślenia autora i nie stanowią stanowiska Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

<sup>2</sup> Tekst jednolity, dalej: t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej: u.p.z.p.

<sup>3</sup> Na temat znaczenia planowania przestrzennego w gospodarowaniu zasobami przyrody, zob. J. Sommer, *Koncepcja zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2009, nr 57 (3), s. 34-37.

<sup>4</sup> Na terenach zamkniętych decyzje te wydaje wojewoda (art. 51 ust. 1 pkt 3 i art. 60 ust. 2 u.p.z.p.).

<sup>5</sup> Będących aktami powszechnie obowiązującego prawa miejscowego i mających charakter konstytutywny, kształtujący; zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 468-469.

<sup>6</sup> Zob. *ibidem*, s. 467-468.

w tym z normami chroniącymi zasoby środowiska przyrodniczego, w szczególności zawartymi w ustawie o ochronie przyrody<sup>7</sup>, aktach wykonawczych do niej oraz aktach prawa miejscowego, wydanych na podstawie jej przepisów. W celu zagwarantowania tej zgodności prawodawca w art. 53 ust. 4 u.p.z.p.<sup>8</sup> wprowadził wymóg uzgodnienia projektów decyzji lokalizacyjnych z wyspecjalizowanymi organami administracji, w tym organami ochrony przyrody – dyrektorem parku narodowego w odniesieniu do obszaru parku narodowego oraz jego otuliny (pkt 7) oraz regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w odniesieniu do pozostałych obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów u.o.p. (pkt 8). Oznacza to, że do kompetencji organów ochrony przyrody przechodzi ocena zgodności tych projektów z przepisami u.o.p., a co za tym idzie także ustalenie stanu faktycznego w tym zakresie (zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej)<sup>9</sup> oraz zapewnienie udziału stronom w postępowaniu uzgodnieniowym<sup>10</sup>. Co prawda:

(...) organ współdziałający uczestniczy jedynie w czynnościach postępowania administracyjnego biorąc udział w załatwieniu sprawy przez wyrażenie stanowiska w zakresie swej właściwości. Stanowisko zatem, jakie w formie postanowienia zajmuje, nie rozstrzyga o istocie sprawy ani nie kończy jej w instancji administracyjnej. Postępowanie przed organem współdziałającym ma bowiem w istocie swojej charakter pomocniczego stadium postępowania w sprawie załatwianej przez inny organ w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to, że ani przedmiot tego postępowania, ani też rozstrzygnięcia w nim podjęte nie mają samodzielnego bytu prawnego. Niemniej jednak wypada zauważyć, że stanowisko organu współdziałającego jest istotnym elementem rozstrzygnięcia w sprawie o wydanie decyzji, niejednokrotnie determinującym wynik tej sprawy. Dlatego ważne jest, żeby było wyczerpujące i odzwierciedlało rzeczywisty stan okoliczności, może mieć to bowiem wpływ na ostateczny kształt stanowiska tego organu, a w konsekwencji na wydaną w sprawie decyzję<sup>11</sup>.

Jednocześnie ustawodawca w art. 53 ust. 5 u.p.z.p.<sup>12</sup> wskazał, że w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane (termin dotyczy dyrektora parku narodowego oraz pozostałych organów administracyjnych, z wyjątkiem regionalnego dyrektora ochrony środowiska). Z kolei zgodnie

<sup>7</sup> Z dnia 16 kwietnia 2004 r., t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., dalej jako u.o.p.

<sup>8</sup> Bezpośrednio przepis ten dotyczy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.p.z.p. ma on zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy.

<sup>9</sup> Zob. wyroki NSA z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2039/12; z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1775/11; z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt 2377/10 oraz II OSK 2593/10 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej CBOSA).

<sup>10</sup> Zob. wyroki NSA z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 882/11; z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1284/12 (CBOSA).

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1421/10 (CBOSA).

<sup>12</sup> Bezpośrednio przepis ten dotyczy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. ma on zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy.

z art. 53 ust. 5c u.p.z.p.<sup>13</sup> niewyrażenie stanowiska w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu decyzji lokalizacyjnej przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska uznaje się za uzgodnienie decyzji. Literalna wykładnia powyższych przepisów wskazuje na charakter zawity terminów na uzgodnienie projektów decyzji lokalizacyjnych przez dyrektora parku narodowego oraz regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W doktrynie wskazuje się, że w takich przypadkach ustawodawca wprowadził prawną instytucję milczenia organu administracji, która stanowi *lex specialis* w stosunku do postanowień wydawanych w trybie art. 106 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>14</sup> podczas współdziałania w postępowaniu administracyjnym. W konsekwencji wpływ terminu na zajęcie stanowiska nie oznacza naruszenia prawa, lecz jest zachowaniem (zaniechaniem) prawnie dopuszczalnym<sup>15</sup>. Jak wskazuje P. Dobosz:

W tym wypadku możliwe by było zakwalifikowanie tego zaniechania także w konwencji aktu konkludentnego, a nie dopuszczonego prawem zachowania organu, z którym ustawa wiąże skutek prawny. Ta konstrukcja opierałaby się na tezie, że jeżeli założymy domniemanie praworządnego działania organów administracji publicznej, to powinniśmy przyjąć, że organ w sprawie uzgodnienia dokonuje operacji myślowej, aktu stosowania prawa administracyjnego i rezygnując z wydania postanowienia w sprawie uzgodnienia, które jest autorytatywnym aktem administracyjnym, wyraża domniemane konkludentne uzgodnienie, od którego bezpośrednio nie przysługują środki prawne. Tego typu wykładnia odbiega jednak od treści analizowanego przepisu.<sup>16</sup>

Zdaniem cytowanego autora mamy tu więc do czynienia z prawnie dopuszczalnym zaniechaniem organu, który po upływie terminu traci kompetencje do zajęcia stanowiska w sprawie administracyjnej. Takie stanowisko potwierdza także część orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Bezpośrednio przepis ten dotyczy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 60 ust. 1a u.p.z.p. ma on zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy.

<sup>14</sup> Z dnia 14 czerwca 1960 r., t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

<sup>15</sup> M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 213–214.

<sup>16</sup> P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 384.

<sup>17</sup> Zob. wyroki NSA z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2936/12; z dnia 28 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 3081/12; z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 169/12 (CBOSA). Należy krytycznie ocenić bezrefleksyjne stwierdzenie zapadłe w ostatnim z przytoczonych wyroków, gdzie sąd zupełnie świadomie pominął zasadę prawdy materialnej, wskazując, że: „Porządkująco należy jedynie wskazać, że ww. przepis u.p.z.p. ma charakter szczególny w stosunku do uregulowań k.p.a. a konkretnie art. 106 § 3 i § 6 k.p.a. i jego treść w sposób jednoznaczny wskazuje na to, że wskazany tam 21-dniowy termin jest terminem nieprzekraczalnym, a postanowienie organu uzgadniającego powinno zapaść w trakcie jego trwania, bez możliwości jego wydłużenia, nawet ze względu na konieczność dokonania niezbędnych czynności wyjaśniających”. Rolą bowiem sądów administracyjnych jest nie tylko kontrola działalności administracji w zakresie zgodności z prawem, ale także

Należałoby zatem zadać pytanie, czy taka konstrukcja pozwala na ustalenie stanu faktycznego oraz zapewnienie udziału stronom w postępowaniu uzgodnieniowym przez organy ochrony przyrody? Aby odpowiedzieć na powyższe postawione pytanie, w pierwszej kolejności należy ustalić zakres postępowań uzgodnieniowych oraz środki dowodowe, za pomocą których organy ochrony przyrody będą mogły dokonać ustaleń stanu faktycznego.

I tak dyrektor parku narodowego uzgadnia projekty decyzji lokalizacyjnych w odniesieniu do obszaru parku narodowego oraz jego otuliny. O ile ustalenie zgodności inwestycji przewidzianej w projekcie decyzji lokalizacyjnej z przepisami obowiązującymi w granicach parku narodowego nie powinno stanowić większego problemu<sup>18</sup>, to w wypadku projektu dotyczącego otuliny sprawa staje się niezwykle złożona. Zgodnie z art. 5 pkt 14 u.o.p. otulina stanowi strefę ochronną, graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi, wynikającymi z działalności człowieka. Na obszarach graniczących z parkiem narodowym wyznaczana jest obligatoryjnie (art. 11 ust. 1 u.o.p.)<sup>19</sup>. U.o.p. nie precyzuje zasad realizacji inwestycji w granicach otulin (nie obowiązują na jej obszarze także zakazy ustana-

---

strzeżenie porządku konstytucyjnego, czemu służy prokonstytucyjna wykładnia lub możliwość skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>18</sup> Pewien problem mogą jednak stanowić projekty decyzji dotyczące obszarów ochrony krajobrazowej. W tym zakresie zob. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1476/12 (CBOSA), w którego uzasadnieniu sąd ten stwierdził, że: „...dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, która wyjątkowo zezwala na odejście od zakazu budowy lub rozbudowy wszelkich obiektów i urządzeń technicznych oprócz tych, które służą celom parku narodowego (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody) precyzyjnie wyznacza ich zakres podmiotowy i przedmiotowy. Po pierwsze, muszą to być obszary objęte ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub osoby fizyczne. Po drugie, zakres wykonywania prawa własności w powyższym zakresie musi być zgodny z przepisami k.c. Dlatego też, dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 5 cyt. ustawy o ochronie przyrody, biorąc także pod uwagę *ratio legis* ustawodawcy w zakresie celu utworzenia parku narodowego, dotyczy działalności, która daje możliwość użytkowania danego obszaru przez ich właściciela na dotychczasowych zasadach, czyli stanowi to kontynuację tej funkcji w trakcie ich gospodarczego wykorzystania w obrębie obszaru objętego ochroną krajobrazową. Oznacza to, że jeżeli na terenie takiej nieruchomości w granicach parku narodowego i objętej ochroną krajobrazową prowadzone jest gospodarstwo rolne, art. 15 ust. 2 pkt 5 cyt. ustawy pozwala, oczywiście z uwzględnieniem innych przepisów, ewentualną rozbudowę, budowę czy modernizację obiektów w ramach istniejącego siedliska, oczywiście także w ramach wykonywania prawa własności zgodnie z przepisami k.c. (art. 140 k.c.), lecz tylko pod warunkiem zachowania różnorodności biologicznej na danym terenie (art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody), jak i braku naruszenia równowagi przyrodniczej (...). Ponadto dyspozycja art. 117 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody w związku z art. 5 pkt 8 tejże ustawy stanowi, że na gruntach użytkowanych gospodarczo stosuje się ochronę krajobrazową, której podstawowym celem jest właśnie zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu” (tak też wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1901/09, CBOSA).

<sup>19</sup> Może być natomiast wyznaczona na obszarach graniczących z rezerwatem przyrody (art. 13 ust. 2 u.o.p.) oraz parkiem krajobrazowym (art. 16 ust. 2 u.o.p.).

wiane w granicach samej formy ochrony przyrody)<sup>20</sup>. Wynikają one natomiast ze stosunkowo licznego i wyjątkowo jednolitego orzecznictwa sądownoadministracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 listopada 2005 r.<sup>21</sup> stwierdził, że otulina stanowi obszar podlegający ochronie na podstawie przepisów u.o.p., pomimo braku określenia przez prawodawcę konkretnych zasad tej ochrony. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że:

Ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie. W otulinie parku narodowego można lokalizować tylko takie inwestycje, które dla tego parku nie stwarzają zagrożenia wynikającego z działalności człowieka.<sup>22</sup>

Regionalny dyrektor ochrony środowiska uzgadnia natomiast projekty decyzji lokalizacyjnych w odniesieniu do pozostałych obszarów podlegających ochronie na podstawie u.o.p., a zatem także otulin rezerwatów przyrody oraz parków krajobrazowych. W przeważającej części dokonuje jednak oceny zgodności projektów decyzji z zakazami obowiązującymi w granicach pozostałych form ochrony przyrody, w tym obszarów chronionego krajobrazu oraz parków krajobrazowych<sup>23</sup>. Przykładowo w granicach tych obszarów mogą zostać wprowadzone przez sejmik województwa (odpowiednio na podstawie art. 23 ust. 2 albo art. 16 ust. 3 u.o.p.) zakazy lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegu rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, zmiany stosunków wodnych czy likwidowania zbiorników wodnych, starorzeczy i obszarów wodno-błotnych<sup>24</sup>.

Z powyższego wynika, że w zależności od złożoności sytuacji projekt decyzji oraz dane w nim zawarte będą lub nie wystarczające do wydania postanowienia w przedmiocie uzgodnienia. Przykładowo, gdy projekt będzie dotyczył budowy budynku mieszkalnego w pasie 100 m od brzegu jeziora, które będzie oznaczone symbolem Ws (wody stojące) na załączniku graficznym do projektu decyzji, lub w ewidencji gruntów, to wydanie orzeczenia przez organ ochrony przyrody nie będzie

<sup>20</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 546/06, LEX 281931.

<sup>21</sup> Sygn. akt IV SA/Wa 1640/05, LEX 196657.

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 590/08, LEX 562867; por. także wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 720/09, LEX 597808 oraz wyroki WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1305/06, LEX 337805; z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2079/07, LEX 457199; z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1944/09 (CBOSA).

<sup>23</sup> Uzgodnienie to dotyczy także obszarów Natura 2000, należy jednak wyjaśnić, że właściwy instrument oceny zgodności planowanego przedsięwzięcia z celami utworzenia takiego obszaru stanowi tzw. „ocena habitatowa” przeprowadzana na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. (zob. szerzej: M. Borowiak, *Obszarowe formy ochrony przyrody w ocenie oddziaływania przedsięwzięć na środowisko – potrzeba harmonizacji wewnątrz prawa polskiego*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, (red.) M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Wydawnictwo KUL, Lublin 2011, s. 135-157).

<sup>24</sup> Pełne katalogi zakazów zawierają odpowiednio art. 24 ust. 1 i art. 17 ust. 1 u.o.p.

wymagało przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Zgola odmienna sytuacja zajdzie w przypadku, gdy sprawa dotyczyła będzie zbiornika wodnego oznaczonego w ewidencji gruntów lub na załączniku graficznym jako N (nieużytek)<sup>25</sup>. W takim bowiem przypadku niezbędne będzie przeprowadzenie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska oględzin w terenie, zgodnie z art. 85 k.p.a. Z kolei ocena wpływu realizacji zamierzenia inwestycyjnego na terenie otuliny na przyrodę parku narodowego może wymagać dodatkowo przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego lub wykonania ekspertyzy, podobnie jak ustalenie naruszenia zakazu zmian stosunków wodnych<sup>26</sup> czy też charakteru cieków wodnych (czy stanowi on rzekę)<sup>27</sup>. Organ ochrony przyrody, stosownie do art. 79 § 1 k.p.a., będzie zobowiązany zawiadomić strony postępowania uzgodnieniowego o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego lub oględzin, przynajmniej 7 dni przed ich terminem. Z kolei zgodnie z art. 81 k.p.a. okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się, co do przeprowadzonych dowodów, co oznacza, że organ ochrony przyrody przed wydaniem rozstrzygnięcia zobowiązany jest umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów w sprawie (art. 10 § 1 k.p.a.). Zasadniczy natomiast sposób doręczania pism przez organy administracji odbywa się przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe<sup>28</sup>, który w przypadku niemożności doręczenia pisma przechowuje je w placówce pocztowej przez okres 14 dni (art. 44 § 1 pkt 1 k.p.a.), a doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia wskazanego powyżej okresu. Dodatkowo należy wskazać, że z uwagi na warunki przyrodnicze (np. zaleganie pokrywy śnieżnej, brak sezonu wegetacyjnego) także niemożliwe może być przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w terminach określonych w u.p.z.p. Ze względu natomiast na specyfikę postępowań prowadzonych przez organy ochrony przyrody może być niezbędne powstrzymanie się z wydaniem orzeczenia do czasu ustania czynników uniemożliwiających dokonanie ustaleń zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Oznaczenie N (nieużytek) nie przesądza, że w terenie faktycznie nie znajduje się zbiornik wodny (zob. wyroki NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2380/12; z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 343/12; z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1469/11, CBOSA). Pod tym oznaczeniem może bowiem znajdować się zarówno zbiornik wodny, jak i obszar wodno-błotny.

<sup>26</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 1411/11 (CBOSA).

<sup>27</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 150/10 (CBOSA). Może także być wymagane zwrócenie się do innego organu w tym zakresie, np. zarządu melioracji i urządzeń wodnych (zob. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 479/12 (CBOSA)).

<sup>28</sup> Z dnia 23 listopada 2012 r., t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1529 ze zm.

<sup>29</sup> Tak też na gruncie zezwolenia na usunięcie drzewa wskazuje NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 204/08 (CBOSA): „W pewnych przypadkach organ może rozważyć celowość powstrzymania się z wydaniem zezwolenia do rozpoczęcia okresu wegetacyjnego roślin, kiedy będzie mógł dokonać takich ustaleń” (tak też wyroki NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2157/10 oraz II OSK 2091/10, CBOSA).

Z powyższego jasno wynika, że w przypadku spraw złożonych, wymagających przeprowadzenia postępowania dowodowego, zgodnie z regułami obowiązującymi w k.p.a., nie będzie możliwe dochowanie szczególnych terminów wynikających z u.p.z.p. na uzgodnienie projektów decyzji lokalizacyjnych przez organy ochrony przyrody. Należy się zatem zastanowić, czy wykładnia gramatyczna jest wystarczająca do odkodowania normy prawnej zawartej w przepisach je określających, gdyż przy założeniu, że jest ona prawidłowa, w systemie prawnym dochodzi do wyraźnej kolizji pomiędzy zasadą szybkości postępowania, a zasadą prawdy materialnej (obiektywnej), która w postępowaniu administracyjnym wynika z art. 7 k.p.a. Jak powszechnie wskazuje się w doktrynie<sup>30</sup> w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>31</sup>, Sądu Najwyższego<sup>32</sup> oraz Trybunału Konstytucyjnego<sup>33</sup> zasada szybkości postępowania nie może być realizowana kosztem zasady prawdy materialnej. Za godne przytoczenia należy natomiast uznać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zapadłe w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2012 r., w którym sąd ten stwierdził, że:

Zasada szybkości postępowania określona w art. 12 k.p.a. jest współzależna z zasadą prawdy obiektywnej. Kładąc na szali te dwie zasady trzeba dojść do wniosku, że szybkość prowadzonego postępowania nie może pozostawać w sprzeczności z obowiązkiem organu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz dokładnego wyjaśnienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela, w szczególności obowiązku zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego oraz oceny na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.<sup>34</sup>

Zasada prawdy materialnej zdaje się mieć silne zakotwiczenie w normach konstytucyjnych wynikających z art. 2 (zasadzie państwa prawnego), art. 7 (zasadzie legalizmu) i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (prawie do sprawiedliwego procesu przed

<sup>30</sup> Zob. w zakresie zasady prawdy obiektywnej jako zasady naczelnej, podstawowej: P. Sukienniczak, *Aspekty nadrzędności zasady prawdy obiektywnej w relacji do innych norm postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Wiedza Prawnicza” 2009, nr 4, s. 12.

<sup>31</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 564/09, LEX nr 898206; WSA w Szczecinie z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 116/08, LEX nr 521859.

<sup>32</sup> Zob. np. wyrok SN z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt III CK 341/05, LEX nr 182886.

<sup>33</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/08, LEX nr 479671 w którym uzasadnieniu wskazano, że „Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że szybkość postępowania sądowego w znacznym stopniu wpływa na skuteczność ochrony praw i wolności jednostki gwarantowanych w Konstytucji. Dążenie do szybkiego zakończenia postępowania nie powinno jednak przynosić uszczerbku właściwej wykładni i prawidłowego zastosowania norm prawnych. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że strony postępowania sądowego mają prawo do bezwzględnego rozpatrzenia sprawy, ale równocześnie przysługuje im prawo do uzyskania prawidłowego rozstrzygnięcia, odpowiadającego normom prawa materialnego. Art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby postępowanie sądowe odpowiadało wymogom sprawiedliwej procedury”.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 942/11, LEX nr 1218905, por. także wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 641/12, LEX nr 1291400.



sądem)<sup>35</sup>. W przypadku organu administracyjnego szczególne znaczenie ma zasada legalizmu wynikająca z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa. Jak podkreśla się w doktrynie, zwrot na podstawie prawa obejmuje przede wszystkim prawem zakreślone kompetencje i zadania, natomiast zwrot w granicach prawa także wszelkie inne przepisy prawne normujące funkcjonowanie podmiotów prawa publicznego bądź wszelkich podmiotów<sup>36</sup>. Należy zatem dojść do wniosku, że tak wąsko zakreślone terminy do działania uniemożliwiają działanie organów ochrony przyrody w granicach prawa, gdyż te w przypadku niegodności projektu decyzji z przepisami dotyczącymi obszarów podlegających ochronie jako organy nadzoru prewencyjnego, mają obowiązek nie uzgodnienia takiego projektu, jednak nie zawsze będą mogły ten stan ustalić zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. W takim wypadku każde działanie organu będzie wadliwe z prawnego punktu widzenia, gdyż organ albo naruszy normę stanowiącą podstawę swego działania (kompetencji określonej na określony czas) orzekając po upływie zawitego terminu, albo przy braku pewności zgodności projektu z prawem nie uzgodni takiego projektu prewencyjnie jako organ nadzorczy. Jak stwierdził natomiast Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r.

W demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne „prewencyjne” wydanie decyzji niepełnej albo niedostatecznie uzasadnionej, która mogłaby zostać następnie uzupełniona o wyniki wymagającej więcej czasu szczegółowej analizy dokumentacji przedstawionej przez inwestora, ponieważ tego rodzaju „niepełna” decyzja nie ostałaby się w toku kontroli instancyjnej ani sądowej.<sup>37</sup>

Byłoby to zatem jedynie pozorne realizowanie zasady szybkości postępowania, gdyż przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania na skutek działania organu I instancji niezgodnie z zasadą prawdy obiektywnej powoduje nie skrócenie, a wręcz wydłużenie postępowania<sup>38</sup>. Z takimi niestety orzeczeniami mamy do czynienia w postępowaniach uzgodnieniowych przed organami ochrony przyrody, co zdaje się potwierdza NSA w wyroku z dnia 1 października 2013 r. stwierdzając, że:

Należy ponadto podkreślić, że 21-dniowy termin na uzgodnienie, wskazany w art. 53 ust. 5c u.p.z.p., dotyczy tylko sytuacji, w których regionalny dyrektor ochrony środowiska po raz pierwszy orzeka w sprawie, na co wyraźnie wskazuje użyty przez

<sup>35</sup> Zob. szerzej na temat zasady prawdy materialnej w świetle Konstytucji RP: Ł. Chojniak, *O zasadzie prawdy materialnej w procesie karnym w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9, s. 20-22.

<sup>36</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Konstytucja RP. Komentarz*, Rodz. I. Rzeczypospolita, tom V, Warszawa 2007, s. 8 i 10.

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia wyrok z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, LEX nr 786223.

<sup>38</sup> Zob. także wyrok TK z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt P 11/09, LEX nr 630460, w którego uzasadnieniu na gruncie procedury karnej stwierdził, że „Preferowanie szybkości postępowania za cenę ryzyka dokonania ustaleń nieprawidłowych może prowadzić do poważnych błędów w orzekaniu, skutkujących w razie zaskarżenia wyroku jego uchyleniem i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania, a więc przyczynić się może nie do skrócenia, lecz do wydłużenia postępowania”.

ustawodawcę zwrot normatywny: „od dnia otrzymania projektu decyzji”. Oznacza to, że organ ten w sytuacji ponownego rozpatrywania sprawy, w wyniku uchylecia decyzji przez organ odwoławczy w trybie art. 138 § 2 k.p.a., nie jest związany terminem 21-dniowym, gdyż już nie jest to „projekt decyzji”. Zastosowanie mają wówczas przepisy ogólne k.p.a. dotyczące terminów w postępowaniu administracyjnym.<sup>39</sup>

Przy rozpatrywaniu spraw złożonych dopiero na tym etapie możliwe będzie działanie organu I instancji zgodnie z zasadą prawdy materialnej. Niemniej należy zauważyć, że w wypadku nie ustalenia stanu faktycznego<sup>40</sup>, będącego podstawą pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, także zaniechanie tego organu byłoby niezgodne z prawem. Jak słusznie bowiem wskazuje M. Matczak:

(...) korzystanie z kompetencji przez organ administracji publicznej jest czynem nakazanym (...) przez obowiązywanie normy o charakterze zadaniowym, które nakazują organowi podjęcie wszelkich dostępnych działań, które umożliwią realizację określonego przez tę normę celu.<sup>41</sup>

Skoro celem uzgodnienia jest zapewnienie zgodności projektów decyzji lokalizacyjnych z prawem regulującym funkcjonowanie obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów u.o.p., to należy przyjąć, że organ uzgadniający w przypadku zachodzenia takiej niezgodności ma prawny obowiązek nie uzgodnienia projektowanej przez organ główny decyzji. Z kolei wydanie przez organ główny na podstawie wadliwego „milczącego uzgodnienia” decyzji lokalizacyjnej spowodowałoby jej uchylenie w toku instancji<sup>42</sup> lub przez sąd administracyjny<sup>43</sup>. Decyzja taka mogłaby być

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1043/12, tak też wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/OI 1311/12 (CBOSA).

<sup>40</sup> Jak słusznie wskazuje B. Adamiak: „Zakresem rażącego naruszenia prawa nie można zatem objąć wyłącznie naruszenia prawa materialnego, ale też naruszenie prawa procesowego w takim stopniu, że podważy to skuteczność materialnoprawnego rozstrzygnięcia o uprawnieniu lub obowiązku prawnym jednostki” (B. Adamiak, *Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 3, s. 53-54), co w zasadzie sprowadza się do naruszenia zasady prawdy materialnej. Tym samym za niedopuszczalne należy uznać przyjęcie rozwiązania prawodawcy prowadzącego do oczywistego naruszenia tej zasady.

<sup>41</sup> M. Matczak, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I, *Instytucje prawa administracyjnego*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 416.

<sup>42</sup> Zob. np. wyroki WSA w Olsztynie z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt II SA/OI 1056/12 oraz II SA/OI 1055/12; z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt II SA/OI 781/12 (CBOSA). W uzasadnieniach tych wyroków sąd także wskazuje, że „milczące uzgodnienie” wiąże organ główny I instancji, a kontrolowane jest dopiero w II instancji przez samorządowe kolegium odwoławcze.

<sup>43</sup> Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/OI 169/14 (CBOSA). W uzasadnieniu tego wyroku sąd wskazuje, że „milczące uzgodnienie” nie wiąże organu głównego, ani w I, ani w II instancji. Z kolei NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 134/13 wskazuje, że „milczące uzgodnienie” wiąże organy administracji, a kontrolowane jest dopiero przez sądy administracyjne. Tym bardziej należy stwierdzić, że zastosowanie takiego rozwiązania przez ustawodawcę może doprowadzić do znacznego wydłużenia całego postępowania administracyjnego.

także obarczona wadą nieważności, czego przyczyną byłoby rażące naruszenie przepisów odrębnych (np. zakazów obowiązujących na obszarze parku krajobrazowego)<sup>44</sup>.

Wywodząc z powyższego należy stwierdzić, że skoro wykładnia gramatyczna przepisów określających terminy na uzgodnienie projektów decyzji lokalizacyjnych w wielu przypadkach nie prowadzi do realizowania ani zasady prawdy materialnej, ani zasady szybkości postępowania<sup>45</sup>, to należy zastanowić się, czy możliwe jest w tym wypadku dokonanie prokonstytucyjnej wykładni systemowej zapewniającej spójność systemu prawnego albo, czy nie będzie to stanowiło wykładni *contra legem*.

Wiodącym poglądem w doktrynie, prezentowanym też niekiedy w orzecznictwie sądów administracyjnych (...) jest przyjmowanie wykładni językowej za punkt wyjścia wszelkiej wykładni prawa oraz uznawanie, że określa ona równocześnie granice wykładni w ramach możliwego sensu słów zawartych w tekście prawnym.<sup>46</sup>

W takim ujęciu wydaje się niemożliwym dokonanie wykładni systemowej. Ustawodawca użył bowiem w konstrukcji przepisów jednoznacznych zwrotów: „w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie (...) uzgodnienie uważa się za dokonane”, „niewyrażenie stanowiska w terminie (...) uznaje się za uzgodnienie”. Jednakże w doktrynie zaprezentowane zostało także stanowisko, że:

(...) istnieje (...) dopuszczalny margines dający sędziom prawo do orzekania wbrew результатам wykładni językowej, nawet jeżeli daje ona jednoznaczne wyniki<sup>47</sup>.

W takim ujęciu prawa sędziowskiego, sąd mógłby zastosować prokonstytucyjną wykładnię przedmiotowych przepisów prawa. Nie wchodząc jednak w tak szczegółową analizę stanu prawnego, część orzecznictwa sądów administracyjnych zdaje się prezentować stanowisko, że terminy określone w u.p.z.p. na uzgodnienie projektu decyzji

<sup>44</sup> Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 107/10 (CBOSA). Pytanie, czy naruszenie to można byłoby przypisać organowi głównemu, czy wyspecjalizowanemu organowi uzgadniającemu, skoro ten zakres sprawy przechodzi do jego kompetencji.

<sup>45</sup> Która stanowi główny cel wprowadzenia instytucji milczącego uzgodnienia, a także stosowana jest jako remedium na bezczynność organów administracyjnych (P. Miłoś, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 251-253). Autor ten wskazuje, że instytucja ta mogłaby znaleźć zastosowanie w szerszym zakresie w odniesieniu do organu współdziałającego w postępowaniu administracyjnym. Należałoby jednak zaznaczyć, że mogłoby to dotyczyć wyłącznie spraw prostych oraz małej wagi. W wypadku uzgodnień decyzji lokalizacyjnych, które determinują w znacznym stopniu rozstrzygnięcie sprawy głównej oraz często odznaczają się dużą złożonością, nie jest to dobre rozwiązanie, gdyż prowadzi to do naruszenia zasady prawdy obiektywnej oraz w wielu przypadkach wydłużenia całego postępowania.

<sup>46</sup> D. Dąbek, *Prawa sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 759.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 762. Autorka dalej stwierdza, że: „I dlatego, przy odmienności wstępnych założeń, dochodzę do tych samych wniosków, do jakich doszli przedstawiciele doktryny niemieckiej: sądy mają prawo nie tylko do ustalania znaczenia tekstu prawnego (Feststellung), ale do ustanawiania znaczenia tekstu prawnego (Festsetzung)”.

lokalizacyjnej nie są terminami zawitymi<sup>48</sup> bądź z uwagi na pewne okoliczności następuje przesunięcie ich biegu. NSA w dwóch postanowieniach z dnia 8 lutego 2013 r. wskazał, że:

Bezczyność lub przewlekłość postępowania może dotyczyć zarówno załatwienia sprawy ustalenia warunków zabudowy, jak i uzgodnienia. Środki obrony przed bezczynością lub przewlekłym prowadzeniem postępowania reguluje art. 37 kodeksu postępowania administracyjnego. W zakresie współdziałania środki obrony przed bezczynością lub przewlekłym prowadzeniem postępowania reguluje art. 106 § 6 kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiąc, że: „W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się odpowiednio przepisy art. 36-38.”<sup>49</sup>

Wydaje się zatem, że pośrednio w tych orzeczeniach NSA wskazał na instrukcyjny charakter terminów na uzgodnienie projektów decyzji lokalizacyjnych, w przeciwnym bowiem wypadku nie mogło być mowy o bezczyności organu ochrony przyrody, skoro jego zaniechanie było prawnie dopuszczalne (nie mogło zatem stanowić bezczyności lub przewlekłości, gdyż te stany są prawnie niedopuszczalne)<sup>50</sup>.

Upływ ustawowego terminu realizacji kompetencji oznacza milczenie prawne, co wyłącza stosowanie przepisów prawa procesowego o zachowaniu terminu dla czynności procesowych strony (art. 57 § 5 k.p.a.) jak i środków obrony przed bezczynością (art. 37 k.p.a.).<sup>51</sup>

Podobnie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie pojawiły się orzeczenia, w których sąd ten stanął na stanowisku, że wezwanie organu głównego o uzupełnienie projektu decyzji lokalizacyjnej powoduje przesunięcie biegu terminu<sup>52</sup>. Jak bowiem wskazuje się w utrwalonym orzecznictwie sądowym projekt decyzji lokalizacyjnej przesłany do uzgodnień musi być kompletny.

Wszczęcie postępowania uzgodnieniowego następuje na wniosek organu wydającego decyzję w sprawie warunków zabudowy na wniosek inwestora, który występując o dokonanie uzgodnienia warunków zabudowy dla inwestycji objętej wnioskiem inwestora przekazuje projekt decyzji o warunkach, sporządzony przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów (art. 60 ust. 4 ustawy – chodzi o u.p.z.p. – uwaga MB), przy czym projekt decyzji o warunkach zabudowy powinien być przedstawiony organowi uzgadniającemu w stanie kompletnym,

<sup>48</sup> Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 107/10; por. też wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Bk 345/07 (CBOSA) dotyczący terminu na uzgodnienie projektu planu miejscowego.

<sup>49</sup> Sygn. akt II OW 173/12 oraz II OW 174/12 (CBOSA).

<sup>50</sup> Zob. szerzej: P. Miłoś, *Bezczyność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 244-253.

<sup>51</sup> B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jackowi M. Langowi*, (red.) M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 27.

<sup>52</sup> Zob. wyroki WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1725/13 oraz IV SA/Wa 1672/13 (CBOSA).

czyli wraz z załącznikami stanowiącymi integralną jej część. Przepis art. 54 ustawy cytowany wyżej określa składniki, jakie powinna zawierać prawidłowo sporządzona decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Do składników tych należy m.in. kopia mapy w odpowiedniej skali z oznaczeniem linii rozgraniczających teren inwestycji, stanowiącej załącznik do decyzji (pkt. 3 art. 54). Powyższe wymogi, jak stanowi art. 64 ust. 1 tej ustawy, ma odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy. Poza tym w myśl § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588) załącznikiem, stanowiącym integralną część decyzji o warunkach zabudowy są wyniki analizy zawierające część tekstową i graficzną. Skoro więc obligatoryjnymi częściami decyzji są załączniki do tej decyzji, przesłanie do uzgodnienia projektu decyzji bez załączników jest równoznaczne z brakiem przesłania projektu decyzji w ogóle.<sup>53</sup>

Skoro termin określony w przepisach u.p.z.p. biegnie od dnia otrzymania projektu decyzji, to za uzasadnione należy uznać w takim przypadku stanowisko, zgodnie z którym nie rozpoczął on w ogóle biegu. Dopiero przesłanie przez główny organ projektu spełniającego powyżej wskazane kryteria wynikające z u.p.z.p. może spowodować rozpoczęcie biegu terminu<sup>54</sup>. W przeciwnym wypadku, w przypadku interpretacji terminu jako materialnego, zupełnie zniweczona zostałaby rola organów uzgadniających w procesie wydawania decyzji lokalizacyjnych.

Wydaje się, że ta część orzecznictwa dostrzegła problemy podnoszone w niniejszym opracowaniu, nie przedstawiając ich jednak szerzej w uzasadnieniach cytowanych orzeczeń. Tym samym, o ile w postępowaniu odwoławczym oraz kontrolującym je przed sądem administracyjnym możliwe jest uchylenie postanowień organów uzgadniających wydanych z przekroczeniem terminów określonych w u.p.z.p. to wydaje się, że z uwagi na przedstawione w niniejszym opracowaniu aspekty kolizji zasad prawdy materialnej oraz szybkości postępowania oraz niejednolite orzecznictwo sądów administracyjnych, co do charakteru tych terminów, niemożliwe staje się stwierdzenie nieważności takich orzeczeń. Naruszenie takie nie stanowi bowiem rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Nie jest bowiem ani

<sup>53</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 943/09 (CBOSA). Tak też wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 marca 2010 r., sygn. akt SA/Wa 252/10, od którego skargę kasacyjną oddalił NSA wyrokiem z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1421/10 (CBOSA).

<sup>54</sup> Por. wyrok NSA z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 458/11 (CBOA), w uzasadnieniu którego sąd ten stwierdził, że: „Organ współdziałający nie ma obowiązku poszukiwać środków pozyskania któregośkolwiek z tych dokumentów (projektu planu miejscowego i prognozy oddziaływania na środowisko – uwaga MB). Od łącznego »udostępnienia« obu wymienionych w ustawie aktów uzależnione jest rozpoczęcie biegu terminu (...). Termin ten w niniejszej sprawie nie tylko nie upłynął, ale wręcz nie rozpoczął biegu wobec doręczenia organowi współdziałającemu jedynie części wymaganej dokumentacji” (zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 243 oraz M. Kotulski, *Organy ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8, s. 122).

oczywiste, ani takiej wagi by nie było do pogodzenia z zasadą państwa prawnego, skoro m.in. w niej właśnie zakotwiczenie ma zasada prawdy obiektywnej, do której realizacji dążył organ uzgadniający. Podobnie z uwagi na niejednoznaczność interpretacji przepisów określających terminy w u.p.z.p. niemożliwe wydaje się stwierdzenie nieważności orzeczenia z uwagi na brak podstawy prawnej do jego wydania po upływie terminu, bowiem jak słusznie podkreśla się w orzecznictwie NSA, wykładnia przesłanek określających wady kwalifikowane nie może być rozszerzająca, a ich występowanie w orzeczeniu musi być jednoznaczne i oczywiste, gdyż tryby nadzwyczajne wzruszania ostatecznych orzeczeń stanowią wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnej, określonej w art. 16 k.p.a.<sup>55</sup>

Reasumując należy stwierdzić, że u.p.z.p. przewiduje szczególne, w stosunku do k.p.a., terminy na uzgodnienie projektów decyzji lokalizacyjnych (o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) przez organy ochrony przyrody (dyrektora parku narodowego i regionalnego dyrektora ochrony środowiska). Wynoszą one odpowiednio 14 i 21 dni od otrzymania projektu decyzji. Problematyczną kwestię stanowi natomiast charakter tych terminów. Literalna bowiem wykładnia wskazuje na ich charakter zawity. Oznaczałoby to, że organy ochrony przyrody po upływie terminu na zajęcie stanowiska tracą kompetencje do zajęcia w sprawie stanowiska, a z mocy prawa projekt uznaje się za uzgodniony. Należy jednak zaznaczyć, że terminy te są tak krótkie, że niemożliwym staje się przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, przez organy współdziałające zgodnie z zasadami procedury administracyjnej w sytuacjach tego wymagających. Oznacza to, że w takiej sytuacji działanie organów ochrony przyrody, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej staje się niemożliwe. U.p.z.p. z kolei nie wyłącza, poza terminami, innych obowiązków, wynikających z przepisów k.p.a., jakie ciążyą na organach uzgadniających. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę dokonania reinterpretacji przepisów regulujących terminy na uzgodnienie projektów decyzji lokalizacyjnych, w oparciu o inne dyrektywy wykładni (przede wszystkim prokonstytucyjną wykładnię systemową). Taki bowiem stan nie jest pożądaný zarówno z punktu widzenia ochrony interesu społecznego (ochrony przyrody), jak i interesu indywidualnego (jednostki). Powoduje to bowiem sytuację, w której z jednej strony nie są w sposób należyty chronione wartości rangi konstytucyjnej (art. 5 Konstytucji RP), jakie stanowią zasoby środowiska przyrodniczego o szczególnej wartości<sup>56</sup>, a których zniszczenie w wielu przypadkach może nie być w ogóle odwracalne<sup>57</sup>. Z drugiej strony, w postępowaniu uzgodnieniowym, nie jest w sposób wystarczający chroniony interes prawny stron postępowania ze względu na

<sup>55</sup> Zob. np. wyroki NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 352/10, LEX nr 1083296; z dnia 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 400/10, LEX nr 952028.

<sup>56</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 42.

<sup>57</sup> Na temat nieodwracalnych zmian w środowisku przyrodniczym, zob. J. M. Węśławski, L. Kotwicki, K. Grzelak, J. Piwowarczyk, I. Sagan, K. Nowicka, I. Marzejon, *Przemysł turystyczny i przyroda morska na Półwyspie Helskim. Wstępna ocena turystyki i przemysłu rekreacyjnego na wartości naturalne przybrzeżnego ekosystemu morskiego na przykładzie Półwyspu Helskiego*, „WWF Polska” 2011, s. 4, 19 i 26.

brak możliwości zapewnienia im realnego udziału w tym postępowaniu oraz w wielu wypadkach brak możliwości działania organów ochrony przyrody zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej<sup>58</sup>. Postępowanie to stanowi istotną część postępowania administracyjnego, ponieważ niejednokrotnie determinuje wydanie pozytywnej lub negatywnej decyzji głównej, gdyż postanowienia w przedmiocie uzgodnień wiążą organ główny. W skrajnym przypadku możliwe wydaje się dokonanie prokonstytucyjnej wykładni systemowej analizowanych w niniejszym opracowaniu przepisów, szczególnie przez sąd administracyjny. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę dominujące stanowisko zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, iż przedmiotowe terminy mają charakter materialny, należy wskazać, że niezbędna wydaje się w tym wypadku interwencja ustawodawcy poprzez wprowadzenie regulacji ustawowej, wyraźnie dającej możliwość przerwania biegu terminów oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez uzgadniające organy ochrony przyrody w sytuacjach tego wymagających, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. W wypadku braku reakcji ze strony ustawodawcy mogą w tym wypadku odegrać istotną rolę także sądy administracyjne, które dysponują uprawnieniem do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, gdy zależy od tego rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>59</sup>). Taka sytuacja miałaby miejsce w wypadku przekroczenia terminu przez organy uzgadniające, w wypadku gdy wynikałoby to przekroczenie z ustalenia prawdy materialnej oraz prawidłowego merytorycznie orzeczenia.

---

<sup>58</sup> Por. także postulaty *de lege ferenda*: P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 350.

<sup>59</sup> Z dnia 1 sierpnia 1997 r., Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

BOGNA CZAJKA-MARCHLEWICZ, MARTA ŻURAWIK-PASZKOWSKA

## **Postępowania w sprawie przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku przyrodniczemu – problemy praktyczne**

### **1. Uwagi wstępne**

W obowiązujących przepisach prawnych znajdziemy różne narzędzia służące ochronie cennych wartości przyrodniczych oraz przeciwdziałaniu negatywnym skutkom nieuprawnionej ingerencji człowieka w środowisko. Wśród nich istotne miejsce zajmują przepisy przewidujące odpowiedzialność karną za działania szkodzące lub mogące szkodzić środowisku. W ramach czynności podejmowanych przez organy ochrony środowiska nierzadko dochodzi do stwierdzenia działań, które oprócz tego, że mogą stać się przedmiotem stosownych postępowań administracyjnych, jednocześnie wypełniają znamiona przestępstw lub wykroczeń przeciwko środowisku. Równie często okazuje się, że nieuprawnione działania mogą stać się jedynie przedmiotem zainteresowania ze strony organów ścigania, albowiem przepisy administracyjnego prawa materialnego nie sankcjonują w jakikolwiek sposób tego typu działań i nie przyznają organom administracji publicznej kompetencji pozwalających skutecznie im przeciwdziałać. Przedstawiony w opracowaniu obszar badawczy opiera się w głównej mierze na doświadczeniach zdobytych podczas prowadzenia spraw sądowych w zakresie przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku. Stan badań analizowanego zagadnienia w odniesieniu do konkretnych spraw sądowych, został przedstawiony w odniesieniu do rozpatrywanych konkretnych zagadnień teoretycznych.

### **2. Środowisko jako przedmiot ochrony prawa karnego**

Rozważania dotyczące przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku należy zacząć od wyjaśnienia pojęcia „środowisko”. Termin ten jest jednym z podstawowych



terminów prawa ochrony środowiska i od tego, jak będzie ono interpretowane zależęć będzie zakres jego ochrony.<sup>1</sup> W art. 3 pkt. 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), zawarto definicję środowiska, przez które rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Z kolei art. 5 pkt. 20 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.) wprowadził określenie środowiska przyrodniczego, przez które należy rozumieć krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Należy stwierdzić, iż polskie prawodawstwo posługuje się pojęciem środowiska jednocześnie w znaczeniu *sensu largo* – prawo ochrony środowiska oraz *sensu stricte* – ochrona przyrody.<sup>2</sup> Jak wskazuje M. Żak rozumienie definicji środowiska poprzez zachodzące pomiędzy jego elementami/składnikami interakcje i oddziaływanie, powoduje przedmiotowe rozszerzenie tego pojęcia.<sup>3</sup> Określenie przedmiotu ochrony leży po stronie racjonalnego prawodawcy, który w ustawie umieszcza czyn, wskazując, iż jest to czyn zabroniony pod groźbą kary. Pogląd ten opiera się na nałożonym przez ustawodawcę obowiązku dbałości każdego o stan środowiska<sup>4</sup>.

Wykorzystanie przepisów przewidujących odpowiedzialność karną za działania podejmowane przeciwko dobru, jakim jest środowisko, napotyka jednak wiele problemów praktycznych, z którymi muszą mierzyć się zarówno organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, jak również organy ochrony środowiska, które z uwagi na posiadane kompetencje w stosunku do poszczególnych elementów środowiska w postępowaniach karnych i o wykroczenia, dotyczących czynów godzących w te elementy przyjmują określoną rolę procesową. Za przykład posłużyć tu mogą kompetencje regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w stosunku do obszarów chronionego krajobrazu, obszarów Natura 2000 oraz ochrony gatunkowej. Problemy te pojawiają się na różnych płaszczyznach i etapach, począwszy od skutecznego wszczęcia postępowania zmierzającego do pociągnięcia do odpowiedzialności sprawcy, ustalenia odpowiedzialnego popełnienia czynu oraz określenia roli, w jakiej w procesie karnym lub o wykroczenie może i powinien występować organ administracji publicznej.

<sup>1</sup> R. Łyżwa, *Środowisko jako przedmiot ochrony karnoprawnej*, „Prawo i Środowisko” nr 1 (65)/11, s. 41.

<sup>2</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, Wrocław 2009, wyd. 2.

<sup>3</sup> M. Żak, *Komentarz do ustawy z 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, Lex 2006.

<sup>4</sup> Art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.).

### 3. Przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku

Polskie prawo karne ochrony środowiska zostało rozlokowane w szeregu ustaw. W odniesieniu do przestępstw najważniejsze regulacje znajdują się w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, dalej: k.k. (tekst jednolity, dalej: t.j. Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.), a w odniesieniu do wykroczeń zostały rozlokowane w kilkunastu ustawach innych niż ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.), przede wszystkim w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) oraz ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2013 r., poz. 627 ze zm.).

Na szczególną uwagę zasługuje w tym zakresie art. 181 k.k., a to z uwagi na to, że z przestępstwami w nim opisanymi organy ochrony środowiska stosunkowo często spotykają się w praktyce.

Artykuł 181 § 1 k.k. przewiduje odpowiedzialność za zniszczenie w świecie roślinnym i zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Pojęcie „zniszczenia w znacznych rozmiarach” nie zostało zdefiniowane, wobec czego stwierdzenie zaistnienia tej przesłanki w praktyce będzie uzależnione od konkretnego przypadku – z jakimi roślinami czy zwierzętami mamy do czynienia, czy są one objęte ochroną, jaki wpływ na całą populację gatunku ma dane działanie. W świetle orzecznictwa SN nie tyle decyduje o tym wielkość pieniężna strat, ile ich rozmiary<sup>5</sup>. Jak wskazują J. Kaczmarek i M. Kierszka<sup>6</sup> „zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach”:

(...) w kodeksie karnym obejmuje także przypadki, w których będziemy musieli przeanalizować „rozmiar” pod kątem znaczenia roślin czy zwierząt, czyli zbadać kwestię podlegania ochronie gatunkowej i częstotliwości ich występowania.

Z kolei L. Mering<sup>7</sup> podkreśla, że:

zniszczenie świata roślinnego i zwierzęcego należy do kategorii przestępstw skutkowych. (...) Do istoty przestępstwa z art. 181 § 1 i § 4 k.k. należy ustalenie zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym, a nie tylko samo uszkodzenie. Wydaje się niezbędne, dla rozróżnienia pojęć uszkodzenia i zniszczenia, przyjęcie wypracowanej ich wykładni w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, w której zgodnie przyjmuje się, że „zniszczenie jest wyższym stopniem uszkodzenia” (...).

i dalej, że:

Szkoda w znacznych rozmiarach w zakresie przestępstw przeciwko środowisku (art. 181 § 1 i 4 k.k.) to szkoda odnosząca się do wielkości przestrzennej zagrożonego

<sup>5</sup> Por. wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III KRN 98/93, OSNKW 1993, nr 9-10, poz. 64.

<sup>6</sup> J. Kaczmarek i M. Kierszka, *Pojęcie mienia w wielkich rozmiarach*, „Prokuratura i Prawo” 2000 r., nr 3, s. 113.

<sup>7</sup> L. Mering, *Ochrona środowiska w nowym kodeksie karnym*, Gdańskie Studia Prawnicze, tom IV, styczeń 1999, s. 121.

obiekty, a nie jego wartości kwotowej. W związku z tym każdorazowo należy odnosić spowodowaną szkodę do rzeczywistej szkody w zasobach świata roślinnego i zwierzęcego na konkretnym terenie, w konkretnych realiach przestrzenno-czasowych.

K. Padrak i M. Solan<sup>8</sup> wskazują, iż „zachowanie się sprawcy przestępstwa z art. 181 § 1 i 4 k.k. zostało określone zwrotem »powoduje zniszczenie« i może oznaczać zarówno działanie, jak i zaniechanie”. Zniszczenie jest tradycyjną kategorią charakterystyczną dla przestępstw przeciwko mieniu, występującą zwykle w swoistym trójkącie – zniszczenie, uszkodzenie, uczynienie niezdatnym do użytku. W stosunku do wystąpienia istotnej szkody na obszarach Natura 2000 A. Habuda stawia tezę, iż:

(...) każdy czyn prowadzący do zniszczenia, uszkodzenia, czy istotnego zmniejszenia wartości przyrodniczej obszaru Natura 2000 automatycznie, *ex definitione*, prowadzi ku istotnej szkodzie.<sup>9</sup>

Artykuł 181 § 2 k.k. przewiduje z kolei odpowiedzialność za sprzeczne z przepisami obowiązującymi na terenie objętym ochroną niszczenie albo uszkodzenie rośliny lub zwierzęcia powodujące istotną szkodę. Wyrządzenie „istotnej szkody” jest niezbędnym warunkiem uznania danego czynu za przestępstwo z art. 181 § 2 k.k. oraz art. 187 k.k.<sup>10</sup> Istotna szkoda oznacza szkodę znaczącą przyrodniczo, niekoniecznie zaś istotną materialnie. Tak jak w przypadku szkody znacznych rozmiarów będzie tu konieczna analiza konkretnego przypadku. Przepisy kodeksu karnego nie definiują pojęcia „istotnej szkody”. W art. 115 k.k. ustawodawca nawiązuje do rozmiaru (wielkości) szkody łącząc pojęcia „znacznej szkody” i „szkody w wielkich rozmiarach” z wartościami majątkowymi. Porównując te dwa pojęcia „istotnej szkody” i „szkody w wielkich rozmiarach” pod względem językowym można stwierdzić, iż przedstawiają tą samą wartość, której jako wartość pieniężna nie da się przenieść „na relacje przyrodnicze”<sup>11</sup>. Z powyższego jednoznacznie wynika, że o istotności szkody nie mogą decydować kryteria liczbowe, które w stosunku do roślin i zwierząt trudno byłoby zdefiniować. Za istotną szkodę z pewnością powinna zostać uznana szkoda wyrządzona w stosunku do roślin i zwierząt, których dalsza egzystencja na danym obszarze chronionym jest zagrożona.

W art. 181 § 3 k.k. nie ma znaczenia miejsce popełnienia przestępstwa, istotnym jest natomiast, że musi się ono odnosić do zwierząt lub roślin pozostających pod ochroną gatunkową.

Podsumowując rozważania na temat przestępstw z art. 181 k.k. można zacytować W. Radeckiego<sup>12</sup>:

<sup>8</sup> K. Padrak i M. Solan, *Przestępstwa przeciw środowisku*, „Zamówienia Publiczne Doradca”, marzec 2010, nr 61.

<sup>9</sup> A. Habuda, *Obszar Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 221.

<sup>10</sup> A. Habuda, *op. cit.*, s. 219 i n.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> W. Radecki, *Kodeksowa koncepcja prawnokarnej ochrony środowiska w Polsce i w Niemczech*, „Przegląd Prawa Karnego” 2000, z. 20 s. 5.

Podkreślić trzeba, że „znaczne rozmiary” to określenie ujęte w kategoriach przestrzennych, a nie wartościowych; interpretacja znacznych rozmiarów jako znacznej wartości przekreślałaby intencje ustawodawcy. Podobnie „istotna szkoda” to szkoda przyrodnicza, a nie materialna. Zabicie jednego chronionego chrząszcza, jeśli takich chrząszczy jest w Polsce tylko kilkanaście, oznacza istotną szkodę w rozumieniu art. 181 § 3 [k.k.].

Jeżeli chodzi o wykroczenia, to w szczególności należy zwrócić uwagę na art. 127 i 131 u.o.o.p. Art. 127 pkt 1 przewiduje pięć typów wykroczeń skierowanych przeciwko wartościom przyrodniczym znajdującym się w: parkach narodowych; rezerwatach przyrody; w parkach krajobrazowych; obszarach chronionego krajobrazu oraz obszarach Natura 2000<sup>13</sup>. Znamiona wykroczeń z tego artykułu wyczerpuje każde umyślne naruszenie zakazów dotyczących ww. form ochrony przyrody. Szereg wykroczeń z zakresu ochrony przyrody formułuje art. 131 u.o.o.p. W praktyce RDOŚ w szczególności można spotkać się z działaniami wypełniającymi przesłanki określone w pkt. 14 tego przepisu, sankcjonującym naruszanie zakazów w stosunku do roślin, zwierząt lub grzybów objętych ochroną gatunkową bez zezwolenia lub wbrew jego warunkom. Chodzi tu zatem *de facto* o nie dopełnienie obowiązku użycia stosownego zezwolenia lub też odpowiedniego zastosowania się do niego.

## 4. Zagadnienia praktyczne

### 4.1. Krótki okres przedawnienia

Częstym problemem pojawiającym się w praktyce na gruncie prawa wykroczeń jest błędna kwalifikacja czynu sprawcy dokonywana w postępowaniu przygotowawczym przez organy ścigania, skutkująca odmową podjęcia przez nie postępowania. Wynika to przede wszystkim z niedostatecznej wiedzy i doświadczenia organów ścigania w tej skądinąd skomplikowanej materii i bagatelizowania tego typu czynów. To z kolei wymaga podjęcia przez zainteresowane sprawą organy szeregu dodatkowych czynności, co ma niebagatelny wpływ na możliwość pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności. Mając na uwadze, iż zgodnie z art. 45 § 1 k.w. karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok, a jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem dwóch lat od popełnienia czynu, przedawnienie karalności jest w przypadku wykroczeń przeciwko środowisku częstym zjawiskiem. Jak bowiem wynika z praktyki, taki czas jest zazwyczaj niewystarczający do przeprowadzenia całego postępowania, którego zwieńczeniem byłoby wydanie prawomocnego wyroku. Rozwiązanie tego problemu przynosi jednak sytuacja, w której działaniu sprawcy możemy również przypisać znamiona przestępstwa. Jak wynika z art. 10 § 1 k.w., jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, orzeka się za przestępstwo i za wykroczenie. W piśmiennictwie podkreśla się, iż taka sytuacja, jak zbieg przepisów ustawy, jest wynikiem kon-

<sup>13</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody – komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 560.

kurencji do tożsamego (tego samego) zachowania się sprawcy ocen prawnokarnych wyrażonych w odrębnych tekstach aktów prawnych, które charakteryzuje ten sam fragment zachowania się sprawcy<sup>14</sup>. Należy przez to rozumieć, iż podstawą zbiegu przepisów jest identyczność czynu, który jest przedmiotem oceny<sup>15</sup>. W takim znaczeniu zbieg przepisów ustawy jest wynikiem tego, że kilka przepisów opisuje ten sam fragment (czyn) człowieka pod innym kątem widzenia. „Jest to niejako zbieg ocen tego samego zdarzenia”<sup>16</sup>. Dzięki takiej sytuacji możliwe jest sądenie sprawcy zarówno za wykroczenie, jak i za przestępstwo, co poprzez wydłużenie terminu przedawnienia umożliwia pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności.

W tym miejscu można przytoczyć przykład sprawy o wykroczenie, które może wyczerpywać również znamiona przestępstwa przeciwko środowisku. Przedmiotowa sprawa została zainicjowana przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Obwinionemu zarzucono popełnienie wykroczenia określonego w art. 127 ust. 1 lit. b, c, e; art. 131 ust. 13 i art. 132 u.o.o.p. oraz wykroczenie z art. 194 pkt 1 p.w. Działania obwinionego polegały na zasypaniu terenu działek znaczną ilością ziemi (warstwa o miąższości ok 1,5 m.) na powierzchni ok 2000 m<sup>2</sup>. W wyniku tych prac dokonano zniszczenia roślinności szuwarowej i zasypania terenów wodno-błotnych, wbrew obowiązującym na tym terenie przepisom. Istotną kwestią w przedmiotowej sprawie było położenie terenu w granicach rezerwatu przyrody, obszarów Natura 2000 oraz parku krajobrazowego. Stwierdzono także szkodę w naturalnym korytarzu migracji ptaków, których wszystkie gatunki objęte są w Polsce ochroną gatunkową<sup>17</sup>. W przedmiotowej sprawie Sąd Rejonowy orzekł w ramach postawionych zarzutów: karę trzydziestu dni aresztu; obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego poprzez wywiezienie z działki nasypanego materiału ziemnego wraz z odpadami do macierzystej warstwy gruntu. Od niniejszego wyroku obrońca obwinionego wniósł apelację, jednakże ze względu na stwierdzenie w sprawie przedawnienia orzekania czynów obwinionego, uchylono zaskarżony wyrok i umorzono postępowanie w sprawie. W opinii RDOŚ przedmiotowa sprawa od początku nosiła jednak, ze względu na charakter i zakres dokonanych zniszczeń, przymiot szkody istotnej czym wyczerpywała znamiona przestępstwa określonego w art. 187 k.k. Tę samą kwestię zauważył Sąd Rejonowy wydający wyrok w pierwszej instancji. W związku z powyższym złożył we własnym imieniu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 181 § 1 k.k. i z art. 187 § 1 k.k. wskazując, iż z zebranego materiału dowodowego wynika, że działania sprawcy spowodowały zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, jednocześnie niszcząc wartość przyrodni-

<sup>14</sup> P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*, monografia, Lex 2011 r.

<sup>15</sup> W. Wolter, *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy*, Warszawa 1960 r., s. 39.

<sup>16</sup> A. Spotkowski, *Pomijalny (pozorny) zbieg przepisów ustawy i przestępstw*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1976 r., s. 40.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz.U. 2004, Nr 220, poz. 2237).

czą prawnie chronionego terenu, a tym samym powodując istotną szkodę. Na skutek dokonanego przez sąd zawiadomienia właściwa miejscowa prokuratura wszczęła śledztwo i następnie skierowała akt oskarżenia przeciwko sprawcy tych działań. Sprawa obecnie jest w toku.

#### **4.2. Inicjowanie postępowań karnych i postępowań o wykroczenia wobec sprawców przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku**

Ustawodawca w polskim prawie karnym wprowadził tzw. zasadę skargowości we wszczęciu postępowania sądowego. Skarga, rozumiana jako żądanie uprawnionego podmiotu, stanowi warunek wszczęcia i prowadzenia postępowania oraz rozstrzygnięcia przez sąd. Postępowanie karne i postępowanie w sprawach o wykroczenia może zostać wszczęte na żądanie uprawnionego oskarżyciela lub innego uprawnionego podmiotu (art. 14 k.p.k. i art. 8 k.p.s.w.).

Artykuł 10 § 1 w zw. z art. 45 § 1 k.p.k wskazuje, iż w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu (a takimi są przestępstwa przeciwko środowisku) uprawnionym oskarżycielem jest oskarżyciel publiczny, którym przede wszystkim jest prokurator. Inne organy państwowe mogą występować w tej roli tylko, jeśli ustawa tak stanowi i w zakresie w niej określonym. Pozostałymi stronami postępowania stają się: pokrzywdzony, który może występować również w roli oskarżyciela prywatnego i cywilnego oraz oskarżony<sup>18</sup>.

Natomiast w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, w których osoba przeciwko której wniesiono wniosek o ukaranie staje się obwinionym, uprawnienia oskarżyciela publicznego posiada policja, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 17 k.p.s.w.). Regulacja szczególna zawarta w art. 379 § 4 u.p.o.ś. przewiduje, iż w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska uprawnionymi do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione. Uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciwko środowisku<sup>19</sup> przysługują także organom Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>20</sup>, strażnikom Państwowej Straży Łowieckiej<sup>21</sup>, strażnikom Państwowej Straży Rybackiej<sup>22</sup> oraz dyrektorowi Parku Narodowego<sup>23</sup>. Statusu takiego nie przyznano regionalnym dyrektorom ochrony środowiska, jednak występowanie organu administracji publicznej w cha-

<sup>18</sup> P. Korzeniowski, *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska – zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010, s. 143.

<sup>19</sup> W. Radecki, *Oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia przeciwko środowisku*, „Prokuratura i Prawo” 2003 r., nr 3, s. 7 i n.

<sup>20</sup> Art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

<sup>21</sup> Art. 39 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo Łowieckie.

<sup>22</sup> Art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym.

<sup>23</sup> Art. 102 ustawy o ochronie przyrody.

rakterze oskarżyciela posiłkowego wiąże się z szeregiem wymogów, którym organom administracji ciężko jest sprostać. Jakkolwiek bowiem art. 17 § 3 k.p.s.w. przewiduje, iż uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują również organom administracji rządowej i samorządowej, organom kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego oraz strażom gminnym (miejskim), w praktyce przepis ten jest trudny do zastosowania. Sytuacja taka związana jest z faktem, iż organy ochrony środowiska nie mają prawnej możliwości weryfikacji niezbędnych danych, które umożliwiają nadanie właściwego biegu wnioskowi. Art. 57 k.p.s.w., w którym zawarto katalog elementów koniecznych do uwzględnienia we wniosku o ukaranie, znacznie bardziej rygorystyczne wymogi stawia przed oskarżycielem publicznym. Z tego względu organy administracji publicznej najczęściej stosują formę zgłaszania odpowiednim organom ściągania informacji o prawdopodobnym popełnieniu wykroczenia czy przestępstwa i przystępują do postępowania jako oskarżyciel posiłkowy już po zainicjowaniu postępowania przez policję.

### **4.3. Rola procesowa organów administracji publicznej w postępowaniach karnych i o wykroczenia**

Istotny problem praktyczny wynika z faktu braku szczególnej regulacji rangi ustawowej, dotyczącej możliwości występowania regionalnego dyrektora ochrony środowiska (a także dyrektora parku krajobrazowego) jako oskarżyciela posiłkowego w sprawach karnych i o wykroczenia dotyczących obszarów, nad którymi sprawuje on ustawowy nadzór, bądź w stosunku do których przysługują mu innego rodzaju kompetencje. Takie uprawnienia można jedynie domniemywać z przepisów wskazujących zakres jego kompetencji nadzorczych oraz próbować wywodzić przypisując mu rolę pokrzywdzonego w przypadku tego typu przestępstw i wykroczeń.

Instytucję pokrzywdzonego w prawie wykroczeń reguluje przepis art. 25 k.p.s.w. Rolę procesową oskarżyciela posiłkowego w k.p.k. regulują art. 53, 54 i 55<sup>24</sup>. W sytuacji chęci przyjęcia przez organ roli oskarżyciela posiłkowego ubocznego zobowiązany on jest złożyć stosowne oświadczenie, że chce działać w sprawie w charakterze oskarżyciela posiłkowego na piśmie lub do protokołu w określonym ustawowo terminie, tj. od chwili złożenia aktu oskarżenia do rozpoczęcia przewodu sądowego. W takim wypadku pokrzywdzony staje się oskarżycielem posiłkowym ubocznym przez sam fakt złożenia oświadczenia, że będzie działał w tym charakterze. Jednakże istnieją sytuacje, w których sąd może odmówić dopuszczenia do udziału w rozprawie w tym charakterze. W takiej sytuacji postanowienie sądu ma charakter wiążący i nie

<sup>24</sup> Rozróżniamy dwie kategorie oskarżycieli posiłkowych: oskarżyciel posiłkowy uboczny – to pokrzywdzony, który po wniesieniu aktu oskarżenia przez prokuratora lub po objęciu przez niego ściągania w sprawie z oskarżenia prywatnego wyraża wolę popierania oskarżenia obok oskarżyciela publicznego i popiera oskarżenie przed sądem (art. 54 § 1 k.p.k.); oskarżyciel posiłkowy substydiarny – to pokrzywdzony, który wniósł akt oskarżenia w sprawie z oskarżenia publicznego zamiast prokuratora (art. 55 k.p.k.).

przysługuje od niego środek odwoławczy<sup>25</sup>. Droga do uczestnictwa w procesie oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego przybiera formę etapów, które to rozpoczyna wydanie bądź zatwierdzenie przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania. W takiej sytuacji pokrzywdzonemu przysługuje uprawnienie do wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie do właściwego sądu rejonowego, który rozpatruje to zażalenie i uchyla zaskarżone postanowienie oraz przekazuje sprawę prokuratorowi. Następnie, jeżeli prokurator po uwzględnieniu uwag sądu rejonowego nie znajduje podstaw do wniesienia aktu oskarżenia – ponownie wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia bądź umorzenia postępowania przygotowawczego. Na ponowne postanowienie nie przysługuje zażalenie. W takiej sytuacji pokrzywdzony może w terminie 30 dni od doręczenia mu odpisu postanowienia, wnieść akt oskarżenia do sądu.

W art. 25 k.p.s.w. wskazano, iż o przesłaniu wniosku o ukaranie oskarżyciel publiczny (policja) zawiadamia ujawnionego pokrzywdzonego, wskazując sąd, do którego wniosek skierowano wraz z pouczeniem o uprawnieniach wynikających z § 3, tj. pokrzywdzony może w terminie 7 dni od zawiadomienia oświadczyć, że będzie działać obok oskarżyciela publicznego jako oskarżyciel posiłkowy uboczny. Przywołany termin ma charakter prekluzyjny – nieprzywracalny, a więc po upływie 7-dniowego terminu, uprawnienie to wygasa<sup>26</sup>. Nabycie praw strony postępowania następuje przez samo złożenie oświadczenia pokrzywdzonego o wstąpieniu do postępowania w formie pisemnej. Należy także zwrócić uwagę na regulację zawartą w art. 27 k.p.s.w., w której jest mowa o wykroczeniach ściganych na żądanie pokrzywdzonego. W takiej sytuacji pokrzywdzony – czyli ten którego dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez wykroczenie (art. 25 k.p.s.w.) – może działać jako strona w charakterze oskarżyciela posiłkowego obok oskarżyciela publicznego lub zamiast niego, samodzielnie wnosząc wniosek o ukaranie jako oskarżyciel posiłkowy. Ponadto zgodnie z dyspozycją § 2 art. 27 k.p.s.w. pokrzywdzony może samodzielnie wnieść wniosek o ukaranie jako oskarżyciel posiłkowy, jeżeli w ciągu miesiąca od powiadomienia o wykroczeniu organu uprawnionego do występowania w takich sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego nie zostanie powiadomiony o wniesieniu przez ten organ wniosku o ukaranie albo otrzyma zawiadomienie o fakcie, iż czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do wniesienia wniosku o ukaranie (art. 54 § 2 k.p.s.w.).

Właśnie na przedstawionych powyżej zasadach przywołane organy administracji publicznej najczęściej biorą udział w postępowaniach sądowych. Regionalny dyrektor ochrony środowiska, jako organ administracji rządowej na mocy przepisów ustawy o ochronie przyrody sprawuje nadzór nad obszarami Natura 2000 oraz rezerwatami przyrody. Wykroczenia i przestępstwa, powodujące szkodę w środowisku

<sup>25</sup> E. Targońska, *Postępowanie karne dla radców prawnych*, Wyd. Gaskor, Wrocław 2011, s. 39–41.

<sup>26</sup> T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia – Komentarz do art. 26, WKP 2012 r.*, wyd. 5.



przyrodniczym objętym na mocy obowiązujących przepisów prawa tymi właśnie formami ochrony przyrody, dają w ocenie tych organów podstawy do uważania się przez nie za pokrzywdzonych w tego typu sprawach, reprezentując w tym zakresie Skarb Państwa. Konstrukcja przepisów daje podstawy do twierdzenia, że organ administracji, którego ustawowe kompetencje skupiają się na ochronie w imieniu Skarbu Państwa, zasobów przyrodniczych objętych formami ochrony przyrody jako reprezentant w tym zakresie Skarbu Państwa, staje się pokrzywdzonym w przypadku działań, które godzą w te zasoby. Wszak odpowiada on za niepogorszony stan tych wartości – wartości, które jak już wyżej zostało powiedziane, stanowią dobro wspólne. Dlatego zdaniem autorek, uzyskanie statutu pokrzywdzonego powinno zależeć wyłącznie od określonego stanu faktycznego i ustawowych kompetencji danego organu w stosunku do wartości będących przedmiotem ochrony prawnokarnej, a nie od decyzji organu procesowego. Przyjmowanie przez sąd odmiennego stanowiska, a mianowicie, że w przypadku szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym nie ma poszkodowanego, prowadziłoby do wykluczenia z udziału w tego typu sprawach kręgu podmiotów, które z mocy prawa powołane zostały właśnie do podejmowania działań w celu ochrony tych obszarów i zapobiegania wyrządzaniu w nich szkód. Trzeba bowiem podkreślić, iż inicjowanie przez RDOŚ postępowań karnych przeciwko osobom powodującym szkody w środowisku naturalnym, a następnie czynny udział w tych postępowaniach, przyczynia się do skutecznego pociągnięcia tych osób do odpowiedzialności, ale także wywiera duży wpływ na odbiór społeczny tego typu działań i niewątpliwie pełni rolę prewencyjną.

Jednak jak wynika z praktyki, nie wszystkie sądy podzielają pogląd, iż regionalny dyrektor ochrony środowiska może korzystać ze statusu pokrzywdzonego, a następnie oskarżyciela posiłkowego. Problem taki wyniknął na kanwie postępowania w sprawie o wykroczenia określone w art. 127 pkt. 1 lit. b, c, e u.o.o.p. (umyślne naruszenie zakazów obowiązujących w rezerwatach przyrody, parkach krajobrazowych i obszarach Natura 2000) oraz art. 131 pkt 13 tejże ustawy (zabijanie zwierząt, niszczenie roślin lub grzybów lub niszczenie siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów). Inicjatorem przedmiotowego postępowania był właśnie regionalny dyrektor ochrony środowiska. W przedmiotowej sprawie na etapie instancji odwoławczej Sąd Okręgowy „przesądził, że RDOŚ nie jest oskarżycielem posiłkowym”, jednocześnie twierdząc, że:

(...) w przypadku wykroczeń z ustawy o ochronie przyrody rodzajowym przedmiotem ochrony jest przyroda. Są to zatem dobra o charakterze ogólnym. Przepisy te chronią jednak ubocznie prawo ludzi do korzystania z przyrody, w tym wód, w tym na obszarach chronionych, w stanie takim, w jakim powinny się one znajdować zgodnie z przepisami, a zatem pokrzywdzonym może być np. właściciel lub posiadacz określonego terenu, któremu działanie sprawcy wykroczenia takie korzystanie z przyrody uniemożliwia. W niniejszej sprawie RDOŚ nie jest taką osobą, a jedynie organem z zakresu ochrony przyrody. Sam fakt uprawnienia RDOŚ do nadzoru nad obszarami Natura 2000 nie oznacza, że chronione powyższymi przepisami dobro tego organu

zostało zagrożone lub naruszone przez czyny objęte wnioskiem o ukaranie. W tym stanie rzeczy RDOŚ nie jest w sprawie pokrzywdzonym, a więc nie może działać jako oskarżyciel posiłkowy.

W sprawie tej sprzeciw budzi nie tylko samo stanowisko sądu co do przysługiwania RDOŚ statusu oskarżyciela posiłkowego, albowiem ma on jako niezawisły organ prawo swobodnej oceny spraw poddanych pod jego osąd, co formalne aspekty tego rozstrzygnięcia. Sąd odmówił organowi statusu pokrzywdzonego i oskarżyciela posiłkowego w trakcie trwania rozprawy odwoławczej, czego następstwem była odmowa doręczenia RDOŚ rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem. Zamknęło to temu organowi drogę do kwestionowania tego stanowiska w trybie przewidzianym prawem. Zdaniem auterek działanie sądu uznać należy za sprzeczne z zasadą konstytucyjnej sprawiedliwości proceduralnej i budzi poważne wątpliwości co do legalności. Jako ciekawostkę wypada podać, iż w innej sprawie karnej o czyn określony w art. 188 k.k. oraz art. 90 ustawy Prawo budowlane, rozpatrywanej przez ten sam wydział odwoławczy sądu okręgowego, w której jako pokrzywdzony i zarazem oskarżyciel występował RDOŚ, sąd nie dopatrywał się braku tego przymiotu po stronie organu ochrony środowiska. Szczęśliwie można zatem, przynajmniej na razie, mówić o odosobnionym stanowisku sędziego, nie zaś określonej linii orzeczniczej.

#### **4.4. Ustalenie sprawcy przestępstwa lub wykroczenia przeciwko środowisku**

Kryteria odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa/wykroczenia przeciwko środowisku powinny opierać się zarówno o kryteria podmiotowe jak i przedmiotowe. Kryterium podmiotowe określa sprawcę, natomiast przedmiotowe wskazuje etap/stadium jego działania. W praktyce łączne rozpatrywanie tych przesłanek nastęrcza istotnych problemów i to już w początkowym stadium, polegających na wskazaniu sprawcy czynu. Jak wynika z obserwacji wskazanie winy – odpowiedzialności sprawcy czynu powinno przebiegać przez pryzmat oceny społecznej szkodliwości. Ocena ta powinna być dokonana każdorazowo przez sędziego, jako proces konkretyzacji i indywidualizacji działania sprawcy, w oparciu o ramy wskazane przez ustawodawcę<sup>27</sup>. Dlatego też opinia sędziego uzależniona powinna być zarówno od spełnienia przesłanek formalnych, jak i od negatywnej oceny zaistniałych faktów, które spełniają warunki penalizacji danego czynu<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> L. Mering, *Spoleczna szkodliwość przestępstw przeciwko środowisku*, Warszawa 2010, s. 352.

<sup>28</sup> (red.) K. Buchała, A. Zoll, (aut.) K. Buchała, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzynkiewicz, W. Wróbel, Wyd. Zakamycze Kraków 1998, s. 20.

Negatywna ocena zachowania/zjawiska z punktu widzenia społecznej szkodliwości (społecznego niebezpieczeństwa) jest kwestią podstawową i pierwotną dla pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej.<sup>29</sup>

Jednakże zderzenie teorii z praktyką często wykazuje odmienne relacje. Niewątpliwie jest to związane ze specyfiką dokonywanych działań i możliwością zbadania ich genezy oraz skutków jakie mogą wywołać.

Zarówno w kodeksie karnym, jak i ustawach szczególnych, określających odpowiedzialność karną za przestępstwa i wykroczenia popełnione przeciwko środowisku, określenie sprawcy czynu budzi duże problemy interpretacyjne. Z treści przepisu art. 181 k.k. można wywnioskować, iż sprawcą czynu jest podmiot, który powoduje zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym. Dlatego też w stosunku do niego należałoby prowadzić postępowanie. Przestępstwa, których typizacji dokonuje ustawodawca, mają charakter powszechny, więc dopuścić się ich może każdy podmiot zdalny do ponoszenia odpowiedzialności karnej<sup>30</sup>. Z tak sformułowanej tezy nie da się konkretnie wywnioskować, „kto”. G. Bogdan w komentarzu do art. 181 k.k. idzie dalej, twierdząc, iż dla bytu czynów zabronionych nie mają znaczenia ewentualne uprawnienia właścicielskie sprawcy w stosunku do będących przedmiotem bezpośredniego działania roślin i zwierząt. Sprawca-właściciel nie jest wyłącznym dysponentem chronionego dobra prawnego, zatem nie można mówić o legalności zachowania sprawcy<sup>31</sup>.

W przypadku wykroczeń, o których była mowa wyżej pojawia się problem, gdy inwestor, z którego inicjatywy, na którego polecenie lub, za wiedzą którego dzieją się nieuprawnione działania, sam fizycznie tych działań nie podejmuje (zleca je osobom trzecim). Na gruncie k.w. nie ma mowy o sprawstwie kierowniczym oraz sprawstwie polecającym. W k.w. nie ma odpowiednika art. 18 k.k., dlatego też tego rodzaju zachowania traktowane są jako pomocnictwo lub podżeganie.

Można w tym miejscu wskazać na przykład, w którym obwinionemu zarzucano popełnienie wykroczenia z art. 127 ust. 1 pkt. c u.o.o.p. polegającego na umyślnym usunięciu bez zezwolenia żywych pędów egzemplarzy rokitnika zwyczajnego. W przedmiotowej sprawie inwestor-obwiniony, zobligowany był do uzyskania odstępstwa od zakazów obowiązujących wobec gatunku objętego ścisłą ochroną prawną – rokitnika zwyczajnego *Hippophae rhamnoides*. Zgodnie z dyspozycją art. 56 ust. 2 u.o.o.p regionalny dyrektor ochrony środowiska wydał decyzję zezwalającą wnioskodawcy, zgodnie z przedłożonym wnioskiem, na zbiór w celu przesadzenia osobników rokitnika oraz zniszczenie siedlisk ww. gatunku w zakresie i pod warunkami określonymi w ww. decyzji. Na skutek przeprowadzonej przez RDOŚ kontroli, na podstawie dyspozycji art. 65 ust. 7 u. o. o. p., stwierdzono niezgodność przeprowadzonych

<sup>29</sup> L. Mering, *Społeczna szkodliwość przestępstw przeciwko środowisku*, Warszawa 2010, s. 352.

<sup>30</sup> G. Bogdan, *Kodeks karny. Część szczególna*, tom II, *Komentarz do art. 117–277 k.k. – komentarz do art. 181 k.k.*

<sup>31</sup> *Ibidem*.

prac z wydaną decyzją i przepisami ustawy m.in.: krzewy zostały poddane cięciom, obejmującym nie tylko usuwanie martwych pędów, ale również obcięcie żywych gałęzi; ustalono, iż wykonawca nie uzyskał wymaganego przepisami art. 56 ust. 1 pkt 1 u.o.o.p. zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na uszkodzenie krzewów rokitnika; stwierdzono brak krzewów rokitnika na powierzchni 400m<sup>2</sup>. Na skutek zebranego materiału dowodowego sąd zważył, iż uwzględniając pojęcie winy umyślnej należy stwierdzić, że przesłanka ta warunkuje przypadki dopuszczalności postawienia zarzutu popełnienia czynu zabronionego, przewidzianego przepisem art. 127 u.o.o.p, czego konsekwencją jest to, że potencjalnemu sprawcy należy w takiej sytuacji udowodnić nie tylko, że znał ograniczenia obowiązujące w stosunku do konkretnego obiektu przyrodniczego, ale przede wszystkim to, że celowo je naruszył bądź, przewidując możliwość uszkodzenia rośliny, na to się godził. Jednocześnie sąd stwierdził, iż całość zebranego w sprawie materiału dowodowego nie daje możliwości przypisania żadnej konkretnej osobie, w tym obwinionemu, umyślnego, osobistego działania ukierunkowanego na niszczenie rokitnika zwyczajnego. W związku z powyższym sąd umorzył postępowanie przeciwko obwinionemu, uzasadniając, iż nie ma podstaw, aby na gruncie prawa wykroczeń przyjmować możliwość posługiwania się konstrukcją sprawstwa kierowniczego i sprawstwa polecającego. Zgodnie z art. 5§1 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w., nie dające się usunąć wątpliwości sąd rozstrzygnął na korzyść obwinionego. W przedstawionym przypadku zaistniała bardzo istotna kwestia – wątpliwości co do osoby sprawcy czynu. Było to spowodowane faktem, iż inwestor posługiwał się wykonawcą – przeprowadzenie prac wskazanych w decyzji RDOŚ zlecił innym osobom.

## 5. Zakończenie

Przedmiot ochrony, taki jak środowisko naturalne, należy chronić skutecznie<sup>32</sup>. Instrumentem prawnym, który powinien umożliwiać osiągnięcie tego celu, są sankcje karne. Niewątpliwie, jak wynika z obserwacji, stosowanie wyłącznie sankcji karnych nie daje oczekiwanego rezultatu. W dużej mierze skuteczna ochrona środowiska zależy od świadomości ekologicznej społeczeństwa. Połączenie tych dwóch zależnych od siebie relacji dałoby możliwość stworzenia zadawalającego poziomu ochrony środowiska. Stosunek człowieka do otaczającego go świata przyrodniczego powinien być postrzegany jako system wartości i wspólne dobro<sup>33</sup>, którego nieprzestrzeganie

<sup>32</sup> Należy wnioskować o tym z zapisów art. 174 ust. 2 TWE, w którym wskazuje się, iż wspólna polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska, ma prowadzić do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony, poprzez określenie ram prawnych w poszczególnych ustawodawstwach krajowych. Istotną rolę w tym zakresie należy przypisać Dyrektywie 2008/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.Urz. UE L 328).

<sup>33</sup> Art. 1 Konstytucji RP – szerzej: W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym – studium prawnoporównawcze*, monografie Lex 2013 r., s. 106-107.

nieuchronnie łączy się z poniesieniem konsekwencji. Ponadto, jak wskazuje S. Żółtek, stosowanie represji karnych przyczyni się do poprawy skuteczności przepisów w zakresie ochrony środowiska oraz pozytywnie wpłynie na szerzenie świadomości społecznej „prośrodowiskowej” oraz wzbudzi powszechną krytykę przestępstw przeciwko środowisku.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> S. Żółtek, *Prawnokarna ochrona środowiska*, [w:] *Europejskie prawo karne*, (red.) A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz, Warszawa 2012, s. 376-377.

JERZY JAMIOŁKOWSKI

## Status prawny wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

### 1. Uwagi wstępne

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, stosownie do art. 386 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>, zwanej dalej p.o.ś., zaliczane są do instytucji ochrony środowiska. Ze względu na fakt, że ochrona środowiska jest dziedziną wymagającą ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych<sup>2</sup>, niezbędnym było stworzenie spójnego systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (zwane dalej: wojewódzkimi funduszami), wraz z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, stanowią obecnie 17 wzajemnie niezależnych podmiotów, wyposażonych w osobowość prawną, które pełnią funkcję głównego elementu systemu finansowego wspierania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce.

Fundusze ekologiczne realizują pomoc finansową w formie zwrotnej i bezzwrotnej. Finansowanie zwrotne stanowi główną formę dofinansowania zadań proekologicznych przez te podmioty i jest realizowane głównie poprzez udzielanie oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

W myśl art. 401 p.o.ś., przychodami Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych, a także mogą nimi być dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity, dalej: t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

<sup>2</sup> Zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 757.

i wpływy pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Przychodami Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy mogą być też środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz przychody z tytułu emisji obligacji własnych oraz inne przychody związane z działalnością tych funduszy.

Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa w zakresie określonym w odrębnych ustawach.

Zgodnie z art. 400q ust. 1 p.o.ś., Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności.

W myśl ust. 2 cyt. artykułu, Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze prowadzą gospodarkę finansową w sposób zapewniający pełne wykorzystanie środków pochodzących z Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi, przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną.

Podstawą gospodarki finansowej Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy jest roczny plan finansowy (art. 400q ust. 3 p.o.ś.).

Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze wzmocniają powiązania z lokalnymi samorządami oraz rozszerzają możliwości finansowania przedsięwzięć ekologicznych przez różne sektory gospodarki. W ostatnich latach wydatki Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy na zadania proekologiczne w skali kraju systematycznie rosną, przekraczając średnio 7 mld zł rocznie. Dzięki działaniom funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej udało się zdecydowanie poprawić stan polskiego środowiska naturalnego. Ograniczono emisję pyłów, wsparto program budowy oczyszczalni ścieków, radykalnie ograniczono emisję szkodliwych substancji do środowiska, stworzono system gospodarowania odpadami oraz wzmocniono ochronę przyrody. Działaniom inwestycyjnym towarzyszą również, wspierane finansowo przez te fundusze, angażujące wiele grup społecznych, różnorodne projekty w dziedzinie edukacji ekologicznej<sup>3</sup>.

Krajowy system finansowania ochrony środowiska, oparty na funduszach ekologicznych, zyskał międzynarodowe uznanie, w tym Komisji Europejskiej, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Banku Światowego. Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej odegrały też wielką rolę w absorpcji środków pomocowych z Unii Europejskiej, szczególnie w okresie przedakcesyjnym i jako

<sup>3</sup> Źródło: <https://www.wfosigw.pl/strona-glowna/finansowanie-ochrony-srodowiska>. Materiały opracowane przez NFOŚiGW na Konferencję Klimatyczną COP19 w Warszawie (The system of financing environmental protection in Poland Climate Change Conference 2013 COP 19 in Warsaw) nt. „Finansowania ochrony środowiska w Polsce”, (streszczenie), s. 5.

wsparcie finansowe dla programów „starej” perspektywy finansowej z budżetu Unii Europejskiej na lata 2004–2006 oraz budżetu 2007–2013<sup>4</sup>.

Najistotniejsze pod względem rozmiaru finansowego i członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest pełnienie przez Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze roli instytucji wdrażającej dla priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) w latach 2007–2013. Program Infrastruktura i Środowisko stanowi obecnie jedno z najważniejszych źródeł finansowania ochrony środowiska w Polsce. Z budżetu POIiŚ, przekraczającego 28 mld euro, w latach 2007–2013, na inwestycje w zakresie ochrony środowiska przeznaczono ponad 5 mld euro<sup>5</sup>.

Liczba i wartość projektów, a także osiągnięte efekty, udowodniły w minionych ponad dwóch dekadach, instytucjonalną zdolność funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej do wdrażania i finansowania zróżnicowanej palety zadań i programów, a tym samym potwierdziły sprawność całego systemu. Dzięki absorpcji środków unijnych w kolejnej perspektywie budżetowej Unii Europejskiej 2014–2020 – działalność tych funduszy powinna zapewnić polskiej gospodarce i jednostkom samorządu terytorialnego impuls rozwojowy na nadchodzące lata<sup>6</sup>.

Właśnie ze względu na tak istotną rolę, jaką pełnią wojewódzkie fundusze w systemie finansowania ochrony środowiska w Polsce, warto jest zwrócić uwagę na status prawny tych podmiotów, tym bardziej, że zagadnienie to było przedmiotem wielu wątpliwości prawnych i budziło liczne kontrowersje na poziomie instytucjonalnym i ustrojowym, wymuszając wręcz określone działania legislacyjne, których zadaniem było usunięcie istniejących wątpliwości interpretacyjnych i ustalenie w sposób jednoznaczny pozycji prawnej wojewódzkich funduszy oraz prawidłowe umiejscowienie tych podmiotów w krajowym systemie finansowania ochrony środowiska.

## 2. Geneza wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Uwagi historyczne

Pierwszym w Polsce funduszem celowym o charakterze ekologicznym był Fundusz Gospodarki Wodnej<sup>7</sup>, którego powstanie przewidywał art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne<sup>8</sup>. Zasady tworzenia i wykorzystania funduszu gospodarki wodnej oraz organu właściwego w tych sprawach, stosownie do art. 56 ust. 2 pkt 3 cyt. ustawy, określała w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 1976 r. w sprawie zasad tworzenia i wykorzystania Funduszu Gospodarki Wodnej,<sup>9</sup> na szczeblu wojewódzkim

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>7</sup> Zob. A. Hołuj, *Wybrane instytucje i instrumenty finansowe w ochronie środowiska naturalnego*, „Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 5/2006, s. 27-28.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 230.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 28, poz. 167.



fundusz ten dysponował przekazanymi na jego rzecz środkami w wysokości 70%, natomiast pozostałe 30% obligatoryjnie odprowadzano do Centralnego Funduszu Gospodarki Wodnej.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały utworzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>10</sup> (Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm.), zwanej dalej: uokś.

Podstawa prawna utworzenia tych podmiotów wiązała się genetycznie z art. 87 ust. 1 tej ustawy, który pierwotnie stanowił, iż: Tworzy się Fundusz Ochrony Środowiska.

Do 30 czerwca 1989 r. fundusze gospodarki wodnej i fundusze ochrony środowiska prowadziły swoją działalność odrębnie w formie funduszy centralnych oraz właściwych, co do rodzaju funduszy wojewódzkich. Nowelizacja ustawy u.o.k.ś. oraz ustawy Prawo wodne w kwietniu 1989 r. spowodowała, że od 1 lipca 1989 r. fundusze te zostały połączone. Powstał, posiadający osobowość prawną, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na szczeblu centralnym, zaś na szczeblu regionalnym zostały utworzone wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej<sup>11</sup>.

Na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy Prawo wodne<sup>12</sup>, rozdziałowi 2 w dziale V ustawy u.k.o.ś., z dniem 1 lipca 1989 r. nadano nowe brzmienie, zgodnie z którym art. 87 ust. 1 i 2, zyskał następującą treść:

- 1) Tworzy się Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „Narodowym Funduszem”, oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwane dalej „wojewódzkimi funduszami”.
- 2) Narodowy Fundusz posiada osobowość prawną.

Natomiast art. 88 ust. 2 i ust. 3 stanowiły, iż:

- 2) Dysponentami wojewódzkich funduszy są właściwe rady narodowe stopnia wojewódzkiego.
- 3) Środkami wojewódzkich funduszy administrują terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego, zgodnie z planami uchwalonymi przez rady narodowe.

Artykuł 88 ust. 3 został skreślony z dniem 27 maja 1990 r. przez art. 26 pkt 4 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm.

<sup>11</sup> A. Hołuj, *op. cit.*, s. 28.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 26, poz. 139.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 34, poz. 198.

Z powyższych przepisów wynikało zatem, że byt prawny wojewódzkich funduszy w rzeczywistości rozpoczął się od dnia 1 lipca 1989 r., od którego to dnia podmioty te zaczęły funkcjonować jako fundusze celowe.

Kolejna nowelizacja ustawy dokonana od dnia 3 czerwca 1993 r. ustawą z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy Prawo wodne<sup>14</sup>, rozdziałowi 2 w dziale V u.o.k.ś., ponownie nadała nowe brzmienie, zgodnie z którym art. 87 ust. 1 i 2 stanowił, iż:

- 1) Tworzy się Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „Narodowym Funduszem”, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwane dalej „wojewódzkimi funduszami”, oraz gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwane dalej „gminnymi funduszami”.
- 2) Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze posiadają osobowość prawną.

Oznaczało, to, że od dnia 3 czerwca 1993 r. wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zaczęły funkcjonować jako osoby prawne.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>15</sup>, w art. 1 pkt 60 z dniem 1 stycznia 1998 r. dokonała nowelizacji u.o.k.ś. poprzez m.in. dodanie w art. 87 po ust. 2 ust. 3-10 w brzmieniu:

- 3) Nadzór nad działalnością Narodowego Funduszu sprawuje Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.
- 4) Uchwała Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka, w drodze decyzji, organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty otrzymania uchwały.
- 5) Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, może wstrzymać jej wykonanie.
- 6) W sprawach stwierdzenia nieważności uchwały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 i Nr 104, poz. 515 oraz z 1997 r. Nr 75, poz. 471, Nr 106, poz. 679 i Nr 114, poz. 739) stosuje się odpowiednio.
- 7) Przepisy ust. 4-6 stosuje się odpowiednio do wojewódzkich funduszy, z tym że organem nadzoru jest wojewoda.
- 8) Decyzja wojewody stwierdzająca nieważność uchwały jest ostateczna.
- 9) Po upływie terminu wskazanego w ust. 4 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu lub wojewódzkiego funduszu. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.
- 10) W przypadku, o którym mowa w ust. 9, wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały należy do sądu administracyjnego.

---

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 40, poz. 183.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 133, poz. 885.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. dokonano kolejnej istotnej nowelizacji u.o.k.ś. ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa<sup>16</sup>.

Na mocy przepisów zmieniających obok dotychczas funkcjonujących: Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, utworzono powiatowy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Natomiast przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska dotyczące powiatów miały być stosowane odpowiednio do miast na prawach powiatu.

Przepis art. 87 ust. 1 u.o.k.ś., na mocy art. 36 pkt 20 lit. a ustawy nowelizującej otrzymał następującą treść:

Tworzy się Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „Narodowym Funduszem”, wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwany dalej „wojewódzkim funduszem”, powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwane dalej „powiatowymi funduszami”, oraz gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwane dalej „gminnymi funduszami”.

Utrata mocy u.o.k.ś. nastąpiła na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>17</sup>, z dniem 1 października 2001 r., a więc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>18</sup>.

W pierwotnym tekście p.o.ś. – art. 400 uzyskał następujące brzmienie:

1) Na zasadach określonych ustawą działają Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „Narodowym Funduszem”, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwane dalej „wojewódzkimi funduszami”, powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwane dalej „powiatowymi funduszami”, oraz gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwane dalej „gminnymi funduszami”. Ilekroć w ustawie jest mowa o „funduszach”, rozumie się przez to Narodowy Fundusz, wojewódzki fundusz, powiatowy fundusz i gminny fundusz.

2) Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze mają osobowość prawną i w rozumieniu ustawy o finansach publicznych są odpowiednio państwowym funduszem celowym oraz wojewódzkimi funduszami celowymi.

3) Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności.

Zasadnicze zmiany w odniesieniu do pozycji prawnej wojewódzkich funduszy wprowadziła obszerna nowelizacja p.o.ś., dokonana ustawą z dnia 20 listopada

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

<sup>18</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw<sup>19</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.

W uzasadnieniu ustawy zmieniającej podkreślono, że nowelizacja p.o.ś. wynika z potrzeby dostosowania istniejącego systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym form organizacyjno-prawnych instytucji ochrony środowiska, do rozwiązań zawartych w projektowanej ustawie o finansach publicznych oraz ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, reformujących finanse publiczne państwa.

Na mocy ustawy nowelizującej z dniem 1 stycznia 2010 r. działające dotychczas w sektorze finansów publicznych:

- 1) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- 2) wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

– stały się odpowiednio państwową osobą prawną i samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wyżej wymienione osoby prawne przejęły całość zadań przekształcanych funduszy celowych, a także ich nazwy.

Zdaniem twórców projektu ustawy, przekształcenie państwowego i wojewódzkich funduszy celowych, działających w obszarze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w państwową i samorządowe osoby prawne, było konieczne ze względu na brak możliwości realizacji istotnych społecznie zadań ustawowych w dotychczasowej formie organizacyjno-prawnej i stanowiło gwarancję:

- 1) uniknięcia perturbacji organizacyjnych i opóźnień mogących wystąpić w związku z reformą finansów publicznych w zakresie wdrażania programów bezzwrotnej pomocy zagranicznej w obszarze środowiskowym;
- 2) prawidłowej i terminowej realizacji zobowiązań nałożonych na Polskę postanowieniami Traktatu Akcesyjnego i wynikających z dyrektyw Unii Europejskiej;
- 3) utrzymania w sektorze środowiska kadr legitymujących się odpowiednim stażem i doświadczeniem we wdrażaniu projektów, w tym projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych;
- 4) zapewnienia „stałej odtwarzalności” środków przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej poprzez zwroty kwot udzielonych pożyczek<sup>20</sup>.

Na mocy art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, art. 400 p.o.ś. uzyskał następujące brzmienie:

- 1) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „Narodowym Funduszem”, jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 215, poz. 1664.

<sup>20</sup> Zob.: Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw, Sejm RP VI kadencji, nr druku: 1776, (<http://www.sejm.gov.pl>); (<http://www.senat.gov.pl>).

pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240)<sup>21</sup>.

- 2) Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwane dalej „wojewódzkimi funduszami”, są samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy, o której mowa w ust. 1.

Przepisy ustawy zmieniającej p.o.ś. wprowadziły też zmianę w odniesieniu do nadzoru nad zgodnością z prawem uchwał podejmowanych przez rady nadzorcze wojewódzkich funduszy. Od dnia 1 stycznia 2010 r. nadzór ten, stosownie do art. 400r p.o.ś., sprawowany był przez zarządy województw.

Zmiana p.o.ś., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., na mocy ustawy nowelizującej z dnia 20 listopada 2009 r., wprowadziła szereg regulacji odnoszących się do funkcjonowania systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce, skupiając się przede wszystkim na usprawnieniu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Unormowania dotyczące wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej miały mniej zdecydowany charakter i sprowadziły się właściwie do przyjęcia przepisu art. 400 ust. 2 p.o.ś., nadającego wojewódzkim funduszom charakter samorządowych osób prawnych. Takie rozwiązanie było świadomym rozwiązaniem przyjętym podczas procedowania projektu. Ponieważ nie istnieje ustawowa definicja samorządowej osoby prawnej, w codziennej praktyce pojawiły się stanowiska interpretujące rozszerzająco intencje ustawodawcy, kwalifikując wojewódzkie fundusze jako wojewódzkie samorządowe osoby prawne bądź też wprost jako wojewódzkie jednostki organizacyjne. Pomimo próby jednolitej interpretacji dokonanej przez Ministerstwo Środowiska (autora przyjętych zmian)<sup>22</sup>, spory dotyczące formy prawnej wojewódzkich funduszy nie ustały, stąd też pojawiła się pilna potrzeba wprowadzenia poprawek do ustawy p.o.ś. w zakresie funkcjonowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Oczekiwane zmiany wprowadziła ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska,<sup>23</sup> która z dniem 31 maja 2011 r. zmieniła m.in. art. 400 p.o.ś., poprzez dodanie ustępu 3 o następującej treści:

- 3) Wojewódzkie fundusze nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).

Według autorów nowelizacji wprowadzenie tej zmiany miało na celu zlikwidowanie wątpliwości prawnych w kwestii statusu prawnego wojewódzkich funduszy oraz jednoznaczne umiejscowienie wojewódzkich funduszy w krajowym systemie

<sup>21</sup> Obecnie istnieje ujednolicona wersja tej ustawy: t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>22</sup> Zob. Stanowisko Ministerstwa Środowiska w sprawie interpretacji zapisów ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, pismo znak: DPOIŚIs-791-100001/4492/10/71, z dnia 27 stycznia 2010 r.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 99, poz. 569.

finansowania ochrony środowiska, pozwalając na zachowanie jego integralności, co powinno poprawić warunki prowadzenia spójnej polityki ekologicznej w skali kraju<sup>24</sup>.

Nowelizacja p.o.ś., o której wyżej mowa, doprecyzowała przepisy określające formę prawną wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Po wejściu w życie nowelizacji, z przepisów p.o.ś. jednoznacznie bowiem wynika, że wojewódzkie fundusze są samorządowymi osobami prawnymi, utworzonymi w celu wykonywania zadań publicznych, które wykraczają poza katalog zadań województwa.

Ustawa nowelizująca dokonała też istotnej zmiany w zakresie nadzoru nad zgodnością z prawem uchwał podejmowanych przez rady nadzorcze wojewódzkich funduszy. Do dnia 30 maja 2011 r., zgodnie z art. 400r ust. 10 p.o.ś., nadzór ten był sprawowany przez zarządy województw, zaś od wejścia w życie znowelizowanych przepisów, kompetencje nadzorcze w rozważanym zakresie przejęli ponownie wojewodowie, tak jak to funkcjonowało do dnia 31 grudnia 2009 r.

Ustawodawca przywrócił prowadzenie nadzoru przez wojewodę, uzasadniając to koniecznością zapewnienia zgodności i jednolitości w rozważanym zakresie, w stosunku do istniejącego systemu nadzoru nad uchwałami podejmowanymi przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego funkcjonujące na terenie danego województwa. Pełnienie nadzoru przez wojewodów, w ocenie autorów nowelizacji, jest bowiem rozwiązaniem sprawdzonym, gdyż było prowadzone przez wojewodów od chwili powstania funduszy do 31 grudnia 2009 r., zaś przywrócenie tego stanu stanowi dodatkowy element kontroli państwa nad wydatkowaniem środków publicznych przeznaczonych na ochronę środowiska<sup>25</sup>.

### **3. Ewolucja statusu prawnego wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej**

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej od chwili swego powstania, a więc od 1 lipca 1989 r. do dnia 2 czerwca 1993 r. funkcjonowały jako fundusze celowe, bez osobowości prawnej, podporządkowane wojewodom, a więc w istocie rzeczy stanowiły wyodrębniony rachunek bankowy, którym mógł dysponować organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Z dniem 3 czerwca 1993 r. wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, na mocy ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. nowelizującej u.o.k.ś., uzyskały osobowość prawną, a więc od tego dnia wojewódzkie fundusze zaczęły funkcjonować jako państwowe osoby prawne, ponieważ ich mienie stanowiło wyodrębnioną część mienia Skarbu Państwa, przysługującemu wojewódzkiemu funduszowi jako jednostce organizacyjnej mającej status funduszu celowego i będącego jednocześnie państwową osobą prawną.

<sup>24</sup> Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, Sejm RP VI kadencji, nr druku: 3758 [<http://www.sejm.gov.pl>]; [<http://www.senat.gov.pl>].

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Na mocy art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administracje publiczną<sup>26</sup>, dotychczasowe wojewódzkie fundusze, których siedziby znajdowały się w miastach niebędących z dniem 1 stycznia 1999 r. siedzibami władz samorządów województw, zostały włączone z tym dniem do dotychczasowego wojewódzkiego funduszu, którego siedzibą było miasto będące siedzibą władz samorządu województwa. W ten sposób zamiast dotychczasowych 49 wojewódzkich funduszy zaczęło egzystować 16 wojewódzkich funduszy, a więc odpowiednio do liczby nowo powstałych w wyniku reformy administracyjnej województw.

Na podstawie art. 43 ust. 2 cyt. ustawy reformującej, wojewódzkie fundusze znajdujące się w miastach będących siedzibą władz samorządu województwa z dniem 1 stycznia 1999 r. przejęły majątek połączonych w ten sposób funduszy i wstąpiły w prawa i obowiązki dotychczasowych wojewódzkich funduszy. Przejęcie majątku nastąpiło zarówno w odniesieniu do aktywów, jak i pasywów.

Należy jednak zaznaczyć, że wbrew pojawiającym się interpretacjom w odniesieniu do znaczenia i konsekwencji przepisu art. 43 ust. 2 cyt. ustawy, samorządy województw nie przejęły majątku wojewódzkich funduszy, w szczególności ich majątku ruchomego i nieruchomego. Samorządy województw przejęły bowiem tylko prawa i obowiązki wynikające ze zobowiązań i należności z tytułu opłat i kar, tj. środki pieniężne, pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. na rachunkach bankowych dotychczasowego urzędu wojewódzkiego i dotychczasowego wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska, służących do gromadzenia i redystrybucji wpływów z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i za wprowadzanie w nim zmian<sup>27</sup>.

Wojewódzkie fundusze, chociażby ze względu na swoją nazwę, pełnione funkcje i powiązania organizacyjne, choć należało zaliczyć do kategorii wojewódzkich jednostek organizacyjnych, ponieważ realizowały zadania wyodrębnione z budżetu województwa na obszarze województwa, to jednak nie wchodziły one do grupy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, a więc podporządkowanych samorządowemu województwu. Próby przypisania wojewódzkim funduszom statusu wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych były źródłem licznych sporów, kontrowersji, błędnych stanowisk, różnych interpretacji, co znalazło m.in. swój wyraz w literaturze oraz orzecznictwie.

Zagadnienie prawidłowo określonego i ustalonego statusu prawnego wojewódzkich funduszy było związane z wieloma problemami natury praktycznej, dotyczącymi np.:

- 1) problematyki zakazu jednoczesnego pełnienia funkcji kierownika wojewódzkiej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy oraz wykonywania

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

<sup>27</sup> Zob. R. Marchewka, *Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej: zagadnienia administracyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, z. 1-2, s. 43.

- mandatu radnego województwa i wiążąca się z tym konieczność podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego;
- 2) możliwości zastosowania do członków zarządu wojewódzkich funduszy przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>28</sup>, zwaną dalej: ustawą kominową;
  - 3) prawidłowości wykonywania obowiązków statystycznych, a w tym dokonania zmiany cech objętych wpisem do Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej oraz wydawania zaświadczeń o numerze identyfikacyjnym REGON, uwzględniających żądane cechy;
  - 4) realizacji obowiązków podatkowych, a w tym możliwości zwolnienia od opodatkowania podatkiem dochodowym dotacji otrzymywanych od wojewódzkich funduszy, czy też zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych w przypadku pożyczek udzielanych przez wojewódzkie fundusze;
  - 5) obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez członków zarządów wojewódzkich funduszy na podstawie art. 27c w związku z art. 47 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>29</sup>;
  - 6) ustalenia podmiotu realizującego obowiązki pracodawcy dla członków zarządów wojewódzkich funduszy;
  - 7) określenia zakresu uprawnień nadzorczych zarządów województw wobec wojewódzkich funduszy itp.

W tym miejscu, ze względu m.in. na główny temat opracowania, warto jest poświęcić kilka uwag pojęciu „fundusze celowe”, które w systemie prawa finansowego stanowią jedną z podstawowych i najstarszych instytucji. Z punktu widzenia konstrukcji prawnej fundusz celowy stanowi wyodrębnienie dochodów i przeznaczenie ich na określone w przepisach zadania. W doktrynie podkreśla się, że istotę funduszu celowego stanowi związanie dochodów pochodzących ze ściśle określonych źródeł z wydatkami na określone cele. Na podstawie tak ogólnie opisanego pojęcia można wyróżnić trzy elementy konstrukcji prawnej funduszu celowego:

- 1) wyodrębnienie dochodów;
- 2) określenie rodzajów wydatków;
- 3) wyodrębnienie organizacyjno-prawne i rachunkowe<sup>30</sup>.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>31</sup>, zaliczała fundusze celowe do sektora finansów publicznych jako jedną z form organizacyjno-prawnych jednostek tego sektora, definiując je w sposób dogmatyczny w art. 22 ust. 1 w sposób następujący:

---

<sup>28</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.

<sup>29</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

<sup>30</sup> Por. B. Kucia-Guściora, *Status prawny funduszy celowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXVI, z. 4, 2004, s. 6 oraz cytowana tam literatura.

<sup>31</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.



Funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań.

Fundusze celowe mogły zatem powstawać wyłącznie w drodze ustawy<sup>32</sup>, zaś źródłem ich przychodów były dochody publiczne, a wydatki funduszy przeznaczone były na realizację wyodrębnionych zadań. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych przewidywała dwie formy istnienia funduszu celowego: mógł on działać jako osoba prawna, albo stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Podstawą gospodarki funduszy celowych były roczne plany finansowe, zaś wydatki funduszu celowego mogły być dokonywane, co do zasady tylko w ramach posiadanych środków finansowych. Fundusz celowy, który realizował zadania wyodrębnione z budżetu państwa, ustawa określała mianem: państwowego funduszu celowego, a fundusz realizujący zadania gminy, powiatu lub województwa – był określany przez ustawę jako gminny, powiatowy lub wojewódzki fundusz celowy.

W literaturze zwraca się uwagę na fakt, że zaproponowana przez wyżej przywołaną ustawę o finansach publicznych definicja funduszu celowego spowodowała, że od 1 stycznia 1999 r., a więc od dnia wejścia tej ustawy w życie, niemożliwe było powoływanie nowych funduszy celowych. Sformułowanie: „funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy” miało bowiem stanowić swoistą „zaporę” dla tworzenia nowych funduszy. Jednak ze względu na ogólne zasady legislacji, a w tym zasadę równej mocy prawnej każdej ustawy czy też zasadę *lex posteriori derogat legi priori*, efektywność zamierzeń ustawodawcy w tym zakresie należy ocenić jako dość iluzoryczną, ponieważ hipotetyczna ustawa powołująca nowy fundusz mogła w konkretnym przypadku uchylić zastrzeżenia wynikające z ustawy o finansach publicznych<sup>33</sup>.

Regulacja prawna funduszy celowych zawarta w ustawie z dnia 16 listopada 1998 r. o finansach publicznych, pozwalała na dokonanie klasyfikacji funduszy celowych na fundusze, do których ma zastosowanie ustawa o finansach publicznych oraz na te, które powstały po 1 stycznia 1999 r., do których ustawa ta nie ma zastosowania, mimo że fundusze te zaliczane są do sektora finansów publicznych<sup>34</sup>.

Z powyższym unormowaniem wiąże się także istotna dla omawianej tematyki okoliczność, iż ustawa o finansach publicznych nie mogła stanowić samoistnej podstawy prawnej do powołania funduszu celowego, ponieważ warunki funkcjonowania

<sup>32</sup> Konsekwencją przyjętej na gruncie omawianej ustawy o finansach publicznych definicji funduszu celowego była także klauzula wyłącznie ustawowego umocowania tego funduszu, co oznaczało m.in., że niemożliwym było powołanie funduszu celowego na podstawie aktów prawnych niższego rzędu niż ustawa, a więc np. przepisów prawa miejscowego.

<sup>33</sup> Zob. B. Kucia-Guściora, *op. cit.*, s. 7.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 7.

funduszu oraz podstawy prawne jego działalności musiały być uregulowane w odrębnej ustawie<sup>35</sup>.

Większość ustaw powołujących do życia fundusze celowe określa w sposób jednoznaczny czy są to państwowe fundusze celowe, czy też samorządowe. Przepisy tych ustaw często odsyłają wprost do ustawy o finansach publicznych. Tak też było w przypadku wojewódzkich funduszy, ponieważ art. 400 ust. 2 obowiązującej od 1 października 2001 r. ustawy p.o.ś. wyraźnie stanowił, iż Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze mają osobowość prawną i w rozumieniu ustawy o finansach publicznych są odpowiednio państwowym funduszem celowym oraz wojewódzkimi funduszami celowymi.

Powiązanie zatem działalności wojewódzkich funduszy z ustawą o finansach publicznych powoduje, że fundusze te funkcjonują jako jednostki sektora finansów publicznych, których celem jest wykonanie zadań wyodrębnionych z budżetu, a wynikających wprost z ustawy, stanowiącej podstawę ich powołania.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>36</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2006 r., miała zapewnić konsolidację finansów publicznych oraz efektywniejsze instrumenty zarządzania finansami publicznymi m.in. w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej,<sup>37</sup> i nie powieliła już niepraktycznej definicji funduszu celowego, zawartej w art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r., lecz podała w art. 29 ust. 1 bardziej syntetyczną i odpowiadającą zasadom legislacji definicję, zgodnie z którą:

Funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań z zastrzeżeniem ust. 9.

Pozostałe regulacje, odnoszące się do funduszy celowych, zostały w nowej ustawie o finansach publicznych, co do zasady, powtórzone.

Status prawny wojewódzkich funduszy w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2009 r., a więc przed zasadniczą nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw<sup>38</sup>, można było więc określić następująco:

- 1) wojewódzkie fundusze mają osobowość prawną uzyskaną na podstawie ustawy p.o.ś.;
- 2) prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności;
- 3) powiązanie działalności wojewódzkich funduszy z ustawą o finansach publicznych powoduje, że funkcjonują one jako jednostki sektora finan-

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>37</sup> Por. L. Lipiec, *Komentarz do art. 1 ustawy o finansach publicznych*, Komentarz LEX/el 2008.

<sup>38</sup> Ustawa ta weszła w życie, co do zasady, z dniem 1 stycznia 2010 r.

- sów publicznych, których celem jest wykonywanie zadań wyodrębnionych z budżetu, a wynikających wprost z ustawy, stanowiącej podstawę ich powołania;
- 4) są wojewódzkimi funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, będąc jednocześnie państwowymi osobami prawnymi, a nie wojewódzkimi osobami prawnymi<sup>39</sup>;
  - 5) wojewódzkie fundusze nie są ani wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, ani też wojewódzkimi samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>40</sup>;
  - 6) od strony organizacyjnej wojewódzkie fundusze są to wyposażone w osobowość prawną instytucje ochrony środowiska, które łączą z zarządami województw więzi organizacyjno-prawne;
  - 7) od strony funkcjonalnej wojewódzkie fundusze stanowią wyodrębnione i samodzielne jednostki organizacyjne, które działają w sferze niezależnej od organów wojewódzkiej administracji samorządowej;
  - 8) organy wojewódzkich funduszy nie są organami administracji publicznej, w szczególności dlatego, że nie działają w formach władczych i nie stanowią aktów administracyjnych;
  - 9) nadzór prawny nad uchwałami rad nadzorczych wojewódzkich funduszy sprawowany jest przez wojewodów;
  - 10) uprawnienia nadzorcze samorządów województw i jego organów oraz Ministra Środowiska w stosunku do wojewódzkich funduszy uregulowane są ściśle w p.o.ś., a więc nie mogą być interpretowane rozszerzająco;
  - 11) samorząd województwa i jego organy nie są „organem zarządzającym” jednostką organizacyjną, jaką jest wojewódzki fundusz, zaś pracodawcą członków zarządu wojewódzkiego funduszu jest sam wojewódzki fundusz, a nie zarząd województwa.

Tak jak wcześniej było to już podkreślone, ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw, dokonała istotnych zmian w odniesieniu do pozycji prawnej wojewódzkich funduszy. Z dniem 1 stycznia 2010 r. na mocy zmienionego art. 400 ust. 2 p.o.ś., wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zyskały status samorządowych osób prawnych w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Dokonane przekształcenie wojewódzkich funduszy z wojewódzkich funduszy celowych w samorządowe osoby prawne, przy jednoczesnym braku ustawowej definicji samorządowej osoby prawnej, spowodowało pojawienie się licznych wątpliwości, co do właściwej interpretacji pozycji prawnej i statusu wojewódzkich funduszy.

<sup>39</sup> Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 26 lipca 2004 r., sygn. akt: II SA/Op 115/04.

<sup>40</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

W wielu województwach samorządowych doszło do sporów pomiędzy organami tych województw a wojewódzkimi funduszami na temat prawidłowego rozumienia statusu prawnego wojewódzkich funduszy w kontekście prób traktowania wojewódzkich funduszy jako wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 lipca 2010 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym wojewódzkie fundusze nie są tworzone przez województwo, lecz w drodze ustawy, jak również województwa nie wyposażają ich w majątek. Nie są to zatem wojewódzkie jednostki organizacyjne (w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa), gdyż wojewódzkie fundusze stanowią osobny twór organizacyjny, wyposażony w osobowość prawną i funkcjonujący obok tych jednostek<sup>41</sup>.

Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2012 r.<sup>42</sup>, oddalającym skargę kasacyjną Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2011 r.<sup>43</sup>, argumentując, iż należy zgodzić się ze stanowiskiem przedstawionym w wyroku Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym pojęcie wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej określa ustawa o samorządzie województwa, która w art. 8 ust. 1 stanowi, że w celu wykonywania zadań województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, przy czym do żadnej z określonych w tej ustawie wojewódzkich jednostek organizacyjnych nie można zaliczyć wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zdaniem Sądu przesądza o tym podstawa utworzenia i zasady organizacji wojewódzkiego funduszu, a także zakres działań określony w ustawie Prawo ochrony środowiska. W konsekwencji Sąd stwierdził, że wskazany fundusz jest samorządową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych i nie można uznać, że wojewódzkie fundusze są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, a mienie wojewódzkiego funduszu jest własnością samorządową oraz, że organem założycielskim funduszu jest właściwy marszałek województwa.

Na usprawiedliwienie pojawiających się poglądów, że wojewódzkie fundusze są wojewódzkimi osobami prawnymi w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa, można wskazać wspomniany już brak ustawowej definicji samorządowej osoby prawnej. Pewną niekonsekwencję legislacyjną ustawodawcy, który najpierw w znowelizowanych od 1 stycznia 2010 r. przepisach ustawy p.o.ś. wzmocnił kompetencje nadzorcze zarządów województw poprzez przekazanie im w art. 400r ust. 10 p.o.ś. nadzoru nad zgodnością z prawem uchwał podejmowanych przez rady nadzorcze wojewódzkich funduszy, aby od 31 maja 2011 r., w wyniku kolejnej nowelizacji p.o.ś., nadzór ten ponownie przekazać wojewodom, tak jak to odbywało się do dnia 31 grudnia 2009 r. Także pozostawienie dotychczasowej nazwy: „województkie fundusze

<sup>41</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 lipca 2010 r., sygn. akt: II SA/OI 345/10.

<sup>42</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt: II GSK 1912/11.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2011 r., sygn. akt: II SA/Wa 452/11.

ochrony środowiska i gospodarki wodnej” oraz powiązanie statusu wojewódzkiego funduszu jako „samorządowej osoby prawnej w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych”, właśnie z przepisami tej ustawy, która zlikwidowała państwowe i samorządowe (w tym wojewódzkie) fundusze celowe jako osoby prawne<sup>44</sup>, pośrednio mogło świadczyć o zamiarach ustawodawcy silniejszego przypisania wojewódzkich funduszy do sfery działalności samorządów terytorialnych. Dodatkowym argumentem potwierdzającym powyższą konstatację, jest również przeniesienie kompetencji w zakresie nadawania statutów wojewódzkich funduszy z Ministra Środowiska na sejmiki województw<sup>45</sup>.

Zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., sektor finansów publicznych tworzą m.in. „inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego”. Z kolei, w myśl art. 10 cyt. ustawy, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej i państwowe fundusze celowe stosują zasady gospodarki finansowej określone w tej ustawie, zaś do jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 8-14, a więc także do samorządowych osób prawnych, działających na podstawie odrębnych ustaw stanowiących podstawę ich utworzenia, przepisy tej ustawy stosuje się odpowiednio.

Odpowiednie stosowanie zasad gospodarki budżetowej przez państwowe lub samorządowe osoby prawne, utworzone na podstawie ustaw odrębnych w celu wykonywania zadań publicznych oznacza, że reguły określone w ustawie o finansach publicznych znajdują zastosowanie wówczas, gdy kwestii związanych z gospodarką finansową nie regulują w sposób odmienny lub szczególnie ustawy odrębne, stanowiące podstawę funkcjonowania danej jednostki<sup>46</sup>.

W myśl art. 30 ustawy o finansach publicznych, samorządowe osoby prawne są tworzone na podstawie odrębnych ustaw, a podstawą ich gospodarki finansowej jest

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, stanowiła w art. 4 ust. 1, iż sektor finansów publicznych tworzą m.in. państwowe i samorządowe fundusze celowe. Nowa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zlikwidowała możliwość tworzenia i funkcjonowania samorządowych funduszy celowych, zaś państwowe fundusze celowe pozbawione zostały osobowości prawnej, a ich funkcjonowanie możliwe jest wyłącznie w formie wyodrębnionego rachunku bankowego.

<sup>45</sup> Art. 416 ust. 3 p.o.ś., obowiązujący do dnia 31 grudnia 2009 r., stanowił, iż: „szczegółową organizację i tryb działania wojewódzkiego funduszu określa statut nadany, na wniosek wojewody, przez ministra właściwego do spraw środowiska; projekt statutu opracowuje wojewoda”. Z kolei, zgodnie z obowiązującym art. 400p p.o.ś., „organizację wewnętrzną wojewódzkich funduszy, szczegółowy tryb działania ich organów oraz sposób udzielania pełnomocnictw określają statuty wojewódzkich funduszy nadawane, w drodze uchwały, przez sejmiki województw”.

<sup>46</sup> Por. L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 10 ustawy o finansach publicznych*, Komentarz ABC 2011.

plan finansowy, sporządzany zgodnie z ustawami o ich utworzeniu, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych.

W celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych, co do statusu prawnego wojewódzkich funduszy, ustawodawca z dniem 31 maja 2011 r., dodał do art. 400 p.o.ś. ustęp 3 o treści:

Wojewódzkie fundusze nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).

Zmiana ta z pewnością była potrzebna, ponieważ do czasu wejścia w życie tego unormowania, pozycję prawną wojewódzkich funduszy w sporach dotyczących wzajemnych relacji pomiędzy nimi a samorządami województw i ich organami oraz prawnego usytuowania wojewódzkich funduszy jako instytucji ochrony środowiska, stanowiących główny element systemu finansowego wspierania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce, dość często musiały wyznaczać i ustalać wyroki sądów administracyjnych, co nie jest sytuacją normalną i pożądaną w demokratycznym państwie prawa.

Ustawowa regulacja, o której wyżej mowa, nie tylko doprecyzowała przepisy określające formę prawną wojewódzkich funduszy, ale też pozwoliła na jednoznaczne ustalenie zakresu praw i obowiązków członków zarządów wojewódzkich funduszy, wskazując m.in., że:

- 1) do członków zarządów wojewódzkich funduszy nie ma zastosowania art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierownikami wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych;
- 2) nie ma podstaw prawnych do umieszczenia wojewódzkich funduszy w wykazie samorządowych jednostek organizacyjnych województwa, co nierzadko się zdarzało;
- 3) członków zarządu wojewódzkich funduszy nie dotyczy obowiązek składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym, nałożony na kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członków organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną, wynikający z art. 27c w związku z art. 47 ustawy o samorządzie województwa;
- 4) członkowie zarządu wojewódzkich funduszy nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>47</sup>, tzw. ustawy lustracyjnej. Nie można ich bowiem przypisać do żadnej kategorii podmiotów wskazanych w art. 4 tej ustawy, a w szczególności do osób wymienionych w pkt. 17, 24 i 32;

<sup>47</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1388.

- 5) pracodawcą członków zarządu wojewódzkiego funduszu jest sam wojewódzki fundusz, a nie zarząd województwa, ponieważ zgodnie z art. 31 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>48</sup>, za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką, albo inna wyznaczona do tego osoba<sup>49</sup>;
- 6) nie ma możliwości zwolnienia od opodatkowania podatkiem dochodowym dotacji otrzymywanych od wojewódzkich funduszy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 129 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>50</sup>, zgodnie z którym wolne od podatku dochodowego są dotacje, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, otrzymane z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 7) nie można uznać, że wojewódzkie fundusze są samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>51</sup>, tzw. ustawy kominowej.

Warto podkreślić, że zgodnie z art. 1 pkt 11 ustawy kominowej w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2010 r.<sup>52</sup>, ustawa ta miała zastosowanie do funduszy celowych, utworzonych na mocy odrębnych ustaw, a więc także do wojewódzkich funduszy. Oznaczało to, że stosownie do art. 2 pkt 3 i pkt 4 cyt. ustawy, jej reżimem objęci byli członkowie zarządów wojewódzkich funduszy oraz główni księgowi tych funduszy. Po nowelizacji p.o.ś. i zmianie statusu prawnego wojewódzkich funduszy, które z dniem 1 stycznia 2010 r. stały się samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, uzasadnionym jest stanowisko, iż wojewódzkie fundusze nie są samorządowymi jednostkami organizacyjnymi w rozumieniu art. 1 pkt 3 ustawy kominowej<sup>53</sup>. Fundusze te powstały bowiem z mocy

<sup>48</sup> T.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

<sup>49</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, uznaje się, że pomimo powoływania kierownika danej jednostki organizacyjnej przez organ zewnętrzny, tak jak to odbywa się w przypadku wojewódzkich funduszy, pracodawcą takiego kierownika nie jest ten organ, lecz kierowana przez tego kierownika jednostka organizacyjna.

<sup>50</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

<sup>51</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.

<sup>52</sup> Art. 1 pkt 11 ustawy kominowej został uchylony przez art. 46 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241) z dniem 1 stycznia 2011 r.

<sup>53</sup> Takie stanowisko przedstawił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 lipca 2010 r., sygn.. akt: II SA/OI 345/10. W uzasadnieniu wyroku Sąd zaznaczył, że „skoro jednakże ustawodawca dokonując z dniem 1 stycznia 2010 r. zmiany ustawy p.o.ś. w zakresie zmiany statusu prawnego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy, nie dostosował nowej regulacji do zapisów ustawy kominowej, to nie jest rolą Sądu zastępowanie w tej materii ustawodawcy i rozciąganie zapisów ustawy kominowej na utworzone samorządowe osoby prawne – wojewódzkie fundusze w drodze wykładni rozszerzającej”.

samej ustawy, a nie w wyniku utworzenia ich przez organ samorządu województwa, zaś majątek funduszy nie stanowi majątku województwa i nie powstał z tego majątku. Ustawodawca, zresztą jednoznacznie doprecyzował pozycję prawną wojewódzkich funduszy w rozważanym zakresie poprzez wprowadzenie do p.o.ś. z dniem 31 maja 2011 r. wskazanej wyżej regulacji, zgodnie z którą wojewódzkie fundusze nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Ustawa kominowa w art. 1 wytycza zakres swojego obowiązywania, wskazując katalog podmiotów zobowiązanych do jej stosowania. Stosownie do art. 1 pkt 3 tej ustawy, ma ona zastosowanie m.in. do samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w pkt 4, 6 i 7, tzn. nie są odpowiednio: jednoosobowymi spółkami prawa handlowego utworzonymi przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego; spółkami prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji; spółkami prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt 4-6, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.

Uwzględniając zatem przytoczone przepisy, orzecznictwo oraz fakt, że w okresie obowiązywania uchylonego art. 1 pkt 11 ustawy kominowej, nie budziło wątpliwości uznanie, iż przepis art. 1 pkt 3 tej ustawy odnosi się do samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które zostały utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, należy uznać, że zarówno członkowie zarządów wojewódzkich funduszy, a więc prezesi i ich zastępcy, jak i główni księgowi tych funduszy, w obecnym stanie prawnym, nie są objęci dyspozycją art. 2 pkt 3 i 4 ustawy kominowej.

W kontekście analizowanych zagadnień dotyczących statusu prawnego wojewódzkich funduszy, na uwagę zasługuje również przepis art. 400j ust. 4 p.o.ś., wprowadzony nowelizacją p.o.ś. z dniem 1 stycznia 2010 r., zgodnie z którym:

Funkcji członka zarządu wojewódzkiego funduszu nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej lub samorządowej, członkostwem w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, członkostwem w radach nadzorczych spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, a także z mandatem posła, senatora lub radnego jednostki samorządu terytorialnego.

W pierwotnym brzmieniu ustawy p.o.ś., obowiązującym do pierwszego dnia po wyborach do sejmików następnej kadencji, tj. do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 132 lit. b ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>54</sup>, art. 415 ust. 2 stanowił, iż:

Funkcji członka zarządu Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej lub samorządowej, a także z członkostwem w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa.

<sup>54</sup> Dz.U. Nr 113, poz. 954 ze zm.



Istniejące w owym czasie wątpliwości, co do pozycji prawnej wojewódzkich funduszy, wiązały się z konkretnymi problemami pojawiającymi się np. na tle obowiązującego zakazu jednoczesnego pełnienia funkcji kierownika wojewódzkiej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy oraz wykonywania mandatu radnego województwa i wiążąca się z tym konieczność podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego<sup>55</sup>.

W celu m.in. wyeliminowania powyższych wątpliwości, od dnia 13 listopada 2006 r. tj. w pierwszym dniu po wyborach do sejmików województw następnej kadencji, przepis art. 415 ust. 2 uzyskał nowe brzmienie:

Funkcji członka zarządu Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej lub samorządowej, a także z członkostwem w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa; funkcji członka zarządu wojewódzkich funduszy nie można łączyć również z mandatem radnego województwa.

Od 1 stycznia 2010 r. powyższą regulację zastąpił przywołany wyżej przepis art. 400j ust. 4 p.o.ś., z tym, że przepis ten na mocy art. 22 ustawy zmieniającej p.o.ś., w zakresie zakazu łączenia funkcji członka zarządu wojewódzkiego funduszu z mandatem posła lub senatora, radnego gminy lub powiatu, stosuje się od kadencji następującej po kadencji, w trakcie której ustawa zmieniająca weszła w życie.

Ewolucja i utrwalanie się pozycji prawnej wojewódzkich funduszy jako samorządowych osób prawnych w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych pozwala na stwierdzenie, że wojewódzkie fundusze można określić mianem instytucji ochrony środowiska mających osobowość prawną wynikającą z ustawy p.o.ś., będących osobami prawnymi o charakterze hybrydowym, których nie można zakwalifikować do jakiegokolwiek innej kategorii jednostek sektora finansów publicznych<sup>56</sup>.

#### **4. Nadzór nad działalnością wojewódzkich funduszy**

Dla prawidłowej oceny statusu prawnego wojewódzkich funduszy celowym jest również przeprowadzenie analizy uprawnień nadzorczych nad działalnością wojewódzkich funduszy, przysługujących różnym podmiotom, zgodnie z upoważnieniem ustawowym.

W ramach przedmiotowej analizy zasadnym jest ustalenie podmiotów uprawnionych do nadzoru nad działalnością wojewódzkich funduszy oraz zakresu tego nadzoru z uwzględnieniem dwóch reżimów prawnych, tj.: do 31 grudnia 2009 r. oraz od 1 stycznia 2010 r.

<sup>55</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt: OSK 1581/04.

<sup>56</sup> Wojewódzkie fundusze nie należą też do kategorii instytucji gospodarki budżetowej w rozumieniu art. 9 pkt 6 oraz art. 26 ustawy o finansach publicznych, bowiem takie jednostki są tworzone w szczególności przez ministra (a nie przez ustawę), mają organ założycielski, a osobowość prawną uzyskują nie na mocy ustawy, lecz z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego.

#### **4.1. Nadzór nad działalnością wojewódzkich funduszy według stanu obowiązującego do dnia 31 grudnia 2009 r.**

##### **4.1.1. Nadzór od strony zgodności z prawem podejmowanych uchwał**

Nadzór prawny nad działalnością wojewódzkich funduszy sprawowali wojewodowie, stosownie do art. 419 ust. 6 ustawy p.o.ś.

Nadzór ten należało rozumieć jako nadzór nad „wszelką działalnością”, z którą związane jest podejmowanie uchwał, co oznaczało, że wojewodowie sprawowali nadzór od strony zgodności z prawem podejmowanych uchwał zarówno przez rady nadzorcze jak i zarządy wojewódzkich funduszy<sup>57</sup>.

Uchwała rady nadzorczej sprzeczna z prawem była nieważna. O nieważności uchwały w całości lub części orzekał wojewoda w trybie określonym w art. 419 ust. 3 w związku z art. 419 ust. 6 p.o.ś., co powinno nastąpić w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania uchwały. Wojewoda, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, mógł też wstrzymać jej wykonanie (art. 419 ust. 4 p.o.ś.).

W myśl art. 414 ust. 1 pkt 9 lit. b p.o.ś., rady nadzorcze wojewódzkich funduszy były zobowiązane do składania m.in. wojewodzie – do dnia 30 kwietnia każdego roku kalendarzowego – sprawozdania z działalności wojewódzkich funduszy.

Wojewodowie do dnia 14 listopada 2008 r., stosownie do art. 413 ust. 6a p.o.ś., posiadali też uprawnienie do odwoływania członków rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu, jeżeli przestali oni pełnić funkcje, o których mowa w ust. 5 pkt 1-4 art. 413 p.o.ś.<sup>58</sup>

Uchwały zarządów wojewódzkich funduszy objęte były nadzorem i kontrolą rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, stosownie do art. 414 ust. 1 pkt 8 p.o.ś.

Uchwały organów wojewódzkiego funduszu objęte były również nadzorem i kontrolą sądów administracyjnych na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

Zgodnie bowiem z art. 419 ust. 7 p.o.ś., po upływie terminu, o którym mowa w ust. 3, (14 dni), organ nadzoru nie mógł we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały wojewódzkiego funduszu. Organ ten mógł jedynie zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, który także mógł wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania uchwały.

<sup>57</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2005 r., sygn. akt: OSK 1302/04.

<sup>58</sup> Art. 413 ust. 6a p.o.ś. z dniem 15 listopada 2008 r. został zmieniony przez art. 144 pkt 46 lit. b) ustawy 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).

#### 4.1.2. Nadzór ministra właściwego do spraw środowiska

Zgodnie z art. 416 ust. 3 p.o.ś., szczegółową organizację i tryb działania wojewódzkiego funduszu określał statut nadany na wniosek wojewody przez ministra właściwego do spraw środowiska; projekt statutu opracował wojewoda.

Minister Środowiska był więc upoważniony do sprawowania szczególnego nadzoru instytucjonalnego i organizacyjnego poprzez możliwość kształtowania i dokonywania zmian w statucie – podstawowym dokumencie organizacyjnym wojewódzkich funduszy.

Zgodnie z art. 411a ust. 1 p.o.ś., wojewódzkie fundusze mogły nabywać udziały lub akcje w spółkach, jeżeli statutowym lub ustawowym przedmiotem działalności tych spółek była ochrona środowiska i gospodarka wodna. Z kolei, w myśl ustępu 2 cyt. artykułu, wojewódzkie fundusze mogły obejmować udziały lub akcje w spółkach innych niż określone w ust. 1 wyłącznie w zamian za nieściągalne wierzytelności, wynikające z umów zawartych z tymi funduszami.

Stosownie zaś do 411a ust. 3 p.o.ś., objęcie, nabycie lub zbycie udziałów lub akcji w spółkach oraz objęcie, nabycie lub zbycie obligacji przez wojewódzkie fundusze, których emitentem był podmiot inny niż Skarb Państwa, wymagało zgody ministra właściwego do spraw środowiska.

Ustęp 4 cyt. artykułu stanowił, że zarządy wojewódzkich funduszy były zobligowane do przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw środowiska raz w roku, nie później niż do dnia 30 czerwca, informacji o posiadanych udziałach, akcjach i obligacjach.

Minister właściwy do spraw środowiska, stosownie do art. 414 ust. 4a p.o.ś., określał w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki wynagradzania członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady, kierując się przepisami o wynagradzaniu członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa oraz wysokością rocznych przychodów i wydatków tych funduszy.

Z dniem 15 listopada 2008 r. minister właściwy do spraw środowiska zyskał uprawnienie do odwoływania członków rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu, jeżeli przestali oni pełnić funkcje, o których mowa w ust. 5 pkt 1-4 art. 413 p.o.ś. (art. 413 ust. 6a p.o.ś.).

Zgodnie z art. 417 ust. 1 p.o.ś., minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określał w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady gospodarki finansowej Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy.

Minister właściwy do spraw środowiska posiadał również uprawnienie do uzyskiwania od zarządów województw, nie później niż do dnia 31 maja, informacji o działalności wojewódzkich funduszy za ubiegły rok (art. 421 ust. 2 p.o.ś.), a także uprawnienie do uzyskiwania od Zarządu Narodowego Funduszu, nie później niż do dnia 30 czerwca, zbiorczej informacji o działalności wojewódzkich funduszy za ubiegły rok (art. 421 ust. 2a p.o.ś.).

Z kolei, w myśl art. 421 ust. 1 p.o.ś., minister właściwy do spraw środowiska przedstawiał Radzie Ministrów, nie później niż do 31 sierpnia, informacje o działalności Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy za ubiegły rok, w tym informację o posiadanych udziałach, akcjach i obligacjach.

#### 4.1.3. Nadzór zarządów województw

Zarządy województw nie sprawowały w sensie prawnym nadzoru nad działalnością wojewódzkich funduszy, ale zgodnie z art. 414 ust. 1 pkt 9 lit. b p.o.ś., rady nadzorcze wojewódzkich funduszy były zobligowane do przedstawiania w terminie do 30 kwietnia każdego roku sprawozdań z działalności wojewódzkich funduszy m.in. zarządom województw.

Z kolei, w myśl art. 421 ust. 2 p.o.ś., zarządy województw były zobowiązane do przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw środowiska, sejmikowi województwa oraz Narodowemu Funduszowi, nie później niż do dnia 31 maja, informacji o działalności wojewódzkich funduszy za ubiegły rok.

Uprawnienia nadzorcze zarządów województw wobec wojewódzkich funduszy w szerokim rozumieniu tego pojęcia (*sensu largo*) były ściśle określone w p.o.ś. i do katalogu tych uprawnień należały uprawnienia dotyczące:

- ustalania wysokości wynagradzania członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady (art. 414 ust. 4b p.o.ś.);
- powoływania i odwoływania na wnioski rad nadzorczych członków zarządów wojewódzkich funduszy (art. 415 ust. 1 pkt 2 p.o.ś.);
- uzyskiwania przez zarządy województw od rad nadzorczych wojewódzkich funduszy w terminie do 30 kwietnia każdego roku – sprawozdań z działalności wojewódzkich funduszy (art. 414 ust. 1 pkt 9 lit. b p.o.ś.).

#### 4.1.4. Nadzór sejmików województw

Sejmiki województw, podobnie jak zarządy województw, nie sprawowały w sensie prawnym nadzoru nad działalnością wojewódzkich funduszy. Jednak ustawodawca, w myśl art. 421 ust. 2 p.o.ś., co wyżej zostało wskazane, zobligował zarządy województw, do przedstawiania m.in. sejmikom województw, nie później niż do dnia 31 maja, informacji o działalności wojewódzkich funduszy za ubiegły rok.

Wykładnia celowościowa przytoczonego wyżej przepisu świadczy zatem o tym, iż *ratio legis* tego unormowania była związana z potrzebą przekazania określonej wiedzy organowi stanowiącemu województwa samorządowego, co korespondowało ze statusem wojewódzkich funduszy jako wojewódzkich funduszy celowych.

Do szeroko rozumianych uprawnień nadzorczych sejmików województw wobec wojewódzkich funduszy należały uprawnienia w zakresie powoływania składu rad nadzorczych wojewódzkich funduszy. Zgodnie z przepisem art. 413 ust. 6 p.o.ś., członków rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu, uwzględniając stanowisko pod-

miotów, o których mowa w ust. 5, powoływał i odwoływał sejmik województwa, z zastrzeżeniem ust. 6a.

#### 4.1.5. Nadzór Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz posiadał uprawnienia nadzorcze w stosunku do wojewódzkich funduszy poprzez swoje kompetencje do:

- 1) przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw środowiska oraz ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, w celu uzgodnienia wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy (art. 414 ust. 2 pkt 1 p.o.ś.);
- 2) uchwalania raz na cztery lata wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy, do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego pierwszy rok objęty tą strategią (art. 414 ust. 2 pkt 2 p.o.ś.);
- 3) uchwalania raz na cztery lata strategii działania Narodowego Funduszu, wynikającej ze wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy, do dnia 30 września roku poprzedzającego pierwszy rok objęty tą strategią (art. 414 ust. 2 pkt 2a p.o.ś.);
- 4) opiniowania planów działalności wojewódzkiego funduszu przed ich zatwierdzeniem przez radę nadzorczą wojewódzkiego funduszu, do dnia 15 października każdego roku, na rok następny (art. 414 ust. 3 pkt 2 p.o.ś.);
- 3) opiniowania list przedsięwzięć priorytetowych wojewódzkiego funduszu w zakresie finansowania przedsięwzięć z udziałem środków niepodlegających zwrotowi pochodzących z Unii Europejskiej, przed ich zatwierdzeniem przez radę nadzorczą wojewódzkiego funduszu, do dnia 30 czerwca każdego roku (art. 414 ust. 3 pkt 3 p.o.ś.);
- 4) przedstawiania przez Zarząd Narodowego Funduszu ministrowi właściwemu do spraw środowiska, nie później niż do dnia 30 czerwca, zbiorczej informacji o działalności wojewódzkich funduszy za ubiegły rok, stosownie do art. 421 ust. 2a p.o.ś.;
- 5) uzyskiwania od zarządów województw, nie później niż do dnia 31 maja, informacji o działalności wojewódzkich funduszy za ubiegły rok.

#### 4.1.6. Nadzór właściwych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej

Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej ze względu na swoją właściwość miejscową posiadali uprawnienia nadzorcze w stosunku do wojewódzkich funduszy poprzez swoje kompetencje do dokonywania uzgodnień w zakresie finansowania przedsięwzięć, dotyczących gospodarki wodnej na terenie regionu wodnego, przed zatwierdzeniem list przedsięwzięć priorytetowych wojewódzkich funduszy

przez rady nadzorcze wojewódzkich funduszy, do dnia 30 czerwca każdego roku, stosownie do art. 414 ust. 3 pkt 3 p.o.ś.

#### 4.1.7. Nadzór Głównego Inspektora Ochrony Środowiska

Nadzór Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wiązał się pośrednio z obowiązkiem wynikającym z art. 415 ust. 6b p.o.ś., zgodnie z którym do zadań zarządów wojewódzkich funduszy należało także sporządzanie i przekazywanie Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska kwartalnych informacji o przedsiębiorcach wpłacających opłaty, o których mowa w art. 64 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, z podaniem firmy, oznaczenia siedziby i adresu tych przedsiębiorców oraz wysokości kwoty wpłaconej z tytułu danej opłaty, w terminie do końca miesiąca po zakończeniu kwartału, którego dotyczą te informacje.

#### 4.1.8. Nadzór Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Nadzór nad przestrzeganiem przepisów z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów sprawował Prezes UOKiK jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>59</sup>.

#### 4.1.9. Nadzór od strony zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych

Nadzór nad przestrzeganiem przepisów z zakresu zamówień publicznych sprawował Prezes Urzędu Zamówień Publicznych jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach zamówień publicznych, na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>60</sup>.

#### 4.1.10. Nadzór od strony zgodności z dyscypliną finansów publicznych

Nadzór od strony zgodności z dyscypliną finansów publicznych sprawowany był na ogólnych zasadach przez uprawnione podmioty określone w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

<sup>60</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>61</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 168.

## 4.2. Nadzór nad działalnością wojewódzkich funduszy według stanu obowiązującego od dnia 01 stycznia 2010 r.

### 4.2.1. Nadzór od strony zgodności z prawem podejmowanych uchwał

Nadzór prawny nad działalnością wojewódzkich funduszy sprawują wojewodowie, stosownie do art. 400r ust. 10 p.o.ś., choć do dnia 30 maja 2011 r., nadzór ten był sprawowany przez zarządy województw. Uwagi poczynione wyżej w zakresie uprawnień nadzorczych wojewodów nad zgodnością z prawem uchwał rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, pozostają nadal aktualne.

Uchwały zarządów wojewódzkich funduszy objęte są nadzorem i kontrolą rad nadzorczych, stosownie do art. 400h ust. 1 pkt 6 p.o.ś.

Uchwały organów wojewódzkich funduszy objęte są również nadzorem i kontrolą sądów administracyjnych na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>62</sup>.

### 4.2.2. Nadzór ministra właściwego do spraw środowiska

Nowelizacja p.o.ś. z dniem 01 stycznia 2010 r. znacznie ograniczyła uprawnienia nadzorcze ministra właściwego do spraw środowiska w stosunku do działalności wojewódzkich funduszy, co wiąże się niewątpliwie z określeniem wprost wojewódzkich funduszy – jako samorządowych osób prawnych w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>63</sup>.

W myśl art. 400h ust. 1 pkt 7 lit.b p.o.ś., rady nadzorcze wojewódzkich funduszy są zobowiązane do składania m.in. ministrowi właściwemu do spraw środowiska – do dnia 30 kwietnia każdego roku kalendarzowego – sprawozdania z działalności wojewódzkich funduszy.

Z kolei, stosownie do art. 411a ust. 6 p.o.ś., zarządy wojewódzkich funduszy przedstawiają m.in. ministrowi właściwemu do spraw środowiska, raz w roku, nie później niż do dnia 30 czerwca, informację o posiadanych udziałach, akcjach i obligacjach.

Wyrazem uprawnień nadzorczych ministra właściwego do spraw środowiska jest również uprawnienie do wyznaczania przewodniczących rad nadzorczych spośród pracowników Biura Narodowego Funduszu lub urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska, a także uprawnienie do odwoływania członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, jeżeli przestali oni pełnić funkcje, o których mowa w art. 400f ust. 2 pkt 1 i 2 p.o.ś. Chodzi tu o regionalnych dyrektorów ochrony środowiska albo ich zastępców, będących regionalnymi konserwatorami przyrody, albo wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska albo ich zastępców (pkt 1) oraz o przewodniczących regionalnych rad ochrony przyrody albo ich zastępców albo

<sup>62</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

<sup>63</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

przewodniczących regionalnych komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko albo ich zastępców (pkt 2).

#### 4.2.3. Nadzór zarządów województw

Zarządy województw, chociaż nie sprawują obecnie nadzoru prawnego nad działalnością wojewódzkich funduszy, a ściślej to ujmując – nad zgodnością z prawem uchwał podejmowanych przez rady nadzorcze wojewódzkich funduszy, tak jak to czyniły w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 maja 2011 r., to jednak posiadają określone uprawnienia nadzorcze wobec wojewódzkich funduszy, które uzasadniają pogląd, że ustawodawca nowelizując p.o.ś., chciał dokonać silniejszego powiązania wojewódzkich funduszy ze sferą działalności samorządów terytorialnych. Do tych uprawnień rozumianych szeroko należy zaliczyć:

- uzyskiwanie przez zarządy województw od rad nadzorczych wojewódzkich funduszy w terminie do 30 kwietnia każdego roku – sprawozdań z działalności wojewódzkich funduszy (art. 400h ust. 1 pkt 7 lit. b p.o.ś.);
- ustalanie szczegółowych warunków wynagradzania członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady oraz wysokość wynagrodzenia członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady (art. 400f ust. 10 p.o.ś.). Uprawnienie to powinno być realizowane w formie uchwały, która będzie mogła stanowić przedmiot nadzoru<sup>64</sup>;
- powoływanie i odwoływanie na wnioski rad nadzorczych członków zarządów wojewódzkich funduszy (art. 400j ust. 2 p.o.ś.);
- niezwłoczne informowanie sejmików województw o zaprzestaniu pełnienia funkcji, o których mowa w art. 400f ust. 2 pkt 4 p.o.ś., przez członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy<sup>65</sup>;
- udzielanie zgody na zbycie udziałów lub akcji w spółkach oraz zbycie obligacji, których emitentem jest podmiot inny niż Skarb Państwa, przez wojewódzki fundusz (art. 411a ust. 4);
- uzyskiwanie przez zarządy województw od rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, raz w roku, nie później niż do dnia 30 czerwca, informacji o posiadanych udziałach, akcjach i obligacjach (art. 411a ust. 6 p.o.ś.).

#### 4.2.4. Nadzór sejmików województw

Zgodnie z art. 400p p.o.ś., organizację wewnętrzną wojewódzkich funduszy, szczegółowy tryb działania ich organów oraz sposób udzielania pełnomocnictw okre-

<sup>64</sup> Zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 770.

<sup>65</sup> Chodzi tu o dyrektorów albo wicedyrektorów departamentów do spraw ochrony środowiska urzędów marszałkowskich.



śląją statuty wojewódzkich funduszy nadawane w drodze uchwały przez sejmiki województw.

Sejmiki województw były więc upoważnione do sprawowania szczególnego nadzoru instytucjonalnego i organizacyjnego poprzez możliwość nadawania wojewódzkim funduszom statutów oraz kształtowania i dokonywania zmian w tych statutach jako podstawowych dokumentach organizacyjnych wojewódzkich funduszy.

Skoro zarządy województw posiadają we wskazanym wyżej zakresie uprawnień nadzorcze wobec wojewódzkich funduszy, a są one organami wykonawczymi województw jako jednostek samorządu terytorialnego, to uzasadnioną jest teza, że organy stanowiące i uchwałodawcze, jakimi są sejmiki województw, pełnią również odpowiednio funkcje nadzorcze wobec wojewódzkich funduszy.

#### 4.2.5. Nadzór Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Uprawnienia nadzorcze Narodowego Funduszu wobec wojewódzkich funduszy w porównaniu z poprzednim reżimem prawnym uległy pewnemu ograniczeniu, co wiąże się niewątpliwie ze zmianą statusu prawnego tych podmiotów, bowiem Narodowy Fundusz w stanie prawnym do 31 grudnia 2009 r. był państwową osobą prawną – państwowym funduszem celowym, zaś wojewódzkie fundusze były państwowymi osobami prawnymi, zwanymi wojewódzkimi funduszami celowymi. Od 1 stycznia 2010 r. Narodowy Fundusz zyskał status „państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”, natomiast wojewódzkie fundusze stały się „samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 tej ustawy”.

Narodowy Fundusz posiada uprawnienia nadzorcze w stosunku do WF poprzez swoje kompetencje do:

- 1) przedstawiania przez Radę Nadzorczą Narodowego Funduszu ministrowi właściwemu do spraw środowiska oraz ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, w celu uzgodnienia wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy (art. 400h ust. 2 pkt 1 p.o.ś.);
- 2) uchwalania raz na cztery lata, wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy, do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego pierwszy rok objęty tą strategią (art. 400h ust. 2 pkt 3 p.o.ś.);
- 3) opiniowania list przedsięwzięć priorytetowych wojewódzkich funduszy w zakresie finansowania przedsięwzięć z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi przed ich zatwierdzeniem przez RN WF, do dnia 30 czerwca każdego roku (art. 400h ust. 4 pkt 3 p.o.ś.).

#### 4.2.6. Nadzór właściwych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej

Uprawnienia nadzorcze właściwych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej wobec wojewódzkich funduszy nie uległy zmianie po nowelizacji p.o.ś. i praktycznie wyrażały się w dokonywaniu uzgodnień w zakresie finansowania przedsięwzięć dotyczących gospodarki wodnej na terenie regionu wodnego, przed zatwierdzeniem list przedsięwzięć priorytetowych wojewódzkich funduszy przez rady nadzorcze wojewódzkich funduszy, do dnia 30 czerwca każdego roku, stosownie do art. 400h ust. 4 pkt 3 p.o.ś.

#### 4.2.7. Nadzór Głównego Inspektora Ochrony Środowiska

Nadzór Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wiąże się pośrednio z obowiązkiem wynikającym z art. 400k ust. 3 pkt 2 p.o.ś., zgodnie z którym do zadań zarządów wojewódzkich funduszy należy także sporządzanie i przekazywanie Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska kwartalnych informacji o przedsiębiorcach wpłacających opłaty, o których mowa w art. 64 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, z podaniem firmy, oznaczenia siedziby i adresu tych przedsiębiorców oraz wysokości kwoty wpłaconej z tytułu danej opłaty, w terminie do końca miesiąca po zakończeniu kwartału, którego dotyczą te informacje.

#### 4.2.8. Pozostałe rodzaje nadzoru

Nadzór nad przestrzeganiem przepisów z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, nadzór od strony zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz nadzór nad działalnością wojewódzkich funduszy od strony zgodności z dyscypliną finansów publicznych w obecnym stanie prawnym kształtuje się analogicznie, jak to się odbywało w reżimie prawnym do dnia 31 grudnia 2009 r.

### 5. Uwagi końcowe

Analiza statusu prawnego wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz ich usytuowanie w systemie finansowego wspierania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce, uprawnia do postawienia tezy, że wraz z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stanowią one główny element tego systemu. Wojewódzkie fundusze zapewniają skuteczną absorpcję środków unijnych, umożliwiają realizację wielu przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, współfinansują liczne projekty edukacyjne, a także wzmacniają powiązania z lokalnymi samorządami.

Ze względu na kluczową rolę wojewódzkich funduszy, jako instytucji ochrony środowiska, w procesie finansowego wspierania zadań proekologicznych, ich pozycja

prawna była i jest przedmiotem zainteresowania wielu środowisk, lokalnych społeczności, samorządów terytorialnych, polityków, a także przedstawiciele nauki oraz praktyków.

Status prawny wojewódzkich funduszy ewoluował od chwili ich powstania od funduszy celowych bez osobowości prawnej, stanowiących wyodrębnione rachunki bankowe, którymi dysponowały organy wskazane w ustawie tworzącej fundusz poprzez fundusze celowe, będące państwowymi osobami prawnymi, państwowe wojewódzkie fundusze celowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych dysponujące osobowością prawną, aż do „samorządowych osób prawnych w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych” – niebędących wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w ustawie o samorządzie województwa.

Wojewódzkie fundusze, ze względu na swoją nazwę, wypełniane funkcje i powiązania organizacyjne, były jednak poddawane licznym próbom utożsamienia ich z kategorią wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, podporządkowanych województwu samorządowemu. Niedoskonałość definicji funduszu celowego w polskim systemie prawa, a także brak ustawowej definicji samorządowej osoby prawnej, stanowiły przyczynę pojawienia się wielu wątpliwości i sporów, co do właściwego postrzegania i rozumienia pozycji prawnej wojewódzkich funduszy, co też często musiało być rozstrzygane w drodze orzeczeń sądowych.

Nowelizacja p.o.ś. w postaci dodania z dniem 31 maja 2011 r. do art. 400 ust. 3, o treści stanowiącej, iż wojewódzkie fundusze nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, doprecyzowała przepisy określające status prawny wojewódzkich funduszy, usunęła wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie oraz pozwoliła na wyeliminowanie wielu problemów natury praktycznej, związanych z pozycją prawną wojewódzkich funduszy zakresem praw i obowiązków członków zarządów wojewódzkich funduszy, czy też uprawnieniami nadzorczymi wobec wojewódzkich funduszy ustawowo wskazanych podmiotów.

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu geneza wojewódzkich funduszy, ewolucja ich statusu prawnego, a także przegląd uprawnień nadzorczych wobec wojewódzkich funduszy, stanowi próbę dokonania analizy i usystematyzowania w ujęciu chronologicznym tych niełatwych zagadnień, wskazując jednocześnie na znaczenie wojewódzkich funduszy dla skutecznej realizacji ustawowo określonych zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną w Polsce.

JERZY STELMASIAK, AGNIESZKA WILK-IŁEWICZ

## **Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego**

### **1. Wprowadzenie**

Orzecznictwo sądów administracyjnych, a w tym także Naczelnego Sądu Administracyjnego, doktryna prawa administracyjnego zalicza się do tzw. swoistych czyli nieformalnych źródeł prawa administracyjnego<sup>1</sup>. Jednak w praktyce odgrywają one ważną rolę biorąc pod uwagę po pierwsze ich oddziaływanie na kształtowanie się nowej linii orzecznictwa sądów administracyjnych, a o drugie na rozstrzyganie podobnych spraw przez właściwe organy administracji publicznej. Wynika to w szczególności z dyspozycji zarówno art. 153 jak i art., 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>2</sup>.

Dotyczy to także orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska, biorąc pod uwagę również odrębne i specyficzne cechy orzecznictwa jako swoistego źródła prawa administracyjnego. Oddziałuje ono na działalność właściwych organów administracji publicznej do spraw ochrony środowiska w procesie oceny stosowania prawa ochrony środowiska, które musi uwzględniać także aspekty chemiczne, biologiczne czy też przyrodnicze. Dlatego też organy administracji publicznej powinny już w początkowej fazie stosowania prawa ochrony środowiska dążyć do ustalenia stanu faktycznego oraz subsumpcji odpowiednich przepisów i zawarte w nich normy odnieść do ustalonego stanu faktycznego. Jest bowiem oczywiste, że już początkowy etap stosowania prawa wymaga posiadania wiedzy specjalistycznej

---

<sup>1</sup> D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 272-314; J. Stelmasiak, *Rola sądów administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) J. Stelmasiak, Warszawa 2010, s. 92-94.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 270 zwana dalej: p.p.s.a.

niezbędnej do właściwej oceny stanu faktycznego i wykładni obowiązujących w tym zakresie norm prawnych. Natomiast nieprawidłowa ocena stanu faktycznego prowadzi w istocie do błędnej subsumpcji, a więc także błędnej treści osnowy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji danego przedsięwzięcia (zwana dalej decyzją środowiskową).

Jest to także szczególnie istotne z tej przyczyny, że wojewódzkie sądy administracyjne kontrolują czy właściwe organy administracji publicznej dokonały prawidłowego zastosowania unijnego materialnego prawa ochrony środowiska np. w formie rozporządzeń oraz dyrektyw recypowanych do odpowiednich przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a następnie ich wykładni w danym stanie faktycznym. Natomiast po wniesieniu skargi kasacyjnej od wyroku sądu I instancji zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zależny tylko od zarzutów podnoszonych w skardze kasacyjnej (art. 183 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpatruje sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania sądowego (art. 183 § 2 p.p.s.a.). Ponadto, sądy administracyjne orzekają tylko reformatoryjnie, biorąc pod uwagę obecny model sadownictwa administracyjnego<sup>3</sup>. Z tych względów sąd administracyjny w odróżnieniu od sądu powszechnego<sup>4</sup>, nie może powoływać biegłych (rzeczoznawców), zarządzić oględzin, przesłuchiwać świadków, jak i w ogóle przeprowadzać postępowania dowodowego za wyjątkiem przypadku z art. 106 § 3 p.p.s.a., czyli wywołania uzupełniającego dowodu z dokumentu urzędowego, jeżeli jest to konieczne do wyjaśnienia sprawy i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

## 2. Węzłowe problemy orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie decyzji środowiskowej

Problematyka dotycząca oceny oddziaływania na środowisko jest *de lege lata* regulowana kompleksowo w odrębnej ustawie 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<sup>5</sup>. Natomiast do dnia 15 listopada 2008 r. powyższa materia była unormowana w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>6</sup>. Ponadto tego rodzaju w istocie całościowa zmiana stanu prawnego wynikała z treści zarzutów przesłanych przez Komisję Europejską do Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ dotyczyły one, zdaniem Komisji

<sup>3</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 8, Warszawa 2010, s. 426-489.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 360-367.

<sup>5</sup> Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2013 r., poz. 1235, zwana dalej ustawą środowiskową.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm., zwana dalej: p.o.ś. Ustawodawca w art. 3 pkt 39 i pkt 13 p.o.ś. wprowadza definicję legalną pojęć „środowisko” i „ochrona środowiska”.

Europejskiej, nieprawidłowej implementacji w tej części prawa unijnego do prawa polskiego. W szczególności odnosiło się to do następujących zagadnień:

- nieprawidłowej transpozycji pojęcia *development consent* (zezwolenia na inwestycję),
- nieprawidłowej transpozycji przepisów dotyczących „zezwolenia na inwestycję” w odniesieniu do zgłoszenia (budowy czy też realizacji robót budowlanych oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, dokonanego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane),
- braku możliwości przeprowadzenia ponownej oceny dla danego przedsięwzięcia,
- ograniczonego zakresu raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko,
- nieprawidłowej transpozycji pojęcia „zainteresowana społeczność”,
- niezgodności polskich przepisów w zakresie „informowania” społeczności z wymaganiami art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG,
- nieprawidłowej wykładni przepisów dyrektywy w zakresie stosowania procedury screeningu, której podlegają przedsięwzięcia wymienione w Aneksie II dyrektywy 85/337/EWG<sup>7</sup>.

Należy podkreślić, że ustawa środowiskowa wprowadza trzy rodzaje ocen oddziaływania na środowisko, lecz dalsze rozważania dotyczyć tylko będą decyzji środowiskowej wydawanej w ramach tzw. indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko, w tym także na obszar Natura 2000. Ponadto w tym zakresie przedmiotowym biorąc pod uwagę rodzaje ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, należy wyodrębnić ocenę oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko oraz oczywiście ocenę oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, tzw. ocenę habitatową<sup>8</sup>. Natomiast tego rodzaju postępowanie administracyjne kończy się wydaniem pozytywnej lub negatywnej decyzji środowiskowej w rozumieniu art. 107 § 1 k.p.a.<sup>9</sup> w przedmiocie oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Por. Z. Bukowski, *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, (red.) J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008, s. 87-99.

<sup>8</sup> M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, s. 3-253.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

<sup>10</sup> G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 106-141 i s. 265-297; A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach. Akty związane czy uznaniowe, deklaratoryjne czy konstytutywne? Analiza prawna*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2013, nr 3, s. 51-62.

Należy także zaznaczyć, że postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa jest tylko takie postępowanie, wobec którego obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa jest regulowany odpowiednim przepisem materialnego prawa administracyjnego (wyrok NSA z dnia 1 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2580/11, Lex nr 1138184).

W świetle art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy środowiskowej pojęcie prawne „przedsięwzięcie” obejmuje swoim zakresem przedmiotowym:

(...) każde zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobyciu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty.

Z kolei w świetle art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy środowiskowej, przedmiotowa ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w szczególności zawiera weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, jak i oczywiście zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. W tym miejscu należy przypomnieć, że uprzednio obowiązująca dyrektywa 85/337/EWG nie zawierała definicji „oceny oddziaływania na środowisko”. Natomiast zawarta w ustawie środowiskowej definicja w tym zakresie oparta jest na definicji z oceny strategicznej, która jest zaczerpnięta z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko<sup>11</sup>.

Przesłanką, która kwalifikuje dane przedsięwzięcie do poddania ocenie oddziaływania na środowisko, jest jego zawsze znaczące oddziaływanie na środowisko, a nawet potencjalne znaczące oddziaływanie na środowisko. Należy bowiem przypomnieć, że w świetle art. 3 pkt 7 ustawy środowiskowej ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oznacza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, której zasięg przestrzenny jest zawsze ograniczony do obszaru Natura 2000.

Należy także zaznaczyć, że zarówno nałożenie obowiązku przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć mogących tylko potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jak odstąpienie od przeprowadzenia tej oceny oddziaływania na środowisko, następuje w drodze postanowienia i oczywiście obejmuje także odstąpienie od obowiązku opracowania raportu o oddziaływaniu na środowisko. Wydaje się je po zasięgnięciu opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska, a w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, określonych m.in. w art. 72 ust 1 pkt 1-3, 10, 11 i 13 ustawy

<sup>11</sup> Dyrektywa 85/337/WE z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko naturalne, Dz.U. WE 1985, L 175, s. 40 ze zm. Obecnie jest to dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz. Urz. 2012, L 26, s. 1-21.

środowiskowej także po zasięgnięciu opinii właściwego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ponadto obowiązek odpowiedniego uzasadnienia postanowienia o rezygnacji z pełnej oceny oddziaływania na środowisko potwierdza także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, np. sprawa C-87/02 (Komisja Europejska przeciwko Włochom). Dlatego orzecznictwo NSA podkreśla, że także art. 65 ust. 3 ustawy środowiskowej stanowi jednoznacznie, iż uzasadnienia postanowień dotyczących obowiązku lub braku obowiązku przeprowadzenia pełnej oceny oddziaływania na środowisko, oprócz wymagań wynikających z k.p.a. powinny zawierać informacje o uwarunkowaniach, o których mowa w art. 63 ust. 1 ustawy środowiskowej, uwzględnionych przy wydawaniu postanowienia.

Natomiast przechodząc do szczegółowej analizy orzecznictwa NSA w tym zakresie przedmiotowym należy wyodrębnić cztery grupy problemów.

Po pierwsze, w wyroku NSA z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 2319/10, Lex nr 953045, sąd podkreślił dwie kluczowe kwestie. W pierwszej kolejności sąd stwierdził, że to nie organ architektoniczno-budowlany, lecz organ wydający decyzję środowiskową jest uprawniony i obowiązany do określenia wymagań dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w projekcie budowlanym i nałożenia określonych obowiązków na wnioskodawcę. Natomiast organ architektoniczno-budowlany jest tylko zobowiązany do sprawdzenia, czy wymagania te zostały uwzględnione w projekcie budowlanym i czy przedłożony projekt budowlany spełnia nałożone obowiązki. Po drugie, sąd stwierdził, że wymagania określone w decyzji środowiskowej powinny być na tyle konkretne, żeby ich realizacja mogła być zweryfikowana przez organ wydający dalsze orzeczenie w sprawie. Ponadto, jeżeli organ architektoniczno-budowlany obciąża obowiązek sprawdzenia, czy przedłożony projekt budowlany spełnia wymagania z osnowy decyzji środowiskowej, to wymagania z rozstrzygnięcia tej decyzji powinny być sformułowane w sposób jasny i konkretny.

Po drugie, w wyroku NSA z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1246/12, Lex nr 1233707, sąd sformułował następujące wytyczne dotyczące uchyłonego wyroku sądu I instancji, który kontrolował decyzję środowiskową.

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy dyrektywy 2009/31/WE, a w szczególności art. 9a dyrektywy 01/080/WE wprowadzonego dyrektywą 2009/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca 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 Nr 140, poz. 114, zwana dalej jako dyrektywa), zastosowanie tego przepisu nie jest możliwe tylko za pomocą odpowiedniej prounijnej wykładni i bez implementacji dyrektywy przez ustawodawcę. Nie obowiązują bowiem w tym zakresie przedmiotowym odpowiednie normy prawa krajowego z zakresu regulowanego przez dyrektywę, które pozwalałyby na tego rodzaju prounijną wykładnię.



Dalej sąd wskazał, że prounijna wykładnia powinna być stosowana tak daleko, żeby osiągnąć cel założony w danej dyrektywie, a wykładni tej należy dokonywać do granicy, w której sędzia nie staje się organem prowadzącym lub organem wykonawczym, oczywiście w ramach ogólnych zasad prawa (wyrok TS C-91/92 w sprawie *Faccini Dori*, Zb. Orz. I-3325, pkt 27 oraz C-192/94 *El Corte Ingres SA*, Zb. Orz. I-1281, pkt 22) lub w której zastosowana wykładnia prounijna będzie wykładnią *contra legem* (wyrok TS 80/86 w sprawie *Kolpinghuis Nijmegen*, ECR z 1987 r., Nr 9, s. 03969 oraz wyrok TS C-165/95 *Arcaro*, Zb. Orz. I-4705, pkt 42). Ponadto nie można nałożyć na jednostkę obowiązku, który wynika bezpośrednio z normy dyrektywy, a nie normy prawa krajowego. Rezultatem wykładni prounijnej nie może więc być nałożenie obowiązku ustanowionego w dyrektywie, jeżeli nie obowiązuje ustawa uchwalona w celu jej implementacji (wyrok TS C-165/95 *Arcaro*, Zb. Orz. I-4705). Oznacza to, że w rozpatrywanej sprawie nie jest możliwa prounijna wykładnia norm prawa krajowego uwzględniająca art. 9a cyt. dyrektywy, której implementacja wymaga kompleksowej regulacji ze strony państwa.

Należy zaznaczyć, że także w tym wyroku sąd orzekł, że decyzja środowiskowa nie może rozstrzygać o treści osnowy (rozstrzygnięcia) odrębnej decyzji wymaganej przez polskie prawo ochrony środowiska, tj. pozwolenia zintegrowanego wydawanego dla przedsięwzięcia na podstawie art. 201 w związku z art. 207 § 1 i art. 3 pkt 10 p.o.ś., jak i w związku z art. 208-211 tejże ustawy. Wynika to także z tego, że dopiero ostateczna decyzja w przedmiocie pozwolenia zintegrowanego zawierać będzie obowiązek nałożony na przedsiębiorcę, dotyczący warunków prowadzenia danej instalacji, której funkcjonowanie, biorąc pod uwagę rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie środowiska jako całości lub poszczególnych jego elementów, zgodnie z wymaganiami wynikającymi z najlepszych dostępnych technik oraz nie przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych (art. 204 w związku z art. 207 p.o.ś.).

Trzeci główny problem, który wystąpił w orzecznictwie, dotyczył kryteriów oceny prawnej raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jako kluczowego dowodu w sprawie o wydanie decyzji środowiskowej. Naczelny Sąd Administracyjny w szeregu orzeczeń sformułował stanowisko, że sąd administracyjny nie dokonuje merytorycznej oceny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, tylko dokonuje kontroli stanu faktycznego ustalonego przez właściwe organy, w tym także ustaleń wynikających z raportu. Dlatego też ocena przedmiotowego raportu dokonywana przez sąd I instancji powinna dotyczyć przede wszystkim kwestii czy jest on kompletny (wyczerpujący) i spójny, a więc czy spełnia ustawowe wymagania dotyczące jego treści w świetle dyspozycji art. 66 ustawy środowiskowej (wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 615/11, Lex nr 1123134). Ponadto w orzecznictwie NSA podkreśla się, że błędna jest wykładnia art. 36 ustawy środowiskowej, z której wynika, że brak podpisów wszystkich uczestników tego rodzaju otwartej rozprawy administracyjnej dla społeczeństwa oznacza wadliwość danego dowodu z powodu naruszenia art. 68 § 2 k.p.a. Sąd stwierdził bowiem, że w tym

zakresie przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio – w tym także art. 91 § 3 k.p.a. – ponieważ w tego rodzaju otwartej dla społeczeństwa rozprawie administracyjnej może uczestniczyć każdy zainteresowany podmiot, który nie musi mieć nie tylko interesu prawnego, lecz nawet faktycznego, a więc nie jest to oczywiście rozprawa administracyjna w rozumieniu art. 89-96 k.p.a. Ponadto sąd, dokonując wykładni art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej w szeregu orzeczeniach, orzekał, że nie jest prawidłowym przedstawienie w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko tylko wariantu wnioskodawcy oraz wariantu polegającego na tym, że przedsięwzięcie nie będzie podejmowane. Wariant polegający na niepodejmowaniu realizacji przedsięwzięcia nie może być uznany za racjonalny wariant alternatywny wobec wariantu wnioskodawcy (wyrok NSA z 19 listopada 2013 r., II OSK 1376/12, niepubl.).

Natomiast w wyroku NSA z dnia 3 lipca 2012 r., II OSK 616/11 Lex nr 1252127 sąd odniósł się do kwestii zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji środowiskowej, w ramach którego jest sporządzany raport. Sąd stwierdził, że w żadnym przypadku nie należy utożsamiać trybu z art. 49 k.p.a. dotyczącego tylko stron postępowania z trybem dotyczącym udziału społeczeństwa z art. 53 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy p.o.ś. Stanowią o tym także przepisy art. 6 ust. 6 i art. 10a dyrektywy Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne jak i art. 2 pkt 4 i 5 Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706). Wynika to z tego, że podanie do publicznej wiadomości o wszczęciu postępowania nie dotyczy stron postępowania (art. 28 k.p.a.), lecz ma służyć zapewnieniu, że każda potencjalnie zainteresowana osoba, w tym także mająca tylko interes faktyczny, weźmie udział w tym postępowaniu.

Należy podkreślić, że powyższa teza wyroku NSA jest także aktualna w stanie prawnym po wejściu w życie z dniem 15 listopada 2008 r. ustawy środowiskowej.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 444/11, Lex nr 1252074 Naczelny Sąd Administracyjny sformułował stanowisko w przedmiocie statusu organizacji ekologicznej jako strony postępowania w sprawie dotyczącej wydania decyzji środowiskowej, jeżeli postępowanie zostało wszczęte jeszcze przed dniem wejścia w życie ustawy środowiskowej. Zgodnie z art. 153 ust. 1 teże ustawy, do postępowania w przedmiotowej sprawie miały zastosowanie przepisy ustawy p.o.ś. – w tym przepisy dotyczące udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu przeprowadzanym z udziałem społeczeństwa. Ponadto przepis art. 153 ustawy środowiskowej stanowi, że do spraw wszczętych a nie zakończonych decyzją ostateczną stosuje się przepisy ustawy p.o.ś., czyli w tej sprawie byłby to art. 33 ust. 1 i 1a ustawy p.o.ś. Jednak, jak sąd zaznaczył, jeżeli zachodzi, tak jak w tej sprawie, niezgodność art. 10a cyt. dyrektywy z art. 33 ust. 1 i 1a ustawy p.o.ś., to należy uznać pierwszeństwo stosowania prawa unijnego. W przedmiotowej sprawie oznacza to, że przepisy art. 33 ust. 1 i 1a ustawy p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 listopada

2008 r., w świetle art. 153 ust. 1 ustawy środowiskowej, nie będą miały zastosowania do udziału danej organizacji ekologicznej w postępowaniu administracyjnym w tej sprawie, ponieważ pierwszeństwo w zastosowaniu ma przepis art. 10a cyt. dyrektywy Rady 85/337/EWG w brzmieniu nadanym po nowelizacji przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE – Dz.Urz. UE L 2003.156.17, (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 października 2009 r., C-263/08). Natomiast realizacja uprawnień z art. 9 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 cyt. Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. dotyczy udziału społeczeństwa tzw. zainteresowanej społeczności. Oznacza to, że nie należy tego utożsamiać w prawie polskim z uznaniem za stronę w danym postępowaniu administracyjnym w świetle art. 28 i 29 k.p.a. lub udziałem na prawach strony w świetle art. 31 § 3 k.p.a. Dlatego też w tej sprawie uprawnienie organizacji ekologicznej w tym zakresie podmiotowym należy więc wywodzić z unormowania przepisu art. 10a cyt. dyrektywy, a po 15 listopada 2008 r., także z art. 44 ustawy z dnia 3 października 2008 r.

Po czwarte, odrębnej oceny wymaga linia orzecznictwa NSA w sprawach dotyczących decyzji środowiskowych wydawanych dla przedsięwzięć realizowanych na obszarze Natura 2000. Na podkreślenie zasługuje w szczególności wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 1300/10, Lex nr 952950, w którym sąd orzekł, że na obszarze Natura 2000 mogą być podejmowane tylko takie przedsięwzięcia, które, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie nie oddziałują na cele jego ochrony określone w art. 33 ust. 1 u.o.p.<sup>12</sup> Dlatego też realizacja przedsięwzięcia, którym jest budowa jednego budynku mieszkalnego na obszarze Natura 2000, jak i projektowanym obszarze Natura 2000, nie może *a priori* z tej przyczyny wykluczać jego wykonania. Nie jest to bowiem obszar specjalny o charakterze ekologicznym, w obrębie którego obowiązuje specjalny reżim prawny, taki jak dla parku narodowego czy też rezerwatu przyrody. Ponadto również w wyroku NSA z dnia 8 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1587/10, Lex nr 988197 sformułowano tezę, że w obrębie obszaru Natura 2000, mogą być podejmowane takie przedsięwzięcia, które osobno lub dopiero w połączeniu z innymi działaniami znacząco negatywnie nie oddziałują na cele ochrony w rozumieniu art. 33 ust. 1 u.o.p. Oczywiście w obu powyższych orzeczeniach sąd zaznaczył, że analiza dotycząca ewentualnego wystąpienia przesłanek z art. 33 ust. 1 i 2 u.o.p. musi jednoznacznie wynikać z ustaleń prawidłowo przeprowadzonego postępowania dowodowego, a w szczególności w świetle dyspozycji art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

Na podkreślenie zasługuje również wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2561/10, Lex nr 992529. W jego uzasadnieniu sąd bowiem sformułował interesującą tezę. Wynika z niej, że przepis art. 33 ust. 1 u.o.p., który stanowi przecież o negatywnym oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na cele ochrony obszaru Natura 2000, nie stanowi jednak o jakichkolwiek oddziaływaniach, lecz tylko o znaczących negatywnych oddziaływaniach na środowisko. Z tych względów nie

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2013 r., poz. 627, zwana dalej: u.o.p.

wszystkie negatywne oddziaływania na środowisko będą uniemożliwiały realizację przedsięwzięcia, lecz tylko te, których skala oddziaływania będzie uznana za znaczącą. Ponadto, zawarte w powyższej normie sformułowanie „znaczące negatywne oddziaływanie” jako nieostre, sprawia, że w każdej sytuacji dokonywania takiej oceny organ prowadzący postępowanie powinien precyzyjnie wskazać te przesłanki. Norma art. 34 ust. 1 u.o.p. pozwala w sytuacji bezspornej przesądzić na podstawie art. 33 ust. 1, że dane przedsięwzięcie znacząco oddziałuje na cele ochrony Natura 2000, a dopiero następnie przejść do oceny przesłanek pozwalających na wydanie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia, które może negatywnie wpłynąć na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt.

### 3. Zakończenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. postawiła przed orzecznictwem sądów administracyjnych nowe wyzwania, związane z prawidłowym orzekaniem, biorąc pod uwagę w szczególności tzw. prounijną wykładnię tych przepisów prawa materialnego.

Kolejny problem, który tu wystąpił, dotyczy tego, że ponieważ wojewódzki sąd administracyjny kontroluje zaskarżoną ostateczną decyzję administracyjną, a więc także decyzję środowiskową, w oparciu o stan prawny obowiązujący w dacie jej wydania, tezy wynikające z tego orzecznictwa mogą być nieaktualne w nowym stanie prawnym. Przykładem w tym zakresie jest wejście w życie z dniem 15 listopada 2008 r. ustawy środowiskowej, która uchyliła w całości w tytule I dział V i VI, czyli art. 31-69 p.o.ś., biorąc pod uwagę – co podniesiono wyżej – zarzuty sformułowane w tym zakresie również przez Komisję Europejską.

Należy także podkreślić, że obecne orzecznictwo sądów administracyjnych, które musi uwzględniać linię orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w istotnym zakresie – chociaż jest to tzw. prawo sędziowskie, będące tylko swoistym źródłem prawa administracyjnego – oddziałuje dalej na kształtowanie się prawidłowej jednolitej linii rozstrzygania spraw przez właściwe organy, także w sprawach dotyczących decyzji środowiskowej.



DIANA TRZCIŃSKA

## **Szkoda w środowisku zaistniała przed wejściem w życie ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>1</sup>**

### **1. Zagadnienia ogólne związane z odpowiedzialnością za szkody w środowisku na gruncie ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie**

Dbłość o środowisko stanowi jedno z istotniejszych zagadnień we współczesnej rzeczywistości prawnej. Wejście Polski do Unii Europejskiej i związana z tym konieczność dostosowania krajowych rozwiązań prawnych do standardów prawa europejskiego w zakresie ochrony środowiska postawiła przed Polską nowe prawne wyzwania w zakresie uregulowania kwestii odpowiedzialności za działania, które szkodzą środowisku i spełniają kryteria szkody w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. 2014, poz. 210 – tekst jednolity, dalej: t.j.), zwana dalej ustawą szkodową, stanowi w zakresie swej regulacji wyraz harmonizacji dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu<sup>2</sup>.

Podstawowym celem dyrektywy szkodowej jest wdrożenie zasady „zanieczyszczający płaci”, a więc podstawowej zasady prawa ochrony środowiska, wyrażonej

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł, z uwagi na datę odbycia konferencji, nie uwzględnia zmian stanu prawnego, wynikających z ustawy z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1101).

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE L 143 z 30.04.2004, s. 56; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 8, s. 357, powoływana dalej jako dyrektywa szkodowa.

w ramowej ustawie dotyczącej tej problematyki – ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2013, poz. 1232 t.j. ze zm.), powoływanej dalej jako p.o.ś. Art. 7 p.o.ś. wyraża zasadę odpowiedzialności sprawcy<sup>3</sup> (oraz potencjalnego sprawcy) za konsekwencje zanieczyszczenia środowiska. Zasada ta, często przytaczana pod nazwą zasady PPP – *polluter pays principle*, została po raz pierwszy sformułowana w zaleceniu Rady OECD w sprawie przewodnich zasad dotyczących międzynarodowych ekonomicznych aspektów polityki środowiskowej z 26 maja 1972 r.<sup>4</sup> Doniosłość tej reguły znalazła również odzwierciedlenie w treści zasady 16 Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju określającej, że państwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować internalizację kosztów naprawy środowiska oraz użycie wszelkich instrumentów ekonomicznych zgodnie z zasadą, że zanieczyszczający ponosi wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie zakłócenia międzynarodowego handlu i procesu inwestowania<sup>5</sup>.

Odpowiedzialność sprawcy za spowodowane przez siebie zanieczyszczenie środowiska, wynikająca z ww. dyrektywy szkodowej, wpisuje się w system odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. Zagadnienie to jest bardzo złożone i wielopłaszczyznowe<sup>6</sup>. W tym miejscu można jedynie wskazać, że środki prawne

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 7 ustawy – Prawo ochrony środowiska, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu. Ustawa ta w treści art. 7a odsyła wszakże do ustawy szkodowej, stanowiąc, że do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie stosuje się przepisy tej ustawy.

<sup>4</sup> Zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 24 i literatura tam powołana do przypisu nr 18. Zob. też R. Korzeniowski, [w:] M. Górski (red.) *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 60-65.

<sup>5</sup> Zob. pełen tekst deklaracji, [http://www.mipe.oswiata.org.pl/rozwoj/doc/deklaracja\\_z\\_rio.pdf](http://www.mipe.oswiata.org.pl/rozwoj/doc/deklaracja_z_rio.pdf) [dostęp: 19.02.2014 r.].

<sup>6</sup> W doktrynie prawa ochrony środowiska zauważa się, że ochrona środowiska (*sensu largo*) występuje pod wieloma postaciami. R. Paczuski prezentuje stanowisko, zgodnie z którym w przypadku naruszenia wymogów ochrony środowiska mogą pojawić się następujące rodzaje odpowiedzialności prawnej: administracyjna, cywilna, karna, pracownicza, zawodowa, organizacyjna, konstytucyjna (przed Trybunałem Stanu), prawnomiędzynarodowa. Por. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 143. Z kolei W. Radecki, ustosunkowując się do powyższego wyliczenia rodzajów odpowiedzialności w ochronie środowiska, prezentuje pogląd, zgodnie z którym istotne znaczenie można przypisać jedynie odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej, który to podział tradycyjnie nawiązuje do podziału na czołowe gałęzie prawa. Por. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 63-64. Kierując się zatem systematyką ustawy p.o.ś. uznać należy, że ustawa ta reguluje następujące rodzaje odpowiedzialności prawnej: (sformułowane *expressis verbis* kryterium ustawowe) cywilną, karną, administracyjną. Z kolei, biorąc pod uwagę rodzaj podmiotu ponoszącego tę odpowiedzialność można na gruncie ustawy p.o.ś. mówić o odpowiedzialności podmiotu korzystającego ze środowiska lub organu (instytucji) ochrony środowiska (odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego). Według zasady ponoszenia odpowiedzialności można wyróżnić odpowiedzialność: za zawinienie – odpowiedzialność karna za przestępstwa i wykroczenia, obiektywna – bez względu na winę w zasadzie

transponowane do ustawy szkodowej wzbogacają system środków odpowiedzialności administracyjnej za szkodę w środowisku, wynikający z p.o.ś. (zob. Tytuł VI Dział III tej ustawy pt. „Odpowiedzialność administracyjna”) i innych ustaw sektorowych<sup>7</sup>. Ustawa szkodowa jednak stanowi podstawową regulację prawną, wprowadzającą szereg zasad i instrumentów odpowiedzialności administracyjnej, związanej z realizacją obowiązku dbałości o środowisko.

Podstaw odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska należy poszukiwać jednak – na gruncie polskich regulacji prawnych – w Konstytucji RP w art. 86, zgodnie z treścią którego każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa, a ściślej szereg ustaw, w tym w szczególności ustawa szkodowa oraz powołane wyżej: p.o.ś. czy inne ustawy regulujące zagadnienia związane z ochroną poszczególnych zasobów środowiska<sup>8</sup>. Należy bowiem pamiętać, że ustawa szkodowa nie stanowi jedynego instrumentu w prawie polskim, za pomocą którego ustawodawca reguluje skutki działań podmiotów szkodzących środowisku. Przepisów, z których wynikają środki mogące mieć zastosowanie w odniesieniu do stanów kwalifikowanych jako szkoda w środowisku, należy poszukiwać także w innych przykładowo wyżej powołanych regulacjach prawnych.

Regulacja art. 86 Konstytucji wskazuje wszakże, że kwestie ochrony środowiska i związana z tą ochroną instytucja odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku urastają do rangi zasady w polskim porządku prawnym. Ochrona środowiska jest od pewnego czasu jednym z naczelných zadań współczesnego społeczeństwa i państwa, a rozwiązania wynikające z ustawy szkodowej urastają do rangi podstawowych środków zapobiegania i naprawy szkód w środowisku<sup>9</sup>.

Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 16 dyrektywy szkodowej nie stanowi ona przeszkody dla Państw Członkowskich w zakresie utrzymywania i przyjmowania bardziej rygorystycznych przepisów związanych z zapobieganiem i zaradzeniem szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, włącznie z identyfikowaniem dodatkowych rodzajów działalności, które podlegałyby wymaganiom niniejszej dyrektywy dotyczącym zapobiegania i zaradzenia szkodom, a także identyfikowania dalszych stron za nie odpowiedzialnych. Powyższe postanowienie oznacza,

---

– administracyjna i cywilna na zasadzie ryzyka. Por. W. Radecki, *op. cit.*, s. 80. Por. też M. Bar, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, „Prawo i Środowisko” z 2001 r., nr 4, s. 74.

<sup>7</sup> M. Górski wskazuje, że odpowiedzialność za zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawę wynikająca z ustawy szkodowej, to odpowiedzialność „przede wszystkim o charakterze administracyjnym, oparta na ustawowym ustaleniu zobowiązań adresowanych do określonych podmiotów, których egzekwowanie ma się odbywać poprzez stosowanie przez upoważnione organy administracji, wskazanych instrumentów o charakterze głównie administracyjnoprawnym”, *op. cit.*, s. 25.

<sup>8</sup> Np.: ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz.U. 2013, poz. 627 – t.j. ze zm. w zakresie administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia lub ich zniszczenie.

<sup>9</sup> Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (do art. 86), Warszawa 2013, Wyd. VII, Lex/El.).



że w ustawie szkodowej ustawodawca krajowy mógł zastrzec dalej idące środki w celu osiągnięcia celu, jakim jest zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawa, niż to zostało przewidziane w dyrektywie. Akty te bowiem wiążą państwa członkowskie co do celu, jaki ma zostać osiągnięty, pozostawiając im natomiast swobodę w zakresie wyboru formy i środków, służących do osiągnięcia tegoż celu.

Zgodnie z założeniami dyrektywy szkodowej, zapobieganie i zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu powinno być realizowane poprzez popieranie reguły „zanieczyszczający płaci” oraz zgodnie z zasadą stałego rozwoju. Niniejsza dyrektywa zatem opiera się na naczelnym zasadzie, w myśl której podmiot gospodarczy, wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód, pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny. Co do zasady zatem, podmiot ten powinien ponieść koszt niezbędnych środków zapobiegawczych i zaradczych. W przypadku zaś, gdy władze publiczne, działając w miejsce podmiotu gospodarczego, doprowadzą do usunięcia skutków zagrożenia szkodą w środowisku lub naprawy szkody, powinny one zagwarantować, by koszty przez nie poniesione zostały zwrócone przez zobowiązany podmiot gospodarczy. Zasadniczo dyrektywa zakłada też, aby podmioty gospodarcze ostatecznie ponosiły koszty oceny szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz oceny stwarzania bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód. Te założenia z kolei sprzyjają mają nakłonieniu podmiotów gospodarczych do przyjęcia środków i opracowania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu oraz ograniczenia w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za nie.

Analizując relacje pomiędzy ustawą szkodową a innymi regulacjami prawnymi, ustalającymi zasady odpowiedzialności administracyjnej za działania czy zdarzenia kwalifikowane jako negatywne dla środowiska, wskazać należy, że ustawa szkodowa jest aktem normatywnym, który wzbogaca system środków odpowiedzialności administracyjnej, mogących znaleźć zastosowanie w takich przypadkach, nie wykluczając ich zastosowania (co do zasady)<sup>10</sup>. Jednakże ustawodawca formułuje stosunkowo rygorystyczne przesłanki zastosowania ustawy szkodowej, o czym mowa będzie niżej, a to sprawia, że akt ten znajdzie zastosowanie znacznie rzadziej, niż można by tego oczekiwać, biorąc pod uwagę potoczne rozumienie terminu „szkoda” w środowisku. Przede wszystkim jednak katalog środków zapobiegawczych i naprawczych, wynikających z ustawy szkodowej, uzupełnia instrumentarium środków odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska tylko w odniesieniu do szkód powstałych po 30 kwietnia 2007 r., a więc po wejściu w życie ustawy szkodowej, co jednak nie oznacza, że regulacja ta nie modyfikuje reguł odpowiedzialności za tzw. stare szkody, opartej na dotychczasowych przepisach. Ustawa szkodowa dotyczy też ograniczonego katalogu szkód, a więc szkód w wodach, powierzchni ziemi oraz siedliskach i gatunkach chronionych.

<sup>10</sup> Jedyne stosowanie art. 362 p.o.ś. zostało wyłączone przez przepisy ustawy szkodowej w sytuacji wystąpienia okoliczności w niej przewidzianych.

## 2. Przesłanki zastosowania ustawy szkodowej

Dyrektywa szkodowa skierowana jest do każdego, kto swoją działalnością wyrządza szkodę w środowisku. W szczególności jej postanowienia dotyczą podmiotów gospodarczych, przy czym pod tym pojęciem ustawodawca europejski rozumie: każdą osobę fizyczną lub prawną, prywatną lub publiczną, która prowadzi lub nadzoruje działalność zawodową lub, w przypadkach gdy jest to przewidziane w ustawodawstwie krajowym, osobę, której delegowano uprawnienia do podejmowania decyzji ekonomicznych dotyczących technicznego funkcjonowania takiej działalności, włącznie z posiadaczami uprawnień lub zezwolenia na prowadzenie takiej działalności lub osobami, które rejestrują lub zgłaszają taką działalność.

W zakresie podmiotowym ustawa szkodowa ustala katalog podmiotów, do których jej przepisy mogą znaleźć zastosowanie poprzez odesłanie do regulacji p.o.ś. Stosowanie do treści art. 2 ustawy szkodowej<sup>11</sup> przepisy tej ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku:

- 1) spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska i stwarzającą ryzyko szkody w środowisku;
- 2) spowodowanych przez inną działalność niż stwarzająca ryzyko szkody w środowisku, podmiotu korzystającego ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska.

Zgodnie z treścią art. 6 pkt 9 ustawy szkodowej, podmiotem korzystającym ze środowiska jest podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.o.ś., prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej, powodującą bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku. Dla identyfikacji podmiotu korzystającego ze środowiska, który może zostać pociągnięty do odpowiedzialności w oparciu o przepis ustawy szkodowej, istotne znaczenie ma zatem rodzaj prowadzonej działalności, a w szczególności, czy zaistniała szkoda jest wynikiem działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku. Katalog tego rodzaju działalności określony został w art. 3 ustawy szkodowej.

W art. 3 pkt 20 p.o.ś. z kolei wskazuje się, że podmiotem korzystającym ze środowiska mogą być trzy kategorie podmiotów:

- a) przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2013, poz. 672 ze zm.), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i ry-

<sup>11</sup> W art. 2 ustawy szkodowej ustawodawca określa zarówno zakres podmiotowy jak i przedmiotowy tej ustawy, która ma zasadniczo zastosowanie do dwóch sytuacji: bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku szkodą w środowisku, o czym mowa będzie w dalszej części. Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008, s. 17-26. Por. też W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 49-55.

- bactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki,
- b) jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
  - c) osoby fizyczne niebędące podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystające ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Reguły odpowiedzialności podmiotowej wynikające z ustawy ustawodawca uzupełnia i w pewnym zakresie rozszerza w art. 12 ustawy szkodowej. Jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez więcej niż jeden podmiot korzystający ze środowiska, odpowiedzialność tych podmiotów za podejmowanie działań zapobiegawczych i naprawczych jest solidarna. Jeżeli zaś bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi<sup>12</sup>, jest on obowiązany do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych solidarnie z podmiotem korzystającym ze środowiska, który je spowodował. Władający powierzchnią ziemi może uwolnić się od odpowiedzialności wynikającej z ustawy szkodowej, jeżeli niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku dokonał zgłoszenia faktu szkody właściwemu organowi na podstawie art. 24 ustawy.

W art. 2 ustawy szkodowej ustawodawca nie tylko wskazuje podmioty, w odniesieniu do których przepisy ustawy będziemy stosować, ale także jej zakres przedmiotowy. I tak, zgodnie z tym przepisem ustawę stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku<sup>13</sup>, przy czym – w stosunku do nie-

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 6 pkt 12 ustawy szkodowej władającym powierzchnią ziemi jest podmiot, o którym mowa w art. 3 pkt 44 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tj. właściciel nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający.

<sup>13</sup> W art. 2 dyrektywy sformułowane zostały definicje legalne takich pojęć jak „szkoda” oraz „szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu”. „Szkody wyrządzone środowisku naturalnemu” oznaczają: a) szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków. Waga takiego wpływu ma być oceniona w odniesieniu do warunków początkowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych w załączniku I. Szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych nie obejmują uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu gospodarczego, który został wyraźnie upoważniony przez odpowiednie władze zgodnie z przepisami wykonawczymi do art. 6 ust. 3 i 4 lub art. 16 dyrektywy 92/43/EWG lub art. 9 dyrektywy 79/409/EWG lub, w przypadku siedlisk i gatunków nieobjętych prawem wspólnotowym, zgodnie z równoważnymi przepisami prawa krajowego w sprawie ochrony przyrody; Kryteria, wynikające z załącznika nr I, służące do oceny wagi wpływu szkody na osiągnięcie lub utrzymanie stanu ochrony siedlisk, zakładają ocenę wagi szkody poprzez odniesienie do stanu ochrony w momencie wystąpienia szkody, ich użyteczności związanej z walorami rekreacyjnymi, które oferują zdolności do naturalnej regeneracji. Poważne

których elementów środowiska – ustawodawca uzależnia możliwość zastosowania środków wynikających z ustawy od kwalifikacji działalności, którą prowadzi podmiot korzystający ze środowiska jako stwarzającą ryzyko szkody w środowisku<sup>14</sup>.

Kluczowymi pojęciami wymagającymi analizy – jeśli chodzi o ustalenie wszystkich przesłanek zastosowania przepisów analizowanej ustawy – są zatem pojęcia: szkody w środowisku, bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku oraz działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku.

Szkoda w środowisku w rozumieniu ustawy (art. 6 pkt 11) oznacza negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

- a) w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że

---

negatywne zmiany w stosunku warunków początkowych powinny być określane za pomocą mierzalnych danych, takich jak: • liczba osobników, ich zagęszczenie, obszar, jaki zamieszkują, • rola poszczególnych osobników lub obszaru w odniesieniu do ochrony gatunków lub siedlisk, rzadkość występowania gatunku lub siedliska (oceniona na szczeblu lokalnym, regionalnym lub wyższym poziomie włącznie z poziomem wspólnotowym), • zdolność gatunków do rozmnażania (według dynamiki specyficznej dla danego gatunku lub populacji), ich żywotność lub zdolność siedliska do naturalnej regeneracji (według dynamiki specyficznej dla charakterystycznych gatunków lub ich populacji), • zdolność gatunków lub siedliska, po wystąpieniu szkody, do regeneracji w krótkim okresie czasu bez żadnej interwencji, z wyjątkiem wzmożonych środków ochronnych i uzyskania takich warunków, które prowadzą, wyłącznie za sprawą dynamiki gatunków bądź siedliska, do osiągnięcia warunków uznawanych za co najmniej równoważne z warunkami wzorcowymi. Szkody, których negatywny wpływ na zdrowie ludzi został dowiedziony, muszą być klasyfikowane jako poważne. Następujące szkody nie muszą być klasyfikowane jako poważne: • negatywne zmiany, mniejsze od naturalnych wahań uznawanych za normalne dla danego gatunku lub siedliska, • negatywne zmiany spowodowane naturalnymi przyczynami lub wynikające z interwencji spowodowanej normalnym zarządzaniem siedliskiem, określonym w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź uprzednio prowadzonej przez właścicieli lub podmioty gospodarcze, • szkody wyrządzone gatunkom lub siedliskom w odniesieniu do których ustalono, że zregenerują się one w krótkim okresie czasu bez żadnej interwencji, osiągając warunki początkowe lub warunki, które prowadzą, wyłącznie za sprawą dynamiki gatunków lub siedliska, do osiągnięcia warunków uznawanych za co najmniej równoważne z warunkami początkowymi; b) szkody wyrządzone w wodach, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ ekologiczny, chemiczny i/lub ilościowy stan i/lub ekologiczny potencjał, określony w dyrektywie 2000/60/WE, danych wód, z wyjątkiem negatywnego wpływu, do którego odnosi się art. 4 ust. 7 wspomnianej dyrektywy; c) szkody dotyczące powierzchni ziemi, które stanowią dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, mające negatywny wpływ wynikający z bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na ląd lub pod ziemię preparatów, organizmów i drobnoustrojów.

<sup>14</sup> Przepisy ustawy stosuje się także do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, wywołanych emisją rozproszoną, pochodzącą z wielu źródeł, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego między bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku lub szkodą w środowisku a działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska (art. 2 ust. 2 ustawy szkodowej).

szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy 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<sup>15</sup>,

- b) w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,
- c) w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi<sup>16</sup>.

Podobnie jak w dyrektywie, ustawodawca krajowy szkodę w środowisku odnosi do trzech elementów tegoż środowiska – elementów przyrody (szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych), wód oraz powierzchni ziemi.

Z kolei, bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku oznacza wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości (art. 6 pkt 1 ustawy).

Definiując szkodę w środowisku, podobnie zresztą jak i bezpośrednio nią zagrożenie, ustawodawca odwołuje się do tzw. pojęć nieostrych, ocennych („znaczący negatywny wpływ na (...) stan ochrony siedlisk, na stan ekologiczny, chemiczny, ilościowy wód”). Ich interpretacja powinna następować *ad casum*, a więc w odniesieniu do konkretnego wypadku podejrzenia spowodowania szkody lub bezpośredniego nią zagrożenia. Jakkolwiek organ właściwy w zakresie naprawiania szkód w większości przypadków – po otrzymaniu zgłoszenia o wystąpieniu szkody – prowadzi czynności wyjaśniające, zanim nastąpi formalne wszczęcie postępowania (w ramach art. 24 ust. 5 ustawy szkodowej). Należy bowiem zwrócić uwagę, że organ ochrony środowiska jest obowiązany przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Jeżeli zaś zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, zgłoszenia takiego może dokonać organ administracji publicznej albo organizacja ekologiczna. Organ ochrony środowiska, uznając za uzasadnione powyższe zgłoszenie, postanawia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1, albo w przypadkach, o których mowa w art. 16 ustawy i podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze. Jednakże organ odmówi wszczęcia postępowania w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, jeśli na podstawie

<sup>15</sup> Dz.U. 2013, poz. 1235 – t.j. ze zm.

<sup>16</sup> Z kolei pojęcie „szkody” w rozumieniu dyrektywy oznacza mierzalną negatywną zmianę w zasobach naturalnych lub mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych, które może ujawnić się bezpośrednio lub pośrednio.

okoliczności sprawy dojdzie do przekonania, że brak jest przesłanek podmiotowych i przedmiotowych do jego wszczęcia<sup>17</sup>.

Z kolei identyfikacja działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku nabiera istotnego znaczenia dla określenia zasad odpowiedzialności w oparciu o przepisy ustawy szkodowej, gdyż stanowi jedną z przesłanek przypisania tej odpowiedzialności w oparciu o analizowane przepisy. Zauważyć bowiem należy, że fakt prowadzenia przez podmiot korzystający ze środowiska działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku stanowi warunek konieczny – przesłankę do przypisania odpowiedzialności za szkodę spowodowaną przez ten podmiot. W tym kontekście jednak ustawodawca rozróżnia szkody w poszczególnych elementach przyrodniczych, uzależniając – w przypadku szkód w powierzchni ziemi i w wodach – możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności właśnie od tego, czy podmiot korzystający ze środowiska prowadzi działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku (odpowiednik odesłania w dyrektywie do załącznika nr III, który właśnie w istocie swej zwraca uwagę właśnie na tego rodzaju działalność). W konsekwencji, wyrządzenie szkody przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą, ale innego rodzaju niż stwarzająca ryzyko szkody w środowisku, skutkować będzie odmową zastosowania środków naprawczych wynikających z cytowanej ustawy, właśnie z uwagi na brak ustawowej przesłanki wymaganej do jej zastosowania, względnie umorzeniem prowadzonego postępowania szkodowego, jeśli było ono wszczęte lub odmową jego wszczęcia. Jeśli bowiem podmiot korzystający ze środowiska prowadzi działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, to odpowiadać będzie na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy za szkodę w środowisku oraz za spowodowanie bezpośredniego zagrożenia szkodą. Z kolei, na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy odpowiada każdy podmiot korzystający ze środowiska, niezależnie od tego czy prowadzi taką działalność, jednak ta podstawa odpowiedzialności dotyczy tylko szkód spowodowanych w gatunkach chronionych lub w siedliskach przyrodniczych. W tym przypadku jednak ustawodawca stwarza inny wymóg dla przypisania odpowiedzialności na podstawie ustawy szkodowej, a mianowicie szkoda musi wystąpić z winy podmiotu korzystającego ze środowiska. Kategoria winy w prawie administracyjnym jest szczególną instytucją, nietypową dla tej gałęzi prawa, a w konsekwencji ustalając, czy można jej istnienie przypisać podmiotowi korzystającemu ze środowiska w konkretnej sprawie administracyjnej, należy odwołać się do pojęć i zasad wypracowanych na gruncie prawa cywilnego.

Działalność stwarzająca ryzyko szkody w środowisku zdefiniowana została przez ustawodawcę w art. 3 ustawy. Ustawodawca w tym zakresie ustanowił katalog zamknięty, w którym wskazał, które rodzaje działalności są szczególnie niebezpieczne

<sup>17</sup> W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera kwestia ciężaru dowodu w zakresie podjęcia działań zapobiegawczych i ich skuteczności i rozkładu tego ciężaru pomiędzy organem ochrony środowiska a sprawcą zdarzenia. Zob. na ten temat B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 190-231.

dla środowiska<sup>18</sup>. Dodać jeszcze należy, że szkoda w środowisku lub bezpośrednio nią zagrożenie musi być spowodowane bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska, a zatem konieczne jest tu ustalenie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy działalnością prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska (stwarzającą ryzyko szkody w środowisku wodnym lub gruntowym) a wyrządzoną przez niego szkodą.

### **3. Zasady naprawiania szkód w środowisku wyrządzonych przed 30 kwietnia 2007 r.**

Ustawa szkodowa weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2007 r. Jej uregulowania zatem znajdują odniesienie do stanów faktycznych, kwalifikowanych jako szkoda w środowisku lub bezpośrednio nią zagrożenie w ww. znaczeniu i wyrządzonych po dniu jej wejścia w życie. Nie ulega tymczasem wątpliwości, że przed wejściem w życie ustawy szkodowej zjawisko negatywnych działań przeciwko środowisku, ocenianych jako szkody, również miało miejsce. Ustawodawca zatem zobligowany był do uregulowa-

<sup>18</sup> Do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku ustawodawca zaliczył: działalność z zakresu ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wymagającą uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; z zakresu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – eksploatację instalacji wymagającą uzyskania: pozwolenia zintegrowanego, pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza; z zakresu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21): zbieranie lub przetwarzanie odpadów wymagające uzyskania zezwolenia, działalność wymagającą uzyskania wpisu do rejestru w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 5 lit. a i b tej ustawy; z zakresu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne – wymagające uzyskania pozwolenia wodnoprawnego: na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych, retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych; z zakresu ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych – zamknięte użycie GMO oraz zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, w tym wprowadzanie produktów GMO do obrotu; z zakresu rozporządzenia Rady nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.Urz. WE L 30 z 06.02.1993, s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 176) – międzynarodowy obrót odpadami; z zakresu ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych – gospodarowanie odpadami wydobywczymi na podstawie decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi; z zakresu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze – podziemne składowanie dwutlenku węgla. Do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się również: produkcję, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport: substancji niebezpiecznych i mieszanin niebezpiecznych lub substancji stwarzających zagrożenie i mieszanin stwarzających zagrożenie w rozumieniu przepisów o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, środków ochrony roślin w rozumieniu ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, produktów biobójczych w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 2002 r. o produktach; transport: towarów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, materiałów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim.

nia zasad zastosowania „nowych” przepisów ustawy szkodowej do stanów faktycznych, które miały miejsce przed jej wejściem w życie. W praktyce okazało się, że tzw. stare szkody w środowisku w dalszym ciągu stanowią istotny procent ogółu postępowań szkodowych prowadzonych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, a zatem przepisy regulujące tryb postępowania w takich przypadkach okazują się bardzo istotne i znajdują częste zastosowanie.

W tym zakresie istotne znaczenie ma przepis przejściowy, tj. art. 35 ustawy szkodowej, zgodnie z treścią którego do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, które zaistniały przed 30 kwietnia 2007 r. lub wynikały z działalności, która została zakończona przed 30 kwietnia 2007 r., stosuje się przepisy dotychczasowe (ust. 1). Do szkód w środowisku, dotyczących powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r., stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 32 (tj. p.o.ś), w brzmieniu dotychczasowym, z tym że organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (ust. 2). Przepisy powyższe regulują zatem kwestię zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi i pozostałych elementach środowiska objętych ochroną w oparciu o ustawę szkodową – czyli w wodach oraz siedliskach i gatunkach chronionych. Regulacja powyższa, na pierwszy rzut oka, nie nasuwająca wątpliwości interpretacyjnych, w praktyce okazuje się unormowaniem rodzącym trudności w zakresie identyfikacji organu właściwego do zastosowania środków odpowiedzialności, wynikających z dotychczasowych przepisów prawnych. Ilość wszczynanych przez organy administracji postępowań w przedmiocie rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny na gruncie regulacji art. 35 ustawy szkodowej szczególnie dobitnie uwypukla mankamenty wskazanej regulacji prawnej<sup>19</sup>.

W odniesieniu do szkód w powierzchni ziemi (bezpośredniego zagrożenia taką szkodą) wskazać należy, w dużym uproszczeniu, że w świetle aktualnych uregulowań prawnych naprawienie takiej szkody następuje, zgodnie z art. 6 pkt 8 lit. c), przez usunięcie zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym przywrócenie do stanu zgodnego ze standardami jakości gleby i ziemi, w rozumieniu przepisów ustawy p.o.ś.<sup>20</sup> W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobie-

<sup>19</sup> Zob. m. in: postanowienia NSA w zakresie wskazania regionalnego dyrektora ochrony środowiska jako organu właściwego rzeczowo do rozpoznania sprawy szkody w środowisku: II OW 33/13 z 2 lipca 2013 r. (szkoda obejmowała wody podziemne), II OW 114/12 z 21 września 2012 r. (szkoda dotyczyła środowiska gruntowo-wodnego), II OW 30/12 z 9 maja 2012 r. (chodziło o zanieczyszczenie studni), II OW 138/11 z 17 stycznia 2012 r. (szkoda obejmowała zanieczyszczenie wód powierzchniowych i podziemnych), II OW 51/10 z 26 października 2010 r. (szkoda obejmowała wody podziemne) oraz postanowienie o sygn. akt II OW 26/09 z 16 września 2009 r., w którym jako organ właściwy do rozpoznania sprawy szkody w środowisku dotyczącej wód podziemnych wskazano starostę. Wszystkie orzeczenia opublikowane na stronie [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl) (w zakładce orzecznictwo), [dostęp: 25.02.2014 r.].

<sup>20</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. nr 165, poz. 1359).



gawcze<sup>21</sup>, zaś w przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do: podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego skontrolowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczeń lub innych szkodliwych czynników oraz do podjęcia działań naprawczych<sup>22</sup>. Chcąc wywiązać się z ciężącego z mocy prawa obowiązku przeprowadzenia działań naprawczych podmiot korzystający ze środowiska uzgadnia warunki przeprowadzenia działań naprawczych z organem ochrony środowiska, składając mu stosowny wniosek o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych. Uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych następuje w drodze decyzji administracyjnej (zob. art. 13 ustawy szkodowej). Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmie działań zapobiegawczych i naprawczych, organ ochrony środowiska w drodze decyzji nakłada na niego obowiązek przeprowadzenia tych działań. W takim przypadku nie stosuje się przepisów art. 362 p.o.ś. (art. 15 ustawy szkodowej).

Z kolei, w odniesieniu do tzw. starych szkód, a więc wyrządzonych przed 30 kwietnia 2007 r., ustawodawca odsyła nas do dotychczasowych uregulowań prawnych (tj. przepisów ustawy p.o.ś. w brzmieniu sprzed 30 kwietnia 2007 r.). Wówczas władający powierzchnią ziemi, na której występuje zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu, obowiązany był do przeprowadzenia ich rekultywacji. Ustawa szkodowa nie posługuje się pojęciem rekultywacji, niemniej w odniesieniu do szkód sprzed 30 kwietnia 2007 r. termin ten jest w dalszym ciągu adekwatny. Z mocy art. 35 ust. 2 ustawy szkodowej tryb postępowania wyznaczany przepisami ustawy szkodowej w odniesieniu do szkód w powierzchni ziemi nie znajduje zastosowania właśnie do szkód w środowisku dotyczących powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. W takim bowiem przypadku, jak wskazano powyżej, zastosowanie znajdują przepisy p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym przed 30 kwietnia 2007 r. z tym, że organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Z uwagi zatem na fakt, że cytowany art. 35 ust. 2 ustawy szkodowej odsyła do stosowania zapisów p.o.ś., regionalny dyrektor ochrony środowiska, w sytuacji gdy wpłynie do niego zgłoszenie szkody

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 6 pkt 4 ustawy szkodowej o działaniach zapobiegawczych to działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowanie lub ograniczenie emisji.

<sup>22</sup> Działania naprawcze (art. 6 pkt 3 ustawy szkodowej) to wszelkie działania, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, w szczególności oczyszczanie gleby i wody, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków, prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej i walorów krajobrazowych na danym terenie.

w powierzchni ziemi wyrządzonej przed 30 kwietnia 2007 r., obowiązany jest zastosować nieobowiązujące już przepisy p.o.ś. dotyczące zanieczyszczenia powierzchni ziemi i jej rekultywacji. Jednak to na tym organie spoczywa obowiązek ustalenia faktu zaistnienia szkody przed datą wejścia w życie ustawy szkodowej. Okoliczność ta ma zatem bardzo istotne znaczenie dla określenia reżimu prawnego naprawienia szkody w powierzchni ziemi.

Przepisy dotychczasowe – art. 102 ust. 1 p.o.ś. zobowiązuje władającego powierzchnią ziemi, na której występowało zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu do przeprowadzenia ich rekultywacji. Obowiązek rekultywacji ciąży zatem na podmiocie, którym co do zasady jest władający powierzchnią ziemi z mocy samego prawa. Władającym powierzchnią ziemi w rozumieniu art. 3 pkt. 44 p.o.ś. jest właściciel nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający. Zgodnie z art. 106 p.o.ś. obowiązany do rekultywacji powinien złożyć wniosek o jej uzgodnienie z organem ochrony środowiska, czyli aktualnie – z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska właściwym miejscowo. Należy przy tym podkreślić, że przepisy cytowanej ustawy p.o.ś. nie przewidują umocowania regionalnego dyrektora ochrony środowiska (a wcześniej starosty) do nakładania obowiązku rekultywacji w drodze decyzji administracyjnej w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany uchylił się od jej przeprowadzenia. Żaden z przepisów art. 102 do 111 p.o.ś. bowiem nie przewiduje kompetencji organu administracji do wydawania decyzji nakładającej obowiązek rekultywacji, a jedynie przewiduje uzgodnienie w drodze decyzji administracyjnej działań rekultywacyjnych ze zobowiązanym. Obowiązek rekultywacji powstaje z mocy prawa, płynie bowiem wprost z art. 102 ust. 1 p.o.ś. W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten – w sytuacji, gdy zobowiązany uchylił się od jego realizacji – powinien zostać skonkretyzowany w decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 362 ust. 6 w zw. z ust. 1 pkt 2 p.o.ś., na mocy której właściwy organ uruchamia środki odpowiedzialności administracyjnej, zmierzające do wyegzekwowania realizacji obowiązku rekultywacji płynącego z mocy prawa.

W oparciu o wskazany przepis (art. 362 p.o.ś.) organ wydaje decyzję, w której nakłada na zobowiązanego obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, przepisy art. 362 p.o.ś. kreują zasady odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska, zaś orzekanie w tej mierze poddane jest kompetencji organów administracji. Zgodnie z treścią ust. 1 i 2 tegoż przepisu, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska<sup>23</sup> może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek:

- 1) ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia,

<sup>23</sup> Organami ochrony środowiska, zgodnie z treścią art. 376 i 377 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym przed 30 kwietnia 2007 r., byli: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw środowiska, organy Inspekcji

2) przywrócenia środowiska do stanu właściwego<sup>24</sup>.

Przesłanką wydania powyższej decyzji jest „negatywne” oddziaływanie na środowisko, czyli takie, które prowadzi do ujemnych skutków pomniejszających wartość środowiska, choć niekoniecznie prowadzących do szkód pojmowanych jako uszczerbek majątkowy<sup>25</sup>. Negatywnym oddziaływaniem na środowisko w rozumieniu analizowanego przepisu może być naruszenie obowiązku przestrzegania standardów jakości środowiska, np.: niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu, które jednocześnie stanowi przesłankę rekultywacji. Jak więc wskazano powyżej, brak realizacji obowiązku rekultywacji w takiej sytuacji może spowodować pojawienie się odpowiedzialności administracyjnej, realizowanej w trybie art. 362 ust. 1 pkt 2 ustawy, skutkującej nałożeniem obowiązku przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego (który w tym wypadku jest stanem właściwym). Wydając taką decyzję, która zgodnie z intencją ustawodawcy ma charakter uznaniowy, organ ma obowiązek określić zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do którego ma zostać przywrócone środowisko oraz termin wykonania nałożonego obowiązku. Rodzaj i charakter nałożonych obowiązków mogą być rozmaite, jednak ich wybór musi być celowy, a przede wszystkim wykonalny. Nałożone obowiązki winny być jasno sprecyzowane i określone co do sposobu wykonania oraz miejsca ich wykonania<sup>26</sup>. Nie ma przy tym wątpliwości, że wskazane obowiązki – w zależności od stanu faktycznego sprawy administracyjnej – mogą być kumulowane<sup>27</sup>. Celem wskazanych instrumentów ochrony prawnej jest zapobieżenie ewentualnej szkodzie lub jej wyeliminowanie. Gdyby jednak nie było możliwe nałożenie powyższych obowiązków, z przyczyn np.: technicznych, czy ekonomicznych, ustawodawca przewidział możliwość przekształcenia odpowiedzialności o charakterze zapobiegawczym, o której mowa w ust. 1 art. 362, w odpowiedzialność o charakterze kompensacyjnym<sup>28</sup>. Zgodnie bowiem z ust. 3 art. 362, w razie braku możliwości nałożenia powyższych obowiązków, starosta (obecnie: regionalny dyrektor ochrony środowiska) może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia kwoty pieniężnej odpowiadającej wysoko-

---

Ochrony Środowiska przy czym w sprawach, o których mowa w dyspozycji art. 362 ust. 1 i 3 p.o.s., właściwym do wydania decyzji był, co do zasady, starosta (art. 378 ust. 1).

<sup>24</sup> W doktrynie decyzję wydaną w trybie art. 362 p.o.s. określa się mianem decyzji naprawczej. Tak: A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2005, s. 386.

<sup>25</sup> Zob. A. Lipiński, [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, (red.) J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 866. Przyjmuje się również, że „negatywne” oddziaływanie na środowisko nie musi być zawinione, ani bezprawne; wystarczy czysto obiektywny stan negatywnego oddziaływania na środowisko. Tak: W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna*, s. 270.

<sup>26</sup> Por. orzeczenie NSA z 22 stycznia 1988 r. w sprawie IV SA 493/96, opublikowane w Systemie Informacji Prawnej LEX nr 45198, wydane na gruncie art. 82 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 49, poz. 196 ze zm.), które nadal jest aktualne, także na gruncie obecnego stanu prawnego.

<sup>27</sup> Por. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna*, s. 271.

<sup>28</sup> Por. E. Radziszewski, *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003, s. 363. Por. też W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna*, s. 269.

ści szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska. Odszkodowanie to zobowiązany wpłaca na rzecz właściwego gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jeżeli zaś szkody dotyczą obszaru kilku gmin organ zobowiązuje do wpłaty kwot na rzecz właściwych gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej proporcjonalnie do wielkości szkód (ust. 4 art. 362 ustawy). Ustawodawca nie nakreśliła kryteriów, wedle których szkoda ma być liczona i w tej mierze pomocne mogą okazać się wiadomości specjalne formułowane w opiniach biegłych, mogących stanowić dowód w sprawie administracyjnej.

W odniesieniu do władających powierzchnią ziemi podmiotów korzystających ze środowiska, które nie oddziałują negatywnie na środowisko, zobowiązanych na mocy przepisów ustawy do rekultywacji powierzchni ziemi, organ ochrony środowiska może zobowiązać jedynie do przywrócenia środowiska do stanu właściwego, a w braku takiej możliwości – do uiszczenia kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkody wynikłej z naruszenia środowiska. Nie ma natomiast możliwości nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, gdyż tę możliwość wyłącza dyspozycja przepisu art. 362 ust. 6 ustawy. Przepis ten zatem, ograniczając katalog środków odpowiedzialności administracyjnej, które mogą być zastosowane w przypadku opisanym w dyspozycji tej normy, jednocześnie rozszerza tę formę odpowiedzialności na podmiot, który wprawdzie nie oddziałuje negatywnie na środowisko, jednak jest władającym powierzchnią ziemi, zobowiązanym do rekultywacji.

W orzecznictwie przyjmuje się też, że:

sam fakt posiadania tytułu własności do ziemi może stanowić podstawę nałożenia obowiązku w trybie art. 362 ustawy (...) i bez znaczenia będzie okoliczność oddziaływania negatywnego na środowisko przez właściciela bądź brak takiego oddziaływania<sup>29</sup>.

Oznacza to, że na podstawie art. 362 ust. 6 p.o.ś. obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego, oznaczający w istocie konieczność przeprowadzenia rekultywacji powierzchni ziemi, będzie mógł być nałożony na władającego powierzchnią ziemi, który nie wywiązuje się z obowiązku rekultywacji, wynikającego z mocy samego prawa. Prowadzi to jednocześnie do wniosku, że w takim przypadku decyzja wydana na podstawie art. 362 ust. 6 p.o.ś. ma charakter uzupełniający w stosunku do obowiązków wynikających z innych przepisów<sup>30</sup>. Zagadnieniem spornym jest jednak, który organ jest właściwy do realizacji środków określonych w art. 362 ust. 6 p.o.ś., a więc czy regionalny dyrektor ochrony środowiska, czy też starosta jako organ wskazany w art. 378 p.o.ś, choć ta kwestia pozostaje nieco poza ramami niniejszego opracowania<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2005 r., IV SA/Wa 11/04, LEX nr 164961.

<sup>30</sup> Tak: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 691–701.

<sup>31</sup> W doktrynie wskazuje się na bezprzedmiotowość cytowanego przepisu art. 362 ust. 6 p.o.ś. z uwagi na uregulowania ustawy szkodowej, będące w tym przypadku przepisami konkurencyjnymi. Nie-

Należy w tym miejscu podkreślić, że odmiennie niż w stanie prawnym, obowiązującym do 30 kwietnia 2007 r., stosowanie art. 102 i n. p.o.ś w zw. z art. 35 ustawy szkodowej nie dotyczy niekorzystnego przekształcenia rzeźby terenu, lecz tylko zanieczyszczenia gleby lub ziemi w stopniu przekraczającym określone dla nich standardy jakości<sup>32</sup>. Niemniej jednak, w odniesieniu do szkód w powierzchni ziemi, istotne znaczenie mają także uregulowania wynikające z ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 100, poz. 1085 ze zm.). Przepisy te bowiem modyfikują ogólną regułę podmiotowej odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi za zanieczyszczenie gruntu, kierując ten obowiązek do sprawcy zanieczyszczenia.

Zgodnie z wyżej powołaną ogólną regułą, wynikającą z treści art. 102 ust. 1 p.o.ś., do przeprowadzenia rekultywacji powierzchni ziemi, na której występuje zanieczyszczenie gleby lub ziemi, obowiązany jest władający powierzchnią ziemi, którym, co do zasady, jest właściciel nieruchomości gruntowej. Przypadki, w których władający powierzchnią ziemi może się zwolnić z obowiązku rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi określa art. 102 ust. 2, 4 i 5 p.o.ś. Zgodnie z tymi przepisami, jeżeli władający powierzchnią ziemi wykaże, iż zanieczyszczenie gleby lub ziemi, albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu, dokonane po dniu objęcia przez niego władania, spowodował inny wskazany podmiot, to obowiązek rekultywacji spoczywa na tym podmiocie. Ponadto starosta (obecnie: regionalny dyrektor ochrony środowiska) dokonuje rekultywacji, jeżeli:

- 1) podmiot, który spowodował zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu, nie dysponuje prawami do powierzchni ziemi, pozwalającymi na jej przeprowadzenie, lub
- 2) nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku rekultywacji albo egzekucja okazała się bezskuteczna, lub
- 3) zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu nastąpiło w wyniku klęski żywiołowej.

Starosta (obecnie: regionalny dyrektor ochrony środowiska) dokonuje rekultywacji także wówczas, gdy z uwagi na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub możliwość

---

mniej jednak, nie dotyczy to tzw. starych szkód, o których mowa w niniejszym opracowaniu. Zob. M. Górski, z powołaniem na B. Rakoczego, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1213.

<sup>32</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2010 r. IV SA/Wa 528/2010, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl): Przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska mają zastosowanie do sytuacji, kiedy zdarzenie spełnia definicję szkody, która w przypadku powierzchni ziemi rozumiana jest jako zanieczyszczenie gleby lub ziemi, czyli przekroczenie dopuszczalnych standardów, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi.

zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku konieczne jest natychmiastowe jej dokonanie.

Jak wskazano powyżej, normę modyfikującą ogólną regułę odpowiedzialności, wynikającą z art. 102 ust. 1 p.o.ś., przewidują także przepisy przejściowe, zawarte w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 100, poz. 1085 ze zm.). W odniesieniu do zanieczyszczenia gleby lub ziemi, które nastąpiło przed dniem 1 października 2001 r., możliwość zwolnienia się z obowiązku rekultywacji zależała od skutecznego dokonania właściwemu staroście, w terminie nie później niż do 30 czerwca 2004 r., zgłoszenia faktu istnienia zanieczyszczenia gleby lub ziemi spowodowanego przez inny podmiot<sup>33</sup>. Do zgłoszenia należało załączyć odpowiednio wyniki badań potwierdzających fakt zanieczyszczenia ziemi lub gleby lub dokumentację potwierdzającą niekorzystne przekształcenie ukształtowania terenu oraz opis okoliczności wskazujących, iż sprawcą tych zdarzeń był inny podmiot. Zgodnie bowiem z art. 12 ustawy z 27 lipca 2001 r. władający powierzchnią ziemi w dniu wejścia w życie ustawy (1 października 2001 r.), na której przed jej wejściem w życie nastąpiło odpowiednio zanieczyszczenie ziemi lub gleby albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu spowodowane przez inny podmiot, jest obowiązany do zgłoszenia tego faktu właściwemu staroście w terminie do dnia 30 czerwca 2004 r.; w tym przypadku przepisów art. 102 ust. 1-3 Prawa ochrony środowiska nie stosuje się. Do zgłoszenia należy załączyć odpowiednio wyniki badań potwierdzających fakt zanieczyszczenia ziemi lub gleby lub dokumentację potwierdzającą niekorzystne przekształcenie ukształtowania terenu oraz opis okoliczności wskazujących, iż sprawcą tych zdarzeń był inny podmiot. Właściwy starosta uwzględnia zgłoszenie w rejestrze określonym w art. 110 Prawa ochrony środowiska, z zastrzeżeniem ust. 4.

<sup>33</sup> Odnośnie do obowiązku ciężącego na każdorazowym władającym powierzchnią ziemi w sytuacji, kiedy art. 12 ustawy wprowadzającej nie znalazł zastosowania, zob. też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r. II OSK 454/2007, Lex 1012466. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska powiązała odpowiedzialność za zanieczyszczenie ziemi i obowiązek jej rekultywacji z prawami rzeczowymi do tej ziemi. Zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, odpowiedzialność za zanieczyszczenie powierzchni ziemi i wiążący się z nią obowiązek rekultywacji spoczywa na władającym powierzchnią ziemi, którym stosownie do art. 3 pkt 44 tej ustawy jest właściciel nieruchomości lub inny podmiot władający gruntem, ujawniony w ewidencji gruntów i budynków. Uwolnienie się władającego powierzchnią ziemi od obowiązku rekultywacji może nastąpić w przypadku wykazania przez niego, że zanieczyszczenie, dokonane po dniu objęcia przez niego władania, spowodował inny podmiot i wówczas na tym podmiocie spoczywa obowiązek rekultywacji, z tym zastrzeżeniem, że jeśli zanieczyszczenia dokonano za wiedzą lub zgodą władającego, ponosi on obowiązek rekultywacji solidarnie ze sprawcą (art. 102 ust. 2 i 3). Powyższe uregulowanie wyłącza możliwość uwolnienia się władającego powierzchnią ziemi od obowiązku rekultywacji z powołaniem się na sprawstwo innego podmiotu, jeżeli zanieczyszczenie miało miejsce przed objęciem władania. Oznacza to, że władający powierzchnią ziemi w świetle treści tego uregulowania nie może skutecznie powołać się na sprawstwo zanieczyszczenia swego poprzednika prawnego. W ujęciu przepisów p.o.ś. podmiot, obejmując we władanie określoną zanieczyszczoną nieruchomość, przejmuje również obowiązek dokonania rekultywacji terenu.

Starosta może odrzucić, w drodze decyzji, zgłoszenie w ciągu roku od jego dokonania, jeżeli nie są spełnione warunki ustawy; ostateczna decyzja w przedmiocie odrzucenia zgłoszenia powoduje, iż nie powoduje ono skutków prawnych. Umieszczenie zgłoszenia w rejestrze zawierającym informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem obszarów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę, powodowało wyłączenie zastosowania uregulowań art. 102 ust. 1-3 p.o.ś., a więc w istocie prowadziło do wyłączenia odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi w zakresie obowiązku rekultywacji i przejście tego obowiązku na podmiot, będący sprawcą zdarzenia. Podmiot ten obowiązany był zwrócić się do starosty z wnioskiem o uzgodnienie rekultywacji, a w razie zaniedbania tego obowiązku – mógł zostać zobowiązany do przeprowadzenia tej rekultywacji z mocy decyzji wydanej na podstawie art. 362 ust. 6 w zw. z ust. 1 pkt 2 p.o.ś. Praktyka pokazuje jednak, że często w opisanych okolicznościach podmiot, który był sprawcą zanieczyszczenia powierzchni ziemi, już nie istnieje w sensie prawnym (np.: spółka uległa likwidacji) albo jest niemożliwy do identyfikacji. W takiej sytuacji należy dojść do wniosku, że obowiązek rekultywacji obciąża organ administracji na zasadzie art. 102 ust. 4 pkt 2 p.o.ś. Jeśli podmiot, który korzysta z dobrodziejstwa wpisu do ww. rejestru, skieruje do właściwego organu żądanie dokonania rekultywacji przez organ administracji ze środków Skarbu Państwa, aktualne staje się przesądzenie, który organ jest wówczas właściwy do przeprowadzenia tych działań. Niewątpliwie bowiem skutkiem prawidłowo dokonanego zgłoszenia jest wyłączenie odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi, polegające na wykluczeniu obowiązku prowadzenia przez niego rekultywacji, wynikającego z art. 102 ust. 1 p.o.ś. i przejście tego obowiązku na sprawcę zanieczyszczenia, a w jego braku – na starostę (literalne brzmienie art. 102 ust. 4 p.o.ś.). Nie ulega też wątpliwości, że obecnie – z mocy art. 35 ust. 2 ustawy szkodowej – obowiązek ten „przeszedł” ze starostów na rzecz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska – to ten ostatni organ będzie właściwy do przeprowadzenia działań rekultywacyjnych w oparciu o art. 108 p.o.ś.<sup>34</sup> Zatem po wejściu w życie ustawy szkodowej, to ten organ obowiązany będzie do rekultywacji powierzchni ziemi, której zanieczyszczenie zgłoszone zostało staroście na podstawie ww. przepisów prawa i wpisane do rejestru zawierającego informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, a nie można zidentyfikować rzeczywistego sprawcy tego zanieczyszczenia.

<sup>34</sup> Tezę tę potwierdza także okoliczność, że rejestr, zawierający informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, uległ likwidacji z mocy prawa w następstwie wejścia w życie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Jednak na mocy art. 36 tej ostatniej ustawy starostowie zostali zobowiązani do niezwłocznego przekazania właściwym wojewodom (a ci następnie – regionalnym dyrektorom ochrony środowiska) akt spraw dotyczących rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi wraz z pełną posiadaną dokumentacją oraz rejestrów zawierających informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziem.

W odniesieniu do pozostałych szkód, a więc zwłaszcza w wodach, wyrządzonych przed 30 kwietnia 2007 r. wskazać należy na unormowanie art. 35 ust. 1 ustawy szkodowej, zgodnie z którym do szkody w środowisku, która zaistniała przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynikała z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r., stosuje się przepisy dotychczasowe. W przypadku zanieczyszczenia wód dotychczasowe przepisy przewidywały możliwość zastosowania środków odpowiedzialności administracyjnej, wynikających z art. 362 i n. p.o.ś, natomiast przepisy ustawy Prawo wodne w ogóle tej kwestii nie regulowały. Literalne brzmienie cytowanego przepisu przejściowego prowadzić zatem może do wniosku, że w odniesieniu do szkód wyrządzonych w wodach przed 30 kwietnia 2007 r. ustawodawca w art. 35 ust. 1 ustawy szkodowej w ogóle nie przewidział właściwości regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ich naprawiania (argument z art. 35 ust. 1 *a contrario* z ust. 2 art. 35 ustawy szkodowej). W konsekwencji, brzmienie art. 35 ust. 1 ustawy szkodowej wskazuje, że w sytuacji szkody w wodach to starosta powinien zastosować środki odpowiedzialności administracyjnej, wynikające z p.o.ś, gdyż zobowiązuje go do tego unormowanie art. 378 ust. 1 w zw. z art. 362 p.o.ś. Na podstawie art. 362 p.o.ś. starosta miał bowiem kompetencję do kompleksowego orzeczenia o przywróceniu do stanu właściwego środowiska, a więc zarówno w odniesieniu do środowiska wodnego jak i gruntowego. Powyższe rozumowanie jednak oparte jest wyłącznie na literalnym brzmieniu ww. przepisów i nie uwzględnia wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w procesie wykładni.

Literalne brzmienie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy szkodowej prowadzi do wniosku, że ustawodawca pozostawił sprawę tzw. starych szkód w środowisku w kompetencjach różnych organów – w zależności od tego czy mamy do czynienia ze szkodą w powierzchni ziemi – tu nie ma wątpliwości, że właściwy jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, czy w innym elemencie środowiska – zwłaszcza w wodach, gdzie dotychczas właściwy był starosta. Jakkolwiek sformułowanie art. 35 ustawy szkodowej jest dalekie od poprawności, której należy oczekiwać od legislatora, to jednak wykładni przepisów prawa należy dokonać z uwzględnieniem całokształtu regulacji, które są istotne w danej sprawie. Wykładnia literalna oderwana od rozumienia takich pojęć, jak powierzchnia ziemi czy woda, mających przecież status definicji legalnych, może zatem prowadzić do nieprawidłowych wniosków w zakresie wskazania organu właściwego w sprawie na gruncie cytowanej regulacji art. 35 ustawy szkodowej, a to z kolei może prowadzić do nieważności decyzji administracyjnej, wydanej z naruszeniem przepisów o właściwości.

Zgodnie z koncepcją przyjętą na gruncie ustawy Prawo wodne (koncepcja ta zresztą nie uległa zmianie od czasu wejścia w życie ustawy szkodowej) wody stanowią jednolitą kategorię i dzielą się na powierzchniowe i podziemne<sup>35</sup>. Tak rozumiane wody (a więc i powierzchniowe i podziemne) są elementem środowiska, traktowanego jako ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku

<sup>35</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2012, poz. 145 t.j. ze zm.).



działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami<sup>36</sup>. Ustawodawca zatem daje wyraz temu, że poszczególne elementy środowiska mogą tworzyć odrębne kategorie (zasoby), choć dostrzega możliwość wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami, które same w sobie również stanowią element środowiska. W tym też aspekcie, jak się okazuje, powołana regulacja intertemporalna w połączeniu z brzmieniem art. 3 pkt 25 ustawy – p.o.ś, który obowiązywał w niezmieniony sposób także przed wejściem w życie ustawy szkodowej, podlegać musi istotnej modyfikacji interpretacyjnej o charakterze systemowym i funkcjonalnym. Definicja powierzchni ziemi<sup>37</sup> wskazuje bowiem, że na to pojęcie składa się naturalne ukształtowanie terenu, gleba i ziemia, przy czym elementem gleby są także wody podziemne. W praktyce zatem nie sposób oddzielić zanieczyszczenia powierzchni ziemi od zanieczyszczenia wód podziemnych, gdyż elementy te wzajemnie się przenikają, tworząc w zasadzie jeden system, a ta okoliczność, przy uwzględnieniu ww. definicji legalnych, niewątpliwie powinna mieć znaczenie w procesie ustalania właściwości organów w sprawach tzw. starych szkód w powierzchni ziemi i wodach.

Wykładnia unormowania art. 35 ust. 1 i 2 ustawy szkodowej, zgodnie z którą ustawodawca naprawę szkód w powierzchni ziemi powierza regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska (wprost – tyle, że na podstawie przepisów dotychczasowych), zaś w innych elementach przyrodniczych – organom dotychczas właściwym w oparciu o dotychczasowe przepisy (w odniesieniu do wód będzie to starosta) okazuje się zatem prowadzić do różnych wniosków<sup>38</sup>. Kwestia prawidłowego wskazania organu właściwego do naprawienia szkody w środowisku gruntowo-wodnym oraz w wodach podziemnych przez długi czas nastroczała trudności, w wielu przypadkach

---

<sup>36</sup> Zob. art. 3 pkt 39 p.o.ś.

<sup>37</sup> Pojęcie prawne „powierzchnia ziemi” to zgodnie z art. 3 pkt 25 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, naturalne ukształtowanie terenu, gleba, oraz znajdująca się pod nią ziemia do głębokości oddziaływania człowieka, z tym że pojęcie „gleba” oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów, obejmującą powierzchniową warstwę gleby i podglebie.

<sup>38</sup> Analiza ustawowej definicji powierzchni ziemi akcentuje nieodłączny związek gleby – jako elementu powierzchni ziemi – z wodami podziemnymi, które też tę glebę tworzą. W kontekście zatem zjawiska szkody w powierzchni ziemi wzajemne oddziaływanie tych dwóch elementów – gleby i wód podziemnych – jest nieuniknione, a szkoda powinna być traktowana w sposób jednolity – jako szkoda w powierzchni ziemi, a nie szkoda w wodach i powierzchni ziemi – na co wskazywałaby literalna wykładnia cytowanych przepisów. Różnicowanie kompetencji organów administracji, w zależności od tego, czy szkoda w środowisku dotyczy powierzchni ziemi czy też innego jego elementu, bez precyzyjnego przesądzenia o statusie wód podziemnych w relacji do powierzchni ziemi, jest zatem niedopatrzaniem ustawodawcy, które skutkuje powstawaniem sporów kompetencyjnych pomiędzy organami administracji rządowej a samorządowej, a przede wszystkim rodzi trudności w praktyce stosowania przepisów prawa, dotyczących naprawiania szkód w środowisku, zaistniałych przed 30 kwietnia 2007 r.

skutkując kierowaniem wniosków o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych przez sąd administracyjny. Na przestrzeni blisko 7 lat obowiązywania przepisów ustawy szkodowej Naczelny Sąd Administracyjny w wydawanych przez siebie postanowieniach do 2010 r. wskazywał jako organ właściwy do orzekania w sprawach szkód w środowisku gruntowo-wodnym oraz w wodach podziemnych starostę<sup>39</sup>. Ostatecznie „dojrzała” koncepcja, zgodnie z którą organem właściwym do naprawiania takich szkód, tj. szkód w powierzchni ziemi (typowych szkód w gruncie oraz w środowisku gruntowo-wodnym, traktowanym jako jeden element środowiska) oraz szkód w wodach podziemnych<sup>40</sup>, jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. W kompetencjach

<sup>39</sup> Poglądy Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie ewoluowały. W postanowieniu z 2 czerwca 2009 r. w sprawie II OW 16/09 sąd ten wyraźnie wskazywał, że jeśli skutkiem negatywnego oddziaływania na środowisko jest zanieczyszczenie powierzchni ziemi będące szkodą w środowisku, to właściwym organem do oceny tej kwestii jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Jeżeli jednak w toku postępowania organ ustali inne negatywne oddziaływanie na środowisko – w zakresie zanieczyszczenia wód podziemnych – to uzasadnia to właściwość starosty. W ocenie sądu przesądzenie, że szkoda dotyczy powierzchni ziemi, uzasadnia właściwość regionalnego dyrektora ochrony środowiska, zaś ustalenie, że szkoda dotyczy wód – uzasadnia właściwość starosty. Z kolei, w orzeczeniu z 17 stycznia 2012 r., w sprawie II OW 138/12 NSA dokonał już odmiennej interpretacji pojęcia szkody w powierzchni ziemi, odwołując się do wykładni systemowej i celowościowej przepisów dotyczących definicji powierzchni ziemi. Sąd uznał, że w istocie wody podziemne stanowią element powierzchni ziemi i taka konstatacja miała doniosłe skutki w zakresie wyznaczenia organu właściwego w sprawie, będącej przedmiotem sporu kompetencyjnego. Sąd ten stwierdził, że „istotną kwestią w rozstrzygnięciu przedmiotowego sporu kompetencyjnego jest przede wszystkim ustalenie zakresu przedmiotowego środowiska wodno-gruntowego, ponieważ w przypadku zanieczyszczenia powierzchni ziemi organem właściwym w sprawie szkody w środowisku powstałej przed 30 kwietnia 2007 r. jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, a nie starosta (prezydent miasta na prawach powiatu)”. Odwołując się do legalnej definicji powierzchni ziemi sąd ten argumentował, że rozdzielenie szkody w wodach podziemnych od szkody w powierzchni ziemi prowadzi do konieczności uzyskania przez podmiot korzystający ze środowiska rozstrzygnięć uzgadniających warunki przeprowadzenia działań naprawczych dla samej szkody przez dwa różne organy. Dlatego też, zdaniem Sądu, tego rodzaju środowisko gruntowo-wodne należy traktować jako jeden element środowiska, a mianowicie powierzchnię ziemi. W związku z tym, organem właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawie szkód w środowisku, czyli zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, właściwym do rozpoznania sprawy jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Należy zauważyć, że uzasadniając swoje stanowisko sąd odwołał się do pojęcia „środowiska wodno-gruntowego”, które niewątpliwie nie jest terminem ustawowym, lecz stanowiło podstawę, by w drodze wykładni art. 3 pkt 25 p.o.s. w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy szkodowej, potraktować je ostatecznie jako element powierzchni ziemi, a więc zasób środowiska, którego naprawa z punktu widzenia ustawy szkodowej pozostaje w sferze właściwości regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Zob. D. Trzcńska, Glosa do postanowienia NSA z 2 lipca 2013 r., sygn. akt II OW 33/13 (Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego), „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2013, nr 4, poz. 3, s. 31-42.

<sup>40</sup> W odniesieniu do szkód w wodach podziemnych – w „najnowszym” orzeczeniu z 16 stycznia 2014 r. w sprawie II OW 126/13, wydanym z wniosku Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Gdańsku a Starostą Lęborskim w przedmiocie wskazania organu właści-

starosty pozostają zatem wyrządzone przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub też wyniki z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r. szkody w wodach powierzchniowych.

---

wego do nałożenia obowiązku przywrócenia środowiska do stanu właściwego NSA postanowił wskazać Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku jako organ właściwy do rozpoznania sprawy. Orzeczenie opublikowane na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

KRYSTYNA URBAŃSKA

## Standaryzacja dobrego środowiska

### 1. Pojęcie „dobre środowisko”

Zgodnie z definicją *Słownika języka polskiego*, dobro jest tym, co ocenia się jako pożyteczne, wartościowe, zgodne z zasadami etyki. Z kolei przymiotnik „dobry” oznacza m.in. dobrze funkcjonujący organizm, wysoką jakość, odpowiedniość z punktu widzenia czyichś potrzeb lub oczekiwań<sup>1</sup>. W tym kontekście, pojęcie dobrego środowiska nie oznacza „środowiska doskonałego”, które nie istnieje, chociażby w związku i ze względu na funkcjonowanie w nim człowieka. Powinno być raczej postrzegane przez pryzmat zasady solidarności jako łącznika pomiędzy prawami człowieka a środowiskiem. Środowisko dobre to środowisko wolne od poważnych zanieczyszczeń i ich skutków oraz takie, które uwzględniając specyfikę miejsca, nie jest szkodliwe dla sfer życia człowieka i jego zdrowia, tworząc bezpieczną przestrzeń człowieka, a także sprzyja jego rozwojowi i jest ekologicznie zrównoważone.

Pojęcie dobrego środowiska jest szerokie. Nie eksponuje wybranego tylko aspektu lub aspektów życia człowieka (np. zdrowia), lecz uwzględnia ich szeroki katalog. Jednocześnie wyraża dążenie, aby środowisko sprzyjało człowiekowi oraz jego potrzebom, tworząc bezpieczną przestrzeń życia, a w konsekwencji współwyznaczając jego jakość. Uwzględniając powyższe, formuła dobrego środowiska stanowić może skrót myślowy równoznaczny ze środowiskiem dobrej jakości w znaczeniu takiego stanu środowiska, który umożliwia jednostce zaspokojenie jej potrzeb oraz realizację przysługujących jej praw.

### 2. Pojęcie jakości środowiska jako wartości uniwersalnej

Dla interesów jednostki oraz zbiorowości, istotne znaczenie odgrywa stan środowiska będący przecież jednym z elementów determinujących jakość życia. O jakości

---

<sup>1</sup> *Słownik języka polskiego*, (red.) S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 625.

życia człowieka na Ziemi decyduje bogactwo i typ bodźców dostarczanych mu przez nią oraz istniejące na niej życie<sup>2</sup>. Przyjmując, że jakość życia stanowi wypadkową jakości poszczególnych sfer życia, stwierdzić można, że im wyższa jest ich jakość, tym wyższa jest jakość życia w ogóle. Uzasadnia to dążenie do stanu środowiska dobrej jakości.

W nauce poddaje się w wątpliwość możliwość stworzenia uniwersalnej definicji jakości, pomimo że od zawsze pojęcie to towarzyszy działalności człowieka<sup>3</sup>. Doktryna podkreśla konieczność tworzenia takich regulacji prawnych w sferze ochrony środowiska, które uwzględniać będą wszystkie aspekty tej ochrony, w tym zarówno w odniesieniu do poszczególnych elementów środowiska, jak też specyficznej całości<sup>4</sup>.

Działanie na rzecz wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska przewidziano w przepisach traktatowych UE, a nawet w Karcie Praw Podstawowych. Znaczenia pojęcia wysokiego poziomu ochrony jednak nie sprecyzowano. W nauce wskazuje się, że postrzegać je należy przez pryzmat obowiązku poprawy jakości środowiska w skali całej Unii oraz z uwzględnieniem dostępnych danych naukowo-technicznych, co wynika z art. 191 ust. 3 TFUE<sup>5</sup>. Jednocześnie zauważyć trzeba, iż nie chodzi o zapewnienie najwyższego poziomu ochrony możliwego technicznie, lecz o postrzeganie powyższego nakazu przez pryzmat koncepcji zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń<sup>6</sup>. Istotne znaczenie można przypisać też programom ochrony środowiska, stanowiącym tzw. *soft law*, tj. akty *quasi* normatywne i określić jedynie kierunki rozwoju polityki.

Mając na względzie zaprezentowany na wstępie sposób rozumienia pojęcia „dobrego środowiska”, wydaje się, że na gruncie polskiego systemu prawnego dobrą jakość środowiska wyznaczać będą przede wszystkim ustanowione przez prawodawcę progi emisji, z uwzględnieniem oddziaływania na życie i zdrowie człowieka. Jednocześnie nadmienić należy, iż jakość środowiska jest wypadkową jakości jego poszczególnych elementów. Dlatego pojęcie jakości odnosi się również do zasobów środowiska.

Stan środowiska uzależniony jest od uwarunkowań przyrodniczych, tj. zasobów i walorów środowiska oraz od uwarunkowań antropogenicznych w postaci przekształceń środowiska. Jak stwierdził J. Bradley, jakość środowiska jest pojęciem

<sup>2</sup> J. Bohdanowicz, *Ku cywilizacji ekorozwoju*, Gdańsk 2006, s. 16.

<sup>3</sup> E. Kindlarski, *Jakość wyrobów*, Warszawa 1988, s. 18; J. Górzynski, *Podstawy analizy środowiskowej wyrobów i obiektów*, Warszawa 2007; E. Skrzypek, *Ekonomiczne aspekty jakości życia*, „Problemy Jakości 2001”, nr 1, s. 8-14.

<sup>4</sup> Z. Leoński, *Kompleksowość regulacji ochrony i kształtowania środowiska a regulacje szczegółowe*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, „Prawo” CLXVIII, s. 1669; L. Łustacz, *Kompleksowa ochrona środowiska (w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 3, s. 31 i n.

<sup>5</sup> L. Kraemer, *EU Environmental Law*, London 2011, s. 12.

<sup>6</sup> Wyr. ETS z 14 lipca 1998 r., C – 284/95, *Safety Hi-Tech Srl v. S. & T. Srl*, Zb. Orz. 1998, s. I-4301.

szerszym od prawa, gdyż stanowi ona przesłankę ludzkiego istnienia, w związku z czym ochrona środowiska jest równie ważna jak funkcje życiowe istot żyjących<sup>7</sup>.

Przez jakość powietrza rozumieć należy stopień zanieczyszczenia powietrza. Przyjmuje się ją za wysoką, gdy zawartość zanieczyszczeń jest mała. Zależy to nie tylko od stężenia zanieczyszczeń, ale również od prędkości wiatru, wilgotności, pory roku i miejsca skażenia. Przez jakość wody rozumieć należy z kolei charakterystykę składu i właściwości wody pod kątem jej przydatności dla różnych celów. Wskaźnikami fizycznymi są: zapach, smak, przezroczystość, mętność i barwa; natomiast wskaźnikami chemicznymi: odczyn, twardość, zasadowość, kwasowość i domieszki związków. Jakością kopaliny jest natomiast właściwość charakteryzowana zwykle średnimi zawartościami składników użytecznych i nieużytecznych w złożu, niekiedy też stosunkami wybranych składników (modułów) i/lub niektórych parametrów fizycznych<sup>8</sup>.

O jakości środowiska świadczy przede wszystkim jego biologiczna różnorodność. W najszerszym tego słowa znaczeniu, termin ów określa bogactwo typów systemów biologicznych, albo też łącznie bogactwo i negatywny udział poszczególnych typów w obrębie danej powierzchni lub w ramach jednostki typologicznej wyższego rzędu<sup>9</sup>. Z kolei przez jakość życia rozumieć należy różne formy aktywności człowieka, służące zaspokajaniu jego potrzeb, realizowane w konkretnym środowisku<sup>10</sup>. Im większy jest ogólny potencjał środowiska, tym większa jest możliwość podniesienia jakości życia człowieka przy jednoczesnym zharmonizowaniu sfery społeczno-ekonomicznej z przyrodniczą<sup>11</sup>.

Środowisko jest jednym z obiektywnych mierników jakości życia, którą to kategorię określa się mianem zintegrowanej miary poziomu i sposobu zaspokojenia potrzeb oraz realizacji dążeń, odniesionej do określonej osoby lub grupy społecznej. System wskaźników jakości życia powinien oddawać syntetycznie i kompleksowo stopień i poziom zaspokojenia potrzeb człowieka. Istnieje znaczna liczba podejść metodologicznych i postaw filozoficzno-teoretycznych, określających cel życia, sens

<sup>7</sup> J. Bradley, *Transboundary pollution and the sovereignty of governments*, [w:] *Le droit à la qualité de l'environnement: Un droit en devenir, un droit à définir*, (red.) N. Duplé, Quebec/Amerique 1988, s. 49-54.

<sup>8</sup> H. Bryła, *Leksykon ekologii i ochrony środowiska*, Gdańsk 1983, s. 98-99.

<sup>9</sup> Pojęcie różnorodności biologicznej nie ogranicza się wyłącznie do gatunków, lecz obejmuje trzy poziomy organizacji przyrody, a mianowicie: wewnątrzgatunkowy, gatunkowy i biocenotyczny – J. Solon za E. Wilsonem, *Różnorodność biologiczna jako element oceny jakości krajobrazu*, [w:] *Jakość krajobrazu. Jakość życia*, Warszawa-Płock 1995, s. 101.

<sup>10</sup> M. Drużbowski, *Jakość krajobrazu – jakość życia na przykładzie lokalnych stosunków wodnych*, [w:] *Jakość krajobrazu. Jakość życia*, Warszawa-Płock 1995, s. 41.

<sup>11</sup> M. Przewoźniak, *Struktura i potencjał środowiska przyrodniczego a ekorozwój*, [w:] *Jakość krajobrazu. Jakość życia*, Warszawa-Płock 1995, s. 99-100.

oraz hierarchię i istotność potrzeb, zaś wskaźniki jakości życia porządkowane są według różnych kryteriów<sup>12</sup>.

Pomiar jakości życia obejmuje wszystkie elementy życia człowieka, które związane są z faktem istnienia człowieka, jego rozwoju biologicznego i społecznego, a także gospodarczego, kulturowego i każdego innego. Jakość życia kształtuje się bowiem pod wpływem trzech sfer: kulturowej, przyrodniczej i gospodarczej<sup>13</sup>. Założenia i treść takiej koncepcji pomiaru jakości życia po raz pierwszy przedstawiono w 1990 r. w raporcie: *Human Development Report*<sup>14</sup>. Koncepcję tę wyróżniały nowe kryteria pomiaru i szacowania z uwzględnieniem potrzeby życia w czystym ekologicznie środowisku. Nowa koncepcja rozwoju opracowana została przez Program Narodów Zjednoczonych ds. rozwoju (UNDP). Nowe podejście do rozwoju zakładało uwzględnienie nie tylko parametrów rynku, tempa wzrostu gospodarczego i rozmiaru dochodów, lecz również indywidualne i zbiorowe potrzeby ludzi z uwzględnieniem kontekstu kulturowo-cywilizacyjnego<sup>15</sup>.

Podkreśla się również istnienie związku pomiędzy jakością życia a zasadą zrównoważonego rozwoju. Jakość życia bowiem obrazuje stopień realizacji tej zasady jako kształtowania właściwych proporcji w generowaniu, zaspokajaniu i sposobach realizacji potrzeb ekonomicznych, przyrodniczych, społecznych oraz duchowych człowieka, z zachowaniem kryterialnych funkcji sfery moralnej<sup>16</sup>. W związku z powyższym uznać można, że dobry stan środowiska to taki, który umożliwia jednostce zaspokojenie jej potrzeb oraz realizację innych przysługujących jej praw, np. prawa do ochrony zdrowia, prawa do rozwoju, czy prawa do wypoczynku.

Godzi się też zauważyć, iż dla oceny odpowiedniości stanu jakości środowiska niebagatelne znaczenie może mieć również estetyczny wymiar przyrody, a mianowicie jej piękno. Piękno jako takie z pewnością nie może stanowić jedyne go czynnika oceny jakości środowiska; jest ono jednak niezbędnym, choć niewystarczającym czynnikiem określenia jego jakości. W środowisku istnieją przecież niedostępne bezpośrednio dla ludzkich zmysłów szkodliwe czynniki, w związku z czym piękna przyroda niekoniecznie jest przyrodą dobrą<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> K.H. Wojciechowski, *Miejsce parametrów jakości środowiska i jakości krajobrazu w systemie wskaźników jakości życia*, [w:] *Jakość życia*, Warszawa–Płock 1995, s. 108–110.

<sup>13</sup> D. Pyć, *Od świadomości ekologicznej do zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój*, Gdańsk 2009, s. 220.

<sup>14</sup> *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*, UNHDP, Oxford University Press, New Yor 1990.

<sup>15</sup> Na temat nowego paradygmatu rozwoju zob.: E. Haliżak, *Przewartościowanie rozwoju przez ONZ*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, (red.) J. Symonides, Warszawa 2006, s. 270–272.

<sup>16</sup> F. Piontek, B. Piontek, *Globalizacja a rozwój zrównoważony i trwały*, „Podstawy Ekonomii Menadżerskiej, Prace naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu”, nr 1.

<sup>17</sup> G. Bohme, *Filozofia i estetyka przyrody*, Warszawa 2002, s. 32–41.

### 3. Standaryzacja dobrego środowiska

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, formuła „dobrego środowiska” jest pojęciem o charakterze niedookreślonym i pojemnym. Z jednej strony pełni ona rolę integrującą szerokie spektrum cech środowiska, z drugiej jednak rodzić może wątpliwości interpretacyjne. Dlatego też konieczny jest punkt odniesienia dla dokonania oceny środowiska jako dobrego lub nie. Punkt ów stanowi zaś standaryzacja środowiska.

W standaryzacji środowiska jako współwyznacznika stanu środowiska dla potrzeb oceny jego jakości, a w konsekwencji kwalifikowania jako dobrego lub nie, dostrzec można także rolę instrumentu gwarancji bezpieczeństwa (w tym zbiorowego) przed zagrożeniami o charakterze ekologicznym<sup>18</sup>. Bezpieczeństwo łączone jest z różnorodnymi celami i wartościami, w tym m.in. jakością życia<sup>19</sup>. Podkreślić jednak trzeba, iż zwłaszcza w sferze ekologii skuteczność takich instrumentów warunkuje ich globalizacja, ukierunkowana na zapewnienie bezpieczeństwa globalnego.

W ujęciu słownikowym pojęcie „standaryzacja” oznacza wprowadzenie jednolitych norm (najczęściej w przemyśle); unormowanie, uregulowanie, uporządkowanie. Termin ten odwołuje się przy tym do rozwiązań typowych i powtarzalnych. Jest ona szczególnie istotnym narzędziem w zakresie doprecyzowywania jakości poprzez wyodrębnianie jej standardów, jako kluczowych punktów odniesienia i jej weryfikatorów. Synonimem standaryzacji jest normalizacja<sup>20</sup>.

Definicja legalna normalizacji zawarta jest w art. 2 pkt 1 ustawy z 12 września 2002 r. o normalizacji<sup>21</sup>, zgodnie z którą jest to działalność zmierzająca do uzyskania optymalnego w danych okolicznościach stopnia uporządkowania w określonym zakresie, poprzez ustalenie postanowień przeznaczonych do powszechnego i wielokrotnego stosowania, dotyczących istniejących lub mogących wystąpić problemów. Zasadą normalizacji krajowej jest dobrowolność uczestnictwa w procesie opracowania i stosowania norm (art. 4 pkt 3 u.o.n.).

Działalność normalizacyjna w sferze ochrony środowiska nie wyczerpuje wszystkich zagadnień i obejmuje głównie normy określające metodykę pomiarów zanieczyszczeń obecnych w środowisku oraz rozmaitych emisjach<sup>22</sup>. Nie dla wszystkich jednak wskaźników zanieczyszczeń środowiska opracowane zostały znormalizowane metody badań. Zauważyć wszakże należy, iż minister właściwy do spraw środowiska może, dla celów kontroli i badań stanu środowiska, określić w drodze rozporządzenia, warunki i metody prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz stężeń i poziomów

<sup>18</sup> Na temat pojęcia bezpieczeństwa zob.: E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 107.

<sup>19</sup> R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 49.

<sup>20</sup> *Słownik języka polskiego*, op. cit., s. 1373.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2002 r., Nr 169, poz. 1386 ze zm.

<sup>22</sup> J. Rotko, *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000, s. 102.



substancji lub energii w środowisku, uwzględniając zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej oraz postęp w zakresie technik pomiarowych<sup>23</sup>.

W warunkach polskich, podstawowe znaczenie dla ochrony środowiska ma normalizacja materialna polegająca na określaniu rodzajów norm technicznych bezpośrednio w przepisach prawnych, w których występują jako element normy prawnej. Są to głównie normy jakości środowiska oraz normy emisji zanieczyszczeń do środowiska, zawarte najczęściej w przepisach wykonawczych do ustawy<sup>24</sup>. Z tego punktu widzenia dostrzec można w standaryzacji czynnik wspomagający osiągnięcie takich celów, jak ochrona życia i zdrowia. Jako zjawisko występuje ona również na gruncie prawa ochrony środowiska, odgrywając znaczącą rolę dla państwowego monitoringu środowiska, a w konsekwencji wspomagając cel ochrony środowiska.

Normy techniczne służą w istocie ochronie dóbr, w tym również przed ingerencją osób trzecich<sup>25</sup>. Wpływ norm prawnych na poziom bezpieczeństwa, szczególnie ekologicznego, wyraża się zakresem stosowania norm – standardów technicznych, których przestrzeganie stanowi w ochronie środowiska gwarancję właściwego poziomu tej ochrony<sup>26</sup>.

Zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 1 p.o.ś. państwowy monitoring środowiska wspomaga działania na rzecz ochrony środowiska poprzez:

systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa m.in. o dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami (...) oraz o obszarach występowania przekroczeń tych standardów (...).

Z powyższego wynika zatem, że standardy środowiska odnoszą się do jego jakości, służąc jej określeniu.

Pojęciem „norma jakości środowiska” posługuje się i definiuje w art. 2 pkt 7 dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli<sup>27</sup>, zgodnie z którą jest to zestaw wymogów, które muszą zostać spełnione w określonym czasie przez dane środowisko lub jego część, zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym. Ważną rolę w procesie konkretyzowania norm jakości środowiska odgrywają graniczne wielkości emisji, które w myśl art. pkt 6 dyrektywy 2008/1/WE oznaczają masę, wyrażoną za pomocą określonych szczególnych parametrów, stężenia lub poziomu emisji, których nie można przekroczyć w czasie jednego lub kilku okresów.

<sup>23</sup> Kompetencja ta przewidziana jest w art. 27 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 686, tj. ze zm.).

<sup>24</sup> J. Rotko, *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000, s. 134.

<sup>25</sup> Por. R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, przeł. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010, s. 339.

<sup>26</sup> D. Pyć, *Charakter norm i podejście do ochrony środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska*, (red.) Z. Brodeckiego, Warszawa 2005, s. 126-127; P. Lewandowski, *Prawna ochrona wód morskich i śródlądowych przed zanieczyszczeniami*, Gdańsk 1996, s. 46 i n.

<sup>27</sup> Dz.U.UE. L 024 z 29 stycznia 2008 r., s. 8-29.

Dyrektywa 2008/1/WE w art. 19 przewiduje dwa źródła granicznych wielkości emisji. Po pierwsze, w przypadku stwierdzenia potrzeby działania na poziomie Wspólnoty, może je określić Parlament Europejski i Rada na wniosek Komisji; po drugie natomiast – w przypadku braku ich określenia w wyżej wskazany sposób – jako minimalne graniczne wielkości emisji stosować należy odpowiednie graniczne wielkości emisji zawarte w dyrektywach wymienionych w załączniku II dyrektywy 2008/1/WE oraz innych przepisach wspólnotowych.

Pojęcie standardów środowiska zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 34 p.o.ś., zgodnie z którym rozumie się przez nie poziomy dopuszczalne substancji lub energii, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze. Należy przez nie rozumieć wszelkie zawarte w przepisach postanowienia definiujące normy odnoszące się do środowiska, np. normy emisji. Istotne jest, że standardy jakości środowiska mogą być zróżnicowane w zależności od obszarów (art. 83 ust. 2 p.o.ś.).

Na gruncie polskiego prawa ochrony środowiska, standardem jakości powietrza jest poziom dopuszczalny oznaczający poziom, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany (art. 3 pkt 28 lit. a). Granicami nieprzekraczania standardów środowiska są poziomy docelowe<sup>28</sup> i poziomy celu długoterminowego<sup>29</sup>. Wyodrębnia się ponadto tzw. standardy emisyjne, będące dopuszczalnymi wielkościami emisji (art. 3 pkt 34 p.o.ś.). Dodatkowymi standardami emisyjnymi są graniczne standardy emisyjne, które nie mogą być przekraczane przez instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego (art. 204 ust. 2 p.o.ś.).

Standardem jakości powietrza jest także pułap stężenia ekspozycji, przez który rozumie się poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie wartości krajowego wskaźnika średniego narażenia, w celu ograniczenia szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi, który ma być osiągnięty w określonym terminie (art. 3 pkt 31a p.o.ś.). Krajowym wskaźnikiem średniego narażenia jest średni poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie pomiarów przeprowadzonych na obszarach tła miejskiego w miastach o liczbie mieszkańców powyżej 100 tysięcy i aglomeracjach na terenie całego kraju, wykorzystywany do określenia i dotrzymania krajowego celu redukcji narażenia oraz dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Poziom docelowy jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym czasie za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych; poziom ten określa się w celu zapobiegania lub ograniczania szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość (art. 3 pkt 28 lit. b p.o.ś.).

<sup>29</sup> Poziom celu długoterminowego jest to poziom substancji, poniżej którego, zgodnie ze stanem współczesnej wiedzy, bezpośredni szkodliwy wpływ na zdrowie lub środowisko jako całość jest mało prawdopodobny; poziom ten ma być osiągnięty w długim okresie czasu, z wyjątkiem sytuacji, gdy nie może być osiągnięty za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych (art. 3 pkt 28 lit. c p.o.ś.).

<sup>30</sup> Art. 3 pkt 8c p.o.ś.

W dniu 28 maja 2012 r. wszedł w życie przepis art. 86a p.o.ś. zawierający delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw środowiska, aby w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, kierując się potrzebą dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji, okres określenia i dotrzymania krajowego celu redukcji narażenia określił w drodze rozporządzenia: sposób obliczania wartości wskaźnika średniego narażenia dla miasta o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy i aglomeracji; sposób obliczania wartości krajowego wskaźnika średniego narażenia oraz sposób oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji. Definicja legalna krajowego celu redukcji narażenia zawarta jest w art. 3 pkt 8 lit. b) p.o.ś., zgodnie z którym jest to procentowe zmniejszenie krajowego wskaźnika średniego narażenia dla roku odniesienia, w celu ograniczenia szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi, który ma być osiągnięty w określonym terminie. Krajowy cel redukcji narażenia określić ma – w drodze rozporządzenia – minister właściwy do spraw środowiska, kierując się potrzebą ochrony zdrowia ludzi (art. 86c p.o.ś.).

Otwarty katalog czynników wpływających na zapewnienie jak najlepszej jakości powietrza zawiera przepis art. 85 p.o.ś. Wymienione w tym przepisie czynniki obejmują: utrzymanie poziomu substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach; zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane oraz zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych, albo poziomów celów długoterminowych, lub co najmniej na tych poziomach.

Funkcję instrumentu ujednoczenia zasad oceny jakości powietrza pełni rozporządzenie Ministra Środowiska z 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu<sup>31</sup>. Określa ono między innymi poziomy dopuszczalne dla niektórych substancji w powietrzu, zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin; a także – zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin – poziomy docelowe dla niektórych substancji w powietrzu, poziomy celów długoterminowych dla niektórych substancji w powietrzu, alarmowe poziomy dla niektórych substancji w powietrzu, których nawet krótkotrwałe przekroczenie może spowodować zagrożenie dla zdrowia ludzi, poziomy informowania dla niektórych substancji w powietrzu oraz pułap stężenia ekspozycji i in. Przez poziom informowania rozumie się natomiast stężenie substancji w powietrzu, powyżej którego istnieje zagrożenie zdrowia ludzkiego, wynikające z krótkotrwałego narażenia na działanie zanieczyszczeń wrażliwych grup ludności, w jego przypadku zaś niezbędna jest natychmiastowa i właściwa informacja<sup>32</sup>.

Ocena jakości powietrza dokonywana jest w wyodrębnionych terytorialnie obszarach, tj. strefach stanowiących obszar jednego lub większej ilości powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzących w skład aglomeracji

<sup>31</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1031.

<sup>32</sup> Art. 3 ust. 28a p.o.ś.

o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy. Obszary, nazwy i kody stref określa szczegółowo rozporządzenie Ministra Środowiska z 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza<sup>33</sup>. Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 88 ust. 2 p.o.ś., na potrzeby ustalenia odpowiedniego sposobu oceny jakości powietrza w poszczególnych strefach, wojewódzki inspektor ochrony środowiska przynajmniej co pięć lat dokonuje klasyfikacji stref, odrębnie pod kątem każdej substancji, wyodrębniając strefy, w których: przekroczone są poziomy dopuszczalne, przekroczone są poziomy docelowe, przekroczone są poziomy celów długoterminowych, poziom substancji nie przekracza poziomu dopuszczalnego i jest wyższy od górnego progu oszacowania; poziom substancji nie przekracza poziomu docelowego i jest wyższy od górnego progu oszacowania, poziom substancji nie przekracza górnego progu oszacowania i jest wyższy od dolnego progu oszacowania; poziom substancji nie przekracza dolnego progu oszacowania.

Ujednolicone zasady dokonywania oceny jakości powietrza w strefach określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu<sup>34</sup>. Mając jednak na względzie fakt, iż zanieczyszczenia mogą powstawać i wywoływać skutki w strefach zlokalizowanych w różnych województwach, art. 91 ust. 8 p.o.ś. przewiduje obowiązek współdziałania zarządów województw przy sporządzaniu programów ochrony powietrza w zakresie wymiany informacji o ewentualnych źródłach przekroczeń poziomów substancji w powietrzu oraz przykładowych działaniach mających na celu ich ograniczenie.

Zgodnie z art. 92b ust. 1 p.o.ś., który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2013 r., informacje o stanie jakości powietrza, w tym lokalizacji wszystkich stref na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w których dokonuje się oceny jakości powietrza i jego stanu, udostępniane są na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz informacje o obowiązujących programach ochrony powietrza oraz planach działań krótkoterminowych.

Z powyższego wynika, iż pogłębia się stan zaawansowania procesu standaryzacji jakości środowiska. Dostrzec należy również wyraźne ukierunkowanie tego procesu na ochronę zdrowia ludzi, co obrazują najnowsze zmiany p.o.ś. w zakresie ochrony powietrza, wprowadzone ustawą z 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Zmiany te wskazują, że ustalanie poziomów dopuszczalnych, poziomów docelowych, poziomów celów długoterminowych, poziomów alarmowych, poziomów informowania, pułapów stężenia ekspozycji oraz określenia i dotrzymania krajowego celu redukcji narażenia uwzględniać musi potrzebę ochrony zdrowia ludzi. Kierunek rozwoju procesu standaryzacji środowiska odzwierciedla zatem ścisły związek pomiędzy jakością środowiska a samopoczuciem i życiem człowieka. Zjawisko to określić można mianem humanizacji dotychczas ściśle technicznej standaryzacji.

---

<sup>33</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 914.

<sup>34</sup> Dz.U. z 2012, poz. 1032.

Zgodnie z art. 101 pkt 1 lit. e i f p.o.ś., ochrona powierzchni ziemi polega na zapewnieniu jak najlepszej jej jakości, m.in. poprzez utrzymanie jakości gleby i ziemi powyżej lub co najmniej na poziomie wymaganych standardów oraz poprzez doprowadzenie jakości gleby i ziemi co najmniej do wymaganych standardów, jeżeli nie są one dotrzymane. Standard jakości gleby określa zawartość niektórych substancji w glebie albo ziemi, poniżej których żadna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi nie jest naruszona (art. 103 ust. 3 p.o.ś.). Standardy jakości gleby i ziemi określone są w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi<sup>35</sup>.

Do określenia standardów emisyjnych w formie rozporządzenia uprawniony jest, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 145 p.o.ś., minister środowiska działający w porozumieniu z ministrem gospodarki. W powyższy sposób określić można standardy emisyjne z instalacji w zakresie wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza; wytwarzania odpadów oraz emitowania hałasu. W oparciu o powyższą delegację wydane zostało rozporządzenie Ministra Środowiska z 22 kwietnia 2011 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji<sup>36</sup>; rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku<sup>37</sup>. Teren, na którym zostały przekroczone dopuszczone poziomy hałasu, określone wskaźnikami LDWN LN, zalicza się do kategorii terenu zagrożonego hałasem<sup>38</sup>.

W przypadku, gdy brak jest ustalonych standardów emisyjnych i dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu, ilości gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza ustala się na poziomie niepowodującym przekroczeń wartości odniesienia substancji w powietrzu oraz wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu (art. 222 ust. 1 p.o.ś.). Wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu<sup>39</sup>. Minister środowiska jest uprawniony na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 222 ust. 5 p.o.ś. do wydania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia rozporządzenia określającego – z uwzględnieniem przeznaczenia wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza.

Instrumentem służącym doprowadzeniu do przestrzegania standardów jakości środowiska są programy tworzone w drodze aktu prawa miejscowego i publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych (art. 84 p.o.ś.). Z kolei uzyskiwanie informacji w zakresie jakości powietrza, jakości wód, jakości gleby i ziemi, hałasu, pro-

<sup>35</sup> Dz.U. z 2002 r., Nr 165, poz. 1359.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 95, poz. 558.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2007 r., Nr 120, poz. 826.

<sup>38</sup> Zob. też: A. Wąsikowska, *Wybrane problemy dotyczące implementacji prawa Unii Europejskiej z zakresu ochrony środowiska przed hałasem*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, (red.) M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 353-364.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 16, poz. 87

mieniowania jonizującego i pól elektromagnetycznych, stanu zasobów środowiska, w tym lasów, rodzaju i ilości substancji lub energii wprowadzanych do powietrza, wód, gleby i ziemi, wytwarzania i gospodarowania odpadami – zwłaszcza na podstawie badań monitoringowych umożliwia państwowy monitoring środowiska gromadzący dane na podstawie dokonywanych pomiarów, danych zbieranych w ramach statystyki publicznej, informacji udostępnianych przez organy administracji, ewidencji prowadzonych przez zobowiązane do tego podmioty.

Jednym z podstawowych celów standaryzacji środowiska jest ochrona jego zasobów<sup>40</sup>. Jak wynika z treści art. 82 pkt 1 p.o.ś. ochrona zasobów środowiska realizowana jest w szczególności poprzez określenie standardów jakości środowiska oraz kontrolę ich osiągania, a także podejmowanie działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywracaniu.

Również gospodarowanie wodami musi być prowadzone z uwzględnieniem ilości i jakości wód, co wynika bezpośrednio z art. 1 ust. 2 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., Nr 145, tj. ze zm.). Z kolei zarządzanie zasobami wodnymi służy między innymi zapewnieniu odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności (art. ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego). Jednym zaś z podstawowych celów ochrony wód jest utrzymanie lub poprawa jakości wód, przy czym oceny tej jakości dokonuje się również według kryterium funkcjonalnego, tj. zdatności wód – w zależności od potrzeb do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, rekreacji i uprawiania sportów wodnych, wykorzystywania do kąpiele, a także bytowania ryb i innych organizmów wodnych w warunkach naturalnych, umożliwiających ich migrację (art. 38 ust. 2 i 3).

Z przepisu art. 97 ust. 1 p.o.ś. wynika, że ochrona wód polega na zapewnieniu ich jak najlepszej jakości w szczególności poprzez utrzymanie jakości wód powyżej, albo co najmniej na poziomie wymaganym w przepisach oraz poprzez doprowadzenie jakości wód co najmniej do wymaganego przepisami poziomu, gdy nie jest on osiągnięty. Poziomą jakość wód jest przy tym określany z uwzględnieniem ilości znajdujących się w wodach substancji i energii. Przepisy standaryzacyjne dotyczące jakości wód zawarte są w rozporządzeniach wykonawczych. Elementy jakości dla klasyfikacji stanu ekologicznego i potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych<sup>41</sup>.

Z regulacji powyższych płynnie wnioskuje, iż kwalifikacja jakości środowiska dokonywana jest na podstawie norm prawa kreujących tym samym model środowiska dobrego, tj. takiego, którego stan owe normy spełnia. W ujęciu teoretycznym J. Rotko wyróżnia dwie grupy norm jakości środowiska (zwanymi roboczo „technicznymi”).

<sup>40</sup> O roli norm technicznych: J. Rotko, *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2000, s. 17 i n.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 258, poz. 1549.

Z jednej strony są to normy opisowe (definicje, jednostki, symbole), z drugiej – normy określające wymagania ochrony środowiska przy pomocy wartości skwantyfikowanych, które dzieli się na związane bezpośrednio z techniką oraz związane z nią tylko pośrednio. Do grupy norm bezpośrednio związanych z techniką należą normy postępowania, których treść znajduje uzasadnienie w treści dyrektywy technicznej (metody działania prowadzącej do określonego celu, w której związek pomiędzy środkami a celem opiera się na związkach przyczynowych zachodzących w przyrodzie). Do grupy norm pośrednio związanych z ochroną środowiska należą normy zachowujące formalne podobieństwo do pierwszych (wyrażają w formie liczbowej graniczne wartości wymagań), których związek z techniką jest względny: normy takie określają jakość elementów środowiska, a nie wskazaną przez dyrektywę techniczną metodę działania. Odrębny charakter mają normy opisowe, stanowiące wytwór pewnej konwencji (określające powszechnie używane pojęcia, nazwy, oznaczenia symbole). Nie wyrażają one dyrektyw celowościowych, a w znacznej części tworzone są w trybie przewidzianym ustawą z 12 września 2002 r. o normalizacji<sup>42</sup>.

Z uwagi na wielość typów norm J. Rotko do zakresu norm technicznych włączył normy techniczne *sensu stricto* powstające w trybie formalnej normalizacji oraz normy techniczne powstające jako element normy prawnej – dotyczącej w sferze ochrony środowiska – jakości środowiska oraz emisji zanieczyszczeń. Normy techniczne *sensu stricto* mają przy tym charakter niewiązący, choć mogą zostać objęte obowiązkiem stosowania<sup>43</sup>.

Podsumowując wskazać można, iż standaryzacja środowiska jest punktem odniesienia dla dokonania oceny środowiska jako dobrego lub nie. Dostrzec w niej można funkcję czynnika wspomagającego osiągnięcie takich celów, jak ochrona życia i zdrowia. Standardy środowiska odnoszą się do jego jakości, służąc jej określeniu. Obecnie zaobserwować można pogłębianie się procesu standaryzacji jakości środowiska, ukierunkowanej na ochronę zdrowia ludzkiego, które to zjawisko określić można mianem humanizacji dotychczas ściśle technicznej standaryzacji.

---

<sup>42</sup> Dz.U. z 2002 r., Nr 169, poz. 1386, ze zm.

<sup>43</sup> J. Rotko, *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000, s. 75.

### III. ZAGADNIENIA SEKTOROWE

MARIUSZ BARAN

## **O potrzebie regulacji prawnośrodowiskowej w zakresie przeciwdziałania uciążliwości zapachowej**

### **1. Wprowadzenie**

Uciążliwość zapachowa powietrza i emisja zapachów stanowi poważny problem związany w głównej mierze z oddziaływaniem obiektów przemysłowych (zakładów) na środowisko naturalne. Z publikowanych przez inspektoraty ochrony środowiska danych<sup>1</sup> wynika, że przyczyną niemal połowy skarg, dotyczących zanieczyszczenia powietrza, były nieprzyjemne zapachy. W kontekście problemów powodowanych przez emisje zapachów (w szczególności przez zakłady przemysłowe) oraz wobec wagi tego problemu na niektórych obszarach (czego dowodem jest ilość skarg na uciążliwość zapachową kierowanych do organów administracji) Ministerstwo Środowiska pod koniec grudnia 2010 r. opublikowało projekt założeń do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej.

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie o potrzebę wprowadzenia w drodze odrębnej ustawy prawnośrodowiskowej regulacji o charakterze administracyjnym w zakresie przeciwdziałania uciążliwości zapachowej. Zanim jednak zostaną omówione opublikowane założenia do projektu ustawy oraz przedstawiona zostanie ocena potrzeby wprowadzenia projektowanej regulacji, zaprezentowane zostaną pokrótce dostępne w polskim porządku prawnym środki ochrony praw-

---

<sup>1</sup> Por. dane dotyczące wpływu skarg z podziałem na ich przedmiot publikowane przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska oraz Generalny Inspektorat Ochrony Środowiska dostępne na: <http://www.gios.gov.pl/> a także na stronach wojewódzkich inspektoratów; a także por. *Założenia do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej*, s. 2; dostęp: [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011\\_04/80ec51c27b038f0c8747a25deebd7734.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_04/80ec51c27b038f0c8747a25deebd7734.pdf)



nej (instrumenty prawne), które pozwalają reagować i przeciwdziałać uciążliwości zapachowej.

W pierwszej kolejności przedstawione zostaną instrumenty (środki ochrony) o charakterze prywatnoprawnym, które mogą zostać wykorzystane w celu przeciwdziałania nadmiernej emisji nieprzyjemnych zapachów. Następnie przedmiot analizy stanowią będą te spośród istniejących regulacji (i środków prawnych) ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup>, które mogą być wykorzystane do przeciwdziałania uciążliwości zapachowej. W dalszej kolejności przedstawione zostaną założenia do projektowanej regulacji ustawowej oraz ich ocena.

## 2. Emisja zapachów jako przejaw oddziaływania na środowisko

Emisja<sup>3</sup> nieprzyjemnych zapachów, podobnie jak emisja gazów lub pyłów do powietrza, odprowadzenie ścieków do wód lub do ziemi, czy też wytwarzanie odpadów stanowi przejaw oddziaływania człowieka na środowisko. Specyfika emisji zapachów wynika z trudności wiążących się z obiektywnym pomiarem tego rodzaju uciążliwości oraz oceną jej wpływu na środowisko, a także częstokroć lokalnym (punktowym) jej występowaniem<sup>4</sup>. W odniesieniu do emisji zapachów stwierdzenie samej uciążliwości (czy też nieprzyjemnego charakteru emisji) wydaje się dość proste i odbywa się głównie organoleptycznie. O wiele większym problemem jest precyzyjne określenie źródła, przyczyn oraz szkodliwości dla środowiska takiej emisji<sup>5</sup>. Nie jest bowiem wykluczona sytuacja, że sprawcą nieprzyjemnych emisji zapachów będzie podmiot użytkujący instalacje, które spełniają rygorystyczne techniczne normy środowiskowe.

W tym kontekście odnotować należy, że ustawodawca definiuje środowisko jako ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (tak art. 3 pkt 39 p.o.ś.). Z kolei przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:

- a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. 2013 poz. 1232 z późn. zm.

<sup>3</sup> Przez pojęcie emisji zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 p.o.ś. należy rozumieć „wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) substancje, b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne”. Zaś zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 49 kwalifikowana emisja to zanieczyszczenie („emisja, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami).

<sup>4</sup> Por. D. Chojnacki, P. Zdrajkowski, *Przeciwdziałanie uciążliwości zapachowej*, „Jakość, Zarządzanie, Środowisko” 2008, nr 2, s. 26-27.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

- b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (tak art. 3 pkt 13 p.o.ś.).

Powietrze tym samym stanowi element przyrodniczy (środowiska), a jego ochrona (podobnie jak ochrona innych elementów środowiska) polega na zachowaniu lub przywracaniu równowagi przyrodniczej, a więc stanu, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej (art. 3 pkt 2 p.o.ś.).

Z kolei w odniesieniu do ochrony powietrza ustawodawca wskazuje, że ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez:

- 1) utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich norm lub co najmniej na tych poziomach;
- 2) zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane;
- 3) zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach (art. 85 p.o.ś.).<sup>6</sup>

Nie ulega wątpliwości, że uciążliwość zapachowa (i wszelkie działania które ją powodują) negatywnie oddziałuje na środowisko (jego element – powietrze). Narusza bowiem jego stan właściwy i obniża jakość. Inną zaś kwestią pozostaje fakt (co może rodzić pewne komplikacje, przy konstruowaniu środków ochrony prawnej), że ustawodawca do dnia dzisiejszego nie wyznaczył granic normatywnych jakości zapachowej powietrza. Co w związku z tym mogłoby sugerować, że brak standardu jakości powoduje, że brak jest w systemie prawnym środków ochrony, które pozwalają przeciwdziałać uciążliwości zapachowej.

Na marginesie zauważyć należy, że w pierwotnym brzmieniu art. 86 ust. 3 i 4 p.o.ś. zawarta była fakultatywna podstawa do wydania przez ministra właściwego do spraw środowiska rozporządzenia określającego:

- standardy zapachowej jakości powietrza i
- metody oceny zapachowej jakości powietrza<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Omówienie instrumentów prawnych instrumentów ochrony powietrza na gruncie ustawy dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (t.j. Dz.U. z 1994, nr 49, poz. 196 z późn. zm.); por. np. G. Dobrowolski, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000, s. 88-254; z kolei omówienie modelu ochrony powietrza na gruncie ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo ochrony środowiska, por. np. J. Rotko, *Komentarze do ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 29-33; M. Pchałek, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 356 i n.; a także B. Rakoczy, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Korpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 128-132; a także P. Korzeniowski, *Model prawny ochrony powietrza w ustawie – Prawo ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko”, 2014, nr 1, s. 100-108.

<sup>7</sup> Por. np. J. Rotko, *Komentarze do ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 29-33; a także na temat norm technicznych w prawie ochrony środowiska: idem, *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000, *passim*.

Niemniej do czasu obowiązywania tego przepisu (tj. do dnia 28 lipca 2005 r.<sup>8</sup>) rozporządzenie określające standardy jakości zapachowej powietrza nie zostało wydane. Obecnie zaś w art. 222 ust. 5 p.o.ś. jako jeden z elementów regulacji pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza zawarto fakultatywne upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza. Ale do dnia dzisiejszego nie zostało wydane rozporządzenie wykonujące wskazaną powyżej delegację ustawową.

W związku z powyższym powstaje pytanie, czy w aktualnym stanie prawnym można postawić tezę, że wobec braku wyznaczenia/określenia standardu immisyjnego zapachu powietrza, ten aspekt ochrony jakości powietrza pozostaje poza zakresem ochrony prawnej (rozumianej jako możliwość konstruowania środków ochrony o charakterze prywatnoprawnym lub też środków o charakterze prawnośrodowiskowym/publicznoprawnym). Wyprzedzając dalsze rozważania odrzucić należy założenie, że podmiot korzystający ze środowiska, wykorzystując zaniechanie prawodawcy co do określenia standardu jakości zapachowej powietrza, pozostaje poza sferą regulacji prawnej w aspekcie dotyczącym emisji powodującej pogorszenie stanu jakości zapachowej powietrza. Jak również, że brak wyznaczenia normatywnego standardu jakości zapachowej powietrza wyłącza możliwość ochrony przed tego rodzaju uciążliwą emisją.

Przeciwdziałanie uciążliwości zapachowej powietrza może odbywać się poprzez wykorzystanie środków prywatnoprawnych, jak i administracyjnoprawnych (prawnośrodowiskowych)<sup>9</sup>. Stosowanie jednych nie wyklucza drugich, jak również nie można *a priori* założyć, którym z tych środków należałoby przypisać dominującą (pierwszoplanową) rolę z uwagi na efektywność i większą adekwatność dla specyfiki przedmiotu ochrony. Środki cywilnoprawne z reguły służą ochronie środowiska (w interesującym mnie aspekcie przeciwdziałania uciążliwości zapachowej) pośrednio, gdyż ochrona środowiska może, ale nie musi stanowić przedmiotu stosunku prywatnoprawnego – będąc na ogół ubocznym celem roszczenia chroniącego prawo podmiotowe, tak jak to jest w przypadku roszczenia negatoryjnego z art. 222 § 2 k.c.

<sup>8</sup> Przepis art. 86 ust. 3 i 4 p.o.ś. został uchylony z dniem 28 lipca 2005 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2005 Nr 113, poz. 954.

<sup>9</sup> Por. w ogólności na ten temat J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 45 i n.; idem, *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska*, „Przełęcz Sądowy” 2003, nr 4, s. 61-90; a także A. Agopszowicz, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska. Tezy do projektu nowelizacji ustawy*, [w:] „Problemy Prawne Górnictwa”, t. 7, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego”, nr 652, Katowice 1984, s. 7 i n.; a także A. Wasilewski, *Actio negatoria jako instrument prawa ochrony środowiska (w świetle prawa polskiego)*, [w:] Vetera Vovis Augere. *Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. I-II, Kraków 2010 r., t. II, s. 1135-1147.

(o czym szerzej w dalszej części)<sup>10</sup>. Jak trafnie wskazuje A. Wasilewski w odniesieniu do instrumentów mających zapewnić szeroko rozumianą ochronę środowiska jako „dobra wspólnego”<sup>11</sup> w porządku prawnym występuje swoiste:

(...) *continuum* instrumentów prawnych o charakterze negatoryjnym (...); z jednej strony, instrumenty prywatnoprawne: obejmujące oprócz klasycznej *actio negatoria* z art. 222 § 2 k.c. (wraz z komplementarną względem niej skargą z art. 439 k.c.) także roszczenie z art. 323 p.o.ś. (*actio negatoria sui generis*), a z drugiej strony – pełniące funkcje prewencyjno-restytucyjną instrumenty publicznoprawne, obejmujące określoną w art. 362 ust. 1-2 p.o.ś. kompetencję organu ochrony środowiska do wydania decyzji nakładającej obowiązek ograniczenia oddziaływania i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska „negatywnie oddziałuje na środowisko.”<sup>12</sup>

### 3. Prywatnoprawne środki ochrony przed uciążliwością zapachową (uciążliwość zapachowa jako immisja pośrednia)

Pośród prywatnoprawnych instrumentów (środków prawnych) służących ograniczeniu emisji zapachów, podstawową<sup>13</sup> rolę należy przypisać regulacjom prawa cywilnego dotyczącym stosunków sąsiedzkich<sup>14</sup>, których celem jest rozstrzygnięcie kolizji, jakie mogą się pojawić w relacjach sąsiedzkich przy wykonywaniu prawa własności<sup>15</sup>. Należy mieć na uwadze naturalne uwarunkowania, że:

<sup>10</sup> Ten aspekt cywilnoprawnych środków ochrony podkreśla J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 49. Jak słusznie podkreśla J.J. Skoczylas, prawo podmiotowe regulowane prawem cywilnym nie stanowią instrumentu prawnego, którego pierwszoplanową rolę jest ochrona środowiska (poszczególne jego elementy), ale jest konstrukcją prawną, która z racji swojej funkcji może być przydatna dla ochrony środowiska, ale może również mu zagrażać, J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 59-60, 62-64.

<sup>11</sup> Na temat „środowiska” jako „dobra publicznego” i „dobra wspólnego”: B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 87-141 wraz ze wskazaną tam obszerną literaturą i orzecznictwem.

<sup>12</sup> A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 1148.

<sup>13</sup> Poza przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu pozostaje kwestia możliwości konstruowania przez podmioty narażone na uciążliwość zapachową środków ochrony prywatnoprawnej w oparciu o art. 23 i 24 k.c., czyli przepisy dotyczące ochrony dóbr osobistych; por. szerzej na temat relacji pomiędzy ochroną dóbr osobistych a ochroną środowiska: J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 79-104; idem, *Odpowiedzialność cywilna*, s. 65-66.

<sup>14</sup> Por. na temat prawa sąsiedzkiego W. Stejberg, *Prawo sąsiedzkie*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1933, s. 18 i n.; a także W.J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 51-62.; J.S. Piątkowski, *System prawa cywilnego*, t. II, *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1977, s. 64-68.

<sup>15</sup> Por. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, [w:] „System Prawa Prywatnego”, Warszawa 2003, t. 3, s. 547-560 i wskazana tam literatura; a także na temat treści i wykonywania prawa własności: M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994; A. Klein, *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Wrocław 1976; S. Rudnicki, *Sąsiedztwo*

wykonywanie własności ziemi, gdy jest ona podzielona na odrębne nieruchomości, ma to do siebie, że praktycznie rzecz biorąc, jest niemożliwa bez oddziaływania w mniejszym lub większym stopniu na otoczenie. Jest to następstwem faktu, że podział ziemi na odrębne nieruchomości jest zazwyczaj podziałem sztucznym, a powierzchnia ziemi stanowi pewną całość.<sup>16</sup>

Treść normy art. 144 k.c. determinowania jest założeniem, że „monopol” każdego właściciela ogranicza się do jego nieruchomości, kiedy jednak w stosunkach sąsiedzkich zderza się (przeplata) z również monopolistycznie pojmowanym prawem własności innego podmiotu, niezbędne są odpowiednie ustępstwa<sup>17</sup>. Zwrócić należy uwagę na fakt, że brak jest ustawowej definicji „nieruchomości sąsiedniej” czy też „sąsiedztwa nieruchomości”. Przez „sąsiednią” należy rozumieć każdą nieruchomość znajdująca się w zasięgu oddziaływania immisji mających swe źródło na nieruchomości wyjściowej<sup>18</sup>. Zgodzić się należy z tezą, że „im bardziej rozległy jest zakres wzajemnego oddziaływania nieruchomości w toku wykonywania ich własności, tym bardziej szerokie jest pojmowanie ich sąsiedztwa”<sup>19</sup>. Wynikające z art. 144 k.c. ograniczenie immisji pośrednich w stosunkach sąsiedzkich dotyczy rozległego otoczenia nieruchomości sąsiednich, a nie tylko „nieruchomości sąsiadujących” ze sobą w ścisłym tego słowa znaczeniu<sup>20</sup>.

W odniesieniu do immisji pośrednich (oddziaływania pośredniego) granice uprawnień przysługujących właścicielowi wyznacza art. 144 k.c. Zgodnie z tym przepisem właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Przekroczenie „przeciętnej miary” jako dozwolonej granicy wykonywania uprawnień właścicielskich daje podstawę do konstruowania roszczenia negatoryjnego (art. 222 § 2 w zw. z art. 144 k.c.)<sup>21</sup>.

---

*nieruchomości. Problematyka prawa*, Kraków 1998; A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości*, Kraków 1972.

<sup>16</sup> T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym* (rei vindicatio – actio negatoria), Warszawa 1969, s. 64.; J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 108-109 i wskazana tam literatura.

<sup>17</sup> Por. A. Stelmachowski, [w:] „System Prawa Prywatnego”, t. 3, Warszawa 2007, s. 300.

<sup>18</sup> Tak W.J. Katner, *op. cit.*, s. 51-62; S. Rudnicki, *op. cit.* i powołana tam literatura.

<sup>19</sup> Por. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, [w:] „System Prawa Prywatnego”, s. 551 i wskazana tam literatura.

<sup>20</sup> W.J. Katner, *Ochrona własności*, s. 25-26; idem, *Zakres i przesłanki roszczenia negatoryjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1983, z. 30, s. 61 i n.; E. Gniewek, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Warszawa 2011, s. 90; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 75; por. także W. Radecki, [w:] *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, J. Sommer (red.), Wrocław 1995, s. 297 i n. oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo.

<sup>21</sup> Por. A. Wasilewski, *Actio negatoria*, s. 1139. Autor wskazuje, że możliwość wystąpienia z roszczeniem negatoryjnym uzależniona jest od spełnienia następujących przesłanek: 1) zaistnienia faktu naruszenia prawa własności; 2) naruszenia polegającego na ingerencji w cudze prawo własności, ale w inny sposób niż przez pozbawienie właściciela władztwa faktycznego nad rzeczą; 3) bezprawnego charakteru naruszenia, czyli niemającego oparcia w ustawie lub w prawie podmiotowym naruszy-

Treść normy z art. 144 k.c. należy postrzegać jako jeden z ustawowych wyznaczników treści i granic prawa własności zdefiniowanego w art. 140 k.c.<sup>22</sup>. Niedozwolone zakłócania nieruchomości sąsiednich, przekraczające granice „przeciętnej miary” wskazane w art. 144 k.c., nazywane są immisjami pośrednimi<sup>23</sup>. Przepis ten ogranicza właściciela nieruchomości w korzystaniu z przysługującego mu prawa rzeczowego poprzez nakazanie powstrzymania się przy wykonywaniu prawa własności od takich działań lub zaniechań na nieruchomości, które zakłócają korzystanie z nieruchomości sąsiednich w stopniu przekraczającym pewną granicę w postaci przeciętnej miary wynikającej ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Paradoksalnie norma z art. 144 k.c. nie stanowi wyrazu ograniczenia prawa własności emitenta, a poszerza zakres tego prawa o dodatkowe uprawnienia<sup>24</sup>. Jak bowiem wskazuje J.J. Skoczylas, gdyby nie było art. 144 k.c., właściciel nieruchomości w ogóle nie mógłby oddziaływać na nieruchomość sąsiednią, naruszając tym samym sferę uprawnień właściciela nieruchomości sąsiedniej<sup>25</sup>.

Wymaga zaznaczenia, że hipoteza normy z art. 144 k.c. dotyczy tylko tzw. immisji pośrednich, to znaczy takiego działania na nieruchomości wyjściowej, którego skutki przenikają w sposób naturalny na nieruchomość sąsiednią, np. przez wytwarzanie zapachów, wywoływanie hałasów, wibracji, itp. Pośród podziałów i typologii immisji rozróżnia się: immisje pozytywne i negatywne; pozytywne oddziałują wprost na sąsiednie nieruchomości przez rozchodzenie się z nieruchomości wyjściowej cząsteczek materii, np. trujących chemikaliów przy opryskiwaniu roślin środkami owadobójczymi, albo określonych energii, np. wstrząsów, hałasu, promieniowania czy zapachu; zaś negatywne polegają na zaniechaniu powstrzymania się od pewnych działań (np. tamowanie przenikania na nieruchomości sąsiednie fal radiowych, światła, powietrza czy widoku na skutek wzniesienia na nieruchomości wyjściowej

---

ciela (w przypadku immisji bezpośrednich granice bezprawności wyznacza art. 144 k.c.) oraz 4) zarzucane naruszenie musi trwać w chwili wystąpienia z powództwem do sądu.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 140 k.c.: „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”. Uprawniony właściciel (korzystający z przysługującego mu prawa podmiotowego) może podejmować wszelkie działania, które nie są wyłączone przez ustawy i zasady współżycia społecznego i są zgodne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa. W takich ramach właściciel może dodatnio, jak i ujemnie oddziaływać na środowisko, gdyż art. 140 k.c. obie te możliwości dopuszcza – por. także na ten temat J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 62-64 i wskazana tam literatura.

<sup>23</sup> W odróżnieniu od immisji bezpośrednich, które polegają na bezpośrednim wtargnięciu w sferę cudzej własności (jak np. przerzucenie na nieruchomość sąsiednią nieczystości albo sztuczne skierowanie na nią wód opadowych). Według przeważających zapatrywań immisje bezpośrednie są zabronione wprost przez art. 140 k.c. i nie są objęte hipotezą art. 144 k.c. (por. np. orzeczenie SN z 15 marca 1968 r., III CRN 41/68, IP 1968, nr 9, poz. 1).

<sup>24</sup> Tak słusznie J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 64.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

urządzenia lub budowli)<sup>26</sup>. Dalszy podział rozróżniają immisje materialne i niematerialne. Immisje niematerialne ostatnie polegają na różnorodnym, negatywnym oddziaływaniu na psychikę właścicieli lub innych osób na nieruchomościach sąsiednich.

Analizując zakres możliwego wykorzystania art. 144 k.c., dla konstruowania na jego podstawie roszczenia negatoryjnego w odniesieniu od emisji substancji zapachowo czynnych zwrócić należy uwagę, że przepis ten ustanawia zakaz tylko takich działań właściciela nieruchomości, które przekraczają granice, poza którymi działania te przestają być uprawnieniem wynikającym z prawa własności, a stają się działaniem bezprawnym<sup>27</sup>, bez względu na:

- winę tego, kto dopuścił się zakłóceń, i
- na szkodę wyrządzoną na nieruchomości sąsiedniej.

Granice te (których przekroczenie będzie powodować, że dane działanie będzie bezprawne) określa przeciętna miara zakłóceń wynikająca – z jednej strony – ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, a z drugiej strony – ze stosunków miejscowych. Tym samym kryterium zakłócenia/oddziaływania („przeciętna miara”) definiowane jest poprzez dwa elementy. Do ustalenia, czy występuje przekroczenie przeciętnej miary, niezbędna jest ocena, czy działanie lub zaniechanie zakłóca korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę wynikającą nie tylko ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, ale także ze stosunków miejscowych. W orzecznictwie przyjmuje się, że określenie „stosunki miejscowe” odnosi się zarówno do miejsca, jak i czasu<sup>28</sup>. Pojęcie to oznaczać będzie zbiór nieokreślonych ilościowo desygnatów tworzących bardzo pojemne pojęcie opisujące dopuszczalną miarę zakłóceń w konkretnych okolicznościach, w ściśle określonych warunkach miejscowych. Termin „stosunki miejscowe” pozwala stwierdzić w określonych realiach, czy występujące zakłócenia (immisje pośrednie) uważane są po-

<sup>26</sup> Por. A. Stelmachowski, [w:] *System Prawa Prywatnego*, s. 291 i 292; Na temat rozróżnienia pojęć: „immisji”, „imisji” oraz „emisji” por. G. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 71-74.

<sup>27</sup> Odmienne J.J. Skoczylas wskazuje, że na gruncie roszczenia negatoryjnego (art. 222 § 2 k.c.) nie chodzi o bezprawność jako przesłankę uruchamiającą roszczenie, lecz o brak skutecznego przeciwko właścicielowi uprawnienia do naruszenia jego własności, w tym poprzez immisje. Autor dochodzi do takiej konkluzji zestawiając roszczenia z art. 24 k.c. i 222 k.c. Tym samym na gruncie roszczenia negatoryjnego nie chodzi o działanie bezprawne *sensu stricto*, ale o takie działanie zgodne z prawem i zasadami współżycia społecznego oraz skuteczne przeciwko właścicielowi. Tylko wówczas możliwym będzie konstruowanie roszczenia negatoryjnego: J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 123. W takim też znaczeniu używam pojęcia bezprawności w niniejszym opracowaniu, rozumiejąc przez ten termin brak skutecznego przeciwko właścicielowi uprawnienia do naruszenia jego własności na skutek przekroczenia kryterium „przeciętnej miary” z art. 144 k.c. będącego granicą dozwolonych ingerencji (immisji) w prawo własności nieruchomości sąsiedniej; aczkolwiek jak słusznie podkreśla A. Wasilewski w odniesieniu do skargi *quasi*-negatoryjnej z art. 323 p.o.ś. w celu wykazania zasadności zarzutu bezprawnego oddziaływania na środowisko, w wyniku którego „bepośrednio zagraża szkoda” lub „została wyrządzona szkoda”, nie jest wystarczającym odwołaniem się do kryterium „przeciętnej miary” w stosunkach sąsiedzkich z art. 144 k.c., gdyż może się ono okazać nieadekwatne z punktu widzenia celów i zasad ochrony środowiska: *Actio negatoria*, s. 1146-1147.

<sup>28</sup> Por. wyrok SN z 3 lipca 1969 r., II CR 208/69, OSPiKA 1971, nr 5, poz. 87.

wszechnie za zwykłe, czy bardzo uciążliwe, czy mają charakter masowy, w jaki sposób są odczuwane i jak oddziałują na nieruchomości sąsiednie.

Przez pojęcie „stosunków miejscowych” należy rozumieć charakter danej jednostki (dzielnicy, miejscowości), jak również jej położenie<sup>29</sup>. Przy czym pojęcie to nie powinno się ograniczać jedynie do dwóch wchodzących w grę nieruchomości (tj. nieruchomości wyjściowej i sąsiedniej), ale powinno uwzględniać wszelkie czynniki (zarówno prawne, jak i faktyczne) występujące na danym obszarze, które mogą wpływać na wykonywanie prawa własności<sup>30</sup>. W związku z tym wymaga ono redefiniowania każdorazowo w realiach danej sprawy. Na wspomnianą treść tego pojęcia będzie miało wpływ to, czy chodzi o okolicę przemysłową, rolniczą, czy przykładowo o aglomerację miejską. Istotnym czynnikiem nadającym ostatecznie kształt treści pojęcia „stosunki miejscowe” będzie miał charakter środowiska miejscowego: wieś, miasto, obszar przemysłowy, tereny uzdrowiskowe, rekreacyjne. Podkreślenia wymaga, że przy poszukiwaniu treści klauzuli „stosunków miejscowych” chodzi o ocenę obiektywną, a nie subiektywną wrażliwości danej osoby. Nadto idzie o miarę zakłócenia, a nie rodzaj działania czy zaniechania powodującego owo zakłócenie<sup>31</sup>. Uznanie (ocena) działania (zaniechania) właściciela nieruchomości wyjściowej, jak wspomniano powyżej, nie zawiera w sobie oceny opartej o element winy. Kwalifikacja ta winna być bowiem poparta obiektywnymi ustaleniami, co do występowania określonych immisji. Bez znaczenia zaś będzie występowanie (lub też i nie) winy po stronie podmiotu dopuszczającego się emisji zapachowej<sup>32</sup>. Immisja naruszająca środowisko (także w aspekcie uciążliwości zapachowej), ale nie przekraczająca przeciętnej miary w rozumieniu art. 144 k.c., nie daje podstaw do konstruowania roszczenia negatoryjnego mającego za przedmiot ochronę środowiska<sup>33</sup>.

W przypadku, gdy brak jest normatywnie określonego standardu jakości (miernika oddziaływania) – tak jak to mam miejsce w przypadku jakości zapachowej powietrza – wzorzec (kryterium) odniesienia dla bezprawności oddziaływania stanowi art. 144 k.c.<sup>34</sup> W sytuacji zatem, gdy dane oddziaływanie pochodzące z nieruchomości sąsiedniej: 1) stanowi immisję pośrednią, a 2) działania emitenta (właściciela nieruchomości wyjściowej) mieści się w granicach skutecznego przeciwko właścicie-

<sup>29</sup> Tak też: J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s.117 i wskazana tam literatura.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Komentarz do art. 144, LexPolonica; por. także SN w wyroku z 22 listopada 1985 r., II CR 149/85 (OSNCP 1986, nr 10, poz. 162) wyjaśnił, że ocena „przeciętnej miary” w rozumieniu art. 144 musi być dokonana na podstawie obiektywnych warunków panujących w środowisku osób zamieszkujących na danym terenie, a nie na podstawie subiektywnych odczuć osób, których przestrzeń w miejscu zamieszkania w następstwie realizacji dalszych inwestycji (budowania następnego budynku mieszkalnego) uległaby ograniczeniu.

<sup>32</sup> Obiektywny (oderwany od przesłanki winy) charakter odpowiedzialności naruszcyciela w ramach skargi negatoryjnej podkreśla A. Wasilewski, *Actio negatoria*, s. 1146.

<sup>33</sup> Zwraca na to uwagę J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 119.

<sup>34</sup> J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 114.



lowi nieruchomości sąsiedniej uprawnienia (w tym granicach wyznaczonych przez art. 144 k.c.), wówczas naruszone prawo nie podlega ochronie negatoryjnej<sup>35</sup>. Przy czym „przeciętna miara” jako kryterium bezprawności jest miarą zakłócenia, jakie występuje na nieruchomości sąsiedniej (bądź to skutek emisji pochodzącej z nieruchomości wyjściowej lub też kumulowania się oddziaływań na daną nieruchomość sąsiednią) i jest kategorią niezależną od standardu jakości zapachowej powietrza, które stanowi miarę stężenia substancji zapachowo czynnych na danym obszarze<sup>36</sup>. Chodzi zatem o skutek, który wywołuje zakłócenie na danej nieruchomości, a nie o jego przyczynę (przyczyny)<sup>37</sup>. Jakkolwiek nie musi istnieć związek pomiędzy przekroczeniem standardu jakości określonego w przepisach środowiskowych (nawet jeśli w regulacjach środowiskowych – tak jak to ma miejsce w odniesieniu do emisji zapachowej – nie został wyznaczony), aby doszło do zakłócenia korzystania z nieruchomości sąsiedniej naruszającego uprawnienie z art. 144 k.c.<sup>38</sup>

Zaakcentować należy, że zakłócenie korzystania z nieruchomości sąsiedniej przekracza „przeciętną miarę” niezależnie od tego, czy jest wynikiem emisji wychodzącej z jednej nieruchomości wyjściowej, czy też jest wynikiem kumulacji wielu zakłóceń z różnych nieruchomości. Choćby oddziaływanie pochodzące z jednej nieruchomości nie powodowało skutku, o jakim mowa w art. 144 k.c., tj. przekroczenia kryterium „przeciętnej miary”, to jeśli w wyniku efektu kumulacji emisji tego samego rodzaju (np. uciążliwości zapachowej), pochodzących z innych nieruchomości z danego obszaru, przekroczone zostanie kryterium „miary przeciętnej”, to wówczas emisja taka będzie bezprawna. Nawet jeśli by za taką nie mogła być uznana, gdyby ją oceniać jednostkowo, w oderwaniu od już istniejącego w danych stosunkach miejscowych stanu oddziaływania emisji określonego rodzaju<sup>39</sup>. Inaczej ujmując, każdy właściciel nieruchomości, który dopuszcza się zabronionych przez ten przepis działań lub zaniechań, może i powinien liczyć się z tym, że każda dodatkowa im-

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Na tę specyfikę cywilnoprawnych środków ochrony prawnej prawa własności przed emisjami, których poziom przekracza kryteria wskazane w art. 144 k.c. zwraca uwagę J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 114-115 i przywołana tam literatura.

<sup>37</sup> Por. W. Kocoń, *Ochrona cywilnoprawna przeciwko niedozwolonym oddziaływaniom na nieruchomości sąsiednie* (art. 144 k.c.), „Palestra” 1997, nr 12, s. 69 i n.

<sup>38</sup> Por. J. Gładyszowski, *Mierniki dopuszczalnych zakłóceń sąsiedzkich na tle przepisu art. 144 k.c.*, NP. 1975, nr 3, s. 416; J.S. Piątkowski (*op. cit.*, s. 127-128) wyraził pogląd, że standardy jakości (mierniki oddziaływania) określone przez przepisy szczególne (w tym regulacje prawnośrodowiskowe) wyznaczają jednocześnie górną granicę „przeciętnej miary”; pogląd ten aprobuje także W.J. Katner, *Ochrona własności*, s. 21 i n.

<sup>39</sup> Tak też: J. Gładyszowski, *op. cit.*, s. 416; J. Szachultowicz, *Odpowiedzialność deliktowa przedsiębiorstw państwowych uprawianych w ruch siłami przyrody*, Warszawa 1968, s. 144; B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwa uprawianego w ruch za pomocą sił przyrody* (art. 435 k.c.), Warszawa 1967, s. 107 i n.

misja pogarsza korzystanie z nieruchomości sąsiednich i tak już poddanych różnym oddziaływaniom<sup>40</sup>.

### 3.1. Roszczenia właścicieli nieruchomości sąsiednich w odniesieniu immisji pośrednich – ochrona prywatnoprawna

W przypadku przekroczenia granicy oddziaływania wyznaczonej przez art. 144 k.c. właścicielowi nieruchomości sąsiedniej (czy też właścicielom nieruchomości) przysługuje roszczenie negatoryjne o zaniechaniu naruszeń i przywrócenie stanu zgodnego z prawem (art. 222 § 2 k.c. w zw. z art. 144 k.c.)<sup>41</sup>, w tym także dokonanie określonych działań pozytywnych, bez których przywrócenie do stanu zgodnego z prawem nie byłoby możliwe<sup>42</sup>. W orzecznictwie przyjmuje się trafnie, że przywrócenie stanu zgodnego z prawem nie zawsze jest jednoznaczne z przywróceniem stanu poprzedniego, stan zgodny z prawem bowiem może jedynie oznaczać zminimalizowanie immisji do takiego poziomu zakłóceń, że nie będzie ona już więcej przekraczała „przeciętnej miary”<sup>43</sup>. W odniesieniu do uciążliwości zapachowej, która w danym stanie może stanowić bezprawną immisję, roszczenie prywatnoprawne, które będzie przysługiwać właścicielom nieruchomości sąsiednich, będzie mogło jedynie zmierzać do żądania nakazania zminimalizowania emisji zapachowej do poziomu nieprzekraczającego „przeciętnej miary”. Właściciele nieruchomości sąsiednich nie będą mogli żądać całkowitego zakazania emisji zapachowej<sup>44</sup>.

### 3.2. Roszczenie negatoryjne – kwestia legitymacji

Legitymacja czynna do wystąpienia z roszczeniem negatoryjnym przeciwko podmiotowi powodującemu powstanie immisji przysługuje właścicielowi nieruchomości,

<sup>40</sup> Judykatura odrzuciła koncepcję „powszechnie odczuwanych w danym rejonie” skutków immisji; tak np. SN z 6 października 1976 r., IV CR 380/76, OSNCP 1977, nr 5-6, poz. 93.

<sup>41</sup> Chyba, że owo naruszenie własności mieści się w skutecznym wobec właściciela uprawnieniu do oddziaływania na jego własność – tego rodzaju regulacją jest art. 144 k.c.: por. J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 122.

<sup>42</sup> J.J. Skoczylas wskazuje, że budzi wątpliwość możliwość żądania w ramach roszczenia negatoryjnego nie tylko zaniechania, ale także pozytywnego działania, *Cywilnoprawne środki*, s. 126; aczkolwiek aktualnie w orzecznictwie aprobowany jest pogląd w ramach roszczenia negatoryjnego można żądać pozytywnego zachowania emitenta – por. wyrok SN z 14 maja 2002 r., V CKN 1021/2000, LexPolonica nr 379795: „treść art. 144 w związku z art. 222 § 2 k.c. pozwala na nałożenie na właściciela nieruchomości, z której pochodzą negatywne oddziaływania, obowiązków minimalizujących występujące immisje pośrednie”.

<sup>43</sup> Por. np. wyrok SN z 14 maja 2002 r., V CKN 1021/2000 (LexisNexis nr 379795).

<sup>44</sup> Poza przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu pozostaje kwestia możliwości konstruowania przez podmioty narażone na uciążliwość środków ochrony prywatnoprawnej w oparciu o art. 23 i 24 k.c. czyli przepisy dotyczące ochrony dóbr osobistych; por. szerzej na temat relacji pomiędzy ochroną dóbr osobistych a ochroną środowiska: J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 79-104.

a także tym, którzy są uprawnieni z tytułu przysługujących im praw do ochrony tak, jak właściciele z mocy przepisów szczególnych<sup>45</sup>. Z kolei legitymowanym biernie będzie właściciel nieruchomości wyjściowej, który dopuszcza się działań lub zaniechań, o których mowa w art. 144 k.c., oraz każdy władający nieruchomością wyjściową<sup>46</sup>. Legitymację bierną ma także ten, w czym interesie dokonano immisji na nieruchomości wyjściowej, a także ten, kto na polecenie właściciela dopuścił się immisji (bezpośredni wykonawca).

#### 4. Ustawa Prawo ochrony środowiska a przeciwdziałanie uciążliwości zapachowej – publicznoprawne środki ochrony prawnej

Nie jest prawdziwe stwierdzenie, że w pozytywnych regulacjach prawnośrodowiskowych brak jest środków prawnych, które pozwalają przeciwdziałać uciążliwości zapachowej (emisji substancji czynnych zapachowo). Wydaje się, że z powodzeniem mogą być wykorzystywane przez organy ochrony środowiska ogólne podstawy kompetencyjne do wydawania indywidualnych nakazów administracyjnych (w formie aktu administracyjnego) w przypadku występowania na skutek działalności danego podmiotu uciążliwości zapachowej rozumianej jako negatywne oddziaływanie na środowisko, takie jak:

- art. 362 ust. 1 p.o.ś.<sup>47</sup>, która stanowi, że jeśli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska (starosta<sup>48</sup>) może w drodze decyzji nałożyć obowiązek ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko, a w przypadku pogorszenia stanu środowiska spowodowanego działalnością podmiotu, przywrócenie środowiska do stanu właściwego;
- art. 363 p.o.ś., w myśl którego wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko.

Decyzja zobowiązująca do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko (w tym także poprzez emisje zapachów) będzie mogła być wydana w sytuacji

<sup>45</sup> Por. J. Rudnicka, S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga druga. Własność i inne prawa komentarza do art. 144*; a także: J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 129-130 oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo; zob. też: W.J. Katner, *Zakres i przesłanki*, s. 61 i n. oraz wskazana tam literatura.

<sup>46</sup> Por. także: J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki*, s. 130.

<sup>47</sup> Aktualnie nie ulega wątpliwości, że w drodze decyzji organ ochrony środowiska ma możliwość nałożenia obowiązku podjęcia konkretnych czynności; por. także M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s.1205-1210; a także: idem, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 68-71; B. Rakoczy, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Korpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 653-657; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydanie III, Komentarz do art. 362, LEX.

<sup>48</sup> Zgodnie z art. 378 ust. 1 p.o.ś.

zaistnienia „negatywnego” oddziaływania przez określony podmiot na środowisko (w interesującym mnie aspekcie jakość zapachowa powietrza). Wskazuje się w literaturze<sup>49</sup>, że chodzi o zmianę środowiska (jakąkolwiek) na jego niekorzyść w porównaniu do stanu wyjściowego jaki istniał przed określonym działaniem<sup>50</sup>. Ale nie chodzi przy tym o stan idealny czy też wyznaczony przez standardy jakości, ale o stan istniejący przed podjęciem danego działania. Samo potencjalne ryzyko zaistnienia negatywnego „oddziaływania” nie daje podstaw do wydania prewencyjnej decyzji zobowiązującej. Decyzja taka na podstawie art. 362 ust. 1 p.o.ś. będzie mogła wprost nakładać obowiązek podjęcia określonych działań (adekwatnych) w celu zniwelowania negatywnego oddziaływania (zapachowego) na środowisko. Decyzja ta ma charakter fakultatywny co oznacza, że organ ochrony środowiska w ramach posiadanego uznania administracyjnego dokonuje oceny potrzeby jej wydania i nałożenia określonych obowiązków na „sprawcę” negatywnego oddziaływania na środowisko.

Z kolei art. 363 p.o.ś. daje podstawę do wydania przez organa ochrony środowiska (wójta, burmistrz lub prezydenta miasta) sankcyjnej decyzji zobowiązującej, ale adresowanej do osoby fizycznej (nie będącej osobom korzystającą ze środowiska w rozumieniu ustawy p.o.ś.). O ile zakres podmiotowy nałożenia obowiązku wykonania określonych czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko jest szerszy, o tyle zakres przedmiotowy (treść obowiązku, jaki może być nałożony na podstawie decyzji wydanej w oparciu o tą podstawę) jest w porównaniu do art. 362 ust. 1 p.o.ś. ograniczona, gdyż obejmuje tylko niektóre możliwości przewidzianych a ust. 1 przez ust. 2 pkt 1a i 2 art. 363 p.o.ś.)<sup>51</sup>.

Zarówno w literaturze<sup>52</sup>, jak i w orzecznictwie<sup>53</sup> zostało potwierdzone, że oprócz podmiotów które mogą być adresatami decyzji wydanych na podstawie art. 362 ust. 1-2 p.o.ś., jak i art. 363 p.o.ś. stronami takich postępowań prowadzonych przez or-

<sup>49</sup> Np. M. Górski, [w:] *Prawo ochrony*, s. 1206.

<sup>50</sup> A. Lipiński wskazuje, że określenie „negatywne” oznacza tyle, co prowadzące do szkodliwych (ujemnych) skutków, pomniejszając wartość (środowiska, jego składników), niekoniecznie jednak prowadzi ono do powstania szkód pojmowanych jako uszczerbek majątkowy: M. Bar, M. Bojarski, J. Boć, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, E. Kaleta-Jagiello, A. Lipiński, K. Nowacki, J. Rotko, W. Skarżyńska, T. Tatomir, *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 866.

<sup>51</sup> Podkreśla to także M. Górski, [w:] *Prawo ochrony*, s. 1214-1215; por. także: idem, *Odpowiedzialność administracyjna*, s. 71-73; B. Rakoczy, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 657-658; K. Gruszecki, *op. cit.*, Wydanie III, Komentarz do art. 363, LEX.

<sup>52</sup> Np. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 362 i 363 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, LEX i wskazana tam literatura i orzecznictwo.

<sup>53</sup> Np. uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 11 października 1999 r., OPS 11/99, publik. ONSA 2000/1/6, wydana na gruncie art. 76 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu (...) środowiska” (t.j. Dz.U. z 1994. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.): „Osoba fizyczna będąca właścicielem nieruchomości położonej w sąsiedztwie obiektu, którego funkcjonowanie powoduje uciążliwość dla środowiska, może być stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest ograniczenie tych uciążliwości (...)”.

gan ochrony środowiska mogą być także inne podmioty (w szczególności podmioty dotknięte „negatywnym oddziaływaniem” na środowisko). Przy czym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym dominuje pogląd, zgodnie z którym pojęcie strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. powinno być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, a więc normy prawnej, stanowiącej podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku i nie może to być jedynie interes faktyczny<sup>54</sup>. Tego rodzaju normą prawa materialnego mogą być normy cywilnego prawa materialnego (w szczególności podmiotowe prawa rzeczowe)<sup>55</sup>.

W mojej ocenie, nie może stanowić przeszkody do wydania przez właściwy organ ochrony środowiska (czy to na podstawie art. 362 ust. 1 p.o.ś., czy też na podstawie art. 363 p.o.ś.) decyzji nakładającej obowiązek ograniczenia emisji zapachowej, w sytuacji gdy negatywnie oddziałuje ona na środowisko, choć faktem jest brak aktualnie normatywnie wyznaczonego standardu jakości zapachowej powietrza.

Nadto wspomnieć należy o przepisach dotyczących emisji substancji uciążliwych zapachowo, dotyczących negatywnego wpływu produkcji zwierzęcej zawartych<sup>56</sup>:

- w ustawie z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu;
- w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań, mających na celu ograniczania odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz.U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44), wydanym na podstawie ustawy z dnia 18

<sup>54</sup> Np. wyrok NSA z dnia 29 września 2009 r., II OSK 1438/08, LEX nr 59728.

<sup>55</sup> W przywołanej już powyżej uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 11 października 1999 r., OPS 11/99, wskazano, że: „W przepisach dotyczących środowiska naturalnego różny jest status prawny jednostki, kiedy występuje ona wyłącznie jako „obywatel” i kiedy jako „podmiot praw rzeczowych”. Jednostka występująca jako podmiot praw rzeczowych jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. (...) w zakresie dotyczącym ochrony środowiska przed uciążliwościami powodowanymi działaniem różnego rodzaju urządzeń, należy stwierdzić, że czynności powodujące hałas lub wibracje oraz inne uciążliwości dla środowiska, podejmowane na określonej nieruchomości, mogą oddziaływać na sposób korzystania z nieruchomości sąsiedniej. Na prawo właściciela nieruchomości sąsiedniej do niezakłóconego korzystania z nieruchomości może mieć bezpośredni wpływ decyzja administracyjna dotycząca podmiotu powodującego uciążliwości dla środowiska (...). Nie byłby racjonalny pogląd, że wynik postępowania administracyjnego w sprawie sposobu zagospodarowania nieruchomości (lokalizacja określonych obiektów i urządzeń), także z punktu widzenia przepisów o ochronie środowiska, może oddziaływać bezpośrednio na sferę interesów właściciela sąsiedniej nieruchomości, wynikających z wykonywania przysługującego mu prawa własności, natomiast postępowanie dotyczące funkcjonowania urządzeń powodujących uciążliwości dla środowiska nie oddziałuje na sferę interesów właściciela sąsiedniej nieruchomości”; K. Gruszecki trafnie wskazuje, że „przemytły strony będą przysługiwały wszystkim samoistnym posiadaczom nieruchomości (również te podmioty mogą posiadać własny interes prawny, który powinien być chroniony) położonych w sąsiedztwie nieruchomości, na której ma miejsce korzystanie ze środowiska przez osobę fizyczną negatywnie oddziałyującą na środowisko, z tym jednak zaznaczeniem, że sąsiedztwo nie będzie oznaczało tylko nieruchomości bezpośrednio z nią graniczących, ale wszystkie, na które oddziałuje instalacja lub urządzenie” – *Komentarz do art. 363 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, LEX.

<sup>56</sup> Por. także *Założenia do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej*, s. 2 i 3, źródło: [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011\\_04/80ec51c27b038f0c8747a25deebd7734.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_04/80ec51c27b038f0c8747a25deebd7734.pdf)

lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.);

- nadto na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.) istnieje możliwość wydania rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniając w szczególności kwestie ochrony środowiska<sup>57</sup> (w tym substancji aktywnych zapachowo).

Niezależnie od wskazanych powyżej podstaw kompetencyjnych, które mogą zostać wykorzystane przez organy ochrony środowiska poprzez wydawanie indywidualnych decyzji do przeciwdziałania uciążliwości zapachowej, wskazać należy także na art. 143 p.o.ś. Norma art. 143 p.o.ś.<sup>58</sup> wskazuje, jakie wymagania winny spełniać technologie stosowane w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach (urządzeniach). Trafnie wskazuje M. Górski<sup>59</sup>, że przepis art. 143 p.o.ś. ma charakter dość ogólny i konstruuje obowiązki, których adresatem w pierwszym rzędzie są podmioty eksploatujące<sup>60</sup> urządzenia i instalacje. Ustawodawca nie obejmuje regulacją art. 143 p.o.ś. wszystkich instalacji i urządzeń, ale ogranicza zawarte w dyspozycji tego przepisu wymogi do instalacji „nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny”. Poza tym zawężeniem, ustawodawca nie różnicuje w żaden dodatkowy sposób obiektów objętych przedmiotową regulacją ani co do wielkości, przedmiotu działalności, ani też skutków oddziaływania obiektów<sup>61</sup>.

W odniesieniu do treści obowiązku, jakie wymagania mają spełniać instalacje objęte hipotezą art. 143 p.o.ś., konstrukcja powyższego przepisu może budzić pewne wątpliwości. Przepis ten nie wskazuje bezpośrednio, jakiego rodzaju powyższe in-

<sup>57</sup> Przykładowo, korzystając z tej kompetencji: a) Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wydał rozporządzenie z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 132, poz. 877, z późn. zm.) – rozporządzenie to dotyczy w szczególności ferm drobiu, trzody chlewnej oraz bydła, a także reguluje sprawy związane z konstrukcją i usytuowaniem obiektów budowlanych, w których prowadzona jest produkcja zwierzęca, tj. zbiorników i płyt na odchody zwierzęce; b) Minister Gospodarki wydał rozporządzenie z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe, dalekosiężne służące do transportu.

<sup>58</sup> Art. 143: „Technologia stosowana w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach i urządzeniach powinna spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się w szczególności: 1) stosowanie substancji o małym potencjale zagrożeń; 2) efektywne wytwarzanie oraz wykorzystanie energii; 3) zapewnienie racjonalnego zużycia wody i innych surowców oraz materiałów i paliw; 4) stosowanie technologii bezodpadowych i małodopadowych oraz możliwość odzysku powstających odpadów; 5) rodzaj, zasięg oraz wielkość emisji; 6) wykorzystywanie porównywalnych procesów i metod, które zostały skutecznie zastosowane w skali przemysłowej; 7) 8) postęp naukowo-techniczny”.

<sup>59</sup> M. Górski, [w:] *Prawo ochrony*, s. 617.

<sup>60</sup> Zgodnie z terminologią stosowaną przez ustawodawcę za pierwszoplanowych adresatów normy z art. 143 p.o.ś. uznać należy „prowadzących instalację” oraz „użytkowników urządzeń”.

<sup>61</sup> Zwraca uwagę na to M. Górski, [w:] *Prawo ochrony*, s. 617.

stalacje mają spełniać wymagania, ale jedynie przykładowo (wskazuje na to zwrot „w szczególności”) daje wytyczne przy pomocy których owe wymagania mają być wyznaczone (skonstruowane)<sup>62</sup>. Najogólniej rzecz ujmując nowo uruchamiane lub zmieniane w sposób istotny instalacje mają spełniać takie wymagania, które będą przeciwdziałać zanieczyszczeniom powstającym w związku z eksploatacją urządzeń (instalacji). Przykładowe wyliczenie zawarte w art. 143 p.o.ś. nie dotyczy wymagań – bo instalacje winny spełniać wszelkie wymagania, które będą przeciwdziałać powstawaniu zanieczyszczeń – ale wskazówek przy wykorzystaniu których wymagania te mają być wyznaczone. Wytyczne są zróżnicowane, co jest konsekwencją różnych aspektów środowiskowych eksploatacji instalacji<sup>63</sup>.

Uciążliwość zapachowa jako emisja substancji zapachowo czynnych może być uznana za zanieczyszczenie w rozumieniu art. 3 pkt 49 p.o.ś.<sup>64</sup> Wprawdzie biorąc pod uwagę szczegółowe przepisy ustawy (zwłaszcza art. 82, 83, 144 ust. 1 p.o.ś.), wskazuje się, że w odniesieniu do każdego z elementów środowiska, dla którego ustanowione zostały standardy jakościowe, za zanieczyszczenie może być uznana emisja, która narusza ustalone wymagania jakościowe<sup>65</sup>. Zaś w odniesieniu do emisji zapachowej, o czym był mowa, brak jest normatywnie wyznaczonego standardu immisyjnego. Niemniej podzielić należy pogląd wyrażony przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w jednym z rozstrzygnięć, że:

nie można więc przyjąć założenia, że podmiot korzystający ze środowiska, wykorzystując zaniechanie prawodawcy co do ustalenia granic normatywnych w tym zakresie, może negatywnie oddziaływać na środowisko, pogarszając stan zapachowej jakości powietrza. Również i ten aspekt jakości powietrza podlega bowiem ochronie. Dlatego spełnienie wymagań, o których mowa w art. 143 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), w przypadku nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach, oznacza stosowanie takiej technologii, która spełnia wymagania uwzględniające zasięg i wielkość wprowadzanych do powietrza substancji zapachowych, wykorzystuje porównywalne procesy i metody przeciwdziałania uciążliwości zapachowej, które zostały skutecznie zastosowane w skali przemysłowej, a także postęp naukowo-techniczny w dziedzinie olfaktometrii.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Por. także uwagi M. Górskiego, [w:] *Prawo ochrony*, s. 617 i 618.

<sup>63</sup> Niemniej – jak podkreśla M. Górski – nie powinny one być podstawą do ustalania wymagań ogólnie związanych z ochroną środowiska, ale wymagań służących przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, zob. M. Górski, [w:] *Prawo ochrony*, s. 618.

<sup>64</sup> Art. 3 pkt 49: (...) zanieczyszczenie – rozumie się przez to emisję, która jest szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, powoduje szkodę w dobrach materialnych, pogarsza walory estetyczne środowiska lub koliduje z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

<sup>65</sup> M. Bar, M. Górski, J. Jędrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, [w:] *op. cit.*, s. 125.

<sup>66</sup> Decyzja SKO we Wrocławiu z 12.10.2011 r., SKO 4134/2/11, OwSS 2013/1/46/46-58; przedmiotowa decyzja została uznana za prawidłową w toku kontroli sądownoadministracyjnej, por. wyrok WSA we Wrocławiu z 10 maja 2012 r., II SA/Wr 16/12 oraz wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., II OSK 2108/12, CBOS.

Wprawdzie nie przestrzeganie w odniesieniu do instalacji „nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny” wymagań art. 143 p.o.ś. nie jest bezpośrednio sankcjonowane przez normy prawnośrodowiskowe, niemniej:

- przepis ten ma zastosowanie do określenia wymagań, o których mowa w art. 76 p.o.ś. (w szczególności ust. 2 pkt 2 dla nowo zbudowanych lub przebudowanych obiektów lub instalacji;
- do jego treści odwołują się także przepisy dotyczące pozwoleń emisyjnych (tak jak art. 188 ust. 3 p.o.ś.), w kontekście kształtowania treści tych pozwoleń z uwzględnieniem wytycznych z art. 143 p.o.ś.<sup>67</sup>;
- wykorzystanie wytycznych z art. 143 p.o.ś. i odpowiednie ukształtowanie treści decyzji – pozwolenia emisyjnego – pozwala na wyegzekwowanie treści art. 143 poprzez egzekwowanie przestrzegania/wykonania pozwoleń emisyjnych<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Por. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 4 lipca 2014 r., II OSK 2108/12: „Sąd I instancji prawidłowo podniósł, że organ właściwy do wydania pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza powinien odmówić jego wydania, jeżeli nie są spełnione wymagania, o których stanowi art. 141 ust. 2 i art. 143 p.o.ś., co w tej sprawie właśnie wystąpiło. Trzeba bowiem zaznaczyć, że zgodnie z dyspozycją art. 16 § 1 k.p.a., czyli zasadą ogólną k.p.a., dotyczącą trwałości decyzji ostatecznych i jej skutków prawnych *ergo omnes* przedmiotowe pozwolenie z dnia 2 grudnia 2010 r. wydane przez Starostę Oławskiego na wprowadzenie gazów i pyłów do powietrza jednoznacznie w osnowie tej decyzji nakładało obowiązek eksploatacji w tym zakresie danej instalacji z wykorzystaniem dopalacza termicznego TNV w celu usunięcia odorów. Natomiast nie budzi żadnej wątpliwości, że ten obowiązek nie został zrealizowany. Należy także podkreślić, że powyższa decyzja, która stała się prawomocna formalnie, została wydana na materialnoprawnej podstawie art. 188 ust. 3 pkt 3 p.o.ś., który jednoznacznie stanowi, że takie pozwolenie powinno określać – jeżeli wymagają tego względy ochrony środowiska – „wymagane działania, w tym wyszczególnienie środków technicznych mających na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji, a jeżeli działania mają być realizowane w okresie, na który jest wydane pozwolenie – również termin realizacji tych działań”, które to działania także wobec danej instalacji zostały nałożone (...)”

<sup>68</sup> Podkreśla to także M. Górski, [w:] *Prawo ochrony*, s. 618–619; por. uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z 10 maja 2012 r., II SA/Wr 16/12: „W odniesieniu do tej instalacji, istotna dla oceny dopuszczalności wydania nowego pozwolenia była okoliczność treści dotychczasowych wniosków skarżącego i wydawanych pozwoleń lub innych decyzji, co organ szeroko omówił. Organ uznał za istotne zapewnienie w nowej decyzji co najmniej dotychczasowego poziomu ochrony środowiska przed uciążliwością zapachową z zakładu produkcyjnego skarżącego. Utrzymanie tego poziomu związane było z możliwością stosowania art. 188 ust. 3 pkt 3 ustawy w nawiązaniu do wniosku skarżącego. W nowym wniosku takiej podstawy nie było. Poddając ocenie całość starań skarżącego o uzyskanie pozwolenia emisyjnego organ był uprawniony do uznania zakładu produkcyjnego powstałego w 2005 r. za nowo uruchomiony, bądź zmieniony w sposób istotny w 2008 r. przez podwojenie emisji. Organ zasadnie odwołał się zatem do wymagań określonych w art. 143 pkt 5, 6 i 8 ustawy. Wymagało rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, czy przewidziana w ustawie ochrona powietrza (art. 85) odnosi się jedynie do poziomów substancji wyraźnie i szczegółowo unormowanych lub standardów emisyjnych, czy ponadto ochrona ta powinna być przez organ zapewniona w postępowaniu w wydanie pozwolenia emisyjnego, zaś względ na tę ogólną ochronę uzasadnia odmowę wydania pozwolenia. (...) Sąd również nie mógł, jak postuluje skarżący, pominąć skutków prawnych rozstrzygnięć dotychczasowych, wydanych na podstawie art. 188 ust. 3 pkt 3 POŚ. Ko-



Zgodnie z art. 188 ust. 3 p.o.ś. pozwolenie emisyjne (w tym pozwolenie na emisję gazów lub pyłów) może określać, o ile przemawiają za tym szczególnie względy ochrony środowiska m.in. rodzaj i ilość wykorzystywanej energii, materiałów, surowców i paliw, biorąc pod uwagę wymagania, o których mowa w art. 143 pkt 1-5 p.o.ś., czyli wymagania dotyczące technologii stosowanych w nowych instalacjach lub istotnie zmienionych. Wprowadzenie do treści pozwolenia emisyjnego dodatkowych elementów, związanych z określeniem technologii stosowanej w instalacjach (nowych lub istotnie zmienionych), ma służyć kształtowaniu emisji poprzez jej optymalizowanie. W interesującym mnie aspekcie chodzi o emisję substancji zapachowo czynnych i takie ustalenie reguł eksploatacji instalacji (urządzeń) – w tym poprzez określenie rodzajów materiałów, surowców i paliw, czy wykorzystywanej energii – które pozwoli przeciwdziałać występowaniu w związku z użytkowaniem określonych instalacji uciążliwości zapachowej.

Reasumując, aktualne regulacje ustawy Prawo ochrony środowiska – czy to poprzez możliwość nałożenia przez organy ochrony środowiska określonych obowiązków ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zapachowej na podstawie art. 362 ust. 1 p.o.ś. lub art. 363 p.o.ś., czy też nałożenie w drodze pozwoleń emisyjnych wymogu stosowania w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach takich technologii, które spełniają wymagania uwzględniające zasięg i wielkość wprowadzanych do powietrza substancji zapachowych (art. 188 ust. 3 p.o.ś. w zw. z art. 143 p.o.ś.) – dają podstawy prawne do reagowania przez właściwe organy na indywidualne przypadki nadmiernej emisji substancji zapachowo czynnych, skutkującej powstaniem na danym terenie uciążliwości zapachowej.

## **5. Założenia do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej**

Ministerstwo Ochrony Środowiska opublikowało w dniu 22 grudnia 2010 r. projekt założeń do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej<sup>69</sup>. Dokument ten zakłada, że w przypadku wystąpienia uciążliwości zapachowej możliwe byłoby zainicjowanie postępowania administracyjnego w sprawie ograniczenia lub eliminacji uciążliwości zapachowej. Postępowanie takie mogłoby zostać wszczęte z urzędu lub na wniosek złożony przez sołtysa lub co najmniej 10% mieszkańców sołectwa<sup>70</sup>. W odniesieniu do powszechnego lub zwykłego korzystania ze środowiska, postępowania w sprawie uciążliwości zapachowej powodowanej prowadziłyby

---

lejno wydawane pozwolenia nie powinny ograniczać poziomu ochrony istotnego elementu środowiska w odniesieniu do danej instalacji. O ile wniosek skarżącego zmierzał do obniżenia poziomu ochrony powietrza zapewnionej dotychczas w odniesieniu do substancji niepodlegającej szczególnym unormowaniom, to nie zasługiwał na uwzględnienie”.

<sup>69</sup> Projekt „Założenia do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej” dostępny na: [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011\\_04/80ec51c27b038f0c8747a25deebd7734.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_04/80ec51c27b038f0c8747a25deebd7734.pdf)

<sup>70</sup> Por. *Założenia do projektu*, s. 10-11.

wójt (burmistrz, prezydent), natomiast w zakresie innym niż powszechne lub zwykłe korzystanie ze środowiska, postępowanie takie byłoby prowadzone przez organ właściwy do wydania pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska.

Projekt założeń przewiduje, że jeżeli w wyniku przeprowadzenia oceny jakości zapachowej powietrza stwierdzone zostałyby występowanie uciążliwości zapachowej, właściwy organ wyda decyzję, w której ustali działania, jakie mają być podjęte dla eliminacji lub ograniczenia uciążliwości, biorąc pod uwagę wnioski i dowody przedstawione przez podmiot prowadzący działalność powodującą tą uciążliwość, uwzględniając warunki techniczne, ekonomiczne oraz interes społeczny<sup>71</sup>. Zgodnie z projektem wydaną decyzją organ będzie mógł zobowiązać podmiot odpowiedzialny za emisję substancji zapachowo czynnych do podjęcia działań mających na celu eliminację lub ograniczenie uciążliwości zapachowej, w szczególności do:

- zmiany procedur postępowania z materiałami i substancjami wonnymi,
- zmiany procesu produkcyjnego poprzez zastosowanie w cyklu produkcyjnym substancji i materiałów o mniejszej uciążliwości zapachowej,
- hermetyzacji procesu poprzez np. budowanie hermetycznych linii produkcyjnych lub ich fragmentów (kabiny lakiernicze), hermetyzacji pomieszczeń produkcyjnych,
- stosowania urządzeń eliminujących odory (filtry, płuczki, katalizatory, techniki plazmowe, sorbenty),
- dezodoryzacji,
- zastosowanie najlepszych dostępnych technik w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska<sup>72</sup>.

W celu zwiększenia stopnia wykonania obowiązków nakładanych przez decyzje, projekt założeń przewiduje wprowadzenie dodatkowego bodźca ekonomicznego w postaci możliwości nakładania kar administracyjnych na podmiot niewykonujący decyzji. Instrument finansowy stanowić mają pełnić rolę dodatkowego bodźca do podejmowania działań na rzecz ograniczenia lub całkowitego wyeliminowania uciążliwości zapachowej<sup>73</sup>. W związku z powyższym przewiduje się możliwość zawieszania, odraczania czy też umarzania kar. Środki pochodzące z kar administracyjnych będą stanowiły dochód właściwych organów (fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej) oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto projekt zakłada możliwość prowadzenia postępowań dotyczących nowobudowanych obiektów o emisji zorganizowanej. W tym jednak wypadku, ze względu na brak na tym etapie emisji substancji złoonych właściwych dla danego rodzaju działalności, podejście oparte byłoby na kryterium dopuszczalnego stężenia zapachowego w powietrzu (standard emisyjny). Emisja oznaczana będzie metodą olfaktometrii dynamicznej z wykorzystaniem dotychczasowych wyników badań dla

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 11-12.

podobnych obiektów, natomiast stężenie zapachowe w powietrzu w terenie będzie określone z wykorzystaniem referencyjnych metodyk obliczeniowych.

Zgodnie z projektem założeń, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie dostosuje (w terminie określonym w decyzji administracyjnej) prowadzonej działalności do sposobu postępowania zmierzającego do wyeliminowania albo ograniczenia uciążliwości zapachowej wskazanego w powyższych decyzjach, poniesie karę administracyjną z tytułu niewykonania decyzji. Wysokość kary za każdy dzień zwłoki w dostosowaniu prowadzonej działalności do sposobu postępowania zmierzającego do wyeliminowania albo ograniczenia uciążliwości zapachowej wskazanego w decyzji, powinna wynosić:

- 1) w przypadku podmiotu, którego powszechne albo zwykłe korzystanie ze środowiska powoduje uciążliwość zapachową – 50 zł;
- 2) w przypadku podmiotu prowadzącego działalność powodującą uciążliwość zapachową, w ramach innego niż powszechne lub zwykłe korzystanie ze środowiska:
  - a) podmiot prowadzący małe przedsiębiorstwo lub mikroprzedsiębiorstwo – 500 zł;
  - b) pozostałe podmioty – 1000 zł<sup>74</sup>.

W projekcie założeń proponuje się, aby ocenę jakości zapachowej przeprowadzano z zastosowaniem metody sensorycznej z wykorzystaniem grupy sensorycznej zgodnie z wytycznymi zawartymi w normie PN-EN 13725:2007 „Jakość powietrza – oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej”<sup>75</sup>. Badania takie mogłyby być prowadzone przez wyspecjalizowane podmioty, które zatrudniałyby wykwalifikowanych specjalistów (grupa pomiarowa), spełniające warunki norm, o których mowa powyżej; podmioty te w przypadku spełnienia warunków określonych w normie PN-EN 13725:2007, uzyskiwałyby akceptację Polskiego Centrum Akredytacji działającego w porozumieniu z Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska na prowadzenie działalności w zakresie wydawania oceny zapachowej jakości powietrza w postępowaniach. Ponadto uprawnione do oceniania zapachowej jakości powietrza będą wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, prowadzące pomiary z wykorzystaniem olfaktometrii dynamicznej zgodnie z wytycznymi zawartymi w normie PN-EN 13725:2007.

## 6. Podsumowanie

W celu dokonania oceny potrzeby wprowadzenia odrębnej regulacji prawnośrodowiskowej w zakresie przeciwdziałania uciążliwości zapachowej, w pierwszej kolejności należy odnieść się do argumentów przedstawianych jako te, które przemawiają za wprowadzeniem projektowanej regulacji.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 3.

Po pierwsze, wskazuje się, że uregulowanie problematyki uciążliwych zapachów (odorów) poprzez wydanie rozporządzenia na podstawie delegacji zawartej w art. 222 ust. 5 ustawy p.o.ś. oznaczałoby konieczność określenia wartości dopuszczalnych stężeń w powietrzu wielu substancji z uwagi na uciążliwość zapachową oraz ustalenie dla nich dopuszczalnych wielkości emisji w pozwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, jak również w pozwoleniach zintegrowanych<sup>76</sup>. Wybór takiego rozwiązania powodowałoby, że emisja uciążliwych zapachów podlegałaby takim samym rygorom w zakresie egzekucji, jakie obecnie obowiązują w stosunku do ponadnormatywnej emisji do powietrza. To zaś oznaczałoby bardzo restrykcyjne działania w zakresie nakładania kar administracyjnych czy też zamykania zakładów z uwagi na uciążliwość zapachowe na skutek cofania (lub też odmowy wydania) pozwoleń emisyjnych.

Po drugie, zakłada się, że jedynie przepisy rangi ustawowej, wyczerpująco regulujące problematykę przeciwdziałania uciążliwości zapachowej, a w szczególności określające istotę tej uciążliwości (oraz uwzględniające specyfikę tego rodzaju emisji), metodę oceny zapachowej jakości powietrza czy też kompetencje organów administracji publicznej w tych sprawach, jak również uprawnienia i obowiązki podmiotów objętych tą regulacją, pozwolą na podejmowanie skutecznych działań na rzecz ograniczenia lub całkowitego wyeliminowania uciążliwości zapachowej<sup>77</sup>.

Mając na uwadze powyższe względy postanowiono zgodnie z argumentacją przedstawioną w projekcie założeń do projektu, że kwestie uciążliwości zapachowej uregulować należy w odmienny, kompleksowy sposób, w drodze odrębnej ustawy, uwzględniający specyfikę tego rodzaju emisji.

Przedstawione w nie mniejszym opracowaniu dostępne w polskim porządku prawnym środki prawne (zarówno prywatnoprawne, jak i administracyjnoprawne), które w mojej ocenie pozwalają (z uwzględnieniem specyfiki emisji substancji zapachowych) skutecznie przeciwdziałać uciążliwości zapachowej, skłaniają do postawienia pytania, czy w ogóle *de lege ferenda* regulacja uciążliwości zapachowej powietrza poza ustawą Prawo ochrony środowiska w drodze odrębnej ustawy jest potrzebna? Odpowiedź na takie pytanie wymaga rozstrzygnięcia, czy istotnie uciążliwość zapachowa stanowi na tyle specyficzny problem, którego zwalczanie wymaga przyjęcia regulacji w drodze odrębnej ustawy. W mojej ocenie wystarczającym, przy świadomości dostępności prywatnoprawnych środków ochrony prawnej, rozwiązaniem byłoby bardziej efektywne wykorzystanie dostępnych w przepisach p.o.ś. instrumentów prawnych, pozwalających na zwalczanie uciążliwości zapachowej. Dalsze kierunki działań organów ochrony środowiska nakierowane winny zostać na zwiększenie efektywności egzekwowania dostępnych administracyjnoprawnych środków prawnych, ewentualne wprowadzanie zmian w istniejących przepisach.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 5 i 6.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

Mając na względzie specyfikę zjawiska uciążliwości zapachowej (w tym lokalny charakter tego rodzaju emisji) istniejące aktualnie w porządku prawnym środki ochrony prawnej (prywatnoprawne i publicznoprawne) należy ocenić jako adekwatne dla przeciwdziałania nadmiernej emisji substancji zapachowo czynnych. Podzielić należy pogląd K. Gruszeckiego, że jeżeli organ administracji nie będzie w stanie wskazać (lub też w danym stanie faktycznym nie będzie występować) na czym polega negatywne oddziaływanie (zapachowe) i jaka jest jego skala, rozważenia wymaga, czy w konkretnym przypadku nie występuje jedynie uciążliwość, która nie wyczerpuje przesłanki negatywnego oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 362 ust. 1-2 p.o.ś., czy też z art. 363 p.o.ś., i która nie stanowi negatywnego oddziaływania na środowisko, gdyż jej źródłem może być działalność niepowodująca przekroczenie obowiązujących standardów korzystania ze środowiska, ale jedynie ograniczająca korzystanie z sąsiedniej nieruchomości z przekroczeniem kryterium „przeciętnej miary w stosunkach sąsiedzkich” z art. 144 k.c.<sup>78</sup>. Wówczas wydaje się, że adekwatnym (i wystarczającym) środkiem prawnym, służącym przeciwdziałaniu tego rodzaju uciążliwości (zapachowej), winna być skarga negatoryjna z art. 222 § 2 w zw. art. 144 k.c.<sup>79</sup>

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że podmiot korzystający ze środowiska, którego działalność powoduje uciążliwość zapachową w sposób wpływający szkodliwie na środowisko, ponosi odpowiedzialność administracyjną (prawnośrodowiskową) niezależnie od odpowiedzialności cywilnej. Zastosowanie jednego reżimu środków ochrony prawnej (prywatnoprawnej skargi negatoryjnej z art. 222 § 1 w zw. z art. 144 k.c., czy publicznoprawnego instrumentu prewencyjno-restytucyjnego z art. 362 ust. 1-2 p.o.ś. czy też z art. 363 p.o.ś.) przed uciążliwością zapachową nie wyłącza automatycznie zastosowania innego, chociaż z reguły bezpośrednio cel każdego z nich jest odmienny<sup>80</sup>. To wcale nie musi prowadzić do tego (i z reguły nie prowadzi), że na skutek zainicjowania każdego z tych (odrębnych) reżimów będzie odmienny, gdyż może on być analogiczny. Środki ochrony prawnej: prywatnoprawne i publicznoprawne, mają bowiem względem siebie komplementarny a nie konkurencyjny charakter, i należy je postrzegać jako równoległe instrumenty prawne zmierzające do ochrony przed uciążliwością zapachową<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do art. 363 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, LEX.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> Tak K. Gruszecki, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną lub cywilną z tytułu szkodliwego korzystania ze środowiska*, Głosa do wyroku NSA z dnia 21 lutego 2006 r., II OSK 339/05, GSP – Prz. Orz. 2007, nr 3, s. 11 i n.

<sup>81</sup> Podobnie B. Kordasiewicz w odniesieniu do prywatnoprawnych i publicznoprawnych instrumentów ochrony środowiska, Głosa do wyroku SN z dnia 25 kwietnia 1985 r., IV CR 122/85, OSP 1987, z. 4, poz. 84.

MICHAŁ BEHNKE

## **Rozgraniczanie ścieków i odpadów ciekłych. Praktyczne implikacje wynikające z wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-252/05 *Thames Water Utilities***

Normatywne rozgraniczanie ścieków i odpadów ciekłych nastrocza na gruncie polskich przepisów o ochronie środowiska problemów interpretacyjnych. Przykładami tychże, których dostarczyła już praktyka, mogą być m.in. zagadnienia: statusu płynu zwrotnego z procesu szczelinowania stosowanego przy poszukiwaniu gazu ziemnego z formacji łupkowych, statusu zanieczyszczonych wód podziemnych pobranych celem ich remediacji, czy też ponownego wykorzystania w procesach technologicznych odcieków ze składowisk odpadów albo wód zużytych z płuczek wodnych używanych w procesach oczyszczania spalin. Doniosłość tej problematyki, w kontekście gospodarowania zasobami środowiska, przejawia się przede wszystkim w potrzebie doboru prawidłowego reżimu prawnego gospodarowania daną emisją, odpowiednio do wyniku kwalifikacji substancji bądź do wymaganych warunków odzysku tych substancji, po to, by w interesie publicznym dać gwarancje bezpieczeństwa i wysokiego poziomu ochrony zasobów naturalnych i wyeliminować ryzyko niekontrolowanej emisji oraz szkód w środowisku.

Pod rządami ustawy o odpadach z 2001 r.<sup>1</sup> J. Jerzmański zaproponował<sup>2</sup> metodykę rozróżniania ścieków i odpadów ciekłych w oparciu o analizę definicji legalnej ścieków. Kluczowych kryteriów umożliwiających przesądzenie statusu ścieku upatrywał w sposobie rozumienia zwrotu: „wprowadzane do wód lub do ziemi” (wyrażającym się zdaniem tego autora założeniem zamiaru uwolnienia tych wód

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

<sup>2</sup> Jan Jerzmański, *Odpady płynne i ścieki*, „Przegląd Komunalny” nr 2/2008, s. 34.

do środowiska<sup>3</sup>), jak też w określeniu, czy substancje płynne są rozcieńczane w wodzie. Dowodem uzupełniającym w tej koncepcji powinna być ocena sytuacji prowadzącego oczyszczalnię ścieków, świadczącego usługi podmiotom zewnętrznym. Zdaniem J. Jerzmańskiego,

Jeżeli substancje płynne zostaną doprowadzone do oczyszczalni przez sieć kanalizacyjną, to nie ma większej wątpliwości, że przyjmuje ona ścieki. Jeżeli jednak zostaną dostarczone w inny sposób, to wszystko zależy od stanowiska podmiotu wytwarzającego (i organu ochrony środowiska). W wielu wypadkach podmioty takie posiadają pozwolenie na wytworzenie podobnych odpadów (albo analogiczne) i traktują je zgodnie z wymogami ustawy o odpadach.

Oczyszczalnia ścieków może być zatem również instalacją przetwarzania odpadów, co, choć dopuszczalne, jest w ocenie tego autora niecelowe. Charakterystyce wyżej opisaney koncepcji towarzyszy jednak konkluzja, że obowiązujące przepisy nie dają w praktyce możliwości precyzyjnego określenia różnicy pomiędzy odpadem płynnym a ściekiem (potencjalnym ściekiem), a rozróżnienia tego dokonuje się w związku z tym w sposób arbitralny, w relacji do indywidualnych sytuacji.

Jedyną definicję „ścieków” zawierają obecnie: art. 3 pkt 38 ustawy – Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup>, art. 9 ust.1 pkt 14 ustawy – Prawo wodne<sup>5</sup> oraz art. 2 pkt 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>6</sup>. Na rozumienie tego terminu składa się, w uproszczeniu, przede wszystkim wprowadzanie do wód lub do ziemi wód zużytych lub wykorzystanych na różne cele albo wód odbieranych z terenu nieruchomości o różnym zagospodarowaniu i przeznaczeniu.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> J. Jerzmański formułuje dla tych potrzeb pojęcie „ścieków potencjalnych”, przez co rozumie: „(...) substancje płynne wprowadzane do urządzeń technicznych (zarówno stacjonarnych, jak i mobilnych), służących do przemieszczania oraz przechowywania i oczyszczania (obróbki) owych substancji. Owe potencjalne ścieki odróżnia od odpadu płynnego to, że z założenia mają one być uwolnione do środowiska (choć po wcześniejszej obróbce)”.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, t.j. Dz.U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 ze zm.

<sup>7</sup> Przez ścieki rozumie się „wprowadzane do wód lub do ziemi: a) wody zużyte, w szczególności na cele bytowe lub gospodarcze, b) ciekłe odchody zwierzęce, z wyjątkiem gnojówki i gnojowicy przeznaczonych do rolniczego wykorzystania w sposób i na zasadach określonych w ustawie (...) o nawozach i nawożeniu (...), c) wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z miast, portów, lotnisk, terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów, d) wody odciekowe ze składowisk odpadów oraz obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w których są składowane odpady wydobywcze niebezpieczne oraz odpady wydobywcze inne niż niebezpieczne i obojętne, miejsc magazynowania odpadów, wykorzystane solanki, wody lecznicze i termalne, e) wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, z wyjątkiem wód wtłaczanych do górotworu, jeżeli rodzaje i ilość substancji zawartych w wodzie wtłaczanej do górotworu są tożsame z rodzajami i ilościami substancji zawar-

„Odpadem”, zgodnie z definicją legalną ustawy o odpadach z 2012 r.<sup>8</sup> jest natomiast: „każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany.” Nakładanie się zakresów znaczeniowych obu pojęć powoduje, że ustawodawca zdecydował w art. 2 pkt 9 ustawy o odpadach, że ta nie ma mieć zastosowania do ścieków.

Na marginesie dostrzec trzeba, że w świetle wskazanego nakładania się zakresu znaczeniowego obu definicji, przesłanka „pozbywania się” może być odnoszona tak do ścieków, jak i odpadów. W rezultacie do obu tych pojęć odnieść można podnoszoną w orzecznictwie<sup>9</sup> tezę, że sam fakt powstania określonej pozostałości produkcji lub konsumpcji tworzy poszlakę zaistnienia czynności, woli lub obowiązku jej usunięcia. Konieczność prowadzenia czynności rozgraniczania odpadów ciekłych i odpadów będzie zatem często już konsekwencją samego prowadzenia produkcji lub konsumpcji z udziałem wody.

Oba powyższe pojęcia posiadają unijny rodowód i są przejawem wdrażania dyrektywy 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych<sup>10</sup> oraz dyrektywy ramowej 2008/98/WE w sprawie odpadów.<sup>11</sup> Pociąga to za sobą dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, sposób ich rozumienia w obrębie polskiego systemu prawnego determinowany jest zasadą prounijnej interpretacji prawa. Zgodnie z tą zasadą:

(...) stosując prawo krajowe, bez względu na to, czy przepisy te zostały wydane przed czy po przyjęciu dyrektywy, sąd krajowy powinien interpretować je, tak dalece jak jest to możliwe, w świetle treści i celu dyrektywy, by osiągnąć przewidziany w niej cel i w ten sposób zachować się w sposób zgodny z art. 189 ust. 3 TWE.<sup>12,13</sup>

Po drugie, zauważyć trzeba, że wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, tak generalnie, jak i tu: interpretujące pojęcia ścieków i odpadów oraz oceniające prawidłowość ich stosowania, mają rangę źródeł prawa wspólnotowego,

---

tych w pobranej wodzie, f) wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb łososiowatych, g) wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb innych niż łososiowate albo innych organizmów wodnych, o ile produkcja tych ryb lub organizmów, rozumiana jako średnioroczny przyrost masy tych ryb albo tych organizmów w poszczególnych latach cyklu produkcyjnego, przekracza 1 500 kg z 1 ha powierzchni użytkowej stawów rybnych tego obiektu w jednym roku danego cyklu.”

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

<sup>9</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-457/02 Antonio Niselli.

<sup>10</sup> Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, Dz.Urz. WE L 135 z 30.05.1991, ze zm.

<sup>11</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3.

<sup>12</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 Marleasing S.A. przeciwko La Comercial Internacional de Alimentación S.A.

<sup>13</sup> Obecnie art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.



wchodząc w skład źródeł prawa wtórnego. Jak to podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 2011 r., sygn. I GSK 192/2010:

W praktyce, jak i wypracowanej na jej tle doktrynie, uznaje się (...), iż orzeczenia zawierające wykładnię prawa unijnego są uważane za wiążące także poza sprawą, w której zostały wydane. Powyższe wyprowadza się również z faktu, że Trybunał sam powołuje się na wcześniejsze swe orzeczenia, dosłownie cytując je, wydaje postanowienia o odmowie wydania orzeczenia prejudycjalnego, jeśli wcześniej wypowiedział się w danej kwestii lub wydał orzeczenie w analogicznej sprawie. Trybunał twierdzi nadto, że oczywiste naruszenie orzecznictwa ETS przez sąd krajowy może być potraktowane jako poważne naruszenie prawa wspólnotowego (v. wyrok TS z dnia 30 września 2003 r.; C – 224/01 Köbler V. Austria).

Poglądy prawne sformułowane odnośnie do przepisów unijnych mogą więc i powinny bezpośrednio oddziaływać na stosowanie przez polskie sądy i organy administracji publicznej prawa, które jest wynikiem transpozycji legislacji wspólnotowej.

Takie doktrynalne wprowadzenie, pozwala w tym miejscu podnieść i uwypuklić różnicę między powołanym wyżej art. 2 pkt 9 ustawy o odpadach, a wdrażanym przez ten przepis art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy ramowej 2008/98/WE o odpadach. W myśl tego drugiego przepisu również wyłącza się ścieki spod stosowania tej dyrektywy, jednak czyni się to tylko „w zakresie, w jakim zostały objęte innymi przepisami wspólnotowymi”. Co za tym idzie, wyłączenie stosowania przepisów o odpadach do ścieków ma charakter warunkowy, czego nie odzwierciedlono w polskich przepisach i czego nie dostrzega się zupełnie w praktyce stosowania polskich przepisów o ochronie środowiska. Dotyczyć zaś powinno ono tylko zakresu, w jakim gospodarka ściekami została poddana regulacjom zawartym w innych przepisach wspólnotowych, a które można systemowo podstawić w miejsce reżimu prawnego gospodarki odpadami<sup>14</sup>.

Aspekt ten podkreśla w szczególności zapadły pod rządami nieobowiązującej już dyrektywy 75/442/EWG o odpadach<sup>15</sup>, ale zachowujący aktualność ze względu na zbieżność treści przepisów, wyrok Trybunału z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie C-252/05 Regina na wniosek Thames Water Utilities Ltd przeciwko South East London Division, Bromley Magistrates' Court (District Judge Carr). Stosownie do głównej tezy tego orzeczenia, odnoszącego się do ścieków wydostających się z sieci kanalizacyjnej utrzymywanej przez publiczne przedsiębiorstwo oczyszczania ścieków:

Dyrektywa 91/271 nie stanowi „innej legislacji” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 75/442, zmienionej dyrektywą Rady 91/156/EWG. Do sądu krajowego należy zbadanie, zgodnie z kryteriami określonymi w niniejszym wyroku, czy prze-

<sup>14</sup> Zob. też: „Wytoczne dotyczące interpretacji kluczowych przepisów dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów”, Komisja Europejska, DG ds. Środowiska, czerwiec 2012.

<sup>15</sup> Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, Dz.Urz. WE L 194 z 25.07.1975, s. 39, ze zm.

pisy krajowe można uznać za stanowiące „inną legislację” w rozumieniu tego przepisu. Zachodzi to w przypadku, gdy uregulowanie krajowe zawiera precyzyjne przepisy organizujące gospodarkę omawianymi odpadami i gdy jest w stanie zapewnić ochronę środowiska odpowiadającą poziomowi ochrony zagwarantowanemu dyrektywą 75/442 zmienioną dyrektywą Rady 91/156/EWG, a w szczególności art. 4, 8 i 15 dyrektywy 75/442. (...) W odniesieniu do gospodarki ściekami wydobywającymi się z sieci kanalizacyjnej dyrektywa 91/271 nie może być traktowana jako *lex specialis* w stosunku do dyrektywy 75/442, zmienionej dyrektywą Rady 91/156/EWG, i nie znajduje zastosowania na podstawie art. 2 ust. 2 dyrektywy 75/442.

Uregulowanie zagadnienia przelewów z kanalizacji w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi<sup>16</sup>, powoduje, że orzeczenie powyższe, czytane tylko w relacji do problemu stanowiącego kanwę wyroku, nie odbiło się szerszym echem w wypowiedziach polskiej doktryny lub sądów. Wartość tego orzeczenia polega jednak na tym, że analiza prawna, którą prowadzi Trybunał do zapadłego wyroku, wykracza znacząco poza ramy konkretnego stanu faktycznego, co więcej, może być wykorzystywana jako klucz do normatywnego rozgraniczania odpadów ciekłych i ścieków. Co znamienne, rozróżnienie to opierane jest przy tym na innych motywach niż propozycje J. Jerzmańskiego, gdyż w swoim rozumowaniu Trybunał wychodzi od domniemania odpadowego charakteru pozbywanej substancji lub przedmiotu. Mimo że podejście Trybunału nie dezawuuje argumentacji leżącej u podstaw koncepcji J. Jerzmańskiego, to jednak wydaje się, że uczynienie punktem wyjścia do takiego rozróżniania reżimu gospodarki odpadami, ma większe uzasadnienie systemowe. Na poparcie takiego poglądu przywołać można, również odwołując się do orzecznictwa Trybunału, następujące tezy:

1) (...) pojęcie odpadu nie wyłącza w zasadzie żadnego rodzaju pozostałości, przemysłowych produktów ubocznych lub innych substancji powstających w procesach produkcyjnych. Twierdzenie to potwierdza ponadto wykaz odpadów sporządzony przez Komisję w decyzji 94/3. (...) Sam fakt, iż substancja jest bezpośrednio lub pośrednio włączona do przemysłowego procesu produkcyjnego, nie powoduje jej wyłączenia z zakresu pojęcia odpadu w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, (...);<sup>17</sup>

2) [O]koliczności, że substancja (...) nie nadaje się ona do innego wykorzystania niż w ramach unieszkodliwiania, że jej użycie nie jest właściwe z uwagi na jej nieodpowiedni skład, oraz że jej użycie wymaga zastosowania specjalnych środków ostrożności dla ochrony środowiska – mogą służyć jako dowód, że posiadacz „usuwa” tę substancję,

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, Dz.U. Nr z 2006 r. 137, poz. 984 ze zm.

<sup>17</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 Inter-Environnement Wallonie ASBL przeciwko Région Wallonne.

zamierza usunąć lub do której usunięcia został zobowiązany w rozumieniu art. 1 lit. (a) tej dyrektywy.<sup>18,19</sup>

Konsekwencją takiego podejścia jest więc sformułowanie swoistego domniemania odpadowego charakteru substancji lub przedmiotu, a tym samym przypisanie gospodarowaniu nimi, jako zasady, reguł kontroli i bezpieczeństwa właściwych gospodarce odpadami, a zatem gwarancji najdalej idących. Uwagi wymaga, że domniemanie takie nie jest podważane przez to, że pozbywanie lub odzysk substancji ma następować w miejscu ich produkcji przez przedsiębiorstwo, które je wytworzyło, że substancje wydają się nie stanowić zagrożenia zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, ani że mogą być powtórnie wykorzystane gospodarczo<sup>20</sup>. W tym kontekście znaczenie wyroku w sprawie Thames Water Utilities przejawia się przede wszystkim w tym, iż Trybunał formułuje w nim przesłanki pozwalające na obalenie takiego domniemania i stosowania przepisów o ściekach. I przeciwnie, że nie pozwala odejść od stosowania wysokich wymagań i standardów ochrony środowiska i zdrowia ludzi w sytuacji, gdy substancje nie odpowiadają lub przestają odpowiadać definicji ścieków.

Przejsięcie do charakterystyki tych przesłanek poprzedzone powinno zostać jeszcze jedną konkluzją wypływającą ze sprawy Thames Water Utilities. Przywołane wcześniej ustawy: Prawo wodne, Prawo ochrony środowiska oraz o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, wdrażają w kontekście uregulowań gospodarki ściekowej dyrektywy: 2000/60/WE – tzw. ramową dyrektywę wodną<sup>21</sup> oraz 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych. Szczególnie druga z przywołanych dyrektyw dobitnie wskazuje na zakres normowania, albowiem już w art.1 zawiera ona stwierdzenie, iż „dotyczy zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków z niektórych sektorów przemysłu”. Jednocześnie stwierdza, że celem dyrektywy „jest ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania wspomnianych wyżej ścieków”. Jak można więc wywieść z takich motywów, właśnie ten cel – ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania doń zużytych

<sup>18</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie C-418/97 ARCO Chemie Nederland Ltd przeciwko Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97) i Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+ i Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen przeciwko Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland.

<sup>19</sup> Zob. też: Karpus Karolina, *Gospodarowanie odpadami w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na gruncie dyrektyw ramowych w sprawie odpadów*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku, Włocławek 2011, s. 24-36.

<sup>20</sup> Zob. ww. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-129/96.

<sup>21</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.Urz. WE 327 z 22.12.2000, ze zm.

wód albo odcieków, a więc przed emisją<sup>22</sup>, legła u podstaw tego, że definicję ścieków w powołanych ustawach otwiera zwrot: „wprowadzane do wód lub do ziemi”. Jeżeli zatem stanowiąca pozostałość określonego procesu substancja cieklej zatracą, z punktu widzenia zamiaru dalszego wykorzystania, charakter i cechy emisji, stając się surowcem lub odczynnikami dla innych procesów przemysłowych, to przywołane ustawy dotyczące ścieków przestają być „innymi przepisami wspólnotowymi” w rozumieniu art. 2 ustawy o odpadach, a do dalszego postępowania z nimi zastosowanie ma mieć reżim gospodarki odpadami. Chyba, że zastosowanie może znaleźć jeszcze inny, równoważny mechanizm regulowany prawem. Jeśli natomiast pozostałość taka ma, odwołując się do terminologii J. Jerzmańskiego, cechy „potencjalnego ścieku”, a więc co najmniej emisji pośredniej, to o wyłączeniu reżimu gospodarowania odpadami nie może decydować sam fakt, iż do środowiska wprowadzane są wody zużyte na cele bytowe lub gospodarcze, lub inne wody odpowiadające charakterem ściekom, np. ocieki ze składowisk odpadów. Istotnym jest bowiem, czego się już nie dostrzega, że przepisy dotyczące ścieków lub inne, które zastępować miałyby reguły gospodarki odpadami, gwarantują w danym przypadku ochronę środowiska co najmniej na poziomie wymaganym przepisami o odpadach. Wymóg taki, w świetle wyroku w sprawie Thames Water Utilities będzie spełniany tylko wtedy, gdy substancje (tu: odpowiadające pod względem stanu, składu i pochodzenia ściekom) nie będą powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin i zwierząt, ani uciążliwości powodowanych przez odory lub szkodliwe oddziaływania na tereny wiejskie lub miejsca objęte szczególną troską, jak również, że będą poddawane unieszkodliwieniu przez wytwórcę lub inny uprawniony podmiot, któremu substancje te przekazano na koszt podmiotów, od których substancje te pochodzą. Na rozróżnienie statusu substancji i określenie reżimu prawnego jej zagospodarowania zasadniczy wpływ posiada zatem, w warunkach konkurencji przepisów gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami, możliwość zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska. Jeżeli poziom taki zapewniają przepisy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków lub przepisy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, możliwość ich wdrożenia będzie wyłączać potrzebę stosowania przepisów o odpadach. W przeciwnym wypadku, powstanie w łańcuchu czynności, składających się na postępowanie z daną substancją, jakiegokolwiek ogniwa, które potencjalnie może być źródłem ryzyka zanieczyszczenia lub zagrożenia dla środowiska i które nie znajduje regulacji w tych „podstawianych” przepisach, powoduje, że powinno się stosować przepisy o odpadach. Ogniwiem takim może być np. brak przepisów pozwalających na ocenę bezpieczeństwa ekologicznego procesu przemieszczania substancji do innych miejsc, gdzie mają być użyte lub przetworzone (np. płynu zwrotnego z procesu szczelinowania do oczyszczalni ścieków). Może to wynikać z braku bezpośredniej dostępności urządzeń kanalizacyjnych i możliwości

<sup>22</sup> „Emisją” w rozumieniu art. 3 pkt 4 Prawa ochrony środowiska są: „wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) substancje, b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne”.

przyłączenia nieruchomości, na której powstają ciekłe pozostałości poprocesowe, do tych urządzeń (niemożliwość stosowania zasad ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków) lub niemożliwość transportu tych pozostałości, zgromadzonych przejściowo w zbiornikach bezodpływowych np. z uwagi na zakazy dotyczące substancji, jakie mogą być przewożone w wozach asenizacyjnych (niemożliwość stosowania zasad ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). W takich szczególnych przypadkach, oczyszczalnie ścieków, po przyjęciu tych substancji do oczyszczenia (przetworzenia), mogą stawać się instalacjami przetwarzania odpadów ciekłych, co powinno mieć wyraz w odpowiednich decyzjach z zakresu gospodarowania odpadami. Po to choćby, by kontroli poddać zdolność przyjęcia do oczyszczalni ścieków i oczyszczenia takiego dodatkowego strumienia substancji pod względem hydraulicznym i technologicznym, jak też, by móc ocenić wpływ tego strumienia na zachowanie dotychczasowych metod postępowania z osadami ściekowymi. Podejście takie składa się w konsekwencji na systemowy wzorzec ochrony zasobów środowiska przed zanieczyszczeniami z sektora gospodarki wodnej lub działalności przemysłowej, w szczególności takimi, które mogą być wynikiem niekontrolowanego uwolnienia do środowiska ładunku zanieczyszczeń zawartych w zużytych lub wykorzystanych wodach. Za J. Jerzmańskim należy się zgodzić z tym, iż nie ma prawnych przeszkód, by oczyszczalnie ścieków łączyły w sobie status instalacji gospodarki ściekowej i instalacji przetwarzania odpadów. Zanegować jednak należy, w świetle przedstawionych wyżej racji, ogólnie postawioną tezę, że taki podwójny status instalacji byłby zawsze niecelowy. Kluczowe znaczenie ma bowiem, co jest niewątpliwym wkładem wyroku Trybunału w sprawie Thames Water Utilities do *environmental acquis*, stworzenie gwarancji bezpieczeństwa i wysokiego poziomu ochrony środowiska w każdym stadium postępowania z wodami, które były wykorzystywane przy określonej działalności człowieka lub mają przyczynowy związek z taką aktywnością. W tym sensie procedura rozgraniczania odpadów ciekłych i ścieków, zaproponowana przez Trybunał, jest instrumentem i przejawem realizacji zasady prewencji, mieszczącej się w katalogu zasad ogólnych prawa ochrony środowiska.

KATARZYNA BISKUP

## **Unijny system handlu uprawnieniami do emisji a kwestia działalności lotniczej**

### **1. Wprowadzenie**

Środowisko naturalne narażone jest na wiele szkodliwych czynników wpływających w dłuższej perspektywie czasowej na jakość życia człowieka. Wzmożony wzrost emisji dwutlenku węgla na terytorium Unii Europejskiej wynika poniekąd z faktu rozwoju rynku usług lotniczych. Abstrahując od pozytywnych aspektów korzystania z transportu lotniczego, w 2007 r. zwrócono uwagę na 30% wzrost emisji dwutlenku węgla wynikającego ze zwiększonej przepustowości przestrzeni powietrznej<sup>1</sup>. W związku z powyższym, w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE<sup>2</sup>, wprowadzono zmiany uwzględniające transport lotniczy jako jeden z czynników zanieczyszczeń atmosfery.

Za pierwszą regulację, odnoszącą się do środowiska w aspekcie wykorzystywania statków powietrznych, uważa się wprowadzony do obrotu prawnego w 1980 r. Załącznik 16 do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym z 1944 r.<sup>3</sup> Notabene problem wpływu eksploatacji infrastruktury lotniskowej, w tym statków powietrznych oraz emisji spalin z silników lotniczych, dostrzeżono już w 1972 r. podczas konferencji Narodów Zjednoczonych na temat środowiska życia człowieka.

Stworzony przez Unię Europejską system handlu uprawnieniami do emisji jest odpowiedzią na efekt globalnego ocieplenia oraz zmiany klimatyczne spowodowane emisją znacznej ilości gazów cieplarnianych. Pomimo nowelizacji we wspomnianej

---

<sup>1</sup> <http://www.kobize.pl/lotnictwo.html> [dostęp: 11.06.2014 r.].

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r., zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.U. L8/3 z 13.1.2009.

<sup>3</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja chicagowska (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm).

Dyrektywie Rady 2008/101/WE<sup>4</sup>, Organizacja Międzynarodowa Lotnictwa Cywilnego (ang. ICAO – International Civil Aviation Organization) pracuje nad globalnym wprowadzeniem lotnictwa cywilnego do handlu emisjami. Powyższe skłoniło w kwietniu 2013 r. Unię Europejską do podjęcia decyzji o tymczasowym zawieszeniu wdrażania unijnych wymogów emisyjnych odnoszących się do lotów do i z krajów pozaeuropejskich<sup>5</sup>.

Zagadnienie handlu uprawnieniami do emisji a uwzględnienia w systemie EU ETS lotnictwa cywilnego było już podstawą analizy w doktrynie prawa UE, jak i w literaturze przedmiotu<sup>6</sup>. Wśród opracowań krajowych przeważającą większość stanowią jednak rozważania na temat problemów wdrażania pakietu klimatyczno-energetycznego czy ograniczenia emisji dwutlenku węgla w ogólności<sup>7</sup>. Poniższy artykuł ma na celu wskazać prawne aspekty przedmiotowego zagadnienia oraz odpowiedzieć na pytanie, jaki jest cel próby zredukowania emisji dwutlenku węgla w lotnictwie cywilnym, a co więcej, czy taka próba nie odbije się w sposób negatywny na rozwój lotnictwa światowego, w tym na działalność regionalnych przewoźników lotniczych.

## 2. Lotnictwo cywilne w systemie EU ETS

Lotnictwo cywilne ma duży wpływ na środowisko naturalne człowieka. Za pierwsze uregulowanie odnoszące się do przedmiotowego problemu, mające charakter międzynarodowy, uznać można Załącznik 16<sup>8</sup> do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, podpisany w Chicago 7 grudnia 1944 r. Powyższy dokument w sposób kompleksowy nawiązuje do kwestii ochrony środowiska a działalności statków powietrznych. Jeden z tomów niniejszego załącznika odnosi się do emisji z silników statków powietrznych. Zaczątków pracy nad przedmiotową tematyką upatrywać należy w konferencji Narodów Zjednoczonych na temat środowiska życia człowieka, która odbyła się w 1972 r. w Sztokholmie. Przyjęcie rezolucji A18-12 było początkiem prac ICAO nad Programem działań wobec środowiska. Niemniej

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r., zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.U. L 8/3 z 13.1.2009 r.

<sup>5</sup> P. Stefaniak, *Lotnictwo wewnątrz UE wolne na dwa lata od systemu ETS*, [http://logistyka.wnp.pl/lotnictwo-wewnatrz-ue-wolne-na-dwa-lata-od-systemu-ets,221872\\_1\\_0\\_0.html](http://logistyka.wnp.pl/lotnictwo-wewnatrz-ue-wolne-na-dwa-lata-od-systemu-ets,221872_1_0_0.html) [dostęp: 16.06.2014 r.].

<sup>6</sup> Zob. J. Faber, L. Brinke, *The Inclusion of Aviation in the EU Emission Trading System. An Economic and Environmental Assessment*, Genewa 2011; J. Hospodka, *Critical Issues of Inclusion of Aviation in EU Emissions Trading System*, World Academy of Science, Engineering and Technology Vol: 5, No: 11, 2011; Centre for International Sustainable Development Law, *Legal Analysis on the inclusion of civil aviation in the European Union Emission Trading System*, Montreal 2012; [http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/faq_en.htm)

<sup>7</sup> Zob. M. Miłek, *Problemy z pakietem klimatyczno-energetycznym*, Sulechów 2009; J. Kuroпка, *Możliwości ograniczenia emisji dwutlenku węgla ze spalin energetycznych*, [http://www.pzits.not.pl/docs/ksiazki/Pol\\_%202012/Kuroпка%20179-188.pdf](http://www.pzits.not.pl/docs/ksiazki/Pol_%202012/Kuroпка%20179-188.pdf)

<sup>8</sup> Załącznik 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, „Ochrona Środowiska” z 10 maja 2010 r.

jednak, problem emisji z silników statków powietrznych nie ograniczył się jedynie do opracowania zagadnień *stricto* technicznych. Powołanie Komitetu do spraw emisji z napędów lotniczych (CAEE – The Committee on Aviation Environmental Protection) sprowadzało się do obserwowania różnych aspektów przedmiotowego zagadnienia. W 1980 r. przyjęto tekst Załącznika 16 po poprawkach wskazanych przez Państwa członkowskie ICAO, składa się on z dwóch tomów zatytułowanych<sup>9</sup>:

- tom I – *Hałas statków powietrznych* – zawarto w nim definicje oraz normy wskazujące na metody postępowania i certyfikację statków powietrznych w zakresie hałasu lotniczego<sup>10</sup>,
- tom II – *Emisja z silników statków powietrznych* – składa się z trzech części, w tym: definicji i symboli; norm dotyczących drenażu paliwa; norm certyfikacji emisji odnoszących się do określonych klas silników statków powietrznych. Nadto w skład tomu II wchodzi dodatki wskazujące m.in. na pomiar sprzężu nominalnego, ocenę emisji dymu, procedurę zgodności dla emisji gazów i dymu<sup>11</sup>.

Zagadnienie emisji spalin z silników lotniczych było zatem przedmiotem rozważań jeszcze przed wejściem w życie idei uwzględnienia działalności lotniczej w tym *stricto* operacji lotniczych wykonywanych przez statki powietrzne w systemie EU ETS. W przytoczonych powyżej tomach Załącznika 16 znajduje się zapis o obowiązku certyfikacji emisji, co stanowi o rygorze przestrzegania wymagań odnoszących się do silników samolotów wytwarzających nadmiar dwutlenku węgla do atmosfery<sup>12</sup>.

Wspomnieć należy, iż prace nad wspomaganiami Rady ICAO w formułowaniu aktualnych wytycznych, związanych z ochroną środowiska w aspekcie lotnictwa cywilnego, prowadzi powołany w ramach ICAO Komitet do spraw Ochrony Środowiska<sup>13</sup>.

Kolejnymi uregulowaniami w zakresie tematyki emisji spalin a kwestii uwzględnienia lotnictwa cywilnego w ramach EU ETS są m.in.<sup>14</sup>:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 roku zmieniająca Dyrektywę 2003/87/WE, w sprawie uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami do

<sup>9</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja chicagowska (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm).

<sup>10</sup> B. Szuman, P. Lipka, T. Reklewski, *Certyfikacja statków powietrznych pod względem uciążliwości akustycznych a odrębny charakter norm poziomu dźwięku w środowisku*, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Warszawa 2013, s. 2-3, [http://www.ulc.gov.pl/\\_download/ltt/emisja\\_halas/uciazliwosci\\_akustyczne.pdf](http://www.ulc.gov.pl/_download/ltt/emisja_halas/uciazliwosci_akustyczne.pdf)

<sup>11</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja chicagowska (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm).

<sup>12</sup> S. Zajac, D. Ozga, *Lotnictwo a środowisko naturalne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 44.

<sup>13</sup> <http://www.icao.int/ChicagoConference/Pages/chicago-conference-committees.aspx> [dostęp: 16.06.2014 r.].

<sup>14</sup> [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013\\_12/8c47ee3f5c1de09c900c96eb233a4d18.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_12/8c47ee3f5c1de09c900c96eb233a4d18.pdf) [dostęp: 16.06.2014].



emisji gazów cieplarnianych – wyprowadzona z podstawowego uregulowania wskazującego na ustabilizowanie stężeń gazów cieplarnianych w atmosferze, tj. z decyzji Rady nr 94/69/WE<sup>15</sup>. We wskazanej dyrektywie Rada Europejska podkreśla, jak ważne jest podjęcie działań w ramach Unii Europejskiej na rzecz przekształcenia gospodarki o wysoce zrationalizowanym wykorzystaniu energii oraz niskim poziomie emisji gazów cieplarnianych. W związku z powyższym podjęto działania mające na celu włączenie lotnictwa cywilnego do systemu EU ETS;

- rozporządzenie Komisji (UE) nr 115/2011 z dnia 2 lutego 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 748/2009 w sprawie wykazu operatorów statków powietrznych, którzy wykonywali działalność lotniczą wymienioną w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r. ze wskazaniem administrującego państwa członkowskiego dla każdego operatora statków powietrznych<sup>16</sup> – opracowane w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych dla operatorów statków powietrznych poprzez uszeregowanie wykazu zależności państwa członkowskiego a operatora statku powietrznego. Powyższe ma na celu stworzenie przejrzystej w odbiorze dokumentacji stanowiącej wskazówkę dla operatorów oraz państw członkowskich odnośnie zależności regulacyjnych pomiędzy nimi;

Decyzja Rady UE 2002/358/WE zatwierdzająca Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*) – zawiera regulacje zobowiązujące kraje rozwinięte do ograniczenia bądź zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych wywodzących się z lotnictwa a nie kontrolowanych protokołem montrealiskim. Wszelkie działania w tym zakresie powinny być prowadzone we współpracy z ICAO; oraz pozostałe akty odnoszące się *stricte* do kwestii handlu przydziałami do emisji, w tym zagadnienia administracyjne, harmonogramy, itp.

Regulacje odnoszące się do przepustowości przestrzeni powietrznej, a co za tym idzie do ochrony powietrza w zakresie emisji spalin, są aktualnym problemem, z jakim boryka się Unia Europejska oraz instytucje lotnicze zajmujące się kwestią uregulowań w tym zakresie. Wskazane zależności pomiędzy przedstawionymi problemami można argumentować w sposób następujący: zwiększenie natężenia ruchu lotniczego generuje trudności w płynności i bezpieczeństwie transportu lotniczego, to natomiast wpływa na zwiększenie ilości zanieczyszczeń produkowanych przez statki powietrzne. Nie można jednak szukać rozwiązań jedynie w zmniejszeniu ru-

<sup>15</sup> Dz.U. L 33 z 07.02.1994.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 115/2011 z dnia 2 lutego 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 748/2009 w sprawie wykazu operatorów statków powietrznych, którzy wykonywali działalność lotniczą wymienioną w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r. ze wskazaniem administrującego państwa członkowskiego dla każdego operatora statków powietrznych, Dz.U. L 39/1 z 12.2.2011.

chu lotniczego, dlatego też Unia Europejska wdrożyła zarówno program legislacyjny dotyczący utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej<sup>17</sup> (SES – Single European Sky) jak i Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającą Dyrektywę 2003/87/WE w sprawie uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych. Można założyć, że poprawne przeprowadzenie programu SES jak i SESAR związanego z przepustowością działalności lotniczej i usprawnień związanych z żeglugą powietrzną w sposób pozytywny przełożą się na redukcję emisji ditlenku węgla, tlenków azotu, pary wodnej, cząsteczek siarki i sadzy uwalnianych w związku z działalnością lotniczą.

Jak wspomniano powyżej sektor lotnictwa cywilnego włączono do wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji na mocy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE. W przedmiotowym akcie podjęto próbę wytyczenia progę, jaki osiągnąć powinny Państwa członkowskie do 2020 r., a mianowicie powinny zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych do co najmniej 20%, to jest poniżej poziomu jaki utrzymywał się w roku 1990.

Wielowymiarowość zagadnienia, jakim jest ocieplenie klimatu, dała podstawy do wskazania sektora lotnictwa jako jednego z czynników zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego. Głównym narzędziem służącym realizacji zakładanego celu jest zastosowanie mechanizmu handlu emisjami. Przedmiotowy instrument uznawany jest za najbardziej efektywny oraz najmniej kosztowny<sup>18</sup>.

Dyrektywa 2008/101/WE wskazuje na uwzględnienie „działalności lotniczej” w systemie EU ETS, jednakże nie znajdziemy artykułu *stricte* wskazującego, co należy rozumieć przez przedmiotową frazę. Na działalność lotniczą mogą składać się operacje z zakresu eksploatacji statków powietrznych (zarówno cywilnych jak i państwowych) czy infrastruktury lotniskowej. Legislador wskazał jedynie w art. 3 lit b na pojęcie emisji, które można traktować jako ujęcie elementów, z których następuje uwalnianie gazów cieplarnianych do powietrza. Jako powyższe wskazano na źródła znajdujące się w instalacjach lub uwalnianie gazów ze statku powietrznego wykonującego działanie lotnicze w korelacji do załącznika I. Wskazany powyżej dokument wprowadził nową kategorię, jaką jest lotnictwo, do działań, do których ma zastosowanie przedmiotowa dyrektywa. W przypadku działalności lotniczej są to wszystkie loty, które rozpoczynają się bądź kończą na lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ponadto w załączniku I zastosowano katalog zamknięty kategorii lotów, do których dyrektywa 2008/101/WE nie ma zastosowania, pomimo wykony-

<sup>17</sup> Zob. Sprawozdanie nr 56/2013 na temat jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej: Komisja podejmuje działania w celu zmniejszenia zagęszczenia ruchu w europejskiej przestrzeni powietrznej, Bruksela 11 czerwca 2013 r.

<sup>18</sup> <http://www.kobize.pl/lotnictwo.html> [dostęp: 20.06.2014 r.].

wania operacji lotniczych na lotnisku państwa członkowskiego<sup>19</sup>. Do przedmiotowego katalogu zalicza się m.in.<sup>20</sup>: loty wykonywane wyłącznie w celu przewozu – podczas oficjalnej misji – panującego monarchy i członków jego najbliższej rodziny, szefów państw, szefów rządu i ministrów wchodzących w skład rządów innego państwa niż państwo członkowskie, w przypadku gdy jest to potwierdzone w odpowiednim polu planu lotu; lotów wojskowych wykonywanych przez wojskowe statki powietrzne, lotów służby celnej i policji; lotów związanych z działaniami poszukiwawczo-ratownicznymi, lotów przeciwpożarowych i gaśniczych, lotów z pomocą humanitarną i lotów służb ratownictwa medycznego, na które zezwolił właściwy organ. Ponadto handel emisjami nie dotyczy lotów szkoleniowych, wykonywanych wyłącznie w celu uzyskania licencji bądź uprawnień w przypadku członków załogi lotniczej, w przypadku gdy jest to potwierdzone właściwą adnotacją w planie lotu, pod warunkiem, iż lot nie służy przewozowi pasażerów ani ładunku lub do celów przebazowania statku powietrznego.

W związku z powyższym, możemy wskazać na aspekt wykluczenia z handlu emisjami lotnictwa państwowego, przez które, w rozumieniu ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze<sup>21</sup>, rozumiemy statki powietrzne używane w służbie wojskowej, celnej i policyjnej. Natomiast lotnictwo cywilne ustawodawca zdefiniował w sposób negatywny wskazując, że za lotnictwo cywilne uważa się wszystkie rodzaje lotnictwa, z wykluczeniem lotnictwa wojskowego, lotnictwa będącego w służbie celnej i porządku publicznego. Powyższy podział wskazuje na to, że o zaliczeniu statków powietrznych do cywilnych lub państwowych decyduje ich przeznaczenie, a nie przynależność do określonych jednostek. Przedstawiony podział nie jest wyczerpujący, co oznacza, że nie wyklucza się, by statki powietrzne nieposiadające statusu statków państwowych musiały mieć status prawny określony dla cywilnych statków powietrznych<sup>22</sup>. Konsekwencją powyższego powinno być zdefiniowanie w dyrektywie działalności lotniczej jako: operacji odnoszących się wyłącznie do działalności związanej z uwolnieniem gazów cieplarnianych do powietrza ze źródła znajdującego się w jakiegokolwiek instalacji lub uwolnienie z cywilnego statku powietrznego wykonującego działanie lotnicze wymienione w załączniku I gazów określonych dla tego działania, chyba że przepisy niniejszej dyrektywy stanowią inaczej.

Unia Europejska wprowadziła system handlu uprawnieniami do emisji w celu redukcji emisji wynikających z działalności człowieka gazów cieplarnianych, czego konsekwencją są widoczne zmiany klimatyczne na świecie. Pierwsza sesja na rynku CO<sub>2</sub> odbyła się już 2006 r.<sup>23</sup> Należy zwrócić uwagę na to, iż głównym celem stworzo-

<sup>19</sup> [http://www.mos.gov.pl/arttykul/5685\\_lotnictwo/22881\\_wlaczanie\\_lotnictwa\\_do\\_systemu\\_handlu\\_uprawnieniami\\_do\\_emisji\\_eu\\_ets.html](http://www.mos.gov.pl/arttykul/5685_lotnictwo/22881_wlaczanie_lotnictwa_do_systemu_handlu_uprawnieniami_do_emisji_eu_ets.html) [dostęp: 26-06-2014 r.].

<sup>20</sup> Załącznik I do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r., zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.U. L8/3 z 13.1.2009.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 240 poz. 1429 ze zm.

<sup>22</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 24.

<sup>23</sup> M. Józwiak, *Handel uprawnieniami do emisji czynnikiem ochrony powietrza atmosferycznego*, „Monitoring Środowiska Przyrodniczego” nr 7, s. 99.

nego systemu jest zmniejszenie corocznie limitu całkowitej emisji w różnorodnych sektorach o wysokiej emisji gazów, w tym w sektorze lotniczym. Redukcja zanieczyszczeń wynikających z sektora lotniczego jest uzasadniona ze względu na rozwój tej gałęzi transportu oraz program CNG2020<sup>24</sup>. Biorąc pod uwagę działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, wdrożenie sektora lotniczego do systemu wydaje się uzasadnione. W okresie od 2013–2020 r. poziom emisji ma wynieść o 5% mniej niż roczny poziom w latach 2004–2006<sup>25</sup>. Łączna liczba przydziałów emisji dla lotnictwa została przewidziana w artykule 3c dyrektywy. Niestety, przyjęte założenia wraz z wskazaniem metody rozdzielania przydziałów dla lotnictwa w drodze sprzedaży aukcyjnej nie są obecnie stosowane ze względu na porozumienie między Radą UE i Parlamentem Europejskim w sprawie udziału lotnictwa w systemie ETS<sup>26</sup>. Stan powyższy związany jest z opozycją środowiska lotniczego w stosunku do wdrożenia systemu w przedstawionym przez Unię Europejską zakresie. ICAO potraktowało problem emisji ditlenku węgla z działalności lotniczej poważnie dopiero po jednostronnej decyzji Unii Europejskiej o wdrożeniu lotnictwa do systemu handlu emisjami. Zważając na to, iż zagadnienie odpowiedzialności za zarządzanie emisją gazów cieplarnianych pochodzących z przedmiotowego sektora nałożono na Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego już Protokołem z Kioto w 1997 r.<sup>27</sup>, reakcja ICAO wydaje się opóźniona<sup>28</sup>.

Ze względu na prace ICAO nad globalnym mechanizmem handlu emisjami opartego na rynku (MBM), działalność lotnicza wewnątrz UE jest wolna od systemu ETS do 2016 r.<sup>29</sup> Warto zaznaczyć, iż w polskim porządku prawnym transponowano przepisy dyrektywy do ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>30</sup>, jednakże omawianie prawa wewnętrznego nie jest przedmiotem niniejszych rozważań.

Wypracowanie najlepszego rozwiązania w omawianym zakresie uzależnione jest od współpracy podmiotów oraz instytucji sektora lotniczego. Pamiętać należy, że wszelkie działania zmierzające do nałożenia dodatkowych obciążeń finansowych mogą wiązać się z wykluczeniem mniejszych przedsiębiorstw lotniczych, w tym

<sup>24</sup> G. Turner, A. Petsonk, *Carbon Neutral Growth for aviation – AT what price?*, Bloomberg Finance 2013, [http://www.edf.org/sites/default/files/BNEF\\_EDF\\_Carbon\\_Neutral\\_Growth\\_For\\_Aviation\\_At\\_What\\_Price.pdf](http://www.edf.org/sites/default/files/BNEF_EDF_Carbon_Neutral_Growth_For_Aviation_At_What_Price.pdf) [dostęp: 27.06.2014 r.].

<sup>25</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu, *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)*, Unia Europejska 2013, s. 2.

<sup>26</sup> P. Stefaniak, *Lotnictwo wewnątrz UE wolne na dwa lata od systemu ETS*, <http://www.wnp.pl> [dostęp: 27.06.2014 r.].

<sup>27</sup> Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. Dz.U. Nr 203, poz. 1683, 1684.

<sup>28</sup> G. Turner, A. Petsonk, *Carbon Neutral Growth for aviation – AT what price?*, *op.cit.*, s. 1

<sup>29</sup> P. Stefaniak, *Lotnictwo wewnątrz UE wolne na dwa lata od systemu ETS*, źródło: <http://www.wnp.pl> [dostęp: 27.06.2014 r.].

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz.1238 ze zm.

upadku europejskiego sektora przewozów regionalnych. Zdaniem Simona McNamary, dyrektora generalnego Stowarzyszenia Europejskich Regionalnych Linii Lotniczych (ERA – European Regions Airline Association), władze Unii Europejskiej powinny znieść dodatkowe koszty, jakimi obarcza się przewoźników operujących na trasach europejskich. Pomimo rozwoju lotnictwa cywilnego w sektorze przewozów regionalnych widnieje zacięta konkurencja, a dodatkowe koszty powodują jedynie trudności w funkcjonowaniu i rozwoju lotnictwa komunikacyjnego w Europie<sup>31</sup>.

### 3. Podsumowanie

Ochrona środowiska naturalnego przybiera różnorodne formy, w tym próby zmierzające do sprzedaży limitów wytwarzania poszczególnych gazów cieplarnianych. Udział lotnictwa cywilnego w systemie EU ETS nie wydaje się bezzasadny, aczkolwiek istnieje wiele innych sektorów gospodarki wytwarzających spaliny niebezpieczne dla zdrowia, życia i funkcjonowania środowiska. Jednakże, przyjmując za punkt wyjścia ciągły rozwój transportu lotniczego w tym wzmożony ruch statków powietrznych na terytorium Unii Europejskiej, wdrożenie polityki handlu emisjami może w pewnym zakresie przyczynić się do ograniczenia uwalniania się znacznej ilości gazów cieplarnianych do atmosfery.

Istotnym aspektem, z punktu widzenia sektora lotniczego, jest kwestia kosztów związanych z przedmiotowym systemem. Bardziej zasadne wydaje się nakładanie restrykcji w zakresie korzystania z nowszych silników, wytwarzających mniejszy hałas oraz uwalniających mniej gazów w trakcie eksploatacji bądź zobligowanie przewoźników lotniczych do korzystania z biopaliw, które są mniej szkodliwe dla środowiska.

Pomimo stworzenia, jak się wydaje, spójnego systemu handlu emisjami, nie udało się wdrożyć regulacji ze względu na obiekty zainteresowanych podmiotów, instytucji.

Racjonalne wprowadzenie globalnego rozwiązania nie powinno negatywnie wpłynąć na rozwój lotnictwa światowego czy regionalnego. Tylko zaangażowanie wszystkich uczestników rynku pozwoli wprowadzić najlepsze rozwiązania w sektorze lotniczym. Jednakże, wdrożenie systemu w przedstawionym przez Unię Europejską kształcie może w sposób negatywny wpłynąć na rozwój regionalnych przewozów europejskich oraz zmniejszyć ruch lotniczy do i z Unii Europejskiej, ze względu na niechęć uiszczania opłat przez operatorów lotniczych spoza krajów członkowskich.

Reasumując, wprowadzony przez Unię Europejską w 2005 r. system handlu uprawnieniami do emisji jest odpowiedzią na zjawisko zmian klimatycznych. Brak regulacji przedmiotowego zagadnienia przez podmiot odpowiedzialny – ICAO – stało się przyczyną narzucenia odgórnego rozwiązania przez Unię Europejską w stosunku do sektora lotniczego. W chwili obecnej należy zwrócić uwagę na współpracę pomiędzy podmiotami zainteresowanymi niniejszym zagadnieniem w celu przygotowania rozwiązania globalnego, które powinno zapewnić konsensus pomiędzy interesami sektora lotniczego a europejskim systemem redukcji emisji gazów cieplarnianych.

<sup>31</sup> [http://www.altair.com.pl/news/view?news\\_id=12864](http://www.altair.com.pl/news/view?news_id=12864) [dostęp: 27.06.2014 r.].

JANINA CIECHANOWICZ-McLEAN, MACIEJ NYKA

## Ochrona krajobrazu w Polsce w świetle prawa międzynarodowego i najnowszych inicjatyw krajowych

### 1. Wstęp

Międzynarodowe prawo środowiska w ostatnich kilku dekadach rozwija się niezwykle szybko. Nowe inicjatywy obejmują coraz to inne obszary i coraz to bardziej wyrafinowane sposoby regulacji transgranicznych problemów środowiskowych. W ostatnich trzydziestu latach zawarto szczególnie dużo umów odnoszących się do zbiorczych komponentów środowiska, jak: klimatu, odpadów, czy środowiska morskiego. Porozumienia te mają zarówno charakter prawa bezwzględnie obowiązującego – tzw. twarde prawo międzynarodowe, jak i inicjatyw z pogranicza prawa i polityki ochrony środowiska, nazywanych w nieco mylący (przynajmniej jeśli chodzi o wagę problemów nimi objętych) prawem miękkim<sup>1</sup>. *Soft law* (miękkie prawo)<sup>2</sup> w obszarze międzynarodowej ochrony środowiska zapewnia odpowiednią elastyczność niezbędną dla regulacji kwestii środowiskowych przy uwzględnieniu różnic gospodarczych, społecznych i kulturowych pomiędzy poszczególnymi krajami. Wytycza ono także kierunek rozwoju przyszłego *hard law*.

---

<sup>1</sup> P. Pęczak, „Miękkie” prawo międzynarodowe w procesie stosowania prawa krajowego, [w:] *Wykładnia prawa, odrębności w wybranych gałęziach prawa*, (red.) L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 129-137.

<sup>2</sup> Zwrócić należy uwagę na fakt, że tzw. prawo miękkie, któremu jeszcze trzydzieści lat temu niektórzy przedstawiciele doktryny odmawiali nawet możliwości uznania za prawo w ogóle obecnie stanowi instrument regulacji powszechnie wykorzystywany zarówno w prawie międzynarodowym jak i europejskim. Por. P. Weil, *Towards Relative Normativity in International Law?*, “*American Journal of International Law*” 77 (1983), s. 413 i n.; A. Guzman, T. Meyer, *International Soft Law*, “*Journal of Legal Analysis*” vol. 2, no. 1 (2010), s. 171 i n.

Przykładem regulacji *soft law* jest właśnie Europejska Konwencja Krajobrazowa<sup>3</sup>. Została ona sporządzona 20 października 2000 r. we Florencji pod auspicjami Rady Europy, przyjęta została przez Polskę 27 września 2004 r., zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2005 r. Jest ona dobrą ilustracją najnowszych tendencji w międzynarodowym prawie ochrony środowiska. W odniesieniu do ochrony przyrody przechodzi ona ewolucję od ochrony zachowawczej, restytucyjnej, aż do zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej. Rozszerza się przedmiot ochrony od indywidualnych tworów, składników i obiektów, aż po ochronę obszarową, siedliskową i przestrzenną. Zmiany te znajdują swoje odbicie w przepisach prawa będącego istotnym instrumentem ochrony przyrody w każdym państwie<sup>4</sup>.

Europejska Konwencja Krajobrazowa nie jest jedynym dokumentem międzynarodowym o charakterze *soft law*, który za przedmiot regulacji przyjął ochronę krajobrazu. Szczególnym zainteresowaniem cieszy się problematyka ochrony krajobrazu kulturowego. Krajobraz przyrodniczy pozostaje bowiem najczęściej utożsamiany ze środowiskiem przyrodniczym podlegającym ochronie przez klasyczne normy międzynarodowego prawa środowiska. Wśród aktów, mających charakter *soft law* koncentrujących się na ochronie krajobrazu kulturowego, wymienić można Kartę Miast Europejskich na rzecz Ekorozwoju (Aalborg Charter 1994), Zieloną Kartę Środowiska Miejskiego (1990), Istanbul Declaration of Human Settlements (1996), Charter of New Urbanism (1996), Europejską Perspektywę Rozwoju Przestrzennego (1999), Nową Kartę Ateńską: Wizja miast XXI w. (2003), Charter of Stockholm: The charter for European urbanism (2003), Declaration of Viseau: Architectural education in the 21 century (2004), Green Cities Declaration (2007), European Charter for Solar Energy in Architecture and Urban Planning (Herzog 2009), Oslo Declaration: Climate Change and Urban Design (2009)<sup>5</sup>.

## 2. Pojęcie krajobrazu

Pojęcie krajobrazu ewoluowało przez wieki a i obecnie trudno je uznać za pojęcie statyczne. Aleksander von Humboldt<sup>6</sup> definiował w XIX w. krajobraz mówiąc, że jest to kompleks cech pewnej okolicy<sup>7</sup>. Dominującymi współcześnie definicjami krajobrazu są definicje ukształtowane na bazie naukowej ekologii krajobrazu. I tak

<sup>3</sup> Dz.U. z 2006 r., Nr 14, poz. 98 Polska ratyfikowała tę konwencję 24 czerwca 2004 r. Zgodnie z art. 13 ust. 2 Konwencja weszła w życie dnia 1 marca 2004 r., a do Polski 1 stycznia 2005 r.

<sup>4</sup> Zob. ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 z póź. zm.); J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, roz. I.

<sup>5</sup> J. Kronenberg, T. Bergier (red.), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Kraków 2010, s. 256.

<sup>6</sup> Aleksander von Humbolt uważany jest za ojca podejścia krajobrazowego w naukach przyrodniczych. Por. J. Boć, M. Górski, A. Chajbowicz, J. Jerzmański, K. Nowacki, M. Rudy, E. Samborska-Boć, *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony środowiska*. J. Boć (red.) Kolonia Limited 2013, s. 160.

<sup>7</sup> K. Mazurski, *Pojęcie krajobrazu i jego ocena*, [w:] *Mijające krajobrazy Polski. Dolny Śląsk*, Kraków 2012, s. 11.

Zonneveld definiuje krajobraz jako przestrzenny i materialny wymiar rzeczywistości ziemskiej – kompleksowy system składający się z form: rzeźby i wód, roślinności i gleb, skał i atmosfery<sup>8</sup>. Forman i Gordon definiują z kolei krajobraz jako heterogeniczny fragment terenu złożony z powiązanych wzajemnie ekosystemów<sup>9</sup>. Istotne dla rozumienia pojęcia krajobrazu są także jego definicje fizjonomiczne<sup>10</sup>. Współczesne badania krajobrazu wskazują, iż krajobraz jest syntezą środowiska przyrodniczego i kulturowego, niekiedy dodając do tej definicji jeszcze trzeci element, jakim jest środowisko wizualne<sup>11</sup>. Przykładem takiego podejścia do pojęcia „krajobraz” może być prezentowana przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody i Jej Zasobów definicja uznająca krajobraz za wizualny stan środowiska, czyli sumę materialnych elementów środowiska wskazujących na jego stan ekologiczny<sup>12</sup>. Kolejnym istotnym współcześnie pojęciem jest krajobraz zrównoważony<sup>13</sup>, bazujący koncepcyjnie na zasadzie zrównoważonego rozwoju<sup>14</sup>. Podział na krajobrazy kulturalne, dzielące się na krajobrazy rolnicze i krajobrazy przemysłowo-miejskie, i na krajobrazy naturalne obejmujące ekosystemy naturalne, dostrzec można także w innych naukach zajmujących się problematyką ochrony krajobrazu w tym w prawie<sup>15</sup>.

Europejska Konwencja Krajobrazowa w art. 1 definiuje pojęcie „krajobraz” stwierdzając, że jest to obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich. W prawie polskim nie występuje legalna definicja krajobrazu jako takiego. Ustawa o ochronie przyrody definiuje jednak walory krajobrazowe i tak artykuł 5 ustawy, definiując walory krajobrazowe, mówi, że są to wartości ekologiczne, estetyczne i kulturowe obszaru oraz związane z nim: rzeźba terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody i działalność człowieka. Ustawa o ochronie przyrody przez ochronę krajobrazową rozumie zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu. Próbę zdefiniowania krajobrazu kulturowego podjęła ustawa o ochronie zabytków i ochronie nad zabytkami. W myśl definicji zawartej w tym akcie kra-

<sup>8</sup> B. Żarska, *Ochrona krajobrazu*, Warszawa 2011, s. 11.

<sup>9</sup> B. Żarska, *op. cit.*, s. 12.

<sup>10</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 46.

<sup>11</sup> B. Żarska, *Study of landscape protection—methodics for working out for various areas*, „Annals of Warsaw Agricultural University – SGGW, Horticulture and Landscape Architecture”, vol. 22 (2001) s. 111 i n. Powyższy podział odzwierciedlony został także w art. 5 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>12</sup> B. Żarska, *op. cit.*, Warszawa 2011, s. 12.

<sup>13</sup> J. Solon, *Ocena zrównoważonego krajobrazu – w poszukiwaniu nowych wskaźników*, [w:] *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego*, M. Kistowski (red.), Gdańsk 2004, s. 49-58.

<sup>14</sup> Przykładem dokumentu promującego tę koncepcję może być tzw. Karta lipska na rzecz zrównoważonych miast (2007).

<sup>15</sup> Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego, *Ochrona Krajobrazu w Planowaniu Regionalnym*, Zielona Góra 2009, s. 3.



jobraz kulturowy to przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze<sup>16</sup>.

### 3. Pojęcie krajobrazu w prawie międzynarodowym

Rola krajobrazu jako elementu implikującego działania w sferach kultury, ekologii, czy innych zagadnień społecznych jest dostrzegany przez państwa członkowskie Rady Europy. Krajobraz przyczynia się też do tworzenia kultur lokalnych. Jest on podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przyczyniając się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości. Wątek ten znany jest w prawie międzynarodowym. Dziedzictwo przyrodniczo-kulturowe jest przedmiotem regulacji w kilku konwencjach<sup>17</sup>:

- Konwencji paryskiej dotyczącej ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego (1972);
- Konwencji waszyngtońskiej o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (1973);
- Konwencji ramsarskiej o ochronie obszarów wodno-błotnych (1978);
- Konwencji bońskiej o ochronie gatunków migrujących (1979);
- Konwencji berneńskiej tworzącej sieć obszarów Emerald (1979);
- Konwencja w sprawie ochrony dziedzictwa architektonicznego Europy (Granada, 1985);
- Europejska konwencja w sprawie ochrony dziedzictwa archeologicznego (ze zmianami) (Valetta, 1992 r.).

Nie jest to zatem nowy obszar międzynarodowoprawnej ochrony naszego dziedzictwa. Znany jest on na świecie i w Polsce w postaci np: światowych rezerwatów biosfery. Dbałość o krajobraz spoczywać powinna przede wszystkim na społecznościach lokalnych. One to prowadzą i są odpowiedzialne za gospodarkę i planowanie przestrzenne w ujęciu regionalnym i miejskim. Sprzyja temu współpraca samorządów lokalnych oraz lokalna współpraca przygraniczna. Wątek ten również znajduje swoje odbicie w prawie międzynarodowym, na przykład w:

- Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (Strasburg, 15 listopada 1985r.), ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993<sup>18</sup>;

<sup>16</sup> Art. 3 pkt. 14 Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568 z późn. zm.

<sup>17</sup> J. Boć, M. Górski, A. Chajbowicz, J. Jerzmański, K. Nowacki, M. Rudy, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, s. 160.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 124, poz. 607, 608.

- Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Madryt, 21 maja 1980 r.)<sup>19</sup> – Konwencja weszła w życie w stosunku do Polski 1 kwietnia 1993<sup>20</sup>.

Przykładem współpracy transgranicznej w tym zakresie<sup>21</sup> mogą być konferencje ministrów kultury państwa Regionu Morza Bałtyckiego. Pierwsza odbyła się w Sztokholmie w 1993 r. Odbywają się one co dwa lata w różnych państwach nadbałtyckich. Celem tych spotkań jest sformułowanie bałtyckiej współpracy kulturalnej, stanowiącej główny element kształtowania tożsamości tego regionu<sup>22</sup>.

#### 4. Pojęcie krajobrazu w prawie polskim

Wyróżnić można dwa rodzaje krajobrazów<sup>23</sup> – krajobrazy naturalne, będące efektem oddziaływań czynników naturalnych, oraz krajobrazy kulturowe będące efektem oddziaływań człowieka<sup>24</sup>. Ochrona krajobrazu w Polsce realizowana jest przynajmniej z trzech perspektyw. Po pierwsze krajobraz jako jeden z istotnych elementów środowiska naturalnego jest przedmiotem ochrony realizowanej przez normy prawa ochrony przyrody. Po drugie krajobraz jako element kultury chroniony jest przez normy przyjmujące za swój cel ochronę zabytków i dziedzictwa kulturowego. Wreszcie, po trzecie powierzchnia ziemi, której ukształtowanie tworzy krajobraz jest zasobem nieodnawialnym wykorzystywanym w procesie inwestycyjno-budowlanym. Same normy z zakresu ochrony krajobrazu w prawie polskim znajdują się w wielu różnych ustawach, trudno też mówić o jednorodnym i koherentnym systemie ochrony krajobrazu w Polsce.

Perspektywa traktowania krajobrazu jako zasobu nieodnawialnego wykorzystywanego w procesie inwestycyjno-budowlanym wiąże się z instytucją ładu przestrzennego jako celu planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>25</sup>. Ustawa

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 61 z 1994 r., poz. 287 i 288.

<sup>20</sup> O mechanizmach tej współpracy pisze: S. Czarno, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11, s. 54-66; *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski. Wybór dokumentów*, opracowali: A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski, S. Wrzosek, Białystok 2000.

<sup>21</sup> T. Palmowski, *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji Europy Bałtyckiej*, Gdańsk 2000, s. 102.

<sup>22</sup> J. Ciecchanowicz-McLean, *Europejska Konwencja Krajobrazowa*, „Prawo i Środowisko”, Warszawa 2006, nr 2(46) 06, s. 78-84.

<sup>23</sup> Istnieją również inne podziały, jak chociażby proponowany przez Szczęsnego, który uwzględnia przemiany krajobrazu wraz ze stopniem jego przekształcania. Autor ten wymienia kolejno – krajobraz pierwotny, naturalny (przyrodniczy), kulturowy, zdegradowany, zdewastowany; Zob. T. Szczęśny, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1982.

<sup>24</sup> Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego, *Ochrona Krajobrazu w Planowaniu Regionalnym*, Zielona Góra 2009, s. 3; Zob. podobnie: *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, s. 4-5.

<sup>25</sup> J. Boć, M. Górski, A. Chajbrowicz, J. Jerzmański, K. Nowacki, M. Rudy, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, s. 156.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>26</sup> definiuje ład przestrzenny jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Proces kształtowania tego ładu nie może jednak abstrahować od uwarunkowań architektonicznych i krajobrazowych, na co wskazują zarówno normy art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i normy art. 71 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>27</sup> (dalej: p.o.ś.). Wspomniana norma ustawy p.o.ś. przewiduje bowiem obowiązek uwzględniania w aktach planistycznych, w tym także aktach z zakresu planowania przestrzennego, zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Nadmienić trzeba także, że zgodnie z definicją środowiska zawartą w ustawie prawo ochrony środowiska, krajobraz jest jednym z elementów przyrodniczych tworzących środowisko, a także jednym z tych elementów, których wzajemne oddziaływanie rozumiane są także pod pojęciem środowiska naturalnego<sup>28</sup>. Co więcej norma następnego artykułu, tj. art. 72 ust. 1 pkt. 5 p.o.ś. podkreśla wagę dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w zapewnianiu gospodarki przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska poprzez zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska.

Problematyka ochrony krajobrazu jako elementu ładu przestrzennego jest ujmowana także w Polityce Ekologicznej Państwa. Podejście takie ma niezwykle długą tradycję i można przyjąć, że utożsamianie ochrony krajobrazu z problematyką ładu przestrzennego funkcjonuje w Politykach Ekologicznych Państwa od samego początku istnienia tego instrumentu ochrony środowiska<sup>29</sup>. W obowiązującej aktualnie polityce ekologicznej państwa stwierdza się, że zasady ochrony środowiska i ochrony przyrody powinny być uwzględniane w planach zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem samo planowanie przestrzenne przeżywa głęboki kryzys instytucjonalny, z wielką szkodą dla ładu przestrzennego kraju. Ta negatywna diagnoza kończy się konstatacją, że konieczna jest szybka i głęboka reforma tego systemu<sup>30</sup>. Wydaje się, że omawiana w niniejszym opracowaniu prezydencka inicjatywa ustawodawcza w zakresie ochrony krajobrazu wpisuje się w potrzeby definiowane w polityce ekologicznej państwa.

Podejście do ochrony krajobrazu z perspektywy ochrony przyrody jest widoczne w Polityce ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016. Zidentyfikowane zostało w niej bowiem zakończenie prac nad wyznaczaniem ob-

<sup>26</sup> Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717.

<sup>27</sup> Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627.

<sup>28</sup> Por. art. 3 ust. 39 p.o.ś.

<sup>29</sup> J. Boć, M. Górski, A. Chajbowicz, J. Jerzmański, K. Nowacki, M. Rudy, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, s. 158.

<sup>30</sup> *Polityka ekologiczna państwa 2009–2012 z perspektywą do 2016*, s. 7.

szarów siedliskowych w ramach sieci Natura 2000<sup>31</sup> jako jedno z działań priorytetowych. Ochrona krajobrazu w polskim prawie ochrony przyrody jest na tyle istotna, że znajduje swoje odzwierciedlenie także w obszarowych formach ochrony przyrody. Walory krajobrazowe chronione są wprost zarówno w parkach narodowych, rezerwatach przyrody, pośrednio na obszarach Natura 2000, a w parkach krajobrazowych, obszarach chronionego krajobrazu, czy w zespołach przyrodniczo-krajobrazowych krajobraz jest podstawowym kryterium wyróżnienia i ochrony danego obszaru<sup>32</sup>.

Podejście do ochrony krajobrazu od strony krajobrazu kulturowego, podobnie jak dwie poprzednie perspektywy, także swoje korzenie posiada w normach prawa ochrony środowiska. Pamiętać trzeba, że definicja środowiska z ustawy Prawo ochrony środowiska odnosi się do środowiska zmienionego w wyniku działalności człowieka. Z kolei w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>33</sup> doprecyzowano sposób, w jaki elementy przyrodnicze stanowiące krajobraz kulturowy a zarazem stanowiące elementy środowiska powstały. Mówi się tam o krajobrazie kulturowym jako o przestrzeni historycznie ukształtowanej w wyniku działalności człowieka, zawierającej wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze<sup>34</sup>. Zasoby wpisujące się w krajobraz kulturowy z pewnością stanowią estetycznie najłagodniejszą formę ingerencji w środowisko naturalne<sup>35</sup>.

Ochrona krajobrazu kulturowego jest także przedmiotem ochrony prawnomiędzynarodowej. Bogata współpraca międzynarodowa wspomagana przez sprawnie działające instytucje międzynarodowe, jak chociażby Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO, organy Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków ICOMOS, a także narodowe komitety ICOMOS. Czternaście czołowych obiektów polskiego krajobrazu kulturowego zostało umieszczonych na liście Światowego Dziedzictwa UNESCO<sup>36</sup>.

## 5. Prezydencki projekt ustawy krajobrazowej

Negatywna ocena zjawisk występujących obecnie w przestrzeni publicznej<sup>37</sup> zaowocowała podjęciem przez prezydenta RP inicjatywy związanej z przygotowaniem oraz przyjęciem przez parlament projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>32</sup> M. Górski, *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, Warszawa 2013.

<sup>33</sup> Dz.U. 2003 Nr 162 poz. 1568 z późn. zm.

<sup>34</sup> Art. 3 pkt 14 ustawy.

<sup>35</sup> B. Pawlicki, *Ochrona krajobrazu kulturowego*, „Nasze Forum”, nr 32 (2006).

<sup>36</sup> *Ibidem*; Zob. także K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków kultury*, Warszawa 2014.

<sup>37</sup> U. Myga-Piątek, *Kryteria i metody oceny krajobrazu kulturowego w procesie planowania przestrzennego na tle obowiązujących procedur prawnych*, [w:] *Waloryzacja środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym*, M. Kistowski, B. Korewel-Lejkowska (red.), Gdańsk-Warszawa 2007, s. 103; J. Kroenberg, T. Bergier (red.), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Kraków 2010, s. 238.

ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Wśród głównych problemów związanych z kształtowaniem krajobrazu w Polsce wymienia się:

- a) potrzebę zapewnienia skuteczniejszej ochrony ocalałych fragmentów krajobrazów naturalnych, jak i krajobrazów kulturowych powstałych w wyniku wielowiekowego tradycyjnego użytkowania ziemi<sup>38</sup>;
- b) wpływ infrastruktury energetycznej na krajobraz;
- c) brak estetyki i zbyt liberalne regulacje dotyczące reklam i nośników reklam w przestrzeni publicznej;
- d) „rozlewanie” się miast zmieniające charakter krajobrazów wiejskich;
- e) problemy związane z niedostosowaniem infrastruktury do intensywnie rozwijających się nowych osiedli;
- f) konflikty z obszarowymi formami ochrony przyrody i inne konflikty związane z antropogeniczną presją na środowisko;
- g) przewagę indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy nad realizacją inwestycji w oparciu o sporządzane dla większego obszaru i realizujące zasadę planowości, i kontekst lokalny miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego;
- h) konflikt pomiędzy wartościami przyrodniczymi i kulturowymi krajobrazu a ekonomicznymi i społecznymi przesłankami realizacji nowych inwestycji<sup>39</sup>.

Dodatковым argumentem podnoszonym przez twórców projektu ustawy prezydenckiej jest fakt braku pełnej implementacji do polskiego porządku prawnego norm Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, pomimo faktu iż została ona przez Polskę ratyfikowana już w 2004 r.<sup>40</sup>

Nawet pobieżna analiza treści projektu ustawy prezydenckiej wskazuje na to, że akt ten nie dokona unifikacji całości rozwiązań związanych z ochroną krajobrazu. Z pewnością nie jest to inicjatywa na miarę kodeksu. Sam tytuł wskazuje raczej na chęć dokonania pewnych zmian celem zabezpieczenia lepszego funkcjonowania systemu ochrony krajobrazu w Polsce. Treść ustawy sprowadza się natomiast do dokonania fragmentarycznych zmian w niektórych ustawach, a jedynym bardziej zwartym i rozbudowanym fragmentem jest propozycja dodania rozdziału 1a do ustawy o ochronie przyrody. Fakt ten pozwala wysnuć przypuszczenie, że w nowym projektowanym systemie ochrony krajobrazu normy ochrony przyrody będą miały dominujące znaczenie.

Pewien efekt ujednolicający z pewnością będzie miało przyjęcie w ustawie definicji krajobrazu, która określa go w sposób kompleksowy bez przestarzałego już dychotomicznego podziału na krajobraz przyrodniczy i kulturowy. Projekt ustawy

<sup>38</sup> E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2008, s. 134.

<sup>39</sup> J. Kronenberg, T. Bergier (red.), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Kraków 2010, s. 239.

<sup>40</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, s. 3; <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E0EC31AF25E44523C1257BA-4002A90F4/%24File/1525.pdf> [dostęp: 28.05.2014].

krajobrazowej w art. 6 zmienia bowiem treść art. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska poprzez dodanie art. 3 pkt 8d, który definiuje krajobraz jako postrzeganą przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze oraz wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Podział na krajobraz przyrodniczy i krajobraz kulturowy zostaje utrzymany na poziomie ustawy o ochronie przyrody i ustawy o ochronie zabytków i opiece nad nimi. Wprawdzie ustawa o ochronie przyrody w brzmieniu zmienionym art. 9 noweli prezydenckiej w art. 5 pkt 2e odnosi się do nowej „uniwersalnej” definicji krajobrazu zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska, to już w art. 5 pkt 2f odnosi się do wprowadzonej przez prezydencką nowelizację w art. 8 definicji krajobrazu kulturowego, zawartej w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad nimi (art. 3 pkt 14). Efekt unifikujący w związku z tym jest ograniczony, zaś sama definicja wprawdzie faktycznie implementuje do polskiego systemu prawnego definicję zawartą w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, to jednak robi to używając nie do końca precyzyjnych i zgodnych z duchem konwencji określeń jak np. „postrzeganie”<sup>41</sup>.

Pozytywnie należy z pewnością odnieść się do kolejnej istotnej zmiany w obszarze terminologii prawa ochrony krajobrazu, jaką jest wprowadzenie przez projekt ustawy do polskiego porządku prawnego definicji dominanty krajobrazowej. Zgodnie z art. 9 pkt 2 lit d proponowanej ustawy planuje się wprowadzić do ustawy o ochronie przyrody art. 5 pkt 23a i 23b definicję dominanty krajobrazowej, rozumianej jako obiekt o wiodącym oddziaływaniu wizualnym na krajobraz oraz wprowadzić pojęcie „krajobraz priorytetowy” rozumiany jako krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne lub estetyczno-widokowe i jako taki wymaga zachowania. Razem ze wprowadzoną po raz pierwszy do prawa polskiego definicją legalną krajobrazu proponowane zmiany z pewnością uporządkują zagadnienia terminologiczne, tworząc tym samym podstawę dla realizacji efektywniejszej ochrony krajobrazu.

Prezydencki projekt jako jeden z instrumentów ochrony krajobrazu przewiduje audyt krajobrazowy. Rozwiązanie to zorientowane jest na implementację do polskiego porządku prawnego wynikających z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej obowiązków w zakresie identyfikacji i oceny krajobrazów. Narzędziem, które wybrane zostało do realizacji tego celu są kompetencje samorządu województw w zakresie sporządzania audytu krajobrazowego. Efektami jego przeprowadzenia oraz cyklicznego – nie rzadziej niż co 20 lat – powtarzania ma być identyfikacja i charakterystyka krajobrazów w poszczególnych województwach, waloryzacja krajobrazu, której efektem ma być wskazanie krajobrazów szczególnie cennych (priorytetowych) oraz ustalenie zagrożeń oraz metod przeciwdziałania zagrożeniom dla krajobrazu.

<sup>41</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, s. 6.

## 6. Narzędzia ochrony krajobrazu w prezydenckim projekcie ustawy

Prezydencki projekt wprowadza cztery podstawowe narzędzia ochrony krajobrazu wśród których wyróżnić można:

- urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu;
- obostrzenia w procedurze wznoszenia dominant krajobrazowych;
- rozszerzenie zakresu ocen oddziaływania na środowisko;
- nowe regulacje dotyczące lokalizowania reklam.

Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu wprowadzone mają być przez ustawę prezydencką do ustawy o ochronie przyrody jako art. 5c i 5d. Norma ta przewiduje kompetencję sejmiku województwa do określenia w formie uchwały (aktu prawa miejscowego) urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Treścią urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu mają być normy o charakterze estetyczno-technicznym, jak ograniczenia w zakresie lokalizowania zabudowy, zasady lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych, maksymalną wysokość zabudowy itp., a nawet kolorystykę zabudowy, dopuszczalne materiały budowlane wykorzystywane do budowy, rozwiązania detali architektonicznych elewacji uwzględniające lokalne tradycje budowlane. Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu, podobnie jak plan zagospodarowania przestrzennego województwa, będą normami wiążącymi organy gmin przy uchwalaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>42</sup>. Krytycy projektu podnoszą, że rozwiązanie to stanowi ograniczenie i ingerencję we władztwo planistyczne gmin<sup>43</sup>. Wydaje się jednak, że owe ograniczenia po pierwsze nie są szczególną nowością w sytuacji, gdy istnieją już w tej chwili akty planistyczne sporządzane na poziomie centralnym i wojewódzkim, które warunkują treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podobna sytuacja ma miejsce także chociażby w odniesieniu do obszarowych form ochrony przyrody, gdzie przewidywane w ustawie o ochronie przyrody obowiązki konsultacyjne z or-

<sup>42</sup> Warto podkreślić, że wpływ danej inwestycji na krajobraz analizowany jest także obecnie w przypadku postępowań, w których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. W postępowaniach tych wpływ inwestycji na krajobraz jest jednym z elementów podlegających ocenie. Trudno jednak zgodzić się z opiniami niektórych autorów sugerujących, że rozwiązania proponowane w noweli prezydenckiej doprowadzą do zdublowania czynności wykonywanych przez urzędy. Mało prawdopodobna wydaje się sytuacja, w której organy samorządu szczebla wojewódzkiego lub organy nadzoru budowlanego dojdą w odniesieniu do wpływu inwestycji na krajobraz do wniosków innych, niż te będące efektem prawidłowo przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko. Por. Ł. Solski, *Troska o krajobraz doprowadzi do dublowania czynności*, „Rzeczpospolita” 16 stycznia 2014.

<sup>43</sup> Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, *Stanowisko Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Poznań dnia 16 grudnia 2013, druk nr 1525.

ganami nadzorującymi te formy również stanowią swoiste ograniczenie władztwa planistycznego gminy<sup>44</sup>. Władztwo planistyczne nie oznacza przecież pełnej swobody i dowolności. Z drugiej zresztą strony ingerencje w owe władztwo podlegają ocenie z punktu widzenia przestrzegania zasady proporcjonalności<sup>45</sup>, a uwarunkowania ochrony środowiska są argumentem, który z mocy samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym warunkują owe władztwo planistyczne.

Istotne ograniczenie dla kompetencji organów samorządu wojewódzkiego w zakresie stosowania instrumentu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu stanowi fakt, że instrument ten jest dopuszczalny jedynie w odniesieniu do krajobrazów priorytetowych, które zidentyfikowane zostaną w ramach audytu krajobrazowego. Drugim ograniczeniem stosowania urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu jest fakt, że będą one miały zastosowanie jedynie do obiektów powstałych po wejściu w życie ustawy. Jednocześnie ustawa gwarantuje instrumenty zapewnienia efektywności urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Kompetencje w tym zakresie uzyskają organy nadzoru budowlanego. I tak sprzeczność z urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu stanowić będzie przesłankę negatywną legalizacji samowoli budowlanej – bardzo daleko idący instrument, gdyż budowa sprzeczna z tymi zasadami co do zasady uznawana będzie za taką samowolę. Dodatkowo powiatowy inspektor nadzoru budowlanego w myśl projektu prezydenckiego ma uzyskać kompetencję do wydawania decyzji o doprowadzeniu obiektu budowlanego do stanu pierwotnego, jeżeli w wyniku działań podlegających pod ustawę Prawo budowlane, a nie wymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych (na przykład remonty), stan obiektu stał się niezgodny z urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu. Widać więc wyraźnie, że ustawa przewiduje w tym zakresie bardzo dużą restrykcyjność i stara się nie dopuścić do sytuacji, aby możliwym stało się obejście wymogów zawartych w urbanistycznych zasadach ochrony krajobrazu.

Jednym z priorytetów projektu prezydenckiego ustawy jest zmiana zasad lokalizacji dominant krajobrazowych. Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego doprowadza do sytuacji, w której obiekty tego typu są niekiedy lokalizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Dominanta jako obiekt wybijający się spośród otoczenia bez wątpienia nie może kontynuować funkcji, parametrów, cech i wskaźników i nie może być traktowany jako kontynuacja istniejącej zabudowy. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 61 ust. 1 nie pozostawia wątpliwości co do wymogu kontynuowania przez obiekt lokalizo-

<sup>44</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 132 i inne.

<sup>45</sup> Zarzut niekonstytucyjności proponowanych rozwiązań związany właśnie z brakiem zachowania zasady subsydiarności i proporcjonalności w odniesieniu do ustanawiania zasad lokalizacji determinant przestrzennych podnoszony jest m.in. w sporządzonej przez Instytut Wspierania Rozwoju Inwestycji; por. J. Piecha, M. Okoń, Ł. Dziamski, W. Grecki, *Analiza projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Instytut Wspierania Rozwoju Inwestycji, Warszawa 2014, s. 16 i 17.



wany na podstawie decyzji o warunkach zabudowy funkcji i innych cech okolicznej zabudowy. Projekt prezydencki w sposób jeszcze bardziej wyraźny wprost zabrania lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze determinant krajobrazowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (art. 7 pkt. 4). Dominanty przestrzenne nie mogą w myśl projektu prezydenckiego być lokalizowane na terenach ochrony krajobrazowej (parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu) do czasu ustalenia dla tych terenów urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Powyższe zmiany w sposobie podejścia do dominant przestrzennych spotykają się z krytyką przedstawicieli lobby energetycznego (linie przesyłowe) a zwłaszcza energetyki wiatrowej. Niesłuszne są zarzuty powołujące się na fakt objęcia dużych obszarów (ok 30%) powierzchni kraju różnymi formami ochrony krajobrazowej i w związku z tym stawiające tezę o braku możliwości realizacji inwestycji pod postacią farm wiatrowych na tych terenach<sup>46</sup>. Projekt prezydencki wprost przewiduje, iż urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu nie muszą zawsze i bezwzględnie zakazywać lokalizowania determinant przestrzennych. Po dopełnieniu obowiązku określenia tych zasad możliwym stanie się realizacja inwestycji w OZE. Pojawiają się także zarzuty o możliwości utrudnienia realizacji pakietu energetycznego<sup>47</sup> w związku z zapisami prezydenckiego projektu lub wręcz o jego sprzeczności z prawem UE<sup>48</sup>. Z oczywistych powodów zarzuty te nie mogą być prawdziwe już w warstwie aksjologicznej. Przyjmując istnienie zasady integracyjności w prawie UE także polityka energetyczna, a tym bardziej polityka klimatyczna, uwzględniać muszą uwarunkowania ochrony środowiska naturalnego. Należy się zgodzić z tezami o skomplikowaniu sytuacji inwestora, związanymi z pojawieniem się konieczności uzgadniania planów inwestycji z dodatkowymi dokumentami czy urzędami, lecz pamiętać też trzeba, że kontrola i konieczność zawierania pewnych kompromisów w stosunku do oczekiwań inwestora jest niejako wpisana w istotę ładu przestrzennego.

System ocen oddziaływania na środowisko, funkcjonujący w ramach ustawy o dostępie do informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>49</sup>, zostaje uzupełniony przez projekt prezydencki przez normy kładące wprost nacisk na ochronę krajobrazu. Jak zostało to już wspomniane powyżej, istnieją przesłanki dla uznania oceny wpływu przedsię-

<sup>46</sup> Stanowisko Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu; <http://www.pwea.pl/pl/start/aktualnosci/item/705-stanowisko-polskiego-stowarzyszenia-energetyki-wiatrowej-do-projektu-ustawy-o-zmianie-niekt%C3%B3rych-ustaw-w-zwi%C4%85zku-ze-wzmocnieniem-narz%C4%99dzi-ochrony-krajobrazu-z-dnia-21-maja-2013-roku> [dostęp: 28.05.2014].

<sup>47</sup> *Ustawa krajobrazowa ograniczy rozwój wiatraków*, [www.ekorynek.com](http://www.ekorynek.com) [dostęp: 20.09.2013].

<sup>48</sup> Stanowisko Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu; <http://www.pwea.pl/pl/start/aktualnosci/item/705-stanowisko-polskiego-stowarzyszenia-energetyki-wiatrowej-do-projektu-ustawy-o-zmianie-niekt%C3%B3rych-ustaw-w-zwi%C4%85zku-ze-wzmocnieniem-narz%C4%99dzi-ochrony-krajobrazu-z-dnia-21-maja-2013-roku> [dostęp: 28.05.2014].

<sup>49</sup> Dz.U. 2008 Nr 199 poz. 1227 z późn. zm.

wzięcia na krajobraz za obowiązkowy element oceny oddziaływania na środowisko już obecnie, lecz ustawa prezydencka rozwiewa wszelkie wątpliwości w tym zakresie poprzez zmiany zawarte w artykule 10-tej ustawy. Ich celem jest rozwińnięcie zakresu analizy przeprowadzanej w ramach oceny oddziaływania na środowisko o krajobraz.

Ostatnim z priorytetów projektu ustawy prezydenckiej jest unormowanie kwestii reklam w przestrzeni publicznej. W zakresie tym ustawa przewiduje zwiększenie kompetencji rad gmin poprzez umożliwienie im wydawanie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane. Zasady te przyjmowane w formie uchwały mają mieć charakter aktu prawa miejscowego. Sporządzane one będą dla obszaru całej gminy z zastrzeżeniem, że w przypadku uregulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to w obrębie jego właściwości miejscowej ten ostatni akt będzie obowiązywał w tym zakresie. Na potrzeby tej regulacji ustawodawca podjął także próbę stworzenia definicji tablicy i urządzenia reklamowego a także definicji samej reklamy.

Dodatковым instrumentem mającym na celu uregulowanie kwestii reklam jest wprowadzenie przez ustawę opłat od reklam. Warto zaznaczyć, że opłata ta ma mieć charakter fakultatywny i może być nakładana jedynie w przypadku gdy rada gminy określiła w akcie prawa miejscowego (zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury) warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych. Co więcej zgodnie z założeniami do projektu ustawy opłata ta ma mieć charakter instrumentu porządkowania przestrzeni publicznej, a nie ma być źródłem łatwego dochodu dla gminy<sup>50</sup>. Widać więc, że promowana ma być aktywna postawa gmin w tym zakresie. Jako szczególne wzmocnienie wydźwięku norm projektu prezydenckiej ustawy w obszarze ładu w reklamie, uznać należy wprowadzenie norm prawnokarnych przewidujących umieszczanie tablic lub urządzeń reklamowych z naruszeniem warunków ich sytuowania, norm gabarytowych, czy materiałowych. Czyn taki ma stanowić wykroczenie zagrożone karą ograniczenia wolności lub grzywną. Z punktu widzenia kierowców z pewnością cenną jest inicjatywa przyznania ministrowi transportu kompetencji w zakresie wydawania rozporządzeń dotyczących zakazów i ograniczeń w stosowaniu poszczególnych rodzajów tablic i urządzeń reklamowych w pasie drogowym.

## 7. Wnioski

Konstatując należy zauważyć, że ochrona krajobrazu przechodzi ewolucję od ochrony zachowawczej, konserwatorskiej do zarządzania krajobrazem. Prawo międzynarodowe, a w ślad za nim implementacja jego do prawa polskiego, dopuszczają ingerencję w krajobraz. Działalność człowieka może zmieniać krajobraz, ale powinna być

<sup>50</sup> *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, s. 18.

ona kontrolowana już na etapie planowania przestrzennego, poprzez instrumenty ochrony krajobrazu, od oceny oddziaływania na środowisko począwszy na audycie krajobrazowym kończąc.

EWA KATARZYNA CZECH

## **Obowiązki rekultywacji i remediacji powierzchni ziemi jako obowiązki wynikające z mocy samego prawa – ocena istniejących i proponowanych rozwiązań prawnych**

### **1. Uwagi wstępne**

Przykładem norm, których funkcjonowanie wpływa na podejmowanie decyzji inwestycyjnych w Rzeczypospolitej Polskiej, są te, w oparciu o które ustawodawca określa zakres odpowiedzialności czy obowiązków z tytułu ingerencji w dobro prawne, jakim jest środowisko. W obrębie tego zespołu przepisów, faktem wpływającym na podejmowanie decyzji przez zainteresowane podmioty, jest stopień pewności sytuacji prawnej w zakresie ponoszenia odpowiedzialności z tytułu tych zachowań, z którymi ustawodawca wiąże niekorzystne, z punktu widzenia tych podmiotów, konsekwencje prawne czy konieczność realizacji obowiązków w odniesieniu do środowiska. Należy stwierdzić, że konstrukcja regulacji prawnych, w oparciu o które chronione jest środowisko, nie tylko incydentalnie wywołuje brak jednoznaczności tej sytuacji po stronie podmiotów realizujących inwestycje czy mogących je wykorzystać w przyszłości. Może się ona pojawić już w trakcie realizacji inwestycji, ale może mieć także miejsce w bliższej lub dalszej przyszłości od momentu jej zakończenia.

Instytucją prawną, której stosowanie może wywoływać określony wyżej stan prawny, jest odpowiedzialność z tytułu historycznego zanieczyszczenia ziemi. Należy mieć na uwadze, że regulacje związane z odpowiedzialnością z tytułu historycznego zanieczyszczenia ziemi są przedmiotem prac legislacyjnych. Ich rzetelna ocena przez środowisko prawnicze, wymaga jednak zidentyfikowania kwestii spornych, które istnieją na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego, celem konieczności ich ewentualnego wyeliminowania na przyszłość w drodze rozpoczęcia funkcjonowania przyjętych zmian legislacyjnych. Z pewnością ramy poniższego opracowania unie-

możliwiają przedstawienie wszelkich zagadnień spornych, istniejących na gruncie funkcjonowania przepisów, w których uregulowana została odpowiedzialność z tytułu historycznego zanieczyszczenia ziemi. Intencją autora jest zatem przedstawienie jedynie wybranych zagadnień. Już jednak ich określenie pozwoli na zobrazowanie stopnia skomplikowania całości problematyki, wpływającej na trudność stosowania w praktyce przepisów i propozycji nowych regulacji, będących przedmiotem poniższej analizy.

## **2. Wybrane uwarunkowania prawne realizacji obowiązku rekultywacji powierzchni ziemi**

Przyczynkiem do poczynienia poniższych rozważań stało się orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2013 r.<sup>1</sup> W wyroku tym Sąd ten nie podzielił wcześniej wyrażonego w tej sprawie poglądu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, podnosząc, że obowiązek rekultywacji ziemi, o którym stanowi art. 102 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup>, w istocie zachodzi z mocy prawa, zaś dopiero jego konkretyzacja następuje na materialnoprawnej podstawie zawartej w art. 362 ust. 6 p.o.ś. w formie decyzji administracyjnej, przy czym jest to zewnętrzny i deklaratoryjny akt administracyjny. W niniejszej sprawie, zdaniem Sądu, nie może budzić wątpliwości, że z powodu wykreślenia z rejestru przedsiębiorców w KRS sprawy przedmiotowej szkody np. „A. Sp. z o.o.”, nie można wszcząć wobec tego przedsiębiorcy postępowania egzekucyjnego w zakresie realizacji powyższego obowiązku rekultywacji. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie należy podzielić w tym przypadku stanowiska Sądu I instancji, zgodnie z którym przepis art. 102 ust. 4 pkt 2 p.o.ś. ma zastosowanie tylko wtedy, kiedy już doszło do wydania aktu administracyjnego nakładającego na oznaczony podmiot dany obowiązek rekultywacji, a dopiero następnie wystąpiła okoliczność, która uniemożliwia wszczęcie postępowania egzekucyjnego w zakresie obowiązku rekultywacji lub też już prowadzona egzekucja administracyjna okaże się bezskuteczna. Jest to wynikiem tego, że norma prawna zawarta w powyższym przepisie nie określa przyczyn braku możliwości wszczęcia egzekucji administracyjnej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzi to do wniosku, że utrata zdolności prawnej podmiotu zobowiązanego do realizacji obowiązku takiej rekultywacji może jeszcze nastąpić przed wydaniem danego aktu administracyjnego nakładającego ten obowiązek.

Należy zauważyć, że treść art. 102 p.o.ś. nadal obowiązuje w omawianym stanie faktycznym z uwagi na to, że rozstrzygany przypadek odnosi się do szkód w środowisku, dotyczących powierzchni ziemi i wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. W takich sytuacjach, zgodnie z brzmieniem art. 35 ust. 2 ustawy o zapobieganiu

<sup>1</sup> Wyrok NSA z dnia 20 września 2013 r., II OSK 976/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001, t.j. Dz.U.2008.25.150, dalej: p.o.ś.

szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>3</sup>, stosuje się przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska przed zmianami wprowadzonymi ustawą szkodową. Przy czym organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Jednocześnie należy mieć świadomość, że z punktu widzenia praktyki prawa nie jest to przypadek odosobniony, zaś samo zagadnienie sprowadzające się do tego czy obowiązek rekultywacji powierzchni ziemi powstaje z mocy samego prawa czy też nie, pozostaje wciąż aktualny. Co więcej zmiany legislacyjne zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>, pozwalają na wniosek, że ich wprowadzenie nie spowoduje zniesienia obecnie istniejących wątpliwości.

Należy zauważyć, że na gruncie art. 102 p.o.ś. wyrażony został pogląd, zgodnie z którym zdaniem jego autora z brzmienia art. 102 ust. 1 powoływanego aktu normatywnego wynika, że obowiązek w nim określony wypływa bezpośrednio z mocy prawa. Dalej autor ten wskazuje, że nie oznacza to, iż zakres prowadzonych prac rekultywacyjnych został całkowicie pozostawiony uznaniu podmiotu po którego stronie istnieje obowiązek rekultywacji. Należy uwzględnić okoliczność, że zgodnie z regulacjami art. 106 ust. 1 powoływanej ustawy, obowiązany do rekultywacji powinien, z zastrzeżeniem art. 108 p.o.ś., uzgodnić jej warunki z organem ochrony środowiska. Z kolei w drugim przypadku rekultywację powinno poprzedzać wydanie decyzji określającej zakres i sposób, a także termin rozpoczęcia i zakończenia rekultywacji<sup>5</sup>. Powoływane stanowisko, co do obowiązku uzgadniania warunków rekultywacji z organem ochrony środowiska czy konieczności wydawania decyzji w określonych w art. 108 ust. 1 w zw. z art. 102 ust. 4 i 5 p.o.ś. przypadkach, znajduje w pełni swe uzasadnienie w treści powoływanych regulacji, które utraciły już moc obowiązywania, choć nie całkowicie, na co wskazuje chociażby treść art. 35 ustawy szkodowej i powoływany stan faktyczny, będący przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 106 p.o.ś. uzgodnienie następowało w drodze decyzji określającej zakres, sposób i termin zakończenia rekultywacji. Zaś przepisów art. 106 ust. 1-3 nie należało stosować w tych przypadkach, gdy została wydana, w trybie art. 362 p.o.ś., decyzja, w której określony został zakres czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Takie uregulowanie kwestii realizacji obowiązku rekultywacji ziemi wskazuje na silne uzależnienie faktycznej jego realizacji od aktów administracyjnych, które w praktyce muszą poprzedzać jego wykonanie. Zatem istotnym zagadnieniem jest wynikanie obowiązku z mocy samego prawa przy wskazywanym jednoczesnym istnieniu dalszych obwarowań prawnych poprzedzających realizację tego obowiązku.

<sup>3</sup> Ustawa z 13 kwietnia 2007 r., Dz.U.2007.75.493, z późn. zm., dalej zwana ustawą szkodową.

<sup>4</sup> Tekst ze stron internetowych Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl> i Senatu (<http://www.senat.gov.pl>)

<sup>5</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007 r., s. 253.

### **3. Wybrane uwarunkowania prawne remediacji powierzchni ziemi**

Konieczne w zakresie prowadzonych rozważań jest odniesienie się do proponowanych zmian legislacyjnych dotyczących regulacji w zakresie odpowiedzialności z tytułu historycznego zanieczyszczenia ziemi, a konkretnie remediacji powierzchni ziemi.

Przed wszystkim zauważyć wypada, że mocą art. 1 pkt 2 lit. c projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, w ustawie p.o.ś. do treści art. 3 dodany zostaje punkt 5a, gdzie zawarto legalną definicję historycznego zanieczyszczenia ziemi. Zgodnie z projektem tej regulacji należy przez nią rozumieć zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r.; należy przez to również rozumieć szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat. Jednocześnie w przypadku wejścia w życie powoływanego projektu ustawy zostanie, mocą jej art. 9 pkt 25, uchylony art. 35 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Powracając jednak do głównego nurtu rozważań, należy wskazać na te zmiany, które nastąpią w przypadku wprowadzenia propozycji legislacyjnych i których zaistnienie spowoduje powstanie zagadnienia sprowadzającego do tego, czy obowiązek remediacji powierzchni ziemi (analogicznie jak obowiązek rekultywacji powierzchni ziemi), może być traktowany jako obowiązek powstający z mocy samego prawa.

Brzmienie powoływanego projektu nowych regulacji pozwala na sformułowanie wniosku, że w proponowanej nowelizacji przewidziana jest nieco odmienna procedura w zakresie wykonania obowiązku remediacji powierzchni ziemi w stosunku do realizacji obowiązku rekultywacji powierzchni ziemi. Analogicznie jak w przypadku, nieobowiązujących już co do zasady przepisów, w których uregulowany został obowiązek rekultywacji powierzchni ziemi, zgodnie z art. 101h. ust. 1 (który ewentualnie zostanie wprowadzony do ustawy Prawo ochrony środowiska) władający powierzchnią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, jest obowiązany do przeprowadzenia remediacji. Natomiast w przypadkach, gdy władający powierzchnią ziemi wykaże, że historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi dokonane po dniu objęcia przez niego władania, spowodował inny wskazany podmiot, zwany dalej „innym sprawcą”, obowiązek przeprowadzenia remediacji spoczywa na innym sprawcy (art. 101h ust. 2, który ewentualnie zostanie wprowadzony do ustawy Prawo ochrony środowiska). W tych zaś sytuacjach, gdy zanieczyszczenie zostało spowodowane przez innego sprawcę za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany do przeprowadzenia remediacji solidarnie z innym sprawcą (art. 101h. ust. 3, który ewentualnie zostanie wprowadzony do ustawy Prawo ochrony środowiska).

Jednocześnie analogicznie, jak w przypadku obowiązku rekultywacji powierzchni ziemi, określone zostało w proponowanym art. 101l ust. 1 i ust. 2 (który ma zostać wprowadzony do ustawy p.o.ś.), że realizacja obowiązku remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi przeprowadzana dopiero po podjęciu określonych czynności, w których organ administracji wykorzystywać będzie metodę władczą, a konkretnie wydawać decyzję administracyjną. Należy zauważyć, że władający powierzchnią ziemi lub inny sprawca, obowiązany do przeprowadzenia remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, jest obowiązany do przedłożenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska wniosku o wydanie decyzji ustalającej plan remediacji, który zawiera projekt planu remediacji. Z kolei plan remediacji ma ustalać regionalny dyrektor ochrony środowiska w drodze decyzji, w której określone zostanie: teren wymagający przeprowadzenia remediacji poprzez wskazanie adresu i numerów działek ewidencyjnych oraz jego powierzchni; nazwy substancji powodujących ryzyko oraz ich zawartości w glebie i w ziemi, do jakich doprowadzi remediacja; sposób przeprowadzenia remediacji; termin rozpoczęcia i zakończenia remediacji; sposób potwierdzenia przeprowadzenia remediacji oraz termin przedłożenia dokumentacji z jej przeprowadzenia, w tym wyników badań zanieczyszczenia gleby i ziemi wykonanych przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 pkt 1 lub ust. 1a.

Zgodnie natomiast z proponowanym art. 101m ust. 1, który ma zostać ewentualnie wprowadzony do ustawy Prawo ochrony środowiska, w tych przypadkach, gdy władający powierzchnią ziemi lub inny sprawca nie przeprowadza remediacji, pomimo że zgodnie z proponowanym do wprowadzenia do ustawy p.o.ś. art. 101h, jest do tego obowiązany, regionalny dyrektor ochrony środowiska najpierw wzywa go do przedłożenia wniosku wskazanego wyżej w wyznaczonym terminie. Gdy natomiast nie uczyniono zadość wezwaniu, regionalny dyrektor ochrony środowiska nakłada na władającego powierzchnią ziemi lub innego sprawcę, w drodze decyzji, obowiązek przeprowadzenia remediacji na podstawie ustalonego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska planu remediacji. Należy także podkreślić, że w przypadku wejścia w życie proponowanej nowelizacji, do obowiązującego porządku prawnego wprowadzone zostaną także te normy, zgodnie z którymi regionalny dyrektor ochrony środowiska w przypadku historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, przeprowadza remediację, jeżeli nie można wszcząć wobec władającego powierzchnią ziemi postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku przeprowadzenia remediacji albo egzekucja okazała się bezskuteczna; jak również gdy władający powierzchnią ziemi wykaże, że zanieczyszczenie, dokonane po dniu objęcia przez niego władania, spowodował inny sprawca, wobec którego nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku przeprowadzenia remediacji, lub egzekucja okazała się bezskuteczna (proponowany do wprowadzenia do ustawy Prawo ochrony środowiska art. 101i pkt 1 i pkt 2).



#### **4. Obowiązek rekultywacji powierzchni ziemi i remiacji powierzchni ziemi jako obowiązki powstające z mocy samego prawa**

Uregulowanie obowiązku remiacji powierzchni ziemi proponowane w projekcie nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska, nie zwiera w sobie na tyle istotnych zmian konstrukcyjnych w stosunku do uregulowania obowiązku rekultywacji powierzchni ziemi, by w przyszłości w pełni wyeliminować problem sprowadzający się do możliwości bezspornego przyjęcia, że obowiązek remiacji powierzchni ziemi wynika z mocy samego prawa. Treść powoływanych regulacji, w których określono istnienie obowiązku rekultywacji powierzchni ziemi czy remiacji powierzchni ziemi w sposób generalny (tj. nieobowiązujący już co do zasady art. 102 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 p.o.ś. i projekt art. 101h ust. 1, ust. 2 i ust. 3), pozwalałby na przyjmowanie istnienia tych obowiązków z mocy samego prawa. Dalsze jednak regulacje (tj. co do zasady już nie obowiązujące przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska i projekty przepisów mających zostać ewentualnie wprowadzone do ustawy Prawo ochrony środowiska), wpływają na jednoznaczność przyjmowania takiej konstrukcji obowiązku rekultywacji powierzchni ziemi i odpowiednio remiacji powierzchni ziemi. Do istnienia wątpliwości w rozważanej materii może prowadzić wykorzystanie w zakresie analizy tych regulacji instytucji stosunku administracyjnoprawnego. Bez wątplenia stosunek ten zaistnieje zarówno w przypadku realizacji obowiązku rekultywacji powierzchni ziemi, jak i remiacji powierzchni ziemi. Jednocześnie z pewnością nastąpi to wcześniej niż dopiero w momencie, gdy stosownych działań nie podejmuje podmiot obowiązany. Stosunek taki powstanie z pewnością w momencie uzgadniania w drodze decyzji warunków przeprowadzania rekultywacji czy określania w drodze decyzji planu remiacji. Zaistnieje on także w momencie powstania, wskazanych w analizowanych regulacjach i ich projektach, sytuacjach powodujących powstanie odpowiednio obowiązku rekultywacji czy remiacji powierzchni ziemi. Uzasadnienia takiego stanowiska należy poszukiwać w tym, że obowiązek rekultywacji czy remiacji powierzchni ziemi skorelowany jest tu z prawem istniejącym po stronie społeczeństwa, w którego imieniu działa administracja publiczna wyposażona w instrumentarium prawne obejmujące wykorzystanie metody władczej. Prawo to będące prawem do środowiska zawiera w sobie m.in. uprawnienie żądania realizacji obowiązku rekultywacji lub remiacji.

W nauce prawa wskazane zostało, że stosunek administracyjnoprawny, traktowany jako wzajemny pomiędzy dwoma podmiotami układ zachowań, kwalifikowany przez prawo administracyjne, wyróżnia spośród innych stosunków prawnych m.in. to, że podmiotem rozstrzygającym o treści wzajemnych pomiędzy dwoma podmiotami praw czy też obowiązków jest zawsze organ administracji publicznej, z wyjątkiem jednak stosunków powstających z mocy prawa. Ma to miejsce niezależnie od tego czy inicjatywa nawiązania stosunku wyszła od organu administracyjnego (z urzędu),

czy od drugiej strony stosunku (na wniosek)<sup>6</sup>. W odniesieniu natomiast do stosunku prawnego zobowiązania podatkowego, obejmującego obowiązki w sferze podatkowej, wskazywane w nauce prawa jako przykład obowiązków powstających z mocy samego prawa<sup>7</sup>, określone zostało w doktrynie, że stosunek prawny zobowiązania podatkowego nie jest kształtowany przez strony tego stosunku, lecz bezpośrednio w samej ustawie<sup>8</sup>.

Jednocześnie w nauce prawa wskazywane jest, że tak stosunki prawne, jak i sytuacje prawne, powstają z mocy samego prawa w następujących przypadkach:

- gdy w danym stanie faktycznym czy też prawnym zaczyna obowiązywać norma prawna (akt normatywny), która z tym stanem wiąże określone skutki prawne wyrażające się w nałożeniu obowiązku, przydaniu prawa, bądź też ich modyfikacji;
- gdy w danym stanie prawa zmianie ulega sytuacja faktyczna (bądź prawna) albo podejmowana jest jakaś czynność, z którą to zmianą sytuacji faktycznej lub podjęciem czynności norma prawa wiąże określone skutki prawne, wyrażające się w nałożeniu obowiązku, przydaniu prawa bądź w ich modyfikacji.

Dalej autor tego stanowiska wskazuje, że sposób powstawania sytuacji prawnych czy nawiązywania stosunków z mocy samego prawa jest swoisty poprzez to, że nie uczestniczą w nim organy administracyjne (oczywiście poza stanowieniem prawa). Rola tych organów sprowadza się tu wyłącznie do kontroli co do tego czy zachowanie się określonych podmiotów w określonych sytuacjach jest zgodne z prawem. Organ administracyjny winien interweniować jedynie wówczas, gdy dojdzie do przekonania, że jednostka nie stosuje normy, pomimo tego, że okoliczności faktyczne uzasadniają jej stosowanie lub też interpretuje ją w sposób błędny<sup>9</sup>.

Należy także zauważyć, że w doktrynie prawa administracyjnego wskazane zostało, iż w przypadku stosunków administracyjnoprawnych powstających z mocy samego prawa, w zasadzie powstają wyłącznie obowiązki drugiej strony stosunku prawnego i są one konkretyzowane przez określone zdarzenia faktyczne. Natomiast administracja publiczna bez odrębnego aktu konkretyzacji może od razu przystąpić do egzekwowania tych obowiązków<sup>10</sup>.

Rozważane konstrukcje obowiązku rekultywacji czy odpowiednio remediacji należałoby ewentualnie rozpatrywać jako te, w których stosunki administracyjnoprawne powstają z mocy samego prawa, gdy w danym stanie prawa zmianie ulega

<sup>6</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne* (red.) J. Boć, Kolonia Limited 2007 r., s. 364.

<sup>7</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2009, s. 48.

<sup>8</sup> R. Mastalski, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 1995, s. 26.

<sup>9</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 364.

<sup>10</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 257; patrz za: R. Hauzer, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 210.

sytuacja faktyczna, ewentualnie najczęściej podejmowana jest jakaś czynność, z którą to zmianą sytuacji faktycznej lub podjęciem czynności, norma prawa wiąże określone skutki prawne, wyrażające się w nałożeniu obowiązku i wskazanego wyżej prawa. Sam zaś obowiązek ten wyraża się odpowiednio w obowiązku rekultywacji bądź obowiązku remediacji. Zmiana sytuacji faktycznej, ewentualnie podjęcie jakiejś czynności, w przypadku obowiązku rekultywacji, wyraża się w wystąpieniu zanieczyszczenia gleby lub ziemi, albo niekorzystnym przekształceniu naturalnego ukształtowania terenu, ewentualnie spowodowanie wystąpienia tych stanów. Natomiast w przypadku remediacji, zmiana sytuacji faktycznej, ewentualnie podjęcie jakiejś czynności, sprowadza się do wystąpienia czy też odpowiednio spowodowania historycznego zanieczyszczenia ziemi.

Pytaniem istotnym jest jednak to, czy działania organów administracji publicznej, tak w przypadku rekultywacji jak i remediacji, bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych można taktować jako kontrolę tego, czy zachowania określonych podmiotów w danych sytuacjach jest zgodne z prawem. Jednocześnie czy rzeczywiście organ administracji interweniuje tu wyłącznie wówczas, gdy uzna, że jednostka nie stosuje normy, mimo że w danych okolicznościach faktycznych powinna tę normę stosować, czy gdy uzna, że podmiot w sposób błędny interpretuje daną normę.

Należy wskazać, że w proponowanych zmianach legislacyjnych wprost określono możliwość interwencji organu administracji publicznej w przypadku gdy podmiot nie podejmuje realizacji obowiązku remediacji. Wskazuje na to brzmienie powoływanego już projektu art. 101m ust. 1 pkt 1 i pkt 2. Przewidziano w nim obowiązek regionalnego dyrektora ochrony środowiska do wezwania podmiotu obowiązanego do przedłożenia odpowiedniego wniosku i w przypadku braku reakcji ze strony podmiotu obowiązanego, określony został obowiązek regionalnego dyrektora ochrony środowiska do nałożenia na władającego powierzchnią ziemi lub innego sprawcę, w drodze decyzji, obowiązku przeprowadzenia remediacji na podstawie ustalonego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska planu remediacji. Zatem co istotne, egzekwowanie tego obowiązku musi w przypadku remediacji poprzedzać wydanie stosownego aktu administracyjnego, w którym *de facto* następuje konkretyzacja tego obowiązku.

W mojej opinii problematyczne jest także potraktowanie obowiązku uzgadniania warunków rekultywacji z organem ochrony środowiska, w formie decyzji (nieobowiązujący już co do zasady art. 106 p.o.ś.) wyłącznie jako kontrolę tego, czy dany podmiot stosuje normę prawną, ewentualnie czy interpretuje ją w sposób prawidłowy. Ta sama wątpliwość odnosi się do obowiązku przeprowadzenia remediacji. Przewidziane bowiem zostało tu określanie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w drodze decyzji planu remediacji (proponowany art. 101 l ust. 4). Mimo, że w obu powoływanych ostatnio przypadkach, postępowania wszczynane są na wniosek podmiotu, na którym spoczywa odpowiednio obowiązek rekultywacji czy remediacji, to sporne jest jednak, czy zakres, w jakim decyzje określają sposób przeprowadzenia remediacji czy odpowiednio rekultywacji, nie powodują jednak określenia tre-

ści obowiązku prawnego będącego elementem stosunku administracyjnoprawnego. Zgodnie natomiast z powołanym wyżej stanowiskiem wyrażonym w nauce prawa, w przypadku stosunków prawnych, powstających z mocy prawa, organ administracji publicznej nie powinien rozstrzygać o treści wzajemnych obowiązków czy praw między dwoma podmiotami.

Należy uznać, że w przypadku wydania stosownych określonych wyżej decyzji administracyjnych obowiązek wykonania rekultywacji czy też remediacji zgodnie z treścią stosownych decyzji, stanie się obowiązkiem istniejącym w ramach stosunków administracyjnoprawnych, gdzie stronami będą organ administracji publicznej oraz podmiot obowiązany do rekultywacji czy odpowiednio remediacji.

## 5. Uwagi końcowe

Podsumowując przeprowadzone rozważania, należy zauważyć, że wskazany wyżej sposób uregulowania obowiązku rekultywacji powierzchni ziemi, odpowiednio remediacji powierzchni ziemi, w mojej opinii, pozostawia w świetle poglądów nauki prawa wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście należy tu mówić w sposób bezsporny o obowiązkach powstających z mocy samego prawa. Jednocześnie zaś wskazywaną wyżej ingerencję organów administracji publicznej, traktować wyłącznie jako interwencję w tych przypadkach, gdy podmiot obowiązany nie stosuje normy, mimo że w danym stanie faktycznym powinien to uczynić, czy też błędnie ją interpretuje. Za przyjęciem rzeczywiście powstania tych obowiązków z mocy samego prawa bardziej przemawiałoby takie ukształtowanie sytuacji prawnej, w której podmiotowi obowiązanemu postawiono by sferę, w której mógłby podjąć określone działania bez ingerencji organów administracji, zaś dopiero w przypadku ich braku lub zaistnieniu zachowań wskazujących na błędną interpretację danej normy, ustawodawca przewidywałby ingerencję organów administracji publicznej. Taki kształt regulacji w większym stopniu uzasadniałoby traktowanie działań administracji publicznej w kategoriach kontroli realizacji obowiązku przez dany podmiot. Oczywiście wątpliwości może budzić to, czy rezygnacja z ingerencji organów administracji publicznej od początku realizacji obowiązku remediacji czy odpowiednio rekultywacji, jest zasadna z punktu widzenia przedmiotu ochrony, jakim jest środowisko. Jeżeli jednak na to pytanie udzielimy odpowiedzi negatywnej, to być może konieczne będzie zweryfikowanie jednoznaczności stanowiska, że wskazane tu obowiązki w sposób bezsporny powstają z mocy samego prawa.



ANNA FOLGIER

## **Procedura odrolnienia gruntów a nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 8 marca 2013 r.**

### **1. Uwagi wprowadzające**

Dnia 26 maja 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>1</sup>. Zmiana powyższa miała na celu, w założeniu projektodawców, zwiększenie przejrzystości dotychczasowych przepisów oraz rozwianie wątpliwości pojawiających się w orzecznictwie sądów administracyjnych poprzez jednoznaczne określenie podmiotów, którym przysługuje przymiot strony w postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, uregulowanego w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>2</sup>. Ponadto zmiana ta miała na celu zapewnienie samorządom gminnym płynnej i bezkolizyjnej realizacji polityki przestrzennej na szczeblu gminy, a także uzupełnienie luki prawnej w przedmiocie należności, stanowiących dochód budżetu województwa w postaci odsetek bankowych i odsetek z tytułu nieterminowych wpłat należności oraz opłat związanych z wyłączeniem gruntów rolnych z produkcji (art. 22b ust. 1 ustawy).

Celem niniejszego opracowania jest analiza stanu prawnego po wejściu w życie ww. nowelizacji i zbadanie, czy zasze zmiany zwiększyły w istocie przejrzystość dotychczasowych przepisów i rozwiały wątpliwości pojawiające się w orzecznictwie sądów administracyjnych co do podmiotów, którym przysługuje przymiot strony w postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Ponadto czy zmiany te zapewniły

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 503.

<sup>2</sup> Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm., dalej: u.o.g.r.l.

samorządom gminnym płynną i bezkolizyjną realizację polityki przestrzennej na szczeblu gminy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. w brzmieniu obowiązującym przed nowelą, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonywało się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przy czym przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne (ust. 2 art. 7):

- 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha – wymagało uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,
- 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymagało uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby,
- 3) pozostałych gruntów leśnych – wymagało uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii Izby Rolniczej.

Zmiany wprowadzone nowelizacją polegały m.in. na usunięciu z art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. słów „jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha”. Stąd w obecnie obowiązującym stanie prawnym, zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne, określona w art. 7 ust. 1 cyt. ustawy, która dokonuje się co do zasady w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup>, w przypadku gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, wymaga uzyskania każdorazowo zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Procedura uzyskania zgody właściwego organu stanowi pierwszy etap i jest każdorazowo konieczna do zmiany przeznaczenia gruntów oznaczonych powyżej na cele nierolnicze, dokonującego się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W stanie prawnym, sprzed wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji, przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I-III wymagało uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, jedynie w przypadku, gdy zwarty obszar gruntów przekraczał 0,5 ha.

Z powodu tak rygorystycznej nowelizacji obecnie odrolnienie gruntów klas I-III o dowolnej powierzchni (także w przypadku najmniejszych działek) możliwe jest tylko w drodze zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i to tylko po uprzednio uzyskanej zgodzie ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Niewątpliwie nowelizacja miała wyeliminować częste przypadki nieuzasadnionych (sztucznych) podziałów obszarów najcenniejszych rolniczo na zwarte obszary poniżej 0,5 ha w procesie sukcesywnego przeznaczania takich gruntów pod zabudowę w celu omijania obowiązujących przepisów.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej: u.p.z.p.

Zauważyć wypada, że z art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. wynika, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych wymagająca zgody jest dokonywana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normują sposób i przebieg postępowania dotyczącego sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 17 pkt 6 cyt. ustawy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany wystąpić o opinię o projekcie planu, o jego uzgodnienie, a także – jeżeli zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze wymaga zgody – o zgodę właściwego organu administracji publicznej na dokonanie takiej zmiany. Obligatoryjność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów wiąże się z tym, że uchwalenie planu miejscowego z naruszeniem art. 17 u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 i 3 u.o.g.r.l., tj. bez uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, powodując nieważność uchwały rady gminy<sup>4</sup>. Stosownie do art. 3 ust. 1 u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Przyznana gminie kompetencja do jednostronnego ustalenia sposobu zagospodarowania przestrzeni lokalnej nie oznacza jednak, że wykonywanie przez nią aktywności prawotwórczej w tym zakresie ma charakter w pełni samodzielny. Władztwo planistyczne wywodzi się wprawdzie z konstrukcji władztwa administracyjnego, jednakże zdolność gminy do jednostronnego kształtowania praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych podlega ograniczeniu. Gmina zajmuje pozycję podstawowego, ale nie jedyne, podmiotu wpływającego na określenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu na jej obszarze. Treść władztwa planistycznego gminy wyznaczana jest przez ustawy materialnego prawa publicznego i to one stanowią podstawę działania gminy w procesie planistycznym. Jeżeli zatem z przepisów tych ustaw wynikają określone ograniczenia w rozstrzyganiu o przeznaczeniu terenów, to niewątpliwie muszą one wiązać gminę, a ich nieprzestrzeganie przy realizowaniu polityki kształtowania przestrzeni lokalnej skutkuje wadliwością wydanego w tym zakresie aktu prawa miejscowego.

## **2. Podmiot uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów**

Ścisły związek postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych z procedurą uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego

<sup>4</sup> Por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1900/2008, źródło: [www.orzecznictwo.nsa.gov.pl](http://www.orzecznictwo.nsa.gov.pl)



wpływa niewątpliwie na układ podmiotowy tego postępowania poprzez wyłączenie możliwości udziału w nim innych podmiotów aniżeli wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Zgodnie z brzmieniem dodanej nowelizacją z dnia 8 marca 2013 r. ustępu 3a w art. 7 u.o.g.r.l., podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów jest jedynie wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Z uzasadnienia projektu noweli wynika, że cel dodania ust. 3a w art. 7 połączono z potrzebą likwidacji możliwości pojawienia się rozbieżności interpretacyjnych odnoszących się do zakresu podmiotowego postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. Wprawdzie brak uprawnienia do wszczęcia postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych przez inne podmioty, nie przesądza automatycznie o braku przymiotu strony w tym postępowaniu, jednakże argument ten nie może stanowić w tym przypadku uzasadnienia dla próby dopuszczenia do udziału w postępowaniu jako stron właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości objętych planem.

Słusznie zauważa W. Radecki, że:

Nic nie wskazuje na to, aby pojęcie strony należało rozumieć inaczej niż nakazuje art. 28 k.p.a., a zatem stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Nie budzi wątpliwości, że stroną jest wnioskodawca. Ponieważ postępowanie toczy się przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeto nie widać podstaw, aby przyznać interes prawny (a nie faktyczny, który pozycji strony nie daje) inwestorowi lub innym osobom. Ostatecznie przyjmuję, że poza wnioskodawcą w sprawie o wyrażenie zgody innych stron nie ma.

Stanowisko to znalazło potwierdzenie w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 25 listopada 2013 r.

Właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie jest stroną tego postępowania, także gdy postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.<sup>5</sup>

W ocenie NSA na przeszkodzie uznania za stronę postępowania także innych podmiotów niż wnioskodawca stoi przede wszystkim charakter postępowania w sprawie udzielenia zgody, w ramach którego ochronie podlegają uprawnienia publiczno-prawne gminy, określone przysługującym jej władztwem planistycznym. Władztwo planistyczne to atrybut władztwa publicznego. Nie można zapominać, że w zakresie planowania przestrzennego gmina posiada kompetencję do określenia sposobu wykorzystania przestrzeni lokalnej i nawet, jeżeli przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych kompetencję tę w zakresie gruntów rolnych czynią warunkową, nie

<sup>5</sup> Sygn. akt II OPS 1/2013, źródło: [www.lexis.pl](http://www.lexis.pl) nr 8115710.

ma to wpływu na ustalenie, że postępowanie w sprawie udzielenia zgody służy zabezpieczeniu innego interesu, aniżeli interes prywatny. Nadanie wskazanemu środkowi prawnemu takiego charakteru wymusza stanowisko, zgodnie z którym instrumenty procesowe służące poddaniu kwestii udzielenia zgody ponownej ocenie (odwołanie), jak też kontroli sądowej, przysługują wyłącznie podmiotowi, którego interes prawny (interes wspólnoty samorządowej) w tym postępowaniu wolą ustawodawcy ma podlegać ochronie przed nadmierną ingerencją. Taka wykładnia znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie wyznaczonej roli samorządu terytorialnego oraz konstytucyjnie zagwarantowanej zasadzie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu przez nie zadań publicznych w układzie zdecentralizowanym (art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji).

Zauważyć wypada, że kwestia stron w sprawach o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia była przedmiotem kilku orzeczeń sądowych, przy czym orzecznictwo to nie było jednolite. W praktyce różnorodne interpretacje wpływają w istocie negatywnie na tworzenie przepisów prawa miejscowego, tj. planów zagospodarowania przestrzennego, co przejawia się przedłużającym się postępowaniem dotyczącym uzgadniania projektu planu w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Pojawiły się zatem poglądy przyznające legitymację procesową w postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów również właścicielom i użytkownikom wieczystym gruntów objętych wnioskiem o zmianę przeznaczenia. Dla przykładu można przytoczyć rozbieżne wyroki sądów administracyjnych w tej materii. I tak, w orzeczeniu z dnia 29 lutego 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że:

za nieuzasadniony uznać należy podniesiony w skardze zarzut, iż Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi naruszył art. 10 k.p.a., art. 61 § 4 k.p.a. i art. 28 k.p.a. poprzez niepowiadomienie o toczącym się postępowaniu właścicieli działek, których dotyczy wnioski o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów. Stronami postępowania w sprawie, która dotyczy wniosku o zmianę przeznaczenia gruntów w związku z przystąpieniem do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest tylko Gmina, która z takim wnioskiem wystąpiła.<sup>6</sup>

Z kolei w orzeczeniu z dnia 6 listopada 2009 r. również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł:

Stosownie do art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., mogą być przepisy prawa cywilnego, w szczególności prawa rzeczowego. Interes w załatwieniu sprawy zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych mają zatem ich właściciele. Decyzja w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze związana jest z wykonywaniem własności nieruchomości. Jej brak ogranicza dysponowanie własnością, gdyż utrudnia obrót nierucho-

<sup>6</sup> Sygn. akt IV SA/Wa 2/08, źródło: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

mościami, czy też uniemożliwia ich zabudowę. W związku z tym stwierdzić należy, że stronami w rozpoznawanej sprawie byli także wszyscy właściciele (wierzycieli użytkownicy) działek wchodzących w skład spornego obszaru.<sup>7</sup>

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności w orzecznictwie sądowno-administracyjnym nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie zmiany w art. 7 u.o.g.r.l. poprzez dodanie ust. 3a wskazującego w sposób enumeratywny, kto jest stroną w postępowaniu o udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, było konieczne dla definitywnego zakończenia toczących się w tej materii sporów.

Na marginesie można dodać, że powyższa problematyka była już poruszana w pierwszym akcie normatywnym ujmującym w sposób całościowy problematykę ochrony gruntów rolnych i leśnych – w ustawie z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów<sup>8</sup>. W ówczesnym stanie prawnym nie budziło wątpliwości, że stroną postępowania jest jedynie sam wnioskodawca.

### **3. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne**

Procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze stanowi jeden z podstawowych instrumentów zapewniających poddanie gruntów rolnych ochronie prawnej mającej na celu zachowanie ich produktywności. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l.

(...) na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.

Przydatność produkcyjną gruntów określa się według gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przez którą rozumie się prawnie uznany system bonitacji gruntów (gleb). Podstawę prawną gleboznawczej klasyfikacji gruntów stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów<sup>9</sup>. Zgodnie z tabelą klas gruntów, stanowiącą załącznik do rozporządzenia, wyróżnia się m.in. grunty orne, sklasyfikowane od I do VI, w tym grunty: klasy I – gleby orne najlepsze, klasy II – gleby orne bardzo dobre, klasy IIIa – gleby orne dobre, klasy IIIb – gleby orne średnio dobre, klasy IVa – gleby orne średniej jakości, lepsze; klasy IVb – gleby orne średniej jakości, gorsze; klasy V – gleby orne słabe; klasy VI – gleby orne najslabsze; klasy VIz – gleby orne najslabsze, trwale za suche lub za mokre. Gleboznawcza klasyfikacja gruntów, obejmująca podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, znajduje odzwierciedlenie w prowadzonej przez

<sup>7</sup> Sygn. akt IV SA/Wa 1407/09, źródło: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

<sup>8</sup> Dz.U. z 1971r., Nr 27, poz. 249

<sup>9</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1246.

starostów ewidencji gruntów i budynków. Cytowana ustawa zatem, w celu ochrony gruntów rolnych i leśnych, ogranicza ich przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne.

W celu pełniejszej realizacji zasady ochrony gleb o najwyższej przydatności produkcyjnej, wyrażonej w art. 6 u.o.g.r.l., ustawodawca określił zasady przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, zgodnie z którymi na cele inne niż rolnicze czy leśne przeznacza się nieużytki, a w razie ich braku – grunty klasy VI, a następnie w razie ich braku – grunty klas wyższych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jedynie przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze i nieleśne wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi bez względu na wielkość obszaru, który ma być przekształcony na cele nierolnicze. Od wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>10</sup>, tj. od dnia 1 stycznia 2009 r., nie wymaga zgody przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne<sup>11</sup>:

- 1) gruntu rolnego innego niż użytki rolne – bez względu na obszar (art. 11 ust. 6 u.o.g.r.l.<sup>12</sup>),
- 2) użytku rolnego klas IV, V i VI – bez względu na obszar i bez względu na to, czy został wytworzony z gleb pochodzenia mineralnego czy organicznego (art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l.<sup>13</sup>),
- 3) użytku rolnego klas I-III w granicach administracyjnych miast, bez względu na obszar (art. 5 b u.o.g.r.l.<sup>14</sup>).

W pozostałym zakresie zgoda jest wymagana. Uzyskanie zgody odbywa się w trybie postępowania administracyjnego. Zgoda na zmianę przeznaczenia omawianych gruntów stanowi władcze rozstrzygnięcie właściwego organu. Decyzja ta nie ma charakteru decyzji związanej, gdyż to organ bada, czy dana zmiana przeznaczenia terenu jest zasadna. Ocena sytuacji faktycznej została więc pozostawiona uznaniu właściwego organu. Można przypuszczać, że ustawodawca zdał się tu na fachową

<sup>10</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1657.

<sup>11</sup> Za: W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012, źródło: [www.lexis.pl](http://www.lexis.pl)

<sup>12</sup> Przepis ten stanowi, iż „Nie wymaga się decyzji, o których mowa w ust. 1-2 [decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych], jeżeli grunty rolne mają być użytkowane na cele leśne”.

<sup>13</sup> W myśl art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych „Wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne – może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie”.

<sup>14</sup> Artykuł 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, iż: „Przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast”.

wiedzę organu prowadzącego to postępowanie.<sup>15</sup> Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych tylko w jednym zapisie, mianowicie w cyt. wcześniej art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l. odnosi się do przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego (leśnego) do innego wykorzystania.<sup>16</sup>

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 i 2 u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy, stosownie do art. 59 ust. 1 ww. ustawy. Jednak, jeżeli na podstawie przepisów odrębnych dla danego obszaru istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego (art. 14 ust. 7 ustawy), to art. 62 ust. 2 wyłącza możliwość ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej<sup>17</sup>.

Charakter przepisów szczególnych w stosunku do unormowań zawartych w u.p.z.p. mają przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych określające tryb, w jakim następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz ich wyłączenie z produkcji rolnej. Reguła ta znajduje obecnie swoje odzwierciedlenie w treści art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. stanowiącym, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe m.in. jedynie w przypadku, gdy teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów wykonanych przed 1 stycznia 1995 r., które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>18</sup>.

Instytucja wyłączenia gruntów z produkcji rolnej została uregulowana w art. 11 u.o.g.r.l., który stanowi, iż wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne, może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. Wobec tego obowiązek uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, wynikający z art. 11 ust. 1, odnosi się do określonych klas gruntów oraz rodzajów gleb, czyli gruntów o określonych w ustawie parametrach. Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa, wyłączenie z produkcji jest czynnością faktyczną, która w świetle powołanego przepisu nastąpić może tylko po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wy-

<sup>15</sup> I. Derucka, *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011/7-8, s. 87.

<sup>16</sup> A. Zieliński, *Orzecznictwo sądowno-administracyjne w sprawach odrolnienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010/5-6, s. 497.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 579/2011, źródło: LexPolonica nr 3068721.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.

łączenie i w jej następstwie. W przeciwnym wypadku wyłączenie z produkcji narusza przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przede wszystkim podkreślić należy, że użyte w art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. pojęcie użytków, gruntów i gruntów leśnych „przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne” oznacza przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co wynika z art. 11 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 i art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. Jeżeli przeznaczenie gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody przewidzianej w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., wtedy zawsze są wymagane dwie decyzje: najpierw zgoda z art. 7 ust. 2, następnie zezwolenie na wyłączenie z art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. Przepis art. 7 ust. 2 ww. ustawy wymienia grunty wymagające stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, tj. grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III, wymagające uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi; grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa, wymagające uzyskania zgody Ministra Środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, oraz pozostałe grunty leśne, wymagające uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Przepis art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w u.p.z.p.<sup>19</sup> Zatem z przepisu tego wynika *expressis verbis*, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne poza planem zagospodarowania przestrzennego jest niemożliwe. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że nie ma w świetle przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych możliwości zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolnej gruntu rolnego, jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje takiej możliwości<sup>20</sup>.

Gruntami rolnymi w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne. O rolnym charakterze gruntu decyduje więc – poza przypadkami określonymi w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 u.o.g.r.l. – istniejący wpis w ewidencji gruntów. Natomiast przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego gruntu rolnego na cele nierolnicze nie powoduje automatycznego przekształcenia gruntu rolnego w nierolny, a zatem nie stanowi podstawy do zmiany wpisu w rejestrze gruntów. Takie przekształcenie umożliwia jedynie inne niż rolne wykorzystanie gruntów. Podstawą więc innego niż rolnicze wykorzystanie gruntów rolnych określonych w ewidencji gruntów jako użytki rolne może być tylko przeznaczenie ich w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na

<sup>19</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 761/11, źródło: LEX nr 1217450.

<sup>20</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 674/07, źródło: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

cele inne niż rolnicze<sup>21</sup>. Zatem jedynym, a zarazem istotnym, dowodem klasyfikacji gruntów rolnych, którego przeprowadzenie jest niezbędne w postępowaniu w przedmiocie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, są dane o gruntach rolnych zawarte w ewidencji gruntów. W sprawach o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej to właśnie dane z ewidencji gruntów są wiążące co do rolniczego charakteru określonych gruntów, jak również co do bonitacyjnej klasy gleby<sup>22</sup>.

Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. miejscowy plan sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Artykuł 7 ust. 1 u.o.g.r.l. jest właśnie takim przepisem odrębnym. Zatem, jeśli gmina zamierza przeznaczyć jakiś grunt rolny lub leśny na cele nierolnicze lub nieleśne, to jeśli taka zmiana wymaga zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., sporządzenie miejscowego planu jest warunkiem dokonania zmiany przeznaczenia. Dopiero w przypadku, gdy zgoda na zmianę przeznaczenia nie jest wymagana, a miejscowego planu nie ma i nie musi być sporządzony, zmiana przeznaczenia gruntu rolnego niewymagającego uzyskania zgody może nastąpić w decyzji o warunkach zabudowy. Wtedy decyzja o warunkach zabudowy faktycznie zastępuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przy czym przesłanką ustalenia warunków zabudowy jest zawsze zgodność zamierzenia inwestycyjnego z przepisami odrębnymi, a taki charakter mają m.in. przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>23</sup>. Możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy, dopuszcza art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., ale wyłącznie w stosunku do gruntów niewymienionych w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku, gdy teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1. Cytowany przepis zawiera spójnik alternatywy rozłącznej „albo”, co oznacza, że aby można było wydać decyzję o warunkach zabudowy, musi zostać spełniony przynajmniej jeden z podanych w tym punkcie warunków. Treść art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. nakazuje ustalić czy „teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne”. Nie budzi wątpliwości, że chodzi tu o zgodę, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. „Terenem” w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. jest teren, którego dotyczy wniosek o wydanie warunków zabudowy, czyli obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, na których planowana

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 598/12, źródło: LEX nr 1241637.

<sup>22</sup> Por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1989 r., sygn. akt SA/Wr 1168/88, LEX nr 10088, który wprawdzie dotyczył ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, lecz nadal pozostaje aktualny w zakresie sposobu oceniania wagi zapisów zawartych w ewidencji gruntów dla oceny rolniczego charakteru określonych gruntów.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 21 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1670/2008, LexPolonica nr 2321918.

jest realizacja danej inwestycji<sup>24</sup>. Natomiast część druga przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. w brzmieniu: „teren jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1” dotyczy terenu objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, przy którego sporządzaniu wydano taką zgodę, a który z mocy art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym utracił moc obowiązującą odpowiednio z dniem 2 stycznia 2003 r. (art. 67 ust. 1) bądź z dniem 2 stycznia 2004 r. (art. 67 ust. 1a). Regulacja art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. nie odnosi się do treści zapisów nieobowiązujących już planów zagospodarowania przestrzennego, to jest nie ma znaczenia, czy w planie tym teren został przeznaczony pod określony rodzaj budownictwa, a jedynie dotyczy zgody na zmianę przeznaczenia gruntów uzyskanej przy sporządzaniu miejscowych planów<sup>25</sup>. Podkreślić przy tym należy, iż z woli ustawodawcy za teren objęty zgodą uważa się wyłącznie taki teren, którego przeznaczenie zmieniono w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który utracił moc obowiązującą w trybie art. 67 u.z.p. Przepis art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. nie dotyczy natomiast miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc obowiązującą w innym trybie niż art. 67 u.z.p. Taki pogląd jest również prezentowany w doktrynie<sup>26</sup>. Konsekwentnie należałoby przyjąć, iż teren nie wymaga „nowej” zgody pod warunkiem przeznaczenia terenu zgodnie z celem określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który z mocy art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym utracił moc obowiązującą. Reasumując należy stwierdzić, że w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. dopuszcza się możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy, przy czym ograniczona jest ona do gruntów rolnych niewymienionych w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. oraz tych, które były objęte zgodą wyrażoną podczas procedury planistycznej związanej z uchwaleniem nieobowiązujących już planów zagospodarowania przestrzennego. Jak trafnie zauważył NSA w wyroku z dnia 1 września 2009 r.<sup>27</sup>, na obszarze pozbawionym zabudowy, dla którego nie sporządzono planu miejscowego, lokalizowanie zabudowy jest niedopuszczalne, o ile nie zostały spełnione warunki określone w art. 61 u.p.z.p. Zatem owa wolność zabudowy ma znacznie ograniczony przedmiotowo charakter, dotyczy tylko terenów wykazujących cechy określone w art. 61 u.p.z.p.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1012/2011, LexPolonica nr 3881789.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 października 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1415/2010, źródło: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

<sup>26</sup> K. Jaroszyński, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2008, s. 509-510.

<sup>27</sup> Sygn. akt II OSK 1344/08, LEX nr 597207.



#### 4. Uwagi końcowe

W dniu 10 czerwca 2014 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Zgodnie z art. 1 ww. ustawy:

W ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1205 oraz z 2014 r. poz. 40) art. 7 w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:  
1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

W projektowanym stanie prawnym przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych klas I-III będzie wymagało zatem uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi jedynie w przypadku, kiedy zwarty obszar przekraczałby 0,5 ha. Obszar poniżej 0,5 ha klas I-III nie będzie wymagał uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Ustawa przywraca więc poprzedni stan prawny. Zdaniem autorów poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zmiany powyższe wpłyną pozytywnie na prowadzenie inwestycji budowlanych na terenach wiejskich i podmiejskich poprzez zniesienie istotnego ograniczenia o charakterze administracyjnym w postaci konieczności uzyskania zgody właściwego organu na każdorazową zmianę przeznaczenia gruntów stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze i nieleśne, niezależnie od powierzchni gruntów, wobec których planowana jest zmiana. Z drugiej strony nie sposób nie zauważyć, że postulowana zmiana zmierza do uchylecia rozwiązania prawnego, które zostało wprowadzone na mocy nowelizacji ustawy z dnia 8 marca 2013 r., a zatem zmierza do zmiany rozwiązania prawnego po kilku miesiącach jego funkcjonowania, uzasadnione są wobec tego wątpliwości, czy wpłynie ona w istocie korzystnie na prowadzenie inwestycji budowlanych na terenach wiejskich i miejskich. Wydaje się, że argumenty przytoczone w uzasadnieniu projektu ustawy, w znacznym stopniu mają charakter ocenny, albowiem w tak krótkim okresie obowiązywania przepisu prawnego w odniesieniu do tak skomplikowanej materii, jaką jest proces budowlany, trudno jest jednoznacznie ocenić jego funkcjonowanie w obrocie negatywnie. Niewątpliwie jednak przedmiotowa zmiana może przyczynić się do zmniejszenia szczególnej ochrony gleb o najwyższej przydatności produkcyjnej, które stanowią nieodnawialne zasoby przyrody, w szczególności może sprzyjać procederowi dzielenia zwartych terenów rolnych na mniejsze obszary – poniżej 0,5 ha – wyłącznie w tym celu, aby można było przeznaczyć grunty rolne na cele nierolnicze z pominięciem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a zatem zniweczy w znacznym stopniu cele noweli z dnia 8 marca 2013 r.

KATARZYNA FORTUNA

## **Obowiązek uwzględnienia przez gminę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ochrony środowiska w tym gospodarowania wodami**

W Polsce ze względu na szybki rozwój inwestycji budowlanych, a umożliwiany głównie dzięki środkom finansowym pochodzącym z Unii Europejskiej, wciąż rośnie zagrożenie dla ochrony środowiska. Konflikty interesów pojawiają się z jednej strony w związku z chęcią rozwoju gospodarczego – a co za tym idzie budową koniecznej infrastruktury, w opozycji do ochrony elementów przyrodniczych i krajobrazowych, również niezwykle istotnych dla społeczeństwa. Konieczne jest więc sformułowanie takich przepisów prawnych, które pozwolą na dbanie o środowisko przy jednoczesnym ciągłym i efektywnym rozwoju gospodarczym. Wydaje się, że jednym z najważniejszych czynników wpływających na ten proces jest racjonalne gospodarowanie przestrzenią, a artykuł przedstawia właśnie jego gminny szczebel. W dalszej części zostaną wskazane i omówione kwestie środowiskowe konieczne do uwzględnienia przy tworzeniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ochrona środowiska powinna następować przez realizację różnego rodzaju zadań, a planowanie jest niezbędnym elementem racjonalnego działania. Aby skutecznie chronić środowisko konieczne jest więc sporządzanie oraz ustanawianie aktów planistycznych, które zawierać będą cele w zakresie ochrony środowiska oraz sposoby ich realizacji<sup>1</sup>. Podstawowym aktem szczególnym, regulującym planowanie istotne w zakresie ochrony środowiska, jest u.p.z.p. Co niezwykle istotne, podstawą dla tychże działań ma być ochrona i zabezpieczenie wskazanych przez ustawodawcę

---

<sup>1</sup> M. Rudnicki (red.), *Organizacja Ochrony Środowiska*, Lublin 2011, s. 147.

dwóch fundamentalnych wartości<sup>2</sup>: ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. W doktrynie przyjmuje się, iż zasady te stanowią podstawy działań w zakresie wszelkich czynności odnoszących się do gospodarki przestrzennej<sup>3</sup>. Należy je uznać za zasady naczelne, które wpływają na wszelkie działania związane z przestrzenią.

Definicję ładu przestrzennego zawiera art. 2 pkt 1 u.p.z.p. stanowiący, iż należy przez niego rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Definicja ta, mieści w sobie zatem pewne zagadnienia ochrony środowiska, przy czym należy podkreślić że wszystkie te wymogi muszą ze sobą współdziałać pod względem czy to gospodarczym, funkcjonalnym, czy estetycznym. Bez wątpienia jest to pojęcie niedookreślone, ocenne, określane też jako dobro publiczne<sup>4</sup>. Co więcej, judykatura zaznacza, iż pojęcie to stanowi samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i ma charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej<sup>5</sup>. Omawiana zasada naczelna jest także istotnym elementem obrotu gospodarczego nieruchomości, gdyż zachowanie go daje gwarancję, że na danym terenie powstaną tylko takie obiekty i tylko w takim kształcie, w jakim dopuszcza to plan miejscowy<sup>6</sup>.

Określenie „zrównoważony rozwój” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 50 p.o.ś. jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Zasada zrównoważonego rozwoju polega więc na wyważeniu przez odpowiedni organ wartości podlegających konstytucyjnej ochronie oraz wybór tych rozwiązań, które będą z jednej strony uwzględniały konieczność ochrony środowiska przyrodniczego i interesu ogółu społeczeństwa, a z drugiej ważnego indywidualnego interesu<sup>7</sup>. Za H. Izdebskim warto wskazać, iż brak zaznaczenia w takich rozstrzygnięciach, w jaki sposób oparto się na dwóch omawianych zasadach, uznać należy za naruszenie przepisów prawa<sup>8</sup>. Tym samym ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój to dyrek-

<sup>2</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne: komentarz*, Warszawa 2011, s. 4.

<sup>3</sup> T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze 2004, Lex – wersja elektroniczna.

<sup>4</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29.04.2014 r., III SA/OI 313/14, LEX nr 1465432.

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6.10.2011 r., II SA/Go 499/11, LEX nr 965324.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.03.2014 r., VII SA/Wa 26/14, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 04.10. 2010 r., II SA/Lu 349/10, LEX nr 753788.

<sup>8</sup> H. Izdebski, *Komentarz do art 1*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX, 2013.

tywy interpretacyjne, które należy uwzględnić przy realizacji przepisów ustawy oraz przy kontroli aktów planistycznych<sup>9</sup>.

Ponadto w ust 2 wspomnianego przepisu zawarto również inne zasady kształtowania polityki przestrzennej – ustawodawca wprowadził katalog przykładowych wartości, niezwykle cenionych, które należy uwzględnić wykonując działania planistyczne. Jednym z nich, wskazanym w ust 2 pkt 3 u.p.z.p. są wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Wartości wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., zobowiązują organy administracji publicznej do określonych działań w zakresie określonym w ustawie, a uwzględnienie wspomnianych zasad jest warunkiem uznania danego aktu planistycznego za podjęty zgodnie z prawem<sup>10</sup>. Ponadto wspomniane dyrektywy działania adresowane do organów administracji, mają na celu ułatwić realizację zasad naczelnych<sup>11</sup>.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest kolejność wyliczenia w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. okoliczności koniecznych do uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wymagania ład u przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, zostały ulokowane na pierwszej pozycji, ochrona środowiska w pkt. 3, a np. prawo własności w pkt. 7. Wydaje się, że kolejność wymienienia wartości nie jest istotna. Są to przesłanki równorzędne i doktryna akcentuje pewną przypadkowość wyliczenia. Nie można zatem na podstawie omawianego przepisu uznać, iż ustawodawca dał prymat ochronie środowiska, np. nad interesem publicznym bądź walorami ekonomicznymi. W przypadku konfliktu kilku wartości wydaje się zasadne, że odpowiednie organy powinny przyznać pierwszeństwo tej wartości, która w pełniejszy sposób pozwala realizować zasadny naczelne. Przykładem może być wyznaczenie w planie obszaru obejmującego realizację ciągu pieszo-rowerowego i zieleni urządzonej, co według właścicieli stanowiło ograniczenie ich prawa własności. Tymczasem WSA<sup>12</sup> zaznaczył, iż konieczne jest znalezienie odpowiedniego balansu pomiędzy prawem własności a ochroną środowiska. Należy mieć bowiem także na uwadze zaspokojenie podstawowych potrzeb określonej społeczności, gdyż stworzenie terenów zielonych służy nie tylko ochronie środowiska, ale także zapewnieniu przyjaznych dla ludzi terenów zamieszkiwania oraz wypoczynku. We wspomnianym stanie faktycznym nie doszło więc do przekroczenia planistycznych uprawnień gminy. Organy planistyczne, które dokonują wyważenia różnych wartości i udzielają ochrony jednej z nich, np. ochronie środowiska, zobowiązane są do jasnego i precyzyjnego zaargumentowania, czym się kierowały przy takim wyborze oraz, że przemawia za tym interes publiczny.

Niezwykle istotne, także na gruncie ochrony środowiska, jest zaznaczenie, że przepisy te nie odsyłają do określonych unormowań w konkretnych ustawach (np.

<sup>9</sup> T. Bąkowski, *op. cit.*

<sup>10</sup> E.Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>11</sup> M.J. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 8.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21.12.2010 r., II SA/Kr 948/10, LEX nr 753709.

w p.o.ś bądź w u.o.p. lub w u.p.w), ale są to pojęcia niedookreślone i zobowiązują organy bezpośrednio oraz stają się podstawą do rekonstrukcji normy prawnej<sup>13</sup>. Z. Niewiadomski twierdzi, iż dzięki temu sądy administracyjne mogą dokonać *ad casum* kontroli interpretacji takiego pojęcia niedookreślonego dokonanej przez organ administracji<sup>14</sup>. Klauzule generalne z art. 1 ust. 2 u.p.z.p., mogą uzyskać konkretną treść jedynie w konfrontacji z danym stanem faktycznym<sup>15</sup>, a sam obowiązek ich uwzględniania nie oznacza jednak, że są one objęte bezwzględną ochroną<sup>16</sup>. Konieczne jest bowiem ich odpowiednie wyważenie w zależności od konkretnego stanu faktycznego.

Aby można było wykazać, jak gmina w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązana jest do uwzględnienia wymagań ochrony środowiska, konieczne jest przybliżenie aktów planistycznych, w których tego dokonuje. Na poziomie gminy podstawowe planowanie odbywa się poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Studium jako akt określający perspektywiczną politykę przestrzenną obszaru gminy, kierunki jej zmian ustala lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego<sup>17</sup>, a także określa przeznaczenie terenów<sup>18</sup>. Uchwalenie studium jest obowiązkowe, co wynika z redakcji art. 9 ust. 1 u.p.z.p i sporządzane jest dla całego obszaru gminy, nie ma jednak mocy aktu powszechnie obowiązującego. Studium stanowi więc podstawę i punkt wyjścia dla dalszych prac planistycznych gminy.

Ustawodawca w art. 10 u.p.z.p. wskazał dwie grupy wytycznych, które należy uwzględnić przy opracowywaniu studium. Pierwsza grupa zawiera uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>19</sup>. Wytyczne te mają treść bardziej ogólną. Część doktryny uznaje, iż należy oczekiwać, że w treści studium znajdą się odniesienia do każdego z zagadnień wymienionych w pkt 1-15<sup>20</sup>. Wydaje się jednak, iż obligatoryjność wymienionego zakresu należy każdorazowo zestawiać z sytuacją określonej gminy<sup>21</sup>. Nie ma obowiązku odnoszenia się np. do terenów górniczych, gdy na terenie danej gminy nie występują. W ust. 1 pkt 3 omawianego przepisu wskazano, iż jedną z zasad koniecznych do uwzględnienia w studium są uwarunkowania stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

<sup>13</sup> Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 7.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>15</sup> H. Izdebski, *Komentarz do art 1*, LEX 2013.

<sup>16</sup> T. Bąkowski, *op. cit.*

<sup>17</sup> Wyrok WSA z dnia 23.01.2014 r., II SA/Go 888/13, LEX nr 1427469.

<sup>18</sup> I. Zachariasz, *Komentarz do art. 9*, Lex 2013.

<sup>19</sup> Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 97.

<sup>20</sup> T. Bąkowski, *op. cit.*

<sup>21</sup> Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 97.

Ustawodawca w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określa ponadto jego treść – właściwe ustalenia studium<sup>22</sup>. W studium należy wskazać m.in kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów czy tereny wyłączone spod zabudowy. Punkt 3 określa natomiast konieczność uwzględnienia obszarów oraz zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk. Ustawodawca w powyższym przepisie wskazuje gminom minimalną treść, jaką powinno mieć studium<sup>23</sup>. Brak choćby jednego z elementów wymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 u.p.z.p. może być podstawą uznania studium za niezgodne z prawem i tym samym może dojść do uchylecia takiej uchwały<sup>24</sup>.

Pomimo braku bezpośredniego wpływu studium na sytuację prawną obywateli, nie można kwestionować braku jego jakiegokolwiek oddziaływania na strefę uprawnień i obowiązków jednostki. Treść studium w określonym zakresie determinuje bowiem ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>25</sup>. Stosownie bowiem do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi. Organ planistyczny ma więc obowiązek uwzględnienia walorów środowiskowych i przyrodniczych, jednak nie może to jednocześnie skutkować naruszeniem zasady zgodności rozwiązań planu miejscowego z zapisami zawartymi w studium<sup>26</sup>.

Kolejnym aktem planistycznym uchwalanym przez gminę jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Prymat planu miejscowego wyraża się przede wszystkim w fakcie, iż spośród aktów planowania przestrzennego jedynie plany miejscowe mają charakter aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Istotny jest również art. 4 ust. 1 u.p.z.p., który określa, że to właśnie w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Mimo, że w planie miejscowym dokonuje się ustalenia przeznaczenia terenu, to ich uchwalenie nie jest obowiązkowe i zależy jedynie od uznania lokalnej władzy. Treść planu miejscowego charakteryzuje się dużą szczegółowością oraz precyzją, której celem jest umożliwienie, bezpośrednio na podstawie przepisów planu, sporządzenia projektu budowlanego oraz gwarancji przestrzegania ładu przestrzennego<sup>27</sup>.

Elementy treściowe planu miejscowego zawarte w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. zostały podzielone na obligatoryjne oraz fakultatywne. Jednym z elementów obligatoryjnych, wskazanym w ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy są zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Orzecznictwo precyzuje, iż przez zasady rozu-

---

<sup>22</sup> *Ibidem*

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>24</sup> A. Barczak, *Wpływ samorządowych instrumentów planowania przestrzennego na ochronę środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2003, nr 3, s. 92.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 04.04.2013 r., IV SA/Po 1250/12, LEX nr 1310725.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 05.02.2013 r. II OSK 2473/12 LEX nr 1358505.

<sup>27</sup> Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 137.

mieć należy ustanowienie pewnych reguł lub norm postępowania, a mogą być np. ujęte w formie nakazów lub zakazów<sup>28</sup>.

Czy oznacza to jednak, że bezwzględnie wszelkie elementy, w tym np. zasady ochrony przyrody, muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w planie? Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, jednak istnieje możliwość odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich, gdy organ planistyczny wykaże zbędność danej regulacji<sup>29</sup>. Sądowictwo administracyjne wskazuje, że obowiązek zawarcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wszystkich elementów wymienionych w komentowanym przepisie, rozumiany jest jako co najmniej obowiązek ustosunkowania się do każdego z nich<sup>30</sup>. Elementy z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie mają charakteru bezwzględnego<sup>31</sup>, ponieważ konieczne jest ich dostosowanie do warunków faktycznych, panujących na obszarze objętym planem. Jeśli jednak gmina odstąpi od określenia któregośkolwiek z tych elementów musi to być wówczas uzasadnione stanem faktycznym oraz zostać odzwierciedlone w materiale planistycznym<sup>32</sup>.

W art. 17 u.p.z.p. ustawodawca zawarł przebieg procedur uchwalania planu miejscowego. Co istotne w zakresie ochrony środowiska, w przepisie tym wskazano na obowiązek sporządzenia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz wystąpienie o opinię lub uzgodnienie do wymienionych organów (w tym organów ochrony środowiska). Do projektu planu miejscowego obligatoryjnie należy dołączyć prognozę oddziaływania na środowisko, która nie ma charakteru normatywnego, wobec czego nie jest wiążąca dla organów administracji publicznej, obywateli, ani gminy, może jednak istotnie wpływać na kształt uchwalanego planu miejscowego<sup>33</sup>. Ma ona analizować z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju skutki, które w przyszłości mogą wystąpić w związku z uchwaleniem planu miejscowego oraz minimalizować negatywne oddziaływanie inwestycji na środowisko, np. poprzez wybór innego korzystniejszego dla środowiska wariantu<sup>34</sup>. Prognoza jest odrębnym dokumentem, załącznikiem do projektu planu i nie stanowi elementu projektu planu miejscowego<sup>35</sup>. Niemniej jednak uwarunkowania w niej zawarte powinny być przy opracowaniu planu uwzględnione<sup>36</sup>. Ochrona środowiska przy sporządzaniu planu miejscowego badana jest nie

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12.03.2009 r., II SA/Bk 56/09, LEX nr 509698.

<sup>29</sup> I. Zachariasz, *Komentarz do art. 15*, LEX 2013 r.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23.10.2013 r., IV SA/Po 732/13, LEX nr 1414565.

<sup>31</sup> Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 161.

<sup>32</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15.12.2011 r., II SA/Wr 760/11, LEX nr 1134970.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17.04.2012 r., II SA/OI 1019/11, LEX nr 1145819; G. Ninard, *Formalnoprawne wymogi ochrony środowiska w procedurze tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ST 2004, nr 9, s. 58.

<sup>34</sup> A. Barczak, *op. cit.*, s. 94.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29.10.2010 r., II SA/Rz 888/08, LEX nr 576055.

<sup>36</sup> T. Bąkowski, *op. cit.*

tylko we wspomnianej prognozie, ale również podczas skomplikowanej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Dokument, jakim jest prognoza oddziaływania na środowisko, jest wymagany przy przeprowadzaniu wspomnianej strategicznej oceny na środowisko. Przeprowadza się ją obligatoryjnie, stosownie do art. 46 ust.1 u.u.i.ś., m.in. właśnie dla planów miejscowych.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta jest również zobowiązany do wystąpienia o opinię na temat projektu planu, m.in. do regionalnego dyrektora ochrony środowiska, czy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii. Opinia organu jest jedynie wyrażeniem oceny bądź przekazaniem wiedzy w związku z projektem planu i nie posiada waloru rozstrzygnięcia<sup>37</sup>.

Warto dodać, że cały tryb uchwalania planu miejscowego zawarty w u.p.z.p. jest niezwykle rygorystyczny. Opinie, choć jak wspomniano wyżej, są niewiązące, to odpowiedni organ i tak jest bezwzględnie zobowiązany do wystąpienia o jej otrzymanie. Zaniechanie uzyskania opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i spowoduje możliwość zaskarżenia i orzeczenia nieważności uchwały w całości<sup>38</sup>. Podobnie – brak wymaganej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i brak przedłożenia prognozy oddziaływania na środowisko<sup>39</sup>.

Ochrona środowiska w aktach planistycznych regulowana jest, jak to zostało wcześniej wspomniane, w u.p.z.p. Przepisy te mają jednak ogólnikowy charakter, w związku z tym szczegółowa regulacja w tym zakresie wprowadzona została w dziale VII p.o.ś., zatytułowanym Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji. W p.o.ś wprowadzono pewne rozwiązania wskazujące na konieczność uwzględnienia w procesie planowania przestrzennego wymagań wynikających z potrzeby ochrony środowiska. W art. 71 ust. 1 i 3 p.o.ś. ustawodawca wskazuje problematykę, która musi zostać wzięta pod uwagę przy tworzeniu planu, tzw. uregulowania zewnętrzne<sup>40</sup>. Stosownie do wskazanego przepisu, podstawą do sporządzania czy też aktualizacji dokumentów planistycznych, np. wspomnianych studiów oraz planów miejscowych, są dwie podstawowe zasady: omówiona już zasada zrównoważonego rozwoju oraz ochrona środowiska. Natomiast uwarunkowań wewnętrznych planu, czyli tych odnoszących się do zagadnień, które powinny zostać szczegółowo uregulowane w treści aktów planistycznych<sup>41</sup>, dotyczy art. 71 ust. 2 p.o.ś. Przyjęto w nim, że w planach miejscowych i studiach, w szczególności: określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska

<sup>37</sup> M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Pravo zagospodarowania przestrzeni*, LEX 2012.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 19.04.2011 r., II OSK 273/11, LEX nr 919886.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 08.05.2012 r., II OSK 430/12, LEX nr 1252066.

<sup>40</sup> Z. Bukowski, *Komentarz do art. 71, [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2013, LexPolonica – wersja elektroniczna.

<sup>41</sup> *Ibidem*.



do właściwego stanu oraz ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

W orzecznictwie pojawiły się rozbieżności, co do charakteru powyższych przepisów. Pierwszy pogląd stanowi, iż są to zagadnienia, które obligatoryjnie muszą zostać uregulowane w aktach planistycznych – odpowiednie organy zobowiązane są do określenia szeregu szczegółowych elementów, wynikających np. z potrzeb ochrony środowisk i znajdujących się w p.o.ś. w art. 71 i art. 72<sup>42</sup>. Odmienne podejście do przepisu uznaje, że mają one jedynie charakter postulatyczny i stanowią swoistą dyrektywę przy uchwalaniu aktów planistycznych, nakazującą uwzględnienie konieczności ochrony środowiska, ale uniemożliwiają skonkretyzowanie normy prawnej, której naruszenie stanowiłoby podstawę do stwierdzenia nieważności studium czy planu miejscowego<sup>43</sup>.

Co więcej, w art. 72 ust. 1 p.o.ś. ustawodawca zawarł uregulowanie, zgodnie z którym zarówno w studium, jak i w planie miejscowym, należy zapewnić warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska. Pojęcie równowagi przyrodniczej należy rozumieć stosownie do p.o.ś. jako stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej. Wskazano także na przykładowe elementy, mające umożliwić jej utrzymanie, np. ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami i systemów transportowych. W doktrynie zauważa się, iż wskazane zasady i ich przykładowe elementy, to obligatoryjne składniki studium i planu miejscowego, jakie muszą zostać w nich zawarte, posiadające charakter norm bezwzględnie obowiązujących<sup>44</sup>. Przykładem może być znajdująca się w art. 72 ust. 1 pkt 3 p.o.ś. konieczność uwzględnienia obszarów występowania złóż kopalin. Udokumentowane złoża kopalin implikują obowiązek uwzględnienia złóż w planie miejscowym, a plan, który nie zawiera jakichkolwiek informacji o występowaniu złoża kopaliny, w oczywisty sposób narusza prawo<sup>45</sup>. Sądy administracyjne każdorazowo badają, czy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planach miejscowych zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska. Przykładem może być wyrok WSA w Bydgoszczy, gdzie w stanie faktycznym Rada Gminy, uchwalając studium, naruszyła przepisy art. 72 p.o.ś., nieuwzględniając zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, gdyż tereny działek wskazanych w planie

<sup>42</sup> Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 25.06.2002 r., II SA/Kr 608/2002, LexPolonica nr 358520.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.07.2011 r., IV SA/Wa 768/11, LEX nr 1162407.

<sup>44</sup> Z. Bukowski, *Komentarz do art. 72*, LexPolonica – wersja elektroniczna.

<sup>45</sup> A. Lipiński, *Glosa do wyroku WSA z 4 stycznia 2010 r., II SA/GI 554/09*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 1, s. 148.

miejscowym przeznaczono na obszary funkcji produkcyjnej, a tymczasem stwierdzono na nich występowanie wielu gatunków chronionych<sup>46</sup>. Przyjęcie dla tego obszaru funkcji produkcyjnej przeczyło więc wskazanym zasadom i naruszyło przepisy związane z ochroną przyrody, gdyż przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać ochronę środowiska.

Podstawą do spełnienia określonych w art. 72 ust. 4 p.o.s. wymagań powinny być opracowania ekofizjograficzne, zdefiniowane w art. 72 ust. 5 p.o.s. Rozumie się przez nie dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania. Opracowania te, pozwalają na uzyskanie niezbędnych informacji dotyczących środowiska, a co za tym idzie ułatwiają możliwość jego ochrony zarówno obecnie, jak i w przyszłości<sup>47</sup>. W przypadku zaś charakteru prawnego opracowania ekofizjograficznego, jest to dokument o charakterze analityczno-instrukcyjnym, sporządzany na potrzeby przygotowania aktów planistycznych i pełni jedynie funkcję informacyjną<sup>48</sup>. Niemniej jednak zapisy, które zostały w nim zawarte, mogą posłużyć jako uzasadnienie i wyjaśnienie rozwiązań przyjętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>49</sup>.

Kolejną kwestią, którą należy omówić, jest obowiązek rady gminy uchwalającej plan miejscowy, uwzględnienia ograniczeń wskazanych w art. 73 ust. 1 pkt 1-3 p.o.s. Najistotniejsze z ograniczeń wynika z ustanowienia w trybie u.o.p. form ochrony przyrody. Warto zaznaczyć, że już sama u.o.p. w art. 4 wskazuje, iż obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym oraz, że organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody.

Pierwszym przykładem są przepisy ustawy o ochronie przyrody nakładające na organ sporządzający akty planistyczne obowiązek współdziałania ze wskazanymi organami. Stosownie więc do art. 10 ust. 6 u.o.p. projekty studiów, planów miejscowych, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, które mogłyby mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego. Tożsamy zapis znajdziemy w części dotyczącej rezerwatu przyrody i jego otuliny

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26.02.2014 r., II SA/Bd 1465/13, źródło: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

<sup>47</sup> I. Derucka, *Rola opracowań ekofizjograficznych w praktyce planistycznej*, „Administracja” 2010, nr 1, s. 112.

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 05.03.2013 r., II SA/Bk 837/12, LEX nr 1305611.

<sup>49</sup> Wyrok NSA z dnia 24.05.2012 r., II OSK 639/12, LEX nr 1252136.

(art. 13 ust. 3a u.o.p.), gdzie wymaga się uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Podobnie w przypadku parku krajobrazowego i jego otuliny (art. 16 ust. 7 u.o.p.), obszaru chronionego krajobrazu (art. 23 ust 5 u.o.p.) oraz obszaru Natura 2000 (art. 30 ust. 3 u.o.p.).

Uzgodnienie, inaczej niż uzyskanie opinii, zobowiązuje organ opracowujący projekt planu miejscowego do jego uwzględnienia<sup>50</sup>. Organ może odstąpić od uwzględnienia uzgodnienia tylko w przypadku, gdy organ uzgadniający nie podał podstawy prawnej uzasadniającej warunki określone w postanowieniu uzgadniającym uregulowanym w art. 24 ust. 2 u.p.z.p. jako przykład konsekwencji takiego uzgodnienia można podać wyrok WSA w Gdańsku<sup>51</sup>, gdzie Wójt Gminy wystąpił o uzgodnienie projektu aktualizacji studium, w którym na obszarze, na którym dotąd znajdowały się tereny rolne, wprowadzono tereny rozwojowe. Dyrektor Parku Narodowego odmówił uzgodnienia przedłożonego projektu stwierdzając, że realizacja projektu w otulinie Parku może wpłynąć negatywnie na awifaunę Parku oraz na siedlisko będące przedmiotem ochrony Parku. Wobec powyższego organ planistyczny zobowiązany był doprowadzić projekt do zgodności z przepisami w takim zakresie, by otrzymać pozytywne uzgodnienie Dyrektora wyłączając wspomniany obszar z terenów rozwoju Gminy.

Ograniczenia prawne na podstawie zawartych w u.o.p. obszarowych form ochrony przyrody, dotyczą wykluczenia inwestycji z terenów chronionych lub dostosowania skali realizowanych przedsięwzięć do uwarunkowań terenowych i środowiskowych. Zgodnie z orzecznictwem, które zasługuje na pełną aprobatę, ograniczenia, które mogą zostać wprowadzone w poszczególnych obszarowych formach ochrony przyrody, należy bezwzględnie uwzględnić w akcie planistycznym<sup>52</sup>.

W przypadku dwóch najbardziej restrykcyjnych form ochrony przyrody, jakimi jest park narodowy oraz rezerwat przyrody, ustawodawca sam wskazał enumeratywną listę zakazów koniecznych do przetrzegania na tych terenach, których nie można modyfikować. System zakazów obowiązuje na obszarach wskazanych form ochrony przyrody z mocy samego prawa. W art. 15 ust. 1 u.o.p. znajduje się zamknięty katalog wprowadzający, np. zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, czy wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu. Nie ma również możliwości prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, choć zakaz ten może zostać uchylony w planie ochrony.

Kolejna forma ochrony – park krajobrazowy, nie jest już tak restrykcyjna. W przeciwieństwie do poprzednich, ustawodawca wymienia jedynie katalog możliwych ograniczeń, a sejmik województwa w odpowiedniej uchwale może wybrać, które z nich będą obowiązywały na terenie danego parku krajobrazowego, ale moż-

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2008 r. IV SA/Wa 1/2008, LexPolonica nr 1994559.

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26.02 2014 r., II SA/Gd 710/13, LEX nr 1393670.

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6.04.2004 r., IV SA 3655/02, LexPolonica nr 369863.

liwość ta została ograniczona jedynie do tych zakazów wymienionych w art. 17 ust. 1 u.o.p.<sup>53</sup> Wśród nich można wymienić zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych bądź pozyskiwania do celów gospodarczych skał. Warto dodać, iż zgodnie z orzecznictwem zasługującym na pełną aprobatę, przy ustanawianiu zakazów w parku krajobrazowym, organ założycielski zobowiązany jest uwzględnić wszelkie okoliczności mogące przemawiać za stwierdzeniem ich nałożenia<sup>54</sup>.

Istnieją także inne obszarowe formy ochrony przyrody, np. obszar chronionego krajobrazu, ale tereny te posiadają wręcz analogiczne unormowania dotyczące ograniczeń, w związku z tym nie będą tu szerzej omawiane.

Jako przykład, gdzie gmina chciała uwzględnić uwarunkowania wynikające z ochrony parku narodowego, można wskazać wyrok NSA, gdzie stan faktyczny wskazuje, iż uchwalono plan miejscowy, obejmujący teren w bezpośrednim sąsiedztwie jeziora Wigry na terenie Wigierskiego Parku Narodowego, w którym wprowadzono zakaz remontów kapitalnych i konieczność likwidacji sezonowych obiektów, co było konieczne ze względu na ochronę przyrodniczą tych terenów<sup>55</sup>. Dyrektor Wigierskiego Parku Narodowego pozytywnie zaopiniował projekt planu. Tymczasem NSA trafnie zauważył pewne nieprawidłowości. Art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. stanowi wprawdzie, iż plan miejscowy powinien określać zasady ochrony środowiska i przyrody, więc konieczne było, aby w omawianym planie zawrzeć zasady dotyczące tego unikatowego terenu oraz, że muszą być one jednak odpowiednio umotywowane, a wprowadzane zakazy czy ograniczenia muszą dotyczyć zagospodarowania danego terenu w przyszłości. Nakaz likwidacji istniejących obiektów jest więc istotnym przekroczeniem władztwa planistycznego gminy, którego nie będzie uzasadniać nawet ochrona terenów parku narodowego.

Podsumowując z przywołanych przepisów wynika, że w procesie planowania przestrzennego należy brać pod uwagę zarówno utrzymanie na danym terenie form ochrony przyrody, jak i ograniczenia w korzystaniu ze środowiska wynikające z tego tytułu.

Coraz częściej obserwujemy zanik terenów zielonych na rzecz rosnącej urbanizacji. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne stanowi jeden z podstawowych instrumentów ochrony środowiska, który może zapobiec ich rosnącej dewastacji. Działania organów planistycznych muszą uwzględniać zasady naczelné – ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój oraz szereg wartości, które ustawodawca zawarł w przepisach szczególnych. Należy uznać to za szczególny wyraz troski ustawodawcy o dobro wspólne, jakim jest środowisko. Ład przestrzenny, oparty w szczególności

<sup>53</sup> K.Grusecki, *Komentarz do art. 17*, [w:] K. Grusecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX, 2011.

<sup>54</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5.10.2007 r., II SA/Go 471/07, Lex Polonica nr 2227976.

<sup>55</sup> Wyrok NSA z dnia 29.10.2008 r., II OSK 786/08, LEX 511479.

na wysokim wskaźniku pokrycia kraju planami miejscowymi, zapewne sprzyjałby zrównoważonemu zagospodarowaniu przestrzeni, a co za tym idzie ochronie środowiska. Niestety, pogłębia się fragmentacja planów miejscowych – często powstają dla niewielkich obszarów bądź samych ulic, a z uwagi na fakultatywny charakter planu miejscowego oraz wysokie koszty jego sporządzenia, wiele gmin w ogóle ich nie uchwała. Obecnie powierzchnia pokryta planami miejscowymi wynosi zaledwie 26,4% powierzchni kraju<sup>56</sup>. Odczuwalna presja na zwiększanie ekonomicznej atrakcyjności przestrzeni kosztem zachowania nienaruszonej przyrody oraz niechęć gmin do uchwalania planów miejscowych wpływają negatywnie na jakość ochrony środowiska. Wydaje się, że pomimo skomplikowanych procedur planistycznych, ze wskazanych wyżej powodów uwzględnianie zasad ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym wciąż jest mało efektywne.

---

<sup>56</sup> PAN Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku*, Warszawa 2012, s. 14.

MAREK GÓRSKI

## **Koncepcja konstrukcji opłaty za odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych**

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup> weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., zaś systemy postępowania z odpadami przez nią przewidziane i wprowadzone do ustawy u.p.cz.<sup>2</sup> wdrażane są od 1 lipca 2013 r. Ustawa w sposób właściwie rewolucyjny przebudowała system prawny dotyczący postępowania z odpadami komunalnymi. Jej postanowienia od początku spotkały się z bardzo dużym zainteresowaniem, w tym co oczywiste w szczególności ze strony samorządów gminnych, ale także z różnorodną krytyką, kwestionującą nawet samą ideę wprowadzanych zmian, ale także zwracającą uwagę na wiele różnych błędów i niedociągnięć wprowadzanej regulacji prawnej. Wątpliwości te dotyczyły m.in. przepisów odnoszących się do instrumentu prawno-finansowego w postaci opłat za odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, co było nawet przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego i orzeczenia Trybunału<sup>3</sup>, które kilka przepisów kwestii dotyczących uznało za niekonstytucyjne, a więc wymagające zmiany. Te wątpliwości oraz waga instytucji prawnej dla konstrukcji całości regulacji i tworzonych przez nią systemów organizacyjnych skłaniają do bliższego przyjrzenia się zagadnieniu i podjęcia próby zaproponowania zmian, pozwalających na uwzględnienie zarzutów Trybunału, ale równocześnie utrzymania systemu opłatowego, chyba niezbędnego dla umożliwienia gminom wykonywania nałożonych na nie zadań.

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2011, Nr 152 poz. 897.

<sup>2</sup> Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach – tekst jednolity: Dz.U. 2012 r. poz. 391; dalej: u.p.cz.).

<sup>3</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r. K. 17/2012 – OTK ZU 2013/8A poz. 125.

Zauważyć należałoby na wstępie, że wytwarzanie odpadów ma charakter pewnej uciążliwości dla środowiska i dla człowieka, który w tym środowisku funkcjonuje. W tym kontekście warto przypomnieć, że artykuł 86 Konstytucji RP zakłada, iż każdy, kto powoduje jakąkolwiek uciążliwość dla środowiska, jest za taką uciążliwość odpowiedzialny w tym sensie, że powinien powstaniu takiej uciążliwości przede wszystkim zapobiegać, starać się ją ograniczyć bądź też usuwać skutki, jakie jego działanie dla środowiska sprawiło. Skoro powodowaniem uciążliwości dla środowiska jest także wytwarzanie odpadów (w tym oczywiście i komunalnych), to w takim razie podmioty wytwarzające powinny dążyć co najmniej do ograniczenia ich ilości, jeżeli już nie eliminowania, zaś w odniesieniu do wytworzonych przez siebie odpadów odpowiada za to, aby zostały one w zgodzie z prawem zagospodarowane<sup>4</sup>. Odpowiedzialność za odpady na gruncie przepisów o odpadach<sup>5</sup> sprowadza się co do zasady do obowiązku przekazania odpadów podmiotowi wyspecjalizowanemu w ich zagospodarowaniu i partycypowaniu w kosztach likwidacji problemów, jakie wytworzenie odpadów powoduje. Wspomniany obowiązek partycypacji w kosztach zagospodarowania odpadów podkreśla ustawa o odpadach w art. 22 („Koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów”).

Powołane ogólne założenia przyjmowane przez ustawę o odpadach, jako właśnie założenia ogólne dotyczą wszelkiego rodzaju odpadów, czyli biorąc pod uwagę najbardziej podstawowy z punktu widzenia źródła pochodzenia odpadów ich podział, zarówno odpadów gospodarczych, czyli powstających w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak i odpadów komunalnych, wytwarzanych w związku z zaspokajaniem potrzeb bytowych przez osoby fizyczne<sup>6</sup>. Odpowiednie regulacje prawne (przepisy szczegółowe) określają zasady postępowania z każdym rodzajem odpadów, różnicując podmiotowy zakres odpowiednich obowiązków – generalne założenia postępowania są jednak ustalane po prostu dla odpadów, czyli każdego ich rodzaju, właśnie w powoływanej ustawie o odpadach. W odniesieniu natomiast do odpadów komunalnych aktem szczegółowym jest ustawa u.p.cz., podkreślająca w art. 1 ust. 2 ścisłe powiązanie jej postanowień z ogólnymi przepisami ustawy o odpadach. W takim razie uznać należy w sposób jednoznaczny, iż z punktu widzenia wskazywanych przepisów ustawy o odpadach wytwórca odpadów komunalnych odpowiada za zagospodarowanie tych odpadów, a w szczególności powinien partycypować w kosztach zagospodarowania wytworzonych przez siebie odpadów.

Wskazane generalne założenia odpowiedzialności wytwórcy za zagospodarowanie wytworzonych odpadów w odniesieniu do wytwórców odpadów komunalnych nie

<sup>4</sup> Co w sposób ogólny statuują przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013 poz. 21 ze zm.; dalej powoływana jako ustawa o odpadach), w szczególności art. 27 ust. 1 i kolejne

<sup>5</sup> W szczególności powołanej wyżej ustawy o odpadach.

<sup>6</sup> Działające zarówno w ramach gospodarstwa domowego, jak i zaspokajające swoje potrzeby poza gospodarstwem domowym, w związku z działalnością innych podmiotów – zob. definicję odpadów komunalnych w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach.

mogą być egzekwowane w sposób dosłowny, indywidualne działania podejmowane w tym względzie przez poszczególnych wytwórców nie mogą w sposób racjonalny realizować celów współczesnej gospodarki odpadami. Regułą jest wobec powyższego konstruowanie systemów postępowania z odpadami w ramach pewnych zbiorowości, najczęściej wspólnot lokalnych. Taką drogą poszły rozwiązania wprowadzone od 1 stycznia 2012 r. i wdrażane od połowy roku 2013, zakładające swego rodzaju odpowiedzialność zbiorową – za powstałe odpady komunalne ma odpowiadać wspólnota lokalna (wspólnota mieszkańców) w postaci gminy, to gmina jest odpowiedzialna za realizowanie celów gospodarowania odpadami i wykonanie obowiązku zagospodarowania takich odpadów, obciążającego każdego z jej mieszkańców, czyli każdego członka wspólnoty samorządowej. Wykonanie zadań zapewniających zgodne z prawem zagospodarowanie odpadów oczywiście kosztuje, koszty te mają być ponoszone przez gminę, a więc przez jej mieszkańców, zaś mieszkańcy mają te koszty ponosić poprzez obowiązek uiszczania opłat za odebranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Wysokość opłat jest określana w sposób w pewnym zakresie uśredniony, zaś obowiązek poniesienia ma charakter publicznoprawny (opłaty są należnością publicznoprawną, ale nie podatkiem). Teoretyczna podstawa do obciążenia mieszkańców takimi opłatami wydaje się więc być dość oczywistą i oczywistym wydaje się być także założenie, że środki pochodzące z tego rodzaju obciążeń finansowych powinny być przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów realizacji szeroko rozumianego zadania zagospodarowania odpadów.

Taki właśnie system przyjęły przepisy wprowadzone nowelizacją z 2011 r. do ustawy u.p.cz., jest to system zakładający pojawienie się nowego obciążenia finansowego w stosunku do mieszkańców gminy, obciążenia jednak uzasadnionego powszechnym obowiązkiem ochrony środowiska z art. 86 Konstytucji. Utrzymując odwołanie do wskazanego obowiązku i konstrukcję zakładającą „zbiorową” odpowiedzialność za odpady można naturalnie wskazać i inne sposoby pokrywania przez gminę pojawiających się z tego tytułu kosztów, w grę mogłoby bowiem wchodzić dla przykładu finansowanie takiego zadania z przychodów ogólnych. Rozwiązanie takie wydaje się być jednak mniej korzystne, bowiem dla mieszkańców nie jest wówczas w sposób jasny widoczne powiązanie kosztów zagospodarowania odpadów z ponoszonymi przez nich ciężarami finansowymi, zaś koszty takie, w pewnej przynajmniej mierze, zależą od określonych zachowań mieszkańców (np. prowadzenia selektywnej zbiórki określonych frakcji odpadów) – prawidłowe zachowania mogą wpływać na poziom ponoszonych ciężarów. W tym drugim modelu finansowania nie jest także w ten sposób widoczna odpowiedzialność mieszkańca jako wytwórcy odpadów komunalnych za zagospodarowanie tychże odpadów, zmniejsza się więc także możliwość wpływania na poziom świadomości mieszkańców.

Indywidualizacja kosztów jest również możliwa w sytuacji, w której mieszkaniec ponosi opłatę za odebranie od niego odpadów przez wyspecjalizowaną firmę a opłata ma charakter cywilnoprawny, jest poniesieniem kosztów za wykonanie pewnej usługi. Jest to system funkcjonujący w Polsce do czasu wprowadzenia wskazanych



zmian, utrzymany także i nowelizacją dla tzw. nieruchomości niezamieszkałych, co do których rada gminy nie zdecydowała się na objęcie ich nowym systemem. System pozwala teoretycznie na najdalej idące dopasowanie wysokości ponoszonych kosztów do ilości wytwarzanych odpadów, jednak jest mocno kłopotliwy w nadzorze, wymaga indywidualnego sprawdzania zarówno wytwórców, jak i firm odbierających odpady, sprawdzania zarówno co do wypełnienia samego obowiązku zawarcia umowy, jak i właściwego określenia ilości odebranych odpadów (system wręcz zachęca wytwórców do ograniczania tej ilości poprzez pozbywanie się odpadów poza systemem, co jest naturalnie także powiązane ze stopniem świadomości ekologicznej wytwórców). Wprowadzenie tego typu prywatnoprawnych opłat jest możliwe również i w systemie, w którym odpowiedzialność za zagospodarowanie odpadów ponosi gmina, mieszkańcy zawieraliby wówczas odpowiednią umowę z gminą. Indywidualizacja wysokości opłaty (powiązanie jej z faktyczną ilością wytwarzanych odpadów) wydaje się jednak i w takiej sytuacji mocno problematyczna (brak możliwości powszechnego ustalania i nadzorowania rzeczywistej ilości wytwarzanych odpadów), obowiązek zawarcia umowy musiałby mieć charakter publicznoprawny (egzekucja obowiązku w takim razie w drodze administracyjnoprawnej), ale egzekucja należnych opłat już w systemie prywatnoprawnym. System wydaje się więc być zbyt skomplikowanym dla praktycznego jego funkcjonowania i egzekwowania.

Podniesione względny przemawiają więc za koncepcją systemu opłatowego wprowadzonego do ustawy u.p.cz., w praktycznym wymiarze od lipca 2013 r. jako systemu opartego na opłatach publicznoprawnych. Ustawodawca założył, że obowiązek ten będzie powiązany z tzw. gminnym systemem postępowania z odpadami komunalnymi, gdzie gmina ponosi odpowiedzialność za zorganizowanie odbioru odpadów z nieruchomości, skierowanie tychże odpadów do systemów ich zagospodarowania oraz samo zagospodarowanie spełniające wymagania określone prawem (co do jakości i efektów, w tym ostatnim zakresie w szczególności obowiązek osiągania poziomów odzysku<sup>7</sup>). Koszty funkcjonowania takiego systemu mają być pokrywane ze środków pochodzących z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, opłat o charakterze publicznoprawnym (choć przepisy ustawy w sposób jednoznaczny takiego statusu tym opłatom nie nadały). Ustawa wskazała także w sposób zamknięty rodzaje kosztów, jakie gmina może pokrywać ze środków uzyskanych z opłat (art. 6r ust. 2). Te ostatnie założenia także spotkały się z pewną krytyką podnoszącą zbyt restrykcyjne ustalenie zakresu kosztów, tym samym brak możliwości finansowania pewnych działań niewymienionych w wykazie w sposób wyraźny (np. wydatków na działania informacyjne i edukacyjne).

Określono także do wyboru przez gminę kilka podstaw do ustalenia stawek opłat, wprowadzono obowiązek złożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji, w oparciu o którą i w której treści miałaby być ustalona należna opłata, założono ad-

<sup>7</sup> Zob. więcej na temat tych systemów i obowiązków obciążających w ich ramach poszczególne podmioty: (red.) M. Górski, K. Nowacki, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Kolonia Ltd., Wrocław 2012.

ministracyjną egzekucję należności z tytułu opłat (w trybie Ordynacji podatkowej). W dość ogólny sposób odniósł się ustawodawca do kwestii kryteriów różnicowania wysokości opłat (określenia wysokości stawki), na co m.in. zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z listopada 2013 r. Trybunał uznał bowiem, że art. 6k ust. 1 i 2 ustawy u.p.c.z. w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Trybunał zakwestionował zgodność z Konstytucją także kilku innych przepisów, związanych z kwestiami wprowadzania zwolnień przedmiotowych oraz ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości. Moim zdaniem szczególnie istotny jest pierwszy z zarzutów, który jednak nie powinien być odczytywany jako przede wszystkim wskazanie, że w ustawie brak widełek (w szczególności górnych) dla ustanawiania wysokości opłaty, ale raczej jako zarzut braku wystarczających i jednoznacznych zasad ustalania tej wysokości, a więc pozostawienia gminom nadmiernej swobody w kształtowaniu wysokości opłaty, a tym samym braku kryteriów dla kontroli wysokości przyjętej stawki opłaty. Wydaje się to istotne także i z tego względu, że stawki opłat mają w gruncie rzeczy charakter ryczałtowy, nie odzwierciedlają w sposób bezpośredni indywidualnej ilości wytwarzanych odpadów. Równocześnie jednak idea wprowadzenia instrumentu o takim właśnie charakterze, dla ustanowionego systemu o podstawowym znaczeniu, została uznana i przyjęta, jest rzeczą niewątpliwą, że gmina na wykonywanie obciążających ją zadań środki posiadać musi, zaś środki te powinny odzwierciedlać odpowiedzialność wytwórców odpadów za powodowane przez nich uciążliwości dla środowiska.

Stwierdzone braki i niejasności obowiązujących konstrukcji prawnych i uznanie, że co do zasady wprowadzony instrument powinien zostać utrzymany, skłaniają do podjęcia próby zaproponowania zmian i uzupełnień do dotychczasowych regulacji. Warto podkreślić, że chodzi właśnie o pewne uzupełnienia i doprecyzowania utrzymujące te elementy, co do których można uznać, że skonstruowane zostały poprawnie, a więc ideą koncepcji nie jest kolejna gruntowna przebudowa i zmiana przepisów. Opłata powinna mieć status należności publicznoprawnej, ustanowionej ustawą i wdrażanej uchwałą rady gminy. Głównym celem proponowanych zmian jest dookreślenie podstaw ustalania wysokości opłaty w oparciu o założenie, że opłata powinna służyć uzyskaniu środków pozwalających na pokrycie wszystkich niezbędnych kosztów funkcjonowania systemu, a więc powinna być oparta na formule kosztowej. Ustalenie takich kosztów w sposób jednoznaczny jest naturalnie możliwe dopiero po ich poniesieniu, wobec czego opłata oparta na kosztach poniesionych byłaby niewątpliwie opłatą, co do której byłoby możliwe bardzo precyzyjne określenie jej wysokości, jednak konstrukcja opłaty zakłada, że ma ona pokrywać przyszłe wydatki. Wobec powyższego w konstrukcji tej należałoby przewidzieć pewien zakres swobody, umożliwiającej ujęcie w wysokości ustanawianej opłaty potencjalne, uzasadnione zmiany kosztów zagospodarowania odpadów. Przyjąć także należałoby, że nieuzasadnionym jest dopuszczenie do nadmiernej ingerencji w tak ustaloną wysokość proponowa-

nej stawki opłaty ze względów politycznych w trakcie przyjmowania odpowiedniej uchwały rady.

W konsekwencji proponowaną koncepcję można byłoby spróbować zamknąć w następujących punktach:

1. Opłata ma mieć w sposób wyraźny określony charakter daniny publicznej<sup>8</sup>, ustanawianej przez radę gminy w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Wykonywanie obowiązków związanych z ustalaniem stawek opłat oraz rozliczaniem kosztów funkcjonowania systemu pozostaje pod nadzorem regionalnych izb obrachunkowych (r.i.o.);
2. Opłata ma służyć pozyskaniu przez gminę środków pozwalających na pokrycie wszystkich ustawowo określonych kosztów związanych z odebraniem z nieruchomości i zagospodarowaniem odpadów komunalnych; dotyczy nieruchomości „zamieszkałych”<sup>9</sup> oraz „niezamieszkałych”<sup>10</sup>, tych drugich o ile rada gminy objęła je takim systemem na podstawie art. 6c ust. 2 ustawy u.p.cz.;
3. Stawka opłaty wynika z wyliczenia rzeczywistych kosztów funkcjonowania systemu i wynika z ustalenia, jaka wysokość indywidualnej stawki opłaty, w zależności od przyjętej przez gminę podstawy jej naliczania i ilości możliwych do pozyskania indywidualnych stawek, pozwoli na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu;
4. Utrzymane są obowiązujące w aktualnych przepisach podstawy materialne ustalania opłaty (art. 6j<sup>11</sup>);
5. Koszty funkcjonowania systemu obliczane są dla zakończonego roku kalendarzowego, koszty na rok kolejny następujący po roku, w którym dokonano rozliczenia (i wynikająca z takiego rozliczenia opłata), są prognozą opartą na kosztach roku rozliczanego i równocześnie ostatecznym rozliczeniem tegoż roku; rozliczenie następuje więc z „przeskokiem” – np. koszty roku 2014 są podstawą do ustalenia kosztów na 2016 r. i są w tymże roku ostatecznie rozliczane za pomocą proponowanej konstrukcji kosztów całkowitych systemu;
6. Rozliczenia kosztów danego roku dokonuje wójt w terminie do końca I kwartału roku następnego przedstawiając je wraz ze sprawozdaniem

<sup>8</sup> O której mówi art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2013 r. poz. 885 ze zm.).

<sup>9</sup> Według art. 6c ust. 1 ustawy u.p.cz. nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy; nawiasem mówiąc są to określenia także wymagające doprecyzowania w przypadku wprowadzania zmian porządkujących do ustawy.

<sup>10</sup> Ustawa używa tego pojęcia na określenie nieruchomości, których właściciele z mocy samej ustawy nie są obejmowani nowym systemem, a więc i analizowanych obowiązkiem opłatowym – art. 6c ust. 2.

<sup>11</sup> Chodzi o wyliczenie opłaty w oparciu o ilość mieszkańców nieruchomości lub ilość zużytej wody, lub powierzchnię lokalu czy też w odniesieniu do gospodarstw domowych.

- (art. 9q) marszałkowi i wojewódzkiemu inspektorowi. Oba organy mają obowiązek dokonać weryfikacji sprawozdania w ciągu II kwartału i przekazać taką weryfikację wójtowi. Wójt w ciągu kolejnego miesiąca przedstawia rozliczenie kosztów, sprawozdanie i weryfikację, wraz z propozycją stawki opłaty, regionalnej izbie obrachunkowej, która sporządza opinię w ciągu miesiąca. Do końca III kwartału wójt przedstawia dokumentację radzie i ma obowiązek podania rozliczenia i opinii do publicznej wiadomości. Rada ma obowiązek uchwalić stawki opłat na następny rok na miesiąc przed końcem IV kwartału. Rada może uchwalić stawki niższe tylko pod warunkiem wskazania źródeł pokrycia niedoboru;
7. Deklaracje składane przez właścicieli nieruchomości (ewentualnie – mieszkańców) dotyczą wyłącznie okoliczności, mających wpływ na ustalenie wysokości opłaty w zależności od przyjętej w gminie materialnej podstawy opłaty (ilości osób zamieszkałych na nieruchomości, ilości zużytej wody itd.). Obowiązek przedłożenia nowej deklaracji powstaje na koniec roku kalendarzowego, o ile zmieniły się wielkości w niej wskazane. Wysokość należnej opłaty ustalana jest przez organy gminy w oparciu o deklarację i ustalone przez gminę stawki w drodze decyzji o wymiarze opłaty. Weryfikuje prawidłowość wyliczenia podstawy stawki urząd gminy.
  8. Do rozważenia – sposób ustalania ilości osób zamieszkałych na nieruchomości (w przypadku tzw. opłaty pogłównej);
  9. Za mieszkańca gminy uznaje się osobę pozostającą w gospodarstwie domowym, prowadzonym w samodzielnym lokalu mieszkalnym znajdującym się na terenie gminy. Gospodarstwo domowe – osoba lub zespół osób mieszkających w tym samym samodzielnym lokalu mieszkalnym i wspólnie utrzymujących się. Obowiązek ponoszenia opłaty pojawia się od następnego miesiąca po miesiącu, w którym osoba fizyczna stała się mieszkańcem gminy a kończy z upływem miesiąca, w którym mieszkańcem przestała być;
  10. W odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych (objętych uchwałą z art. 6c ust. 2) obowiązek opłatowy pojawia się z chwilą rozpoczęcia na nieruchomości działalności, w związku z którą wytwarzane są odpady komunalne, kończy z chwilą zakończenia takiej działalności. Deklaracja wnoszona jest w tych samych terminach, dotyczy prognozowanej ilości wytwarzanych odpadów komunalnych;
  11. Do rozważenia – upraszcza konstrukcję systemu przyjęcie założenia, że za wniesienie opłaty odpowiadają solidarnie osoby prowadzące wspólne gospodarstwo domowe; osoby te przedkładają również deklarację o podstawie wysokości opłaty;
  12. Ustalenie poziomu kosztów bierze pod uwagę założenia koniecznego uzupełnienia ustawy u.p.cz. o przepisy dotyczące odpowiedzialności gminy zarówno za odbiór, jak i zagospodarowanie odpadów, wskazywanie

przez gminę miejsc zagospodarowania (przetwarzania wstępnego i ostatecznego), pokrywanie przez gminę kosztów odbioru i zagospodarowania wszystkich odpadów odebranych z nieruchomości oraz zebranych w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych (p.s.z.o.k.);

13. Koszty funkcjonowania systemu (KFS) w skali całej gminy w danym roku obejmują:

- koszty odbioru odpadów z nieruchomości i ich transportu do miejsc przetwarzania, ustalone według umów zawartych z podmiotami świadczącymi usługi odbioru i wywozu odpadów i wystawionych faktur, w tym koszty ewentualnego dostarczania pojemników i utrzymania ich we właściwym stanie (o ile gmina to wprowadziła uchwałą), określone dalej skrótem (KO);
- koszty zagospodarowania odpadów, ustalone według kosztów poniesionych przez gminę za przyjęcie odpadów przekazanych do przetworzenia wstępnego oraz ostatecznego odzysku bądź unieszkodliwienia, ustalenie dokonywane jest na podstawie wystawionych faktur (KZ);
- koszty zorganizowania i funkcjonowania p.s.z.o.k., w tym odbioru z takich punktów i transportu do miejsc przetwarzania (ewentualnie – koszty inwestycyjne p.s.z.o.k. mogą być rozliczane w okresach np. 5-letnich) (KSZ);
- koszty administracyjne systemu (koszty obsługi systemu – koszty osobowe dotyczące stanowisk pracy związanych z obsługą systemu, koszty prowadzenia działań kontrolnych, koszty egzekucji należności, koszty działalności informacyjnej i edukacyjnej) (KA); do rozważenia kwestia ewentualnego upoważnienia dla ministra do określenia elementów kosztów administracyjnych systemu i sposobu ich ustalania;
- wysokość udzielonych ulg w opłatach, zwolnień i dopłat (KU),
- należności nieregularne (wysokość należnych i nieściągniętych opłat w danym roku); ewentualnie do rozważenia ograniczenie wysokości tej pozycji, np. do 20% sumy pozostałych kosztów (KNN);
- ewentualna nadwyżka środków zebranych z opłat nad poniesionymi kosztami (KN).

Tak więc w ogólnym ujęciu:  $KFS = KO + KZ + KSZ + KA + KU + KNN - KN$

14. Ustalone w takim ujęciu, z uwzględnieniem przygotowanego przez wójta sprawozdania (art. 9q), koszty ubiegłoroczne funkcjonowania systemu są podstawą do przygotowania prognozy wysokości kosztów na następny rok, przy czym ta prognoza nie może być wyższa bądź niższa niż o 10% KFS, wymaga uzasadnienia przyczyn; za zgodą r.i.o. może to być więcej niż 10%, konieczne uzasadnienie przyczyn;

15. Przy wprowadzeniu proponowanego systemu niezbędne będą okresy przejściowe – system w nowej wersji, co do ustalenia opłat, może w pełni zacząć funkcjonować po upływie co najmniej roku od daty wejścia w życie.

Przykład – system wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2015 r., rozliczenie kosztów roku 2014 dokonywane w ciągu roku 2015, nowe stawki zaczynają obowiązywać od 2016 r.

Podstawowa zaleta proponowanego systemu to znacznie precyzyjniejsze określenie zasad ustalania kosztów funkcjonowania systemu, a w oparciu o te koszty wysokości opłat obciążających mieszkańców, eliminacja dowolności w ustalaniu poziomu tych opłat, publiczna kontrola nad podstawami do ich ustalenia. Główna trudność w efektywnym funkcjonowaniu to z kolei konieczność wyegzekwowania od gmin realizacji obowiązku zapewnienia pełnego i zgodnego z prawem zagospodarowania odpadów komunalnych powstających na terenie gminy, prawidłowego zorganizowania systemu. Konieczne byłoby także wprowadzenie innych sygnalizowanych zmian proponowanych we wcześniejszych opracowaniach<sup>12</sup> (w tym w szczególności weryfikacja systemu regionalnych instalacji, zapewnienie ich pełnej zgodności z prawem – co do wyposażenia i sposobu działania).

---

<sup>12</sup> Zob. cykl artykułów autora w „Przeglądzie Komunalnym” w latach 2012 i 2013.



KAROLINA KARPUS

## **„Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawa prawa o odpadach**

### **1. Uwagi wstępne**

„Rozszerzona odpowiedzialność producenta”<sup>1</sup> jest definiowana jako rodzaj modelowego podejścia w ochronie środowiska wyznaczającego sposób postępowania z rzeczą (produktem), stanowiącym wytwór działalności człowieka. Istotą tej koncepcji jest obciążenie podmiotu wytwarzającego rzecz odpowiedzialnością za ten produkt we wszystkich fazach cyklu jego życia, a w szczególności w fazie, gdy staje się on odpadem<sup>2</sup>. W ramach tej koncepcji producent rzeczy w fazie gospodarki odpadami odpowiada za prawidłową realizację czynności zbiórki oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadu. Celem opracowania jest w pierwszej kolejności przedstawienie modelu „rozszerzonej odpowiedzialności producenta” w połączeniu z analizą dotyczącą skali i sposobu wdrożenia tej koncepcji w unijnym i polskim prawie o odpadach.

---

<sup>1</sup> Dalej cyt.: ROP.

<sup>2</sup> S. Fehm, *From iPod to e-Waste: Building a Successful Framework for Extended Producer Responsibility in the United States*, „Public Contract Law Journal” 41 (2011-2012), s. 173-192; P. Pak, *Haste Makes E-Waste: A Comparative Analysis of How the United State Should Approach the Growing E-Waste Threat*, „Cardozo Journal of International and Comparative Law” 16 (2008), s. 241-278; H. McCrea, *Germany's Take-Back Approach to Waste Management: Is There a Legal Basis for Adoption in the United States*, „Georgetown International Environmental Law Review” 23 (2010-2011), s. 513-529; N. Sachs, *Planning the Funeral at the Birth: Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States*, „Harvard Environmental Law Review”, 2006, Vol. 30, Issue 1, s. 51-98; M. Short, *Taking Back the Trash: Comparing European Extended Producer Responsibility and Take-Back Liability to U.S. Environmental Policy and Attitudes*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law”, Oct 2004, Vol. 37, Issue 4, s. 1217-1254; H.-H. Wu, *Legal Development in Sustainable Solid Waste Management Law and Policy in Taiwan: Lessons from Comparative Analysis between EU and U.S.*, „National Taiwan University Law Review” 6 (2011), s. 461-494.



Następnie w oparciu o te ustalenia sformułowane zostaną wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Koncepcja „rozszerzonej odpowiedzialności producenta” za rzecz stanowi zagadnienie badawcze o charakterze interdyscyplinarnym, obejmujące obok aspektu prawnego, również płaszczyznę ekonomiczną i finansową, a nawet do pewnego stopnia – socjologiczną. Celem opracowania jest przede wszystkim analiza tego, w jaki sposób prawodawca unijny, jak i ustawodawca polski, przekładają modelowe elementy wypracowane w ramach koncepcji ROP na język norm prawnych. Próbuje określić przedmiotowy zakres tej analizy wskazać w pierwszej kolejności na prawo ochrony środowiska, w tym przede wszystkim na jego wewnętrzny dział, jakim jest prawo o odpadach. Zauważyć jednak można, że z uwagi na wielowątkowy charakter koncepcji ROP jednoznaczne rozgraniczenie przedmiotu badań nie jest w pełni możliwe. Dostrzec bowiem trzeba, z uwagi na relację gospodarka-środowisko, liczne przejawy oddziaływania koncepcji ROP na inne części prawa, w tym zwłaszcza – prawo działalności gospodarczej, prawo konkurencji oraz prawo ochrony konsumentów.

Ustalenie w ten sposób obszaru badawczego należy połączyć ze wstępnym omówieniem podstawowych pojęć, ułatwiających opis wyników przeprowadzonych ustaleń. W ramach koncepcji ROP do takich pojęć zaliczyć należy zwłaszcza takie określenia, jak: „rzecz”, „producent” i „odpad”. Prawo ochrony środowiska cechuje się autonomią pojęciową, zbliżoną do tej występującej w prawie podatkowym. Z tego względu terminom języka prawnego i języka prawniczego nadawany jest odrębny, charakterystyczny tylko dla prawa ochrony środowiska *definiens*.

W tym aspekcie należy więc zaznaczyć, że dla celów omawiania koncepcji ROP pojęcie „rzecz” należy rozpatrywać w aspekcie materialnym, zawężonym co do rzeczy ruchomych (przy czym stan skupienia tej materii ma drugoplanowe znaczenie). W ramach koncepcji ROP za synonimy słowa „rzecz” mogą być uznane określenia „produkt”, „towar”, „wyrób”, „twór”<sup>3</sup>. Jednakże, dla sporządzenia jednolitego opisu omawianego zagadnienia, posłużyć należy się określeniem „rzecz”. Podobnie przedstawia się sprawa w odniesieniu do pojęcia „producent”, które w koncepcji ROP służy wyznaczeniu podmiotu zobowiązanego do wykonywania określonych czynności prawnych względem „rzeczy”, a także ponoszącego odpowiedzialność prawną z tego tytułu. Wstępnie należy więc wyjaśnić, że stanowi ono w istocie określenie

<sup>3</sup> Dla celów porównawczych można w tym aspekcie wskazać na ustawę z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz.U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2275 ze zm.). W art. 3 pkt 1 tej ustawy ustawodawca w szeroki sposób definiuje „produkt” jako „rzecz ruchomą nową lub używaną, jak i naprawianą lub regenerowaną przeznaczoną do użytku konsumentów lub, co do której istnieje prawdopodobieństwo, że może być używana przez konsumentów, nawet jeżeli nie była dla nich przeznaczona, dostarczaną lub udostępnianą przez producenta lub dystrybutora, zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, w tym również w ramach świadczenia usługi; produktem nie jest rzecz używana dostarczana jako antyk, albo jako rzecz wymagająca naprawy lub regeneracji przed użyciem, o ile dostarczający powiadomił konsumenta o tych właściwościach rzeczy”.

zbiorcze dla całej grupy podmiotów, które pojawiają się w poszczególnych fazach życia rzeczy (projektowania, wykonania, wprowadzenia do obrotu). Dodatkowym elementem charakterystycznym jest ich status profesjonalistów, w odróżnieniu od innych podmiotów korzystających z „rzeczy”, jakimi są „ostateczni posiadacze”, „finałni konsumenci”.

Pojęcie „rzeczy” pozostaje w bezpośrednim związku z określeniem „odpad”, co również związane jest z fazami jej cyklu życia<sup>4</sup>. W pozaprawnym więc aspekcie dany przedmiot opisywany jest za pomocą słowa „rzecz” w tzw. fazie pierwotnej użyteczności. Z chwilą, gdy rzecz nie posiada już przymiotu „pierwotnej użyteczności”, co podlega ocenie z punktu widzenia jej posiadacza (jest uszkodzona, zniszczona, czy też po prostu jest już niechciana przez posiadacza), staje się ona „odpadem”. W prawie o odpadach ustawodawca polski wprowadził definicję ustawową tego pojęcia, w myśl której „odpad” to „każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany” (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>5</sup>). W definicji tej ujęty został więc niezbędny zakres elastyczności, konieczny przy podejmowaniu oceny co do kwalifikacji przedmiotu z uwagi na aktualną fazę jego cyklu, w której się znajduje. Zakwalifikowanie rzeczy jako odpadu z prawnego punktu widzenia oznacza poddanie jej reżimowi prawa o odpadach, którego celem podstawowym jest stała kontrola postępowania z odpadami pod kątem bezpieczeństwa dla środowiska oraz życia i zdrowia człowieka. Sprawowanie tej kontroli przez władzę publiczną wymaga wprowadzenia szerokiego i zamkniętego systemu postępowania z różnymi strumieniami odpadów. Koncepcja ROP w swoich podstawowych założeniach ma właśnie ułatwiać osiągnięcie tego celu.

## 2. Odpady jako zasób w gospodarce w świetle unijnej polityki ochrony środowiska

Koncepcja ROP pozostaje w bezpośrednim związku z promowanym w duchu zasady zrównoważonego rozwoju krytycznym podejściem do konsumpcyjnego stylu życia współczesnych społeczeństw<sup>6</sup>. Z jednej strony rozwój nowoczesnych technologii,

<sup>4</sup> Ustawodawca polski posłużył się pojęciem „cyklu życia produktu” w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity, dalej: t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.). W myśl art. 2 pkt 1a tej ustawy „cykl życia produktu” to „wszelkie możliwe kolejne fazy istnienia danego produktu, to jest: badanie, rozwój, projektowanie przemysłowe, produkcję, naprawę, modernizację, zmianę, utrzymanie, logistykę, szkolenie, testowanie, wycofanie i usuwanie”.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 21, dalej cyt.: ustawa o odpadach.

<sup>6</sup> J. Salzman, *Sustainable Consumption and the Law*, „Environmental Law” 27 (1997), s. 1243-12-93; N.C. Kibert, *Extended Producer Responsibility: A Tool for Achieving Sustainable Development*, „Journal of Land Use and Environmental Law” 19 (2003-2004), s. 503-523; C.K. Lin, L. Yan, A.N. Davis, *Globalization, Extended Producer Responsibility and the Problem of Discarded Computers in China: An Exploratory Proposal for Environmental Protection*, „Georgetown International Environmental Law Review” 14 (2001-2002), s. 525-576; D. F. Cavers, *Proper Law of Producer's Liability*, „International

materiałów, produktów, a z drugiej oczywista chęć zysku przedsiębiorców wynikająca z prostego pomysłu – stałego zwiększania sprzedaży – prowadzą do kształtowania postaw konsumenckich, określanych w ogólny sposób jako „społeczeństwo używających rzeczy jednorazowego użytku”. Wymuszany tymi czynnikami stosunkowo krótki cykl życia rzeczy skutkuje, z punktu widzenia ochrony środowiska kształtowanej w duchu zasady zrównoważonego rozwoju, szeregiem problemów, które w największym stopniu ulegają nasileniu w przypadku państw niemających rozwiniętego i efektywnego prawa o odpadach. Można tu wskazać takie najważniejsze kwestie, jak: a) zużycie surowców pierwotnych w produkcji gospodarczej w skali większej niż rzeczywiście potrzebna; b) rezygnacja z surowców wtórnych, możliwych do odzyskania z rzeczy zużytych; c) trudności w zagospodarowaniu odpadów, powstających w ilości większej niż rzeczywiście konieczna (w aspekcie przestrzennym oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia człowieka oraz ochrony środowiska). W ramach polityki ochrony środowiska proponowanym rozwiązaniem, mającym na celu odwrócenie tych niepożądanych tendencji w gospodarce, jest koncepcja „wielokrotnego użytku” rzeczy, którą na poziomie Unii Europejskiej wdraża się jako tzw. „zintegrowaną politykę produktową” (IPP – *Integrated Product Policy*)<sup>7</sup>. Głównym jej założeniem jest oddziaływanie na gospodarkę w taki sposób, by nastąpiło stopniowe przekształcenie jej tradycyjnego modelu w gospodarkę „obiegową”, opartą na wykorzystaniu odpadów jako zasobu.

Sposób postrzegania odpadów jako zasobu gospodarczego przedstawić można poprzez odwołanie się do dwóch aktów wyznaczających obecnie ramy unijnej polityki ochrony środowiska w tym aspekcie:

- przyjętego w 2011 r. „Planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”<sup>8</sup>;
- oraz nowego 7 Programu działań w zakresie środowiska Unii Europejskiej do 2020 r.: „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”<sup>9</sup>.

---

and Comparative Law Quarterly” 26 (1977), s. 703-733; D. Lawrence, R. Lee, *Talking 'Bout My Generation: The Remediation Liability of Waste Producers*, “Environmental Law Review” 8 (2006), s. 93-112; R.G. Lee, *Marketing Products under the Extended Producer Responsibility Framework: A Battery of Issues*, “Review of European Community and International Environmental Law”, 2008, Vol. 17, Issue 3, s. 300-307.

<sup>7</sup> Zob. m.in.: Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Zintegrowana polityka produktowa – podejście oparte na cyklu życia produktów w środowisku”, Bruksela 18.6.2003, COM(2003)302 final, nr CELEX 52003DC0302, <http://eur-lex.europa.eu>; Zalecenie Komisji z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie stosowania wspólnych metod pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji oraz informowania o niej (2013/179/UE), Dz.Urz. UE L 124 z 4.05.2013, s. 1.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”, Bruksela – dnia 20.9.2011, KOM(2011) 571 wersja ostateczna, numer CELEX: 52011DC0571, <http://eur-lex.europa.eu>; dalej cyt.: Plan działania.

<sup>9</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia

W „Planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy” ujęto deklarację, zgodnie z którą:

(...) Do 2050 r. gospodarka UE rozwija się przestrzegając ograniczeń dostępności zasobów, nie przekraczając poziomów krytycznych dla planety, przyczyniając się tym samym do globalnego przekształcenia gospodarczego. Nasza gospodarka jest konkurencyjna, sprzyja włączeniu społecznemu i zapewnia wysoki poziom życia przy dużo mniejszym wpływie na środowisko. Prowadzona jest zrównoważona gospodarka wszystkich zasobów, od surowców po energię, wodę, powietrze, grunty i glebę.<sup>10</sup>

W „Planie działania” zidentyfikowane zostały przy tym główne płaszczyzny procesu przekształcania gospodarki „tradycyjnej” w gospodarkę „zasobową”: a) zrównoważona produkcja i konsumpcja (udoskonalanie produkcji i zmiana struktur konsumpcji; poprawa efektywności produkcji); b) przekształcenie odpadów w zasoby; c) wspieranie badań i innowacji; d) dotacje mające szkodliwe skutki dla środowiska i określenia właściwej ceny (stopniowe wycofywanie nieefektywnych dotacji; określenie właściwej ceny i reorientacja opodatkowania)<sup>11</sup>.

Natomiast już w ścisłym nawiązaniu do zagadnienia traktowania odpadów jako zasobu wyznaczono w „Planie działania” główny etap postępowania umożliwiający osiągnięcie w przyszłości następującego efektu:

(...) Do 2020 r. zaczyna się gospodarować odpadami jako zasobem. Ilości odpadów wytwarzanych w przeliczeniu na jednego mieszkańca bezwzględnie maleją. Recykling i ponowne wykorzystanie odpadów są dla sektora publicznego i prywatnego atrakcyjnymi ekonomicznie opcjami ze względu na szeroko rozpowszechnioną selektywną zbiórkę i rozwój sprawnie funkcjonujących rynków wtórnych surowców. Więcej surowców, w tym surowców o znaczącym wpływie na środowisko i surowców krytycznych, pochodzi z recyklingu. W pełni wdrożono przepisy dotyczące odpadów. Wyeliminowano nielegalne przemieszczanie odpadów. Odzyskiwanie energii ogranicza się do materiałów niepodlegających recyklingowi, składowiska są w zasadzie wyeliminowane i zapewniony jest recykling wysokiej jakości.<sup>12</sup>

Z kolei w art. 2 ust. 1 pkt b nowego 7EAP, obowiązującego od stycznia 2014 r., prawodawca unijny ujął jako cel priorytetowy polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej na lata 2014–2020 zamierzenie, jakim jest „przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną”, przy czym w aspekcie odpadów ma miejsce w 7EAP odwołanie do „Planu działania” z 2011 r. W ocenie prawodawcy unijnego dla osiągnięcia w przewidzianej perspektywie w skali całej UE efektu, jakim jest traktowania odpadów jako zasobu w gospodarce wymagane jest:

---

z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz.Urz. UE L 354 z 28.12.2013, s. 171-200; dalej cyt.: 7EAP (ang. *Seventh Environment Action Programme*).

<sup>10</sup> „Plan działania”, s. 3.

<sup>11</sup> „Plan działania”, s. 5-13.

<sup>12</sup> „Plan działania”, s. 9.

(...) Znacznie bardziej systematyczne stosowanie w całej Unii instrumentów rynkowych i innych środków nagradzających zapobieganie powstawaniu odpadów, recykling i ponowne użycie, w tym zwiększonej odpowiedzialności producenta, a ponadto należy wspierać rozwój nietoksycznych cykli materiałowych. Bariery, na jakie natrafiają działania w zakresie recyklingu na rynku wewnętrznym Unii, powinny zostać usunięte, a istniejące cele w zakresie zapobiegania, ponownego użycia, recyklingu i odzysku oraz odchodzenia od składowania odpadów wymagają przeglądu, tak aby możliwe było przejście w kierunku „obiegowej” gospodarki kierującej się cyklem życia, w której obowiązuje zasada kaskadowego wykorzystania zasobów, a odpady resztkowe są niemal równe zeru.<sup>13</sup>

Z analizy 7EAP wynika, że urzeczywistnienie celu, jakim jest wykorzystanie odpadów jako zasobu w gospodarce do roku 2020 r. wymaga w ocenie prawodawcy unijnego w szczególności:

- pełnego wdrożenia unijnych przepisów dotyczących odpadów w całej Unii Europejskiej, opartego na surowym przestrzeganiu hierarchii odpadów oraz uwzględniającego różne rodzaje odpadów;
- podjęcia dodatkowych wysiłków zmierzających do ograniczenia produkcji odpadów na mieszkańca i produkcji odpadów w wartościach absolutnych;
- ograniczenia odzyskiwania energii do materiałów nienadających się do recyklingu;
- stopniowego zaprzestania składowania odpadów nadających się do recyklingu lub odzysku;
- zapewnienia recyklingu najwyższej jakości, jeśli wykorzystanie materiału pochodzącego z recyklingu nie prowadzi do ogólnych negatywnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzi;
- tworzenia rynków dla surowców wtórnych<sup>14</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że wskazane cele unijnej polityki ochrony środowiska w odniesieniu do traktowania odpadów jako zasobu realizowane mają być dwupłaszczyznowo: na poziomie unijnym i na poziomie państw członkowskich. W istocie więc cele unijnej polityki ochrony środowiska są jednocześnie celami krajowej polityki każdego państwa członkowskiego. Stąd też polski ustawodawca stoi aktualnie przed niezwykle poważnym zadaniem, jakim jest ich prawidłowe wdrożenie, w tym zwłaszcza w polskim prawie o odpadach.

Zauważyć należy, że koncepcja ROP została wymieniona w aktach unijnych jako jedna z podstawowych instytucji prawnych, służących osiągnięciu nowych celów prawa o odpadach czy też szerzej – polityki ochrony środowiska kształtowanej w duchu zasady zrównoważonego rozwoju<sup>15</sup>. Przydatność koncepcji ROP dla real-

<sup>13</sup> 7EAP, par. 40.

<sup>14</sup> 7EAP, par. 40.

<sup>15</sup> A. Ezroj, *Extended Producer Responsibility Programs in the European Union: In Search of the Optimal Legal Basis*, „Colorado Journal of International Environmental Law and Policy”, Winter 2009,

nego wykorzystania odpadów jako zasobu w gospodarce wynika z prostego faktu, jakim jest odpowiedzialność prawna z tytułu gospodarowania rzeczami/odpadami konkretnych grup podmiotów (przede wszystkim przedsiębiorców działających na rynku). Dotyczy to takich grup podmiotów, które władza publiczna jest w stanie kontrolować i obejmować w sposób efektywny reglamentacją prawną – w odróżnieniu od podmiotów funkcjonujących z natury rzeczy w znacznym rozproszeniu na rynku, kwalifikowanych jako tzw. ostateczni konsumenci.

Tak rozumiana odpowiedzialność prawna stanowi główny element konstrukcyjny instytucji prawnej, jaką jest ROP. Cecha ta pozwala przy tym prawodawcy unijnemu i prawodawcom państw członkowskich UE przy reglamentacji prawnej na przekroczenie granicy między etapami życia rzeczy – z jednej strony etapem obejmującym projektowanie, produkcję, wprowadzenie do obrotu i używanie rzeczy w jej pierwotnym przeznaczeniu, zaś z drugiej strony etapem utraty przez rzecz pierwotnej użyteczności (odpad poddawany właściwym czynnościom gospodarowania odpadami). Jednocześnie, istniejąca w ramach koncepcji ROP możliwość utworzenia zamkniętego łańcucha podmiotów odpowiedzialnych za postępowanie z rzeczą we wszystkich fazach jej życia, pozwala na sprawniejsze zarządzanie kreowanym w ten sposób systemem, w tym zwłaszcza na etapie gospodarowania odpadami. Między innymi dzięki realizacji koncepcji ROP postępowanie z rzeczami, będącymi już odpadami, można prowadzić przede wszystkim w kierunku ich wykorzystania jako zasobu (odzysk, w tym recykling), łącząc to z wysiłkiem zmierzającym do ograniczenia konieczności prowadzenia czynności unieszkodliwiania odpadów (zwłaszcza poprzez składowanie). Należy przy tym zasygnalizować, że analiza podstaw unijnej polityki ochrony środowiska w aspekcie traktowania odpadów jako zasobu w gospodarce prowadzi do wniosku, iż koncepcja ROP ma stanowić w ocenie prawodawcy unijnego nie tyle instytucję prawną części szczególnej prawa o odpadach (co ma już zresztą miejsce), lecz instytucję części ogólnej tego prawa. Innymi słowy ROP ma stanowić odpowiedź na pytanie o właściwe ukształtowanie podstaw prawnych gospodarowania odpadami w ujęciu całościowym, a nie tylko – w odniesieniu do gospodarowania wybranymi strumieniami odpadów.

---

Vol. 20, Issue 2, s. 199-222; A. Ezroj, *How the European Union's Weee and Robs Directives Can Help the United States Develop a Successful National E-Waste Strategy*, "Virginia Environmental Law Journal" 28 (2010), s. 45-72; R.J. Konz, *End-of-Life Vehicle (ELV) Directive: The Road to Responsible Disposal*, "Minnesota Journal of International Law" 18 (2009), s. 431-457; K. F. Kroepelien, *Extended producer responsibility – new legal structures for improved ecological self-organization in Europe?*, "Review of European Community and International Environmental Law", 2000, Vol. 9 Issue 2, s. 165-177; I. Rose, *Producer Responsibility and E.C. Competition Law*, "Business Law International" 310 (2000), s. 310-328.

### 3. „Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawna

#### 3.1. Elementy konstrukcyjne ROP

Prawo ochrony środowiska cechuje się z jednej strony rosnącą autonomią, uwarunkowaną w znacznym stopniu interdyscyplinarnością tej części prawa, natomiast z drugiej strony, ta sama interdyscyplinarność sprzyja niejednokrotnie recepcji konstrukcji prawnych i pozaprawnych z różnorodnych obszarów badań naukowych. Wydaje się, że ta właśnie sytuacja ma miejsce w przypadku koncepcji ROP, która jest przedmiotem badań naukowych w dziedzinach pozaprawnych (nauki ekonomiczne), których wyniki wykorzystano następnie do konstrukcji ROP jako instytucji prawnej. Przedstawiając modelowe ujęcie ROP należy mieć tę kwestię na uwadze, w tym zwłaszcza w płaszczyźnie pojęciowej.

Celem wprowadzenia warto sięgnąć po definicję ROP, zaproponowaną przez T. Lindhqvista, zdaniem którego:

Rozszerzona odpowiedzialność producenta to strategia ochrony środowiska służąca osiągnięciu celu środowiskowego, jakim jest obniżenie całościowego oddziaływania na środowisko przez produkt, poprzez uczynienie producenta produktu odpowiedzialnym za cały cykl życia produktu, a w szczególności za jego zbiórkę, poddanie recyklingowi i ostateczne unieszkodliwienie tego produktu. Rozszerzona odpowiedzialność producenta jest wdrażana za pomocą instrumentów administracyjnych, ekonomicznych i informacyjnych. Dobór tych instrumentów wyznacza określoną formę rozszerzonej odpowiedzialności producenta.<sup>16</sup>

Jak już wyżej wskazano, elementem podstawowym, na którym oparta została koncepcja ROP jest szeroko rozumiana odpowiedzialność za rzecz/odpad. W modelowym ujęciu wyróżnia się następujące rodzaje tej odpowiedzialności<sup>17</sup>:

- odpowiedzialność prawną (ang. *liability*) – definiowaną jako odpowiedzialność za uszczerbek w środowisku, którego źródłem jest rzecz, w różnych fazach jej cyklu życia, w tym już jako odpad;
- odpowiedzialność ekonomiczną (ang. *economic responsibility*) – definiowaną jako obowiązek poniesienia kosztów (wszystkich lub części realnych lub ustalonych ryczałtowo) z tytułu zebrania, odzysku i unieszkodliwiania jego rzeczy, będących odpadami;

<sup>16</sup> T. Lindhqvist, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production. Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, Lund University 2000, s. 37-38; oryg. ang.: „Extended Producer Responsibility is an environmental protection strategy to reach an environmental objective of a decreased total environmental impact from a product, by making the manufacturer of the product responsible for the entire life-cycle of the product and especially for the take-back, recycling and final disposal of the product. The Extended Producer Responsibility is implemented through administrative, economic and informative instruments. The composition of these instruments determines the precise form of the Extended Producer Responsibility”.

<sup>17</sup> Idem, *Extended Producer Responsibility*, s. 38-39.

- odpowiedzialność fizyczną (ang. *physical responsibility*) – definiowaną jako obowiązek samodzielnego wykonywania czynności gospodarowania odpadami przez producenta rzeczy;
- odpowiedzialność informacyjną (ang. *informative responsibility*) – definiowaną jako obowiązek informowania przez producenta o właściwościach wytworzonej rzeczy oraz postępowaniu producenta w związku z ryzykiem dla środowiska.

Wymienione obowiązki określające zakres przedmiotowy modelu koncepcji ROP mogą być dobierane przez prawodawcę unijnego i prawodawców państw członkowskich w sposób zależny od zakładanych celów, co oznacza, że w konstrukcji konkretnej instytucji prawnej nie wszystkie elementy wystąpią, albo wystąpią w zróżnicowanym natężeniu. Przy kształtowaniu koncepcji ROP już jako instytucji prawnej dostrzec należy jej interdyscyplinarność. Pomimo tego, że koncepcja ROP osadzona jest co do zasady jako instytucja prawa publicznego, w jej konstrukcję wpisane są elementy charakterystyczne dla prawa prywatnego (władztwo nad rzeczą, odpowiedzialność odszkodowawcza). Powstaje w tym zakresie pytanie o właściwy sposób integrowania tych elementów przy kształtowaniu koncepcji ROP. Obserwując inne zagadnienie o podobnym do ROP zabarwieniu, jakim jest odpowiedzialność finansowa za gospodarowanie odpadami w duchu zasady „zanieczyszczający płaci”<sup>18</sup>, można z pewną ostrożnością postawić w tym zakresie następującą tezę. Wprowadzonym do konstrukcji ROP jako instytucji prawnej elementom zapożyczonym z prawa cywilnego nadany zostanie autonomiczny status, co w praktyce prowadzić będzie do wykształcenia samodzielnej, publicznoprawnej w swojej zasadniczej naturze konstrukcji.

Podsumowując, odpowiedzialność prawna ROP jako instytucja prawna obejmować może w aspekcie przedmiotowym następujące grupy obowiązków prawnych:

- 1) obowiązki wynikające z systemowych rozwiązań wdrażających zintegrowaną politykę produktową (gospodarka obiegowa uwzględniająca „cykl życia produktów w środowisku”):
  - a) obowiązki wprowadzone na etapie pierwotnej użyteczności rzeczy (projektowanie, produkcja, wprowadzenia do obrotu);
  - b) obowiązki wprowadzone na etapie gospodarowania odpadami (zbiórka, odzysk, unieszkodliwianie, utrata statusu odpadu);
- 2) obowiązki związane z ponoszeniem danin publicznych, nakładanych w ramach systemowych rozwiązań wdrażających zintegrowaną politykę produktową;

<sup>18</sup> Zob. np. wyrok TS UE z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie C-188/07 *Commune de Mesquer* przeciwko *Total France SA* i *Total International Ltd.*, Zb. Orz. TE [2008] I-04501; postanowienie TS UE z dnia 16 lutego 2006 r. w sprawie C-26/05 *Plato Plastik Robert Frank GmbH* przeciwko *Caropack Handelsgesellschaft mbH.*, Zb. Orz. TE [2006] I-00024; wyrok TS UE z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-1/03 postępowanie karne przeciwko *Paul Van de Walle*, *Daniel Laurent*, *Thierry Mersch* i *Texaco Belgium SA.*, Zb. Orz. TE [2004] I-07613.



- 3) obowiązki powstające w ramach odpowiedzialności prawnej z tytułu:
  - a) naruszenia obowiązków prawnych, wynikających z systemowych związków wdrażających zintegrowaną politykę produktową;
  - b) doprowadzenia do powstania uszczerbku w środowisku.

Aspekt podmiotowy w modelowym ujęciu analizowanej koncepcji sprowadzany jest do podmiotu zobowiązanego, określanego najczęściej jako „producent”. Przeniesienie koncepcji ROP w przestrzeń prawa wymagało jednakże z oczywistych względów precyzyjnego wyznaczenia kryteriów przyznawania tego statusu. Prawodawca unijny wprowadził więc unijną definicję legalną pojęcia „producenta produktu”, ujętą w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2008/98<sup>19</sup>, zgodnie z którą jest to „każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty”. Natomiast samo pojęcie „produkt” nie zostało zdefiniowane.

Jak wynika z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2008/98 koncepcja ROP w ujęciu prawnym dotyczyć może wielu grup podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, które łączy jedna zasadnicza cecha – możliwość zindywidualizowanego oznaczenia tych podmiotów i kontrolowania przez władzę publiczną ich oddziaływania na rzecz/odpad. Jak wynika z ujętego powyżej wyliczenia, charakter obowiązków prawnych ROP zależy w pierwszej kolejności od etapu cyklu życia rzeczy. Wynikające z tego kryterium zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych grup podmiotów zaangażowanych w łańcuch postępowania z rzeczą jest niezwykle trudne do przedstawienia w sposób syntetyczny.

Można natomiast zasygnalizować interesującą dyskusję, toczącą się na temat sposobu właściwego ukształtowania obowiązków prawnych producenta wprowadzonych w ramach ROP, już na samym etapie gospodarowania odpadami. Wskazywane są w tym zakresie dwa możliwe modele: zbiorowa odpowiedzialność producenta (ang. *collective producer responsibility*) oraz indywidualna odpowiedzialność producenta (ang. *individual producer responsibility*). W pierwszym przypadku zakłada się solidarną odpowiedzialność producentów za zbiórkę i poddanie czynnościom gospodarki odpadami zużytych produktów, niezależnie od tego, kto konkretnie dany produkt wytworzył, przy czym podział kosztów z tym związanych dokonywany jest w oparciu o skalę obrotu sprzedaży uczestników obecnych na rynku. Natomiast indywidualna odpowiedzialność producenta to rozwiązanie oparte na założeniu odpowiedzialności producenta wyłącznie za wytworzone przez niego produkty, co nieuchronnie zmienia sposób ustalania kosztów z tym związanych. Zwolennicy tego modelu wskazują na dwie jego zalety. Po pierwsze, indywidualna odpowiedzialność producenta pozwala na premiowanie w ramach systemu tych producentów, którzy w swojej produkcji stosują podejście „projektowania zorientowanego na odzysk” (ang. *design for recovery*), a więc przyjaznego środowisku. Po drugie, podnosi się, że ten model w lepszym stopniu sprzyja przestrzeganiu reguł konkurencji, gdyż w jego ramach

<sup>19</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3-30, dalej cyt.: dyrektywa 2008/98.

producent z produktem zaprojektowanym i wykonanym w sposób nieuwzględniający w wystarczającym stopniu potrzeb ochrony środowiska i gospodarki odpadami ma ograniczone możliwości uniknięcia skutków swojego postępowania, podczas gdy w modelu zbiorowej odpowiedzialności producenta ten rodzaj negatywnego bodźca nie jest możliwy do skutecznego wykorzystania<sup>20</sup>.

### 3.2. „Rozszerzona odpowiedzialność producenta” w unijnym i polskim prawie o odpadach

Koncepcja ROP jest już niewątpliwie obecna w aktach stanowiących podstawę unijnej polityki ochrony środowiska, do których w pierwszej kolejności należą przywołane: 7EAP i „Program działania” z 2011 r. Z uwagi na to, że celem niniejszego opracowania jest dokonanie analiz skoncentrowanych głównie na prawie o odpadach, poza zakresem ustaleń znajdują się obecne w prawie unijnym elementy konstrukcji ROP dotyczące zwłaszcza etapu pierwotnej użyteczności rzeczy (np. w przedmiocie ekoprojektowania, standaryzacji, oznakowania, oceny ryzyka produktu).

W unijnym prawie o odpadach koncepcja ROP jako instytucja części ogólnej tego prawa torowała sobie drogę stopniowo, a w szerszym zakresie ujęta została dopiero w nowej ramowej dyrektywie 2008/98 (art. 8). Natomiast w poprzednim stanie prawnym – w okresie obowiązywania dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów<sup>21</sup>, a wcześniej dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów<sup>22</sup> – koncepcja ROP pojawiała się w aspekcie drugoplanowym w związku z wdrażaniem zasady „zanieczyszczający płaci” w gospodarowaniu odpadami. Artykuł 15 pkt b dyrektywy 2006/12 stanowił, iż zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” koszty unieszkodliwiania odpadów ponosił m.in. wytwórca produktu, z którego pochodziły odpady.

Obecnie w art. 8 dyrektywy 2008/98 prawodawca unijny ujął przepisy, stanowiące podstawę prawną ROP jako instytucji prawnej części ogólnej prawa o odpadach. Jednakże przyznać należy, że realizując ten zamiysł prawodawca unijny zatrzymał się w połowie drogi. Z brzmienia art. 8 ust. 1 („państwa członkowskie mogą podjąć środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby producent produktu ponosił rozszerzoną odpowiedzialność producenta”) wynika, że prawodawca unijny traktuje ROP jako instytucję prawną o charakterze fakultatywnym, pozostawiając państwu członkowskiemu swobodę co do jej zastosowania. Ujęta w dyrektywie ramowej koncepcja ROP dotyczy zarówno etapu pierwotnej użyteczności rzeczy, jak i etapu gospodarowania odpadami (art. 8 ust. 2). Z analizy ust. 1 art. 8 tego aktu wynika, że prawodawca unijny kształtując prawny model ROP nawiązał do wszystkich rodzajów odpowiedzialności za rzecz/odpad obecnych

<sup>20</sup> A. Atasu, R. Subramanian, *Extended Producer Responsibility for E-Waste: Individual or Collective Producer Responsibility?*, „Production and Operations Management” 2012, nr 6, s. 1043, 1054.

<sup>21</sup> Dz.Urz. UE L 114 z 27.04.2006, s. 9-21.

<sup>22</sup> Dz.Urz. UE L 194 z 25.07.1975, s. 39-41 ze zm.

w modelu zaproponowanym przez T. Lindhqvista: prawnej, ekonomicznej, fizycznej i informacyjnej. Mając na względzie ciężary natury organizacyjnej i finansowej, jakie wynikają z koncepcji ROP dla producentów produktów, prawodawca unijny ujął jednocześnie w art. 8 ust. 3 dyrektywy nakaz uwzględniania przy wdrażaniu koncepcji ROP takich czynników istotnych z punktu widzenia przedsiębiorców, jak wykonalność techniczna i opłacalność ekonomiczna rozwiązań odnoszących się do produktów oraz poszanowanie potrzeby zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego (a więc konkurencyjności przedsiębiorców unijnych w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym).

Potwierdzeniem tezy, iż prawodawca unijny wprowadza w dyrektywie 2008/98 koncepcję ROP jako instytucję prawną części ogólnej prawa o odpadach, jest ust. 4 art. 8 tego aktu, w myśl którego „rozszerzona odpowiedzialność producenta stosowana jest bez uszczerbku dla odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, o której mowa w art. 15 ust. 1, oraz bez uszczerbku dla obowiązujących szczególnych przepisów dotyczących strumieni odpadów i produktów”. W tym drugim przypadku ma miejsce nawiązanie do przepisów dyrektyw, stanowiących część szczególną unijnego prawa o odpadach regulujących wybrane strumienie odpadów, do których należy zaliczyć:

- dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych<sup>23</sup>;
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>24</sup>;
- dyrektywę 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG<sup>25</sup>;
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE)<sup>26</sup>.

Oceniając stan *de lege lata* odnośnie wdrożenia koncepcji ROP w unijnym prawie o odpadach przedstawić należy następujące wnioski. Prawodawca unijny podstawy prawne gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, pojazdami

<sup>23</sup> Dz.Urz. UE L 365 z 31.12.1994, s. 10-23 ze zm.

<sup>24</sup> Dz.Urz. UE L 269 z 21.10.2000, s. 34-43.

<sup>25</sup> Dz.Urz. UE L 266 z 26.09.2006, s. 1-14.

<sup>26</sup> Dz.Urz. UE L 197 z 24.07.2012, s. 38-71; w odniesieniu do tego zagadnienie w kontekście innych systemów prawnych zob. też m.in.: A.A. Austin, *Where will all the waste go?: utilizing extended producer responsibility framework laws to achieve zero waste*, “Golden Gate University Environmental Law Journal”, Spring 2013, Vol. 6, Issue 2, s. 221-257; Z.T. Bogale, *E-Responsibility: E-Waste, International Law and Africa's Growing Digital Wasteland*, “University of California Davis Journal of International Law and Policy” 18 (2011-2012), s. 225-260; H.G. Elisha, *Addressing the E-Waste Crisis: The Need for Comprehensive Federal E-Waste Regulation within the United States*, “Chapman Law Review” 14 (2010-2011), s. 195-236.

wycofanymi z eksploatacji, bateriami i akumulatorami oraz zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym oparł jednoznacznie na koncepcji ROP. W wymienionych dyrektywach szczególnych rozszerzona odpowiedzialność producenta stanowi kanwę rozbudowanego reżimu obowiązków prawnych (i towarzyszących im sankcji), któremu obligatoryjnie podlegają podmioty uczestniczące w łańcuchu postępowania z wybranymi grupami rzeczy/odpadów. Natomiast w art. 8 ramowej dyrektywy 2008/98 prawodawca unijny postąpił w sposób zachowawczy w stosunku do deklaracji płynących z aktów stanowiących podstawę kształtowania unijnej polityki ochrony środowiska (7EAP, „Plan działania” z 2011 r.), poprzestając na wprowadzeniu koncepcji ROP jako instytucji prawnej części ogólnej prawa o odpadach, ale jedynie o charakterze fakultatywnym, co osłabia niewątpliwie efektywność działań ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych deklarowanych w tym przedmiocie.

Przechodząc do kwestii wdrażania koncepcji ROP w polskim prawie o odpadach w pierwszej kolejności przypomnieć należy, iż ta część prawa poddana jest daleko idącemu procesowi europeizacji. Stąd też samodzielna aktywność ustawodawcy polskiego mająca na celu realizację oryginalnych rozwiązań prawnych w tym obszarze jest w istocie nieznaczna. Za pomocą aktów normatywnych tworzących tę część prawa ustawodawca polski wdraża więc głównie zobowiązania wynikające z dyrektyw unijnych. Ta prosta zależność i znaczący stopień oddziaływania prawa unijnego na polskie prawo o odpadach sprawia, że powtórzyć należy w tym miejscu poczynione wcześniej podstawowe ustalenia co do wdrażania koncepcji ROP. Nie ulega więc wątpliwości, że koncepcja ROP została ustanowiona jako instytucja prawna części szczególnej polskiego prawa o odpadach. Miało to miejsce w drodze następujących aktów normatywnych implementujących wskazane wyżej dyrektywy unijne:

- ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej<sup>27</sup>;
- ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>28</sup>;
- ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym<sup>29</sup>;
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach<sup>30</sup>;
- ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi<sup>31</sup>.

Zastanawiając się natomiast nad sposobem implementacji przez ustawodawcę polskiego art. 8 dyrektywy ramowej 2008/98 należy zauważyć następujące rozwiązania obowiązujące *de lege lata* w części ogólnej polskiego prawa o odpadach, jaką

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607 ze zm.

<sup>28</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1162.

<sup>29</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1155.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2009 r., Nr 79, poz. 666 ze zm.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 888.

stanowią regulacje ujęte w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Ustawodawca polski, opierając się na przyznanej na poziomie unijnym swobodzie przy implementacji dyrektywy ramowej, nie zdecydował się na bezpośrednie i całościowe uregulowanie koncepcji ROP w nowej ustawie o odpadach. Ograniczył się jedynie do wprowadzenia do nowej ustawy o odpadach art. 18 ust. 1, w myśl którego:

Każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia.

Dodatkowo wskazać też można na art. 22 u.o.p., zgodnie z którym:

Koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów. W przypadkach określonych w przepisach odrębnych koszty gospodarowania odpadami ponosi producent produktu lub podmiot wprowadzający produkt na terytorium kraju, określony w tych przepisach.

W obecnym stanie prawnym koncepcja ROP nie została więc jeszcze ujęta całościowo jako instytucja części ogólnej polskiego prawa o odpadach.

#### 4. Podsumowanie

Urzeczywistnianie zasady zrównoważonego rozwoju przy wykonywaniu zadania publicznego, jakim jest ochrona środowiska, wymaga podjęcia przez władze publiczne oraz społeczeństwo jako całość znaczącego wysiłku zmierzającego do przemodelowania dotychczasowych procesów produkcji i nawyków konsumpcyjnych. Najdalej bowiem idące wyzwanie, jakie łączy się z tą ideą, to samograniczenie człowieka w przypadkach, gdy interes ochrony środowiska tego wymaga. Jednakże z oczywistych względów przemodelowanie w tym duchu życia społeczno-gospodarczego musi odbywać się stopniowo i w sposób przemyślany. Systemowe podejście umożliwiające władzy publicznej realizację tych celów środowiskowych stanowi koncepcja ROP.

Za główne zalety koncepcji ROP, wdrażanej jako instytucja prawna określająca odpowiedzialność za postępowanie z rzeczą/odpadem w sposób bezpieczny dla środowiska, uznać należy: a) możliwość ustanowienia łańcucha podmiotów zobowiązanych z tego tytułu, kontrolowanych efektywnie przez władzę publiczną; b) możliwość wykreowania bodźców natury administracyjnoprawnej, skłaniających producentów rzeczy do podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska w szeroko rozumianej sferze produkcyjno-gospodarczej, jak i na etapie gospodarowania odpadami. W związku z tym w sposób pozytywny ocenić należy wysiłki mające na celu przekształcenie tych modelowych postulatów koncepcji ROP w zespół spójnych norm prawnych, tworzących samodzielną instytucję prawną.

Jak wynika z ujętych wyżej ustaleń, koncepcja ROP została zastosowana przez prawodawcę unijnego, i konsekwentnie – przez ustawodawcę polskiego jako instytucja części szczególnej prawa o odpadach. Z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej wykonanie tego zamierzenia ocenić należy jednak nieco krytycznie z uwagi na zastosowanie na poziomie unijnym, jak i na poziomie polskim podejścia: „wybrany strumień odpadów – osobne reguły ROP dla tego strumienia odpadów”.

Jednocześnie, co wskazano w nawiązaniu do aktualnie wyznaczanych celów polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej i państwa polskiego, obecnie ma miejsce przejście do kolejnego etapu współpracy w ramach zrównoważonego rozwoju w zakresie postępowania z rzeczami/odpadami. Gospodarka zasobowa oraz zintegrowana polityka produktowa przestają być tylko hasłami. Stanowią realne zamierzenia władz publicznych państw członkowskich, jak i samej UE. Co więcej, rozpisane zostały one na konkretne działania wyznaczone do realizacji w ustalonej perspektywie średniookresowej, które to działania już uzyskują wymiar wiążących regulacji prawnych.

Ten stan rzeczy, w połączeniu z rozproszeniem regulacji dotyczących ROP jako instytucji prawnej części szczególnej prawa o odpadach, przemawia za rozpoczęciem przez ustawodawcę polskiego prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie koncepcji ROP do części ogólnej tego prawa. Przyczyni się to do ujednoczenia modelu odpowiedzialności producenta rzecz za rzecz/odpad niezależnie od konkretnego strumienia odpadów. Brak bowiem w istocie uzasadnienia dla znacznego różnicowania sytuacji prawnej tych podmiotów tylko z uwagi na kryterium rodzaju odpadów, którymi stają się rzeczy przez nich produkowane i wprowadzane do obrotu. W świetle zasady równości i zasady pewności prawa rozwiązaniem odpowiadającym we właściwym stopniu standardowi demokratycznego państwa prawnego jest jednoznaczne rozpoznanie koncepcji ROP jako zasady ogólnej prawa o odpadach, a następnie jej modelowe ujęcie jako instytucji prawnej części ogólnej tego prawa. Można też dodać, że z punktu widzenia realiów gospodarowania odpadami w Polsce, w tym zwłaszcza organizacji selektywnej ich zbiórki i odzysku, bez przemyślanego wdrożenia ROP jako instytucji części ogólnej prawa o odpadach w najbliższym czasie (choćaby w sposób etapowy) – osiągnięcie wyznaczonych poziomów właściwego zagospodarowania odpadów wydaje się mało prawdopodobne. Będzie to jednoznaczne z obniżeniem poziomu bezpieczeństwa człowieka i środowiska w tym aspekcie.



## **Funkcje administracyjne w gospodarce odpadami na przykładzie gminy**

### **1. Wprowadzenie**

Wprowadzona w wyniku reformy gospodarowania odpadami znacząca zmiana zadań nałożonych na administrację dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi<sup>1</sup> stała się przyczynkiem do refleksji o funkcjach administracji, jakie ogniskują się w tym procesie. Podejmowane od tamtego czasu inicjatywy legislacyjne świadczą o potrzebie kolejnych zmian w obszarze gospodarki odpadami, mają one jednak na celu usprawnienie istniejących procesów, bardziej niż formułowanie ich na nowo.

Gospodarowanie odpadami przez gminy stanowi część problematyki gospodarki odpadami przez państwo, a patrząc szerzej – część polityki Unii Europejskiej. Chociaż stanowi przedmiot regulacji prawnych tej ostatniej niespełna od 50. lat ubiegłego wieku, ewolucja poglądów na temat postępowania z odpadami jest znacząca. Obecnie kładzie się nacisk na postrzeganie odpadów w kontekście cyklu życia odpadu, stąd wiele rozwiązań ma na celu z jednej strony promowanie ponownego wykorzystania, odzysku, recyklingu, jako preferowanych działań i – z drugiej strony – zniechęcanie do składowania odpadów.

Zmiany zadań gminy odnoszące się do gospodarowania odpadami stanowią również przejaw realizacji polityki państwa<sup>2</sup>. Administracja publiczna jako element

---

<sup>1</sup> Ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897; dalej: ustawa z lipca 2011 r.). Podstawowe regulacje zawarte są w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013, poz. 1399, ze zm.), w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21, ze zm.).

<sup>2</sup> A. Goździńska wykazuje, że gospodarka odpadami komunalnymi nosi cechy systemu, przez który rozumie „zespół elementów (także działań) wzajemnie ze sobą powiązanych, tworzących spójną



struktury państwa kształtowana była i jest zgodnie z potrzebami i uwarunkowaniami państwa<sup>3</sup>.

Obecność gminy w obszarze gospodarowania odpadami uzasadnia wiele powodów, oddających złożoność problemu. Biorąc pod uwagę potrzeby gminnej wspólnoty samorządowej, należą do nich niewątpliwie zapewnienie czystości i porządku w gminie, ale oprócz efektów estetycznych dużo istotniejsze jest zagwarantowanie ochrony środowiska, czystości powietrza, zdrowia i życia mieszkańców, zapewnienia zaopatrzenia w pitną wodę i inne. Nieprawidłowe postępowanie z odpadami zarówno na etapie zbierania, transportu, składowania, czy odzysku energii z odpadów, może spowodować zagrożenie dla wszystkich wskazanych potrzeb.

Gospodarka odpadami komunalnymi jest prowadzona w ramach regionu<sup>4</sup>. Jego granice, zwykle składające się z kilku gmin, określa zarząd województwa. W ramach regionu, co do zasady, są przetwarzane zmieszane odpady komunalne, pozostałości z sortowania zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, jeżeli są przeznaczone do składowania oraz odpady zielone. Dużą rolę odgrywają regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, do których są kierowane zmieszane odpady komunalne.

Zmiana stanu prawnego<sup>5</sup>, polegająca na zwiększeniu obciążenia administracji gospodarką odpadami, zmodyfikowała również aktywność gminy w tym obszarze. Można wyróżnić trzy przypadki: w ramach pierwszego – obowiązki pozostały w zasadzie bez zmian, jak w przypadku odbioru nieczystości ciekłych. W drugim – zadania istniały przed zmianą stanu prawnego, ale na jednakowych zasadach mogły być wykonywane przez przedsiębiorców prywatnych, jak również przez jednostki gminne. Przykładem jest pozostawiona przed lipcem 2013 r. właścicielom nieruchomości swoboda w zakresie wyboru podmiotu, z którym zawrą umowę na wywóz odpadów (warunkiem był wybór podmiotu posiadającego zezwolenie na świadczenie takich usług). Co więcej, w niektórych przypadkach dopuszczano, aby właściciele we własnym zakresie pozbywali się odpadów poprzez wywożenie ich na składowisko odpadów. Trzeci przypadek tworzą nowe obowiązki, takie jak konieczność utworzenia punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, określenie wyboru metody odpadów, stawki, określenie wzoru deklaracji i wiele innych.

---

całość, ukierunkowanych na osiągnięcie określonego celu”, *System gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3, s. 53.

<sup>3</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 18.

<sup>4</sup> O roli regionów gospodarki odpadami komunalnymi oraz regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych szerzej: M. Górski, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, (red.) M. Górski i K. Nowacki, Wrocław-Kolonia 2012, s. 89-102.

<sup>5</sup> Przyczyny zmian wyjaśnia, zob. M. Górski, *op. cit.*, s. 67 i n.

Zachowania gminy w ramach funkcji administracyjnych w obszarze gospodarowania odpadami oddziałują zarówno na realizację potrzeb, jak również mają prowadzić do osiągnięcia określonych ustawowo poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia, odzysku lub ograniczenia składowania określonych frakcji odpadów<sup>6</sup>. Niewywiązanie się z tych obowiązków ustawowych stanowi przesłankę do nałożenia kary przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Stąd konieczne jest wprowadzenie różnorodnych instrumentów mających pozwalać na kształtowanie m.in. zachowań selektywnej zbiórki „u źródła”, jak również prowadzić monitoring postępowania z odpadami przez podmioty odbierające odpady. Bardzo istotnym rozwiązaniem jest ustawowy zakaz mieszania odpadów zebranych selektywnie.

W bogatym dorobku doktryny<sup>7</sup> pojęcie funkcji używane jest w różnych kontekstach. J. Jeżewski wyróżnia ich pięć. Wskazuje, że m.in. może służyć ustaleniu ogólnych właściwości administracji państwowych, wywodzonych z funkcji państwa, może służyć dla opisu sposobów działania administracji, może stanowić konstytutywny element organizacji podmiotów administracji państwowej<sup>8</sup>. Rodzaje funkcji różnią się w zależności od przyjętego kontekstu, w którym są wykorzystywane. Dla celu artykułu zasadnicze znaczenia ma pojęcie funkcji używane w kontekście usystematyzowania podstawowych zadań administracji gminnej w obszarze gospodarki odpadami. Wśród różnych rodzajów funkcji administracji, identyfikowanych w tym kontekście, chcę skupić się na czterech następujących: świadczącej, policyjno-porządkowej, reglamentacyjnej i nadzorczej.

## 2. Funkcja świadcząca

Z funkcją administracji świadczącej wiąże się w oczywisty sposób zaangażowanie powiązane z organizowaniem świadczenia usług publicznych polegających na zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych, potrzeb niematerialnych czy tworzenie i utrzy-

<sup>6</sup> Do 31 grudnia 2020 r. gminy zostały obowiązane do osiągnięcia: • poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło w wysokości co najmniej 50% wagowo, • poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe w wysokości co najmniej 70% wagowo. Gminy zostały obowiązane do ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do 50% wagowo w terminie do 16 lipca 2013 r. oraz 35% wagowo do 16 lipca 2020 r.

<sup>7</sup> Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 12; T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Prawo” CCXVII Wrocław 1992; M. Jełowicki, *Funkcje współczesnej administracji – próba klasyfikacji*, OMT 1983, nr 4-5; M. Górski, *Pojęcia „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 1992; B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, (red.) B. Popowska, Poznań 2006.

<sup>8</sup> J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No. 857, „Prawo” CXLIII, Wrocław 1985, s. 109 i n.

mywanie urządzeń użyteczności publicznej<sup>9</sup>. Z perspektywy historycznej zwiększała się ona w ubiegłym stuleciu poprzez rozbudowanie zakresu usług świadczonych obywatelom. Zaangażowanie samego aparatu administracyjnego w ramach funkcji może być różne: w niektórych przypadkach administracja bezpośrednio świadczy usługi – w innych – zleca wykonanie zadania innemu podmiotowi, a sama odpowiada za standard wykonywanych usług. W drugim przypadku, administracja publiczna zawiera umowy<sup>10</sup>. Rola przypisana gminie w ramach funkcji świadczącej jest szeroka i zróżnicowana.

Na funkcję świadcząca gminy w odniesieniu do gospodarowania odpadami składa się wiele zachowań. Wynikają one ze zobowiązania gminy do objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Skorelowane są z nimi podejmowane przez gminę rozstrzygnięcia dotyczące wyboru metody ustalenia stawki za gospodarowanie odpadami, ustalenie wysokości stawki, w oparciu o którą będzie obliczana opłata, wzoru deklaracji, w której mieszkaniec wylicza wysokość opłaty, terminu i sposobu uiszczenia opłaty. Kolejne obowiązki odnoszą się do selektywnej zbiórki odpadów: gmina musi zapewnić selektywną zbiórkę określonych ustawowo frakcji odpadów (m.in. papier, metal, tworzywa sztuczne, biodegradowalne odpady komunalne) oraz innych frakcji, jeżeli podejmie taką decyzję. Ponadto gminy mają utworzyć punkty selektywnej zbiórki odpadów i poinformować o nich mieszkańców (wraz z podaniem adresu oraz godzin otwarcia).

Pierwsza zasadnicza zmiana, jaka zaszła w wyniku nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawą z lipca 2011 r., dotyczy właśnie tej funkcji. Przed wskazaną datą obecność gminy w procesie gospodarki odpadami komunalnymi była znacznie ograniczona. Nie istniał, znany obecnie, gminny system gospodarowania odpadami. W odniesieniu do zadania polegającego na odbiorze odpadów komunalnych przed zmianą, aktywność gminy głównie polegała na fakultatywnym skierowaniu oferty wywozu odpadów do podmiotów rezydujących na terenie gminy (zarówno mieszkańców, jak również podmiotów gospodarczych) połączona z prowadzeniem (w wybranej formie organizacyjno-prawnej) jednostki świadczącej takie usługi. Mieszkańcom pozostawiono wybór podmiotu, z którym zawrą umowę na wywóz odpadów, czy będzie to przedsiębiorca, czy jednostka gminna.

Obowiązek objęcia gminnym systemem gospodarki odpadami aktualizował się w wyjątkowych przypadkach, tj. dotyczył jedynie tych podmiotów, które nie zawarły umowy na odbieranie odpadów komunalnych. Ustawodawca pozostawił także gminie możliwość przejęcia odbioru odpadów komunalnych od wszystkich podmiotów, o ile mieszkańcy gminy wyrazili zgodę w drodze referendum. Świadczenie usług

<sup>9</sup> R. Stasiński, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 133.

<sup>10</sup> Z. Cieślak (red.), J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 152.

przez gminę w tym wypadku zostało uzależnione od woli mieszkańców, ale również w dużej części od zainteresowania samej gminy.

W wyniku zmiany wprowadzonej ustawą z lipca 2011 r. wzmocniona została funkcja świadcząca gminy. Jest ona powiązana z nałożeniem na gminy obowiązku zorganizowania odbioru odpadów komunalnych. Odnosi się on tylko do tych nieruchomości, na których zamieszkują osoby. W stosunku do nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, jak na przykład szkoły, restauracje czy inne budynki użyteczności publicznej – biblioteki, czy nawet urząd gminy, ustawa pozostawia wybór gminie, czy również te podmioty zostaną objęte gminnym systemem odbioru odpadów. W przeciwieństwie do poprzedniego rozwiązania, włączenie właścicieli nieruchomości zamieszkałych w gminny system gospodarowania odpadami nastąpiło *ex lege*, natomiast właściciele nieruchomości niezamieszkałych mogą zostać objęci gminnym systemem, co nie jest w żaden sposób uzależnione od ich woli. Decyzję w tym zakresie podejmuje samodzielnie gmina. Na marginesie warto zauważyć, że jeżeli gmina nie obejmie systemem gminnym właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady, wówczas muszą oni zawrzeć umowę na wywóz odpadów z wybranym przez siebie podmiotem.

Powodów wprowadzenia zmian było wiele. Jeden z nich to nieprawidłowe postępowanie z odpadami komunalnymi, które przejawiało się w braku realizacji zasad, takich jak: ponowne użycie, recykling, odzysk i sprzyjało najmniej korzystnym środowiskowo zachowaniom, jak wywożenie odpadów do składowania w miejsca na to przeznaczone, brak zawierania umów z podmiotami uprawnionymi do odbioru odpadów. Ponadto odpady były porzucane w lasach, spalane w piecach domowych (bez zważania na stopień szkodliwości substancji emitowanych do powietrza).

W aktualnym stanie prawnym świadczenie odbioru odpadów nie odbywa się bezpośrednio przez gminę. Sposób prowadzenia gospodarki komunalnej został zdeteminowany przez ustawodawcę – usługi odbioru odpadów świadczy podmiot wyłoniony w drodze przetargu. Jest to kolejna zmiana (jedna z tych wzbudzających najwięcej kontrowersji wśród gmin)<sup>11</sup>, w stosunku do stanu prawnego sprzed ustawy z lipca 2011 r. Wówczas gmina do świadczenia usług w zakresie wywozu odpadów mogła utworzyć komunalny zakład budżetowy, spółkę, zdarzały się również gminy, które zatrudniały w urzędzie gminy pracowników zajmujących się odbiorem odpadów. Obecnie ustawodawca przesądził, że wybór odbierającego odpady musi nastąpić w drodze przetargu. Przyjmując taką konstrukcję jedynie spółki, spośród wymienionych wyżej podmiotów tworzonych przez gminy, mogą brać udział w przetargu, ale o ostatecznym wyborze przesądzi najlepsza oferta.

Obowiązek przeprowadzania przetargu znacząco wpływa na organizację gospodarki odpadami przez gminę. Nie ogranicza się tylko do decyzji o tworzeniu własnej jednostki, która weźmie udział w przetargu (w tym wyposażeniu jej w odpowiedni

<sup>11</sup> Przegląd poglądów doktryny przedstawia: B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 214–216.

sprzęt), ale również inaczej musi zostać zorganizowany monitoring, kontrola postępowania odbierającego odpady.

Gminie pozostawiono wybór w zakresie wskazywania regionalnej instalacji, do której będą dostarczane zmieszane odpady komunalne (o ile jest ich więcej niż jedna w regionie), tzn. przedmiotem przetargu może być odbiór odpadów komunalnych, albo odbiór i zagospodarowanie. W pierwszym przypadku regionalną instalację wskazuje podmiot – zwycięzca przetargu. W drugim – zwycięzca jest obowiązany do kierowania strumienia odpadów do instalacji wskazanej w przetargu.

Kolejne obowiązki dotyczą tworzonej w ramach nowego systemu gospodarowania odpadami regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych<sup>12</sup>. Chociaż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na gminę obowiązek budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji, to należy odczytywać go łącznie z regulacjami zawartymi w ustawie o odpadach. Z tej ostatniej nie wynika konieczność posiadania regionalnej instalacji w każdej gminie, ustawa nie wskazuje również na to, że ma to być instalacja komunalna, może nią być również instalacja wybudowana i zarządzana przez przedsiębiorcę prywatnego. Parametry instalacji, warunkujące uznanie ją za regionalną (np. dysponowanie mocą przerobową wystarczającą do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 tys. mieszkańców), możliwości pełnego wykorzystania, koszty budowy, eksploatacji, są tak znaczące, że nie byłoby racjonalne, aby powstała w każdej gminie. Konieczne jest jednak takie lokalizowanie instalacji, aby zapewnić łatwy do nich dostęp, bez konieczności transportu zmieszanych odpadów komunalnych na znaczące odległości<sup>13</sup>.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że ustawa nakłada na gminę obowiązki związane z budową regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i jednocześnie wprowadza formę, w jakiej powinno to nastąpić: przetarg, umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym, umowa o roboty budowlane lub usługi. Wyklucza to możliwość realizacji zadania w oparciu o własną jednostkę budżetową.

Oprócz ustawowo wskazanych obowiązków związanych z odbiorem odpadów komunalnych, ustawodawca stworzył gminie możliwość świadczenia usług dodatkowych (gmina decyduje, jakie dokładnie są to usługi). Istotą podejmowanej uchwały jest to, że czynności w niej zawarte stanowią jedynie ofertę skierowaną do właścicieli

<sup>12</sup> Na zagrożenia związane z monopolizacją rynku przez regionalne instalacje zwracał uwagę Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Raport UOKiK*, luty 2012, s. 24 i inne.

<sup>13</sup> Na zagrożenie związane z brakiem zaangażowania gminy w tworzenie regionalnych instalacji zwracają uwagę P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak. Wskazują, że może być to dla gminy ryzykowne w wypadku, gdy funkcjonujące (lub planowane do uruchomienia) instalacje regionalne nie zapewnią takiej nadwyżki mocy przerobowych, która gwarantowałaby niezbędną konkurencję w regionie i zapobiegałaby zawyżaniu cen odbioru odpadów komunalnych. Szerzej: P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie. Nowe zasady funkcjonowania systemu w 2013 r.*, Warszawa 2013, s. 41–42.

nieruchomości przez gminę. O tym, jakie dodatkowe zadania z zakresu odbioru odpadów chce świadczyć gmina, decyduje ona sama.

Więzi łączące gminę z odbiorcami usług, czyli właścicielami nieruchomości, są zróżnicowane. Może być nim stosunek administracyjnoprawny – w przypadku gminnego systemu gospodarowania odpadami, może nim być również stosunek cywilnoprawny, gdy osoba zdecyduje się na korzystanie z dodatkowych usług z zakresu gospodarki odpadami zaproponowanymi przez gminę.

Świadczenie usług z zakresu gospodarki odpadami wspomagają działania o charakterze informacyjnym, takie jak podanie do wiadomości zasad funkcjonowania gospodarki komunalnej w gminie, jak został zorganizowany, informowanie o selektywnej zbiórce odpadów, jakie frakcje odpadów podlegają selektywnej zbiórce, jakie są zalety selektywnej zbiórki. Są to również działania mające przekonać do roli i znaczenia prawidłowej gospodarki odpadami prowadzonej w gospodarstwach rodzinnych dla zdrowia i życia mieszkańców, wpływu na stan środowiska.

Wzmocnienie funkcji świadczącej przez nałożenie na gminę obowiązku odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców jest jednym z rozwiązań ułatwiających osiągnięcie przez gminę ustawowych poziomów recyklingu, itp. Zapewnienie odbioru odpadów komunalnych zniechęca do samodzielnego wywozu odpadów do składowania w miejsca na to nieprzeznaczone. Kolejnym rozwiązaniem tego typu jest obowiązek ustalenia stawki niższej za odbiór odpadów segregowanych. Jednak, aby był to instrument rzeczywiście zachęcający do segregacji, różnica pomiędzy stawkami: za odpady segregowane i niesegregowane powinna być znacząca. Inny instrument, niedoceniony przez gminy, odnosi się do określenia przez gminy częstotliwości wywozu odpadów. Do segregowania zachęciłoby częstsze wywożenie odpadów segregowanych. Niewykorzystywanym w pełni przez gminy narzędziem są punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, do których mieszkańcy mogliby sami dostarczać odpady.

### 3. Funkcja policyjno-porządkowa

Wśród różnych czynności wykonywanych przez gminę w ramach odbioru odpadów są również te odpowiadające podstawowej, w ujęciu historycznym, funkcji administracji, czyli funkcji policyjnej (tj. porządkowej)<sup>14</sup>. Z czasem, w wyniku przekształceń zadań państwa, funkcja ta przestała pełnić rolę dominującą, nie tracąc jednak swojego znaczenia. Rozwój gospodarczy i postęp techniczny znacznie pomnożyły ilość zagrożeń dla jednostki i społeczeństwa<sup>15</sup>. Funkcja ta zwykle aktualizuje się w obszarach wymagających zapobiegania zagrożeniom, przywracaniu układu społecznego do stanu równowagi, z którego mógłby zostać lub zostałby wytrącony na skutek poja-

<sup>14</sup> Z. Cieślak (red.), J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *op. cit.*, s. 144-145.

<sup>15</sup> E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego, księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, (red.) J. Supernat, Wrocław 2009, s. 335.

wienia się zagrożenia dla dóbr chronionych (policyjnych)<sup>16</sup>. Przykładem takich dóbr jest życie, zdrowie, mienie, środowisko naturalne, spokój, bezpieczeństwo. Z wykonywaniem funkcji policyjnej wiąże się działanie z wykorzystaniem form władczych, imperatywnych<sup>17</sup>.

Poddając regulacjom prawnym gospodarkę odpadami ustawodawca miał na uwadze ochronę typowych dóbr policyjnych. Różne nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami, jak nieusuwanie odpadów do miejsc na to przeznaczonych, spalanie odpadów w domowych piecach prowadzą do negatywnych skutków, np. skażenie środowiska, wybuch epidemii, zanieczyszczenie powietrza, w konsekwencji powodują znaczne pogorszenie stanu zdrowia osób zamieszkujących na danym terenie.

Funkcja policyjno-porządkowa gminy w ramach gospodarowania odpadami dominuje w przypadku braku wypełniania obowiązków przez adresatów. Gmina została zobowiązana do czuwania nad tym, czy wszystkie podmioty nieobjęte gminnym systemem gospodarki odpadami komunalnymi zawarły umowę na wywóz odpadów komunalnych, czy wszystkie podmioty zobowiązane do pozbywania się nieczystości ciekłych pozbywają się ich z zachowaniem obowiązujących przepisów. W przypadku, gdy gmina zidentyfikuje w tym zakresie nieprawidłowości, zobowiązana jest do zapewnienia odbioru odpadów komunalnych (w zamian za opłatę).

Funkcja policyjno-porządkowa realizowana była znacznie częściej przed zmianą wprowadzoną ustawą z lipca 2011 r. Dotyczyła bowiem wywozu odpadów z każdego rodzaju nieruchomości: zamieszkałych oraz niezamieszkałych. Obecnie, w związku z objęciem systemem gminnym gospodarowania odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zamieszkałych, może dotyczyć w takiej formie tylko nieruchomości niezamieszkałych (o ile również one nie zostaną objęte gminnym systemem) oraz wywozu komunalnych odpadów ciekłych. Organ wykonawczy gminy – oprócz zapewnienia odbioru odpadów – wydaje wówczas decyzję, w której określa m.in. obowiązek dokonywania opłaty za usługi, jej wysokość i termin uiszczenia, sposób udostępniania pojemników lub zbiorników w celu ich opróżniania.

Do funkcji policyjno-porządkowej należą również uprawnienia gminy odnoszące się do weryfikacji złożonych przez właścicieli deklaracji oraz do podejmowania działań, gdy taka deklaracja nie została wbrew obowiązkowi złożona. Obowiązek złożenia deklaracji ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Poprzez wypełnienie deklaracji obliczana jest wysokość opłaty, jaka będzie uiszczana m.in. w zamian za odbiór odpadów komunalnych. Obowiązek złożenia deklaracji aktualizuje się w każdym przypadku zmiany gminnych aktów prawa miejscowego, określających elementy wpływające na wysokość opłaty, jak np. uchwała o metodzie

<sup>16</sup> R. Stasikowski wyróżnia dwa modele regulowania przez ustawodawcę zasad działania administracji policyjnej. Pierwszy, gdy ustawa normuje działalność administracji w sytuacjach jakichkolwiek zagrożeń dla oznaczonych dóbr chronionych (bez wskazywania ich rodzaju), a po drugie, ustawa może normować działalność administracji w sytuacjach jakichkolwiek zagrożeń dla oznaczonych dóbr chronionych, *Funkcja*, s. 90.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 92.

i stawce opłat za odbiór odpadów komunalnych podejmowana na podstawie art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jedną z informacji podawanych w deklaracji jest chęć selektywnej zbiórki odpadów (w zamian za co właściciel oblicza opłatę według niższej stawki). Jest to informacja ważna dla gminy, nie tylko ze względu na planowane przychody, ale również na ustawowe obowiązki dotyczące osiągnięcia poziomów odzysku, recyklingu, itp. Chociaż dane podawane w deklaracji są szacunkowe, pozwalają na oszacowanie, jaka ilość odpadów będzie segregowana.

Jeżeli właściciel nieruchomości nie złoży deklaracji albo taką deklarację złoży, ale dane w niej zawarte wzbudzają wątpliwości co do ich poprawności, wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek podjęcia czynności mających doprowadzić do ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami w prawidłowej wysokości. Organ ten w drodze decyzji określa wysokość opłaty uwzględniając średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze.

W przypadku braku uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami, gmina ma obowiązek podjęcia czynności mających na celu wyegzekwowanie brakujących należności.

Czynności takie, jak analiza złożonych deklaracji pod kątem rzetelności, decyzje wydawane w braku złożenia deklaracji czy stwierdzenia błędów w nich, egzekucja należnych opłat za gospodarowanie odpadami, stanowią wsparcie dla świadczenia usług polegających na odbiorze odpadów przez gminę w zakresie zapewnienia finansowania systemu w części dotyczącej podmiotów objętych gminnym systemem gospodarki odpadami.

Do funkcji policyjno-porządkowej zaliczyć również nałożony na gminę obowiązek zamknięcia składowiska odpadów (lub jego części). Gmina podejmuje te czynności zastępczo w sytuacji, gdy zarządzający składowiskiem, na którym w pierwszej kolejności ciąży obowiązek, nie wykonuje go albo, gdy zarządzającego nie można zidentyfikować. Jedną z przesłanek warunkujących zamknięcie składowiska dotyczy braku spełnienia wymogów technicznych lub prawnych, przez co może stanowić zagrożenie dla otaczającego środowiska.

#### **4. Funkcja reglamentacyjna**

W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę można odnaleźć również funkcję reglamentacyjną. Wiąże się ona z ograniczeniem swobody działalności gospodarczej w zakresie odbioru i transportu odpadów i jest uzasadniona znaczeniem tej działalności dla ochrony dóbr. Reglamentacji podlega odbiór i transport zarówno odpadów komunalnych oraz odpadów ciekłych.

Z reglamentacją wiąże się ograniczanie, podporządkowanie działalności określonych podmiotów normom prawnym, poddanie regulacji pewnej sfery działalności jednostek. Uzasadnienie poddania danej sfery aktywności gospodarczej reglementa-



cji odnosi się do osiągnięcia określonych celów z punktu widzenia interesu publicznego, a w przypadku gospodarki odpadami – dążenie do ochrony określonych dóbr.

W odniesieniu do tej funkcji można również odnotować zmianę, jaka była skutkiem reformy dotyczącej gospodarowania odpadami.

Na początku warto zauważyć, że nie zmienił się zakres działalności podlegającej reglamentacji przez państwo w stosunku do regulacji obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z lipca 2011 r. Natomiast częściowej modyfikacji uległ sposób reglamentacji.

Obowiązek uzyskania zezwolenia przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie odbioru odpadów komunalnych został zmieniony na wpis do rejestru działalności regulowanej (nie dotyczy odpadów ciekłych). Nastąpiło odejście od obowiązku uzyskania decyzji administracyjnej na rzecz wpisu do rejestru. Środek uważany za głębszą ingerencję w swobodę działalności gospodarczej zastąpiono bardziej liberalnym. Przed wydaniem zezwolenia organ prowadził postępowanie, którego celem było ustalenie spełnienia wymagań stawianych podmiotom chcącym prowadzić taką działalność, natomiast przy działalności regulowanej, ocena spełnienia warunków w pierwszej kolejności należy do przedsiębiorcy, co potwierdza on składając przy wniosku o wpis oświadczenie. W zakresie organu obowiązanego do podjęcia czynności w omawianym zakresie nie zmieniło się wiele: pozostał nim organ wykonawczy gminy. Rejestr prowadzi się w każdej gminie, a przedsiębiorca zainteresowany świadczeniem usług polegających na odbiorze odpadów komunalnych w kilku gminach musi uzyskać wpis w każdej z nich<sup>18</sup>.

Został utrzymany obowiązek uzyskania zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Wydaje je organ wykonawczy gminy właściwy dla terenu, na którym będzie prowadzona działalność, po spełnieniu określonych warunków (określonych w drodze aktu prawa miejscowego przez gminę). Z obowiązku uzyskania zezwolenia – i ta regulacja pozostała bez zmian – zwolnione zostały gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność. Zwolnienie dotyczy jedynie obowiązku uzyskania zezwolenia i pozostaje bez wpływu na spełnienie określonych w uchwale rady gminy warunków.

## 5. Funkcja nadzorcza

Kolejna funkcja, którą można odnaleźć w działaniach gminy w zakresie gospodarki odpadami, odnosi się do nadzoru. Jego zasadniczym celem jest przestrzeganie za-

<sup>18</sup> Zauważa się, że ustawodawca przez wprowadzenie obowiązku prowadzenia rejestru w każdej gminie odszedł od zasady zawartej w art. 75a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672, ze zm.), zgodnie z którą uzyskanie wpisu do rejestru działalności regulowanej uprawnia do wykonywania działalności na terenie całego kraju; K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013, s. 219.

chowania prawa materialnego<sup>19</sup>. Funkcja nadzorcza gminy aktualizuje się w odniesieniu do pomiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi (w odniesieniu do jednostek gminnych nadzór należy do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska). Gmina dysponuje różnymi instrumentami: w zależności od sytuacji może nałożyć karę pieniężną, może orzec o zakazie prowadzenia działalności.

Organ wykonawczy gminy został obowiązany do nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę, gdy ten odbiera odpady komunalne bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, miesza selektywnie zebrane odpady ze zmieszanyymi odpadami komunalnymi, nie przekazuje odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych<sup>20</sup>. W przypadku, gdy organ stwierdza rażące naruszenie warunków przy wykonywaniu działalności objętej obowiązkiem uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej, może wydać zakaz wykonywania działalności objętej wpisem.

## 6. Podsumowanie

Dokonana analiza podstawowych funkcji administracji na przykładzie gminy w zakresie gospodarowania odpadami pokazuje, że mają one charakter dynamiczny. Wraz ze zmianami normatywnymi wprowadzonymi ustawą z lipca 2011 r. uległy zmianie wszystkie z omawianych funkcji. Zasadniczej modyfikacji uległa funkcja świadcząca, w mniejszym stopniu zmieniły się pozostałe funkcje: policyjno-porządkowa, nadzorcza, a w najmniejszym – funkcja reglamentacyjna.

Zadania realizowane w ramach funkcji są w części wzajemnie zdeterminowane. Widać to np. w relacji funkcji świadczącej oraz policyjno-porządkowej. Na właściciela nieruchomości zamieszkałej, od którego gmina odbiera odpady komunalne (działa w ramach funkcji świadczącej), został nałożony obowiązek złożenia deklaracji. Z tym zdarzeniem dla gminy wiąże się szereg obowiązków takich jak: sprawdzenie, czy wszyscy właściciele złożyli deklaracje, czy są one prawidłowo wypełnione oraz, czy wywiązują się z terminowego wnoszenia opłat za odbiór odpadów. Stwierdzenie nieprawidłowości jednego z obowiązków powoduje po stronie gminy obowiązek podjęcia określonych czynności. Mogą one przybrać – w zależności od

<sup>19</sup> R. Stasikowski wyróżnia nadzór policyjno-reglamentacyjny, weryfikacyjny oraz hierarchiczny. Z pierwszym wiąże podejmowanie działań zapobiegających naruszeniu przepisów prawa chroniących dobra policyjne oraz przepisów zawierających reglamentacyjne ograniczenia połączone z wyciąganiem konsekwencji prawnych naruszeń prawa. Cel, w przypadku nadzoru weryfikacyjnego, osiągnąć jest nie tylko przez czuwanie nad przestrzeganiem porządku prawnego, lecz również przez podejmowanie działań służących realizacji powierzonych podmiotom zadań publicznych. Przy nadzorze hierarchicznym istotne jest, aby całość działalności podmiotu nadzorowanego prowadzona była zgodnie z poleceniami organu nadzorującego. Zob.: *Funkcja*, s. 113.

<sup>20</sup> Patrz: art. 9x ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

nieprawidłowości – formę decyzji określającej wysokość opłaty za odbiór odpadów, egzekucji należności i inne (funkcja policyjno-nadzorcza).

Funkcje kształtowane są zgodnie z polityką państwa dotyczącą postępowania z odpadami, stanowiąc jej część. Gmina nie jest samodzielną jednostką prowadzącą gospodarkę odpadami, ale stanowi część regionu wyznaczonego przez samorząd wojewódzki, w ramach którego realizowana jest zasada bliskości w odniesieniu do zagospodarowania komunalnych odpadów zmieszanych. Zadania zostały wyznaczone gminie tak, aby wpisywały się w wybrany przez ustawodawcę model gospodarki odpadami – z jednej strony muszą uwzględniać potrzeby mieszkańców związane z odbiorem odpadów, z drugiej – ciągłość procesu gospodarowania odpadami.

MAREK ŁAZOR

## **Prawo do informacji i udziału społeczeństwa w procedurach zmierzających do zapobiegania awariom przemysłowym w nowej dyrektywie Seveso III – ewolucja czy stagnacja?**

### **1. Wprowadzenie**

Prawo dostępu do informacji o środowisku zostało zaliczone w naszym systemie prawnym do fundamentalnych wartości konstytucyjnych<sup>1</sup> i stało się ważnym czynnikiem kształtującym orzecznictwo sądowoadministracyjne<sup>2</sup>. Choć konstytucja nie formułuje wprost, od kogo można się domagać informacji o stanie i ochronie środowiska, to pomimo tego przyjąć należy, że obowiązek ten spoczywa przede wszystkim na organach administracji publicznej. Doktryna prawa dostrzega, iż prawo to jest specyficznym publicznym prawem podmiotowym, które do swego urzeczywistnienia nie wymaga wykazania jakiegokolwiek interesu prawnego czy faktycznego<sup>3</sup>. Niektórzy badacze europejscy stawiają nawet tezę, że w niektórych krajach, jak na przykład Niemcy, prawo dotyczące obowiązku informacyjnego w zakresie ochrony środowiska<sup>4</sup>, stało się załącznikiem narodzin ogólnego prawa społeczeństwa do informacji i to zarówno na płaszczyźnie federalnej, jak i związkowej<sup>5</sup>. Zdaniem A. Lipińskiego:

<sup>1</sup> Chodzi o art. 74 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> Por. J. Stelmasiak, *Zagadnienia ochrony środowiska w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5-6, s. 415.

<sup>3</sup> Szerzej: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, CH Beck Warszawa 2012, s. 329.

<sup>4</sup> Szerzej: M. Rossi, *Niemiecka ustawa o swobodnym dostępie do informacji: zagadnienia prawne i praktyczne doświadczenia*, dodatek do „Monitora Prawniczego” 2013, Nr 21, s. 7-13.

<sup>5</sup> L.M. Wolfgan Durner, *Obowiązek informacyjny w niemieckim prawie ochrony środowiska*, dodatek do „Monitora Prawniczego” 2013, Nr 21, s. 35.

(...) informacje, to tyle samo, co wiadomości o środowisku (o stanie jego elementów) oraz o przedsięwzięciach związanych z jego ochroną, w tym z jego wykorzystywaniem (zamierzonym, istniejącym).<sup>6</sup>

W tym kontekście nauka prawa dostrzega, że:

(...) co prawda prawo UE nie zmieniło obowiązującej w polskim porządku prawnym „konceptji ochrony prawnej pozycji prawnej jednostki w prawie administracyjnym” opartej na „konstrukcji interesu prawnego”. Wpłynęło natomiast na pozycję prawną jednostek lub ich grup (społeczeństwa), których aktywność związana jest z ochroną ich interesów faktycznych, jak również interesu ogólnego.<sup>7</sup>

Z tego punktu widzenia uważam, że prawo do informacji o środowisku jest chyba jednym z najważniejszych czynników inicjujących i kształtujących proces efektywnego zarządzania jego zasobami. Oznacza to, że normy tego prawa są ważnym instrumentem pozwalającym na elastyczne korygowanie zachowań podmiotów, które ingerując w środowisko na przykład w wymiarze gospodarczym, często zaburzają sferę równowagi przyrodniczej. Myślę, że jednym z systemowych wyznaczników uzasadniających funkcjonowanie prawa dostępu do informacji o środowisku jest między innymi zasada prewencji<sup>8</sup>. Zgodnie z jej ogólnymi założeniami każdy, kogo działalność może powodować negatywne oddziaływanie na środowisko lub jemu zagrażać, ma obowiązek zapobiegać takiemu działaniu<sup>9</sup>. Narzędziem, za pomocą którego może być wdrażana ta właśnie zasada, jest między innymi informacja środowiskowa kierowana do wybranego kręgu społeczeństwa, znajdującego się w potencjalnej sferze zagrożeń ekologicznych. To właśnie z tych teoretycznych założeń wyrastają w szczególności wytyczne odnoszące się do przepływu informacji o środowisku w kontekście zapobiegania poważnym awariom przemysłowym. W chwili obecnej prawo unijne w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE<sup>10</sup> (dalej jako: dyrektywa 2012/18/UE lub dyrektywa Seveso III) znaczący sposób ewaluuje w kierunku rozszerzania tychże obowiązków poprzez wzmocnienie przepisów dotyczących publicznego dostępu do informacji o bezpieczeństwie oraz rozszerzenie obowiązków dotyczących informowania oraz przeprowadzania konsultacji społecz-

<sup>6</sup> A. Lipiński, *Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku*, „Państwo i Prawo” 2001, Nr 9, s. 67-68.

<sup>7</sup> B. Iwańska, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, tom 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, C.H. Beck 2014, wydanie I, s. 734.

<sup>8</sup> M. Górski, *Zasada prewencji w prawie ochrony środowiska*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, tom II, s. 28.

<sup>9</sup> Szerzej B. Rakoczy, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 41-65.

<sup>10</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE, Dz.Urz. UE L 197, 24.07.2012, s. 1-37.

nych w ramach procesu zapobiegania poważnym awariom przemysłowym. Awarie przemysłowe z udziałem substancji niebezpiecznych mają często poważne skutki dla środowiska. Niektóre powszechnie znane, takie jak w zakładach w Seveso, Bhopalu, Schweizerhalle, Enschede, Tuluzie i Buncefield kosztowały życie wielu ludzi i pociągnęły za sobą znaczne straty finansowe rzędu kilku miliardów euro. Przykładowo w Polsce w 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli w wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających ustaliła, że:

na obszarze właściwości miejscowej 7 spośród 8 badanych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, w ZDR (zakładach o dużym ryzyku – mój przypis) i ZZR (zakładach o zwiększonym ryzyku – mój przypis) wystąpiło 59 awarii przemysłowych, z tego 12 – na terenie województwa dolnośląskiego, 25 – kujawsko-pomorskiego, 5 – lubelskiego (w okresie 2005 r. – III kwartał 2008 r.), 8 – mazowieckiego, 4 – podkarpackiego, 3 – pomorskiego, 2 – wielkopolskiego. W badanym okresie jedynie na terenie województwa śląskiego, w ZZR (zakładach o zwiększonym ryzyku – mój przypis) i ZDR (zakładach o dużym ryzyku – mój przypis), nie wystąpiły awarie przemysłowe.<sup>11</sup>

Pokrótkie oceniając ten dokument stwierdzam, że dane wraz z przeglądem wniosków pokontrolnych wyraźnie pokazują nie tylko na skalę zagrożeń dla środowiska związanych z awariami przemysłowymi, ale także obnażają wiele nieprawidłowości i wypaczenia w działaniu całego systemu. W znaczącej mierze dokumentacja prowadzona w kontrolowanych przez NIK zakładach, a związana z tematyką zapobiegania poważnym awariom była niekompletna, a funkcjonujące instalacje nie były pod tym kątem na bieżąco monitorowane. Moim zdaniem, taki stan faktyczny musiał oczywiście w sposób negatywny odbijać się na jakości informacji o środowisku, z której mogło korzystać społeczeństwo, co w konsekwencji w istotny sposób obniżało nakreślony w systemie prawnym poziom jego ochrony.

Obecnie obowiązująca dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi<sup>12</sup> (dalej jako: dyrektywa Seveso II) pomimo tego, że wypełniła stawiane przed nią w momencie uchwalenia zadania, to jednak wymagała nowelizacji, nie tylko z perspektywy spójności z pozostałymi obszarami polityki i celami Unii<sup>13</sup>,

<sup>11</sup> Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzeni, *Informacja o wynikach kontroli zapobiegania poważnym awariom zagrażającym środowisku*, nr ewid. 20/2010/P09108/KSR, Warszawa sierpień 2010 r., s. 26.

<sup>12</sup> Dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi, Dz.Urz. UE L 010, 14.01.1997, s. 13-33; tekst w języku polskim opublikowany w Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne 2004, rozdz. 5, t. 2, s. 410-430.

<sup>13</sup> Chodzi tutaj o dostosowanie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006, Dz.Urz. UE L 353, 31.12.2008, s. 1-1355.

ale i nowego spojrzenia na kwestie dotyczące zwiększania bezpieczeństwa i ochrony przed poważnymi awariami przemysłowymi<sup>14</sup>. Przepisy prawne, funkcjonujące dotychczas w polskim prawie ochrony środowiska, należy uznać za zgodne z założeniami i postanowieniami tej dyrektywy<sup>15</sup>. Jeśli dokonamy syntezy instrumentów prawnych funkcjonujących w unijnym prawie ochrony środowiska, to podobnie jak doktryna, dojdziemy do wniosku, że:

prawo to ani w prawie pierwotnym, ani w prawie wtórnym nie przyznaje jednostce materialnego prawa do środowiska, którego ochrona w przypadku naruszenia następowałaby przez gwarantowane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>16</sup> prawo dostępu do sądu.<sup>17</sup>

Pomimo tego europejski ustawodawca od początku tworzenia się koncepcji prawa do informacji o środowisku starał się zachęcić poszczególnych obywateli do działania na rzecz ochrony środowiska poprzez przyznanie im prawa do informacji oraz do udziału w postępowaniach o przyznanie zezwoleń, jak również dążył do rozszerzenia zakresu prawa do zaskarżenia i zredukowania wymogów odnośnie do kontroli sądowej aktów władczych<sup>18</sup>. Ważnymi kamieniami milowymi na tej drodze rozwoju okazały się w szczególności dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska<sup>19</sup> oraz wydana w ramach wdrażania tzw. Konwencji z Aarhus<sup>20</sup>, a już nie obowiązująca dyrektywa Rady 90/313/EWG z 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku<sup>21</sup> oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/EG z 26 maja 2003 r. w sprawie udziału społeczeństwa w odnie-

<sup>14</sup> European Commission Directorate-General Environment, *Impact assessment study into possible options for amending the Seveso II Directive. Final Report September 2010*, COWI Denmark 2010.

<sup>15</sup> Por. J. Sommer, *Dyrektywa 96/82/EC z 9.XII.1996 r. w sprawie zapobiegania poważnym awariom*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1997, Nr. 1, s. 58-60.

<sup>16</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej 2012/C 326/02, Dz.Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 405.

<sup>17</sup> F. Ermacora, *The right to a Clean Environment in the Constitution of the European Union*, [w:] *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, [red.] J. H. Jans, Avosetta Group – Meeting October 2002, s. 29-42.

<sup>18</sup> Por. J. Masing, *Die Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Rechts*, Berlin, Druckner and Humblot 1997, s. 19 i n.

<sup>19</sup> Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, Dz.Urz. UE L 175, 05.07.1985, s. 40-48; tekst w języku polskim opublikowany w Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne 2004, rozdz. 15, t. 1, s. 248-256.

<sup>20</sup> Por. J. Jendrośka, *Konwencja z Aarhus 1998 r. jako międzynarodowo-prawna gwarancja praw społeczeństwa w ochronie środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1999, nr 266, s. 111-120.

<sup>21</sup> Dyrektywa Rady 90/313/EWG z 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku, Dz.Urz. UE L 158, 23.06.1990, s. 56-58; tekst w języku polskim opublikowany w Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne 2004, rozdz. 15, t. 1, s. 402-404.

sieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska<sup>22</sup>. Przełomem w ustawodawstwie europejskim i ukoronowaniem dążenia do jak najpełniejszego zagwarantowania prawa do informacji o środowisku stała się dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska<sup>23</sup> (dalej jako: dyrektywa 2003/4/WE). Uzupełnieniem jej regulacji jest rozporządzenie z dnia 6 września 2006 w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty<sup>24</sup>.

Mając na uwadze częste błędy legislacyjne polskiego ustawodawcy<sup>25</sup>, jak i jego liczne opóźnienia w procesie implementacji aktów prawa unijnego z dziedziny ochrony środowiska<sup>26</sup>, autor zauważa konieczność spojrzenia z dużym wyprzedzeniem czasowym na przepisy odnoszące się do obowiązków informacyjnych, jak i udziału społeczeństwa w procedurach związanych z zapobieganiem poważnym awariom przemysłowym. Będą one już w niedalekiej przyszłości wprost rzutować na nasz system prawny i dlatego warto zaproponować *de lege ferenda* pewne postulaty konstrukcyjne w tym zakresie. Wejście w życie omawianych zmian będzie miało od strony gospodarczej także swój wydzźwięk ekonomiczny, gdyż wprostproporcjonalnie będzie mogło przekładać się na zwiększenie kosztów działalności podmiotów wyko-

<sup>22</sup> Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz.Ur. UE L 156, 25.06.2003, s. 17-25; tekst w języku polskim opublikowany w Dz.Ur. UE Polskie wydanie specjalne 2004, rozdz. 15, t. 7, s. 466-473.

<sup>23</sup> Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz.Ur. UE L 41, 14.02.2003, s. 26-32; tekst w języku polskim opublikowany w Dz.Ur. UE Polskie wydanie specjalne 2004, rozdz. 15, t. 7, s. 375-381.

<sup>24</sup> Rozporządzenie (WE) Nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dz.Ur. UE L 264, 25.09.2006, s. 13-19.

<sup>25</sup> Por. Z. Bukowski, *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, (red.) J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008, s.87-99; a także M. Łazor, *Próba oceny zarzutów niepełnej implementacji polskiego prawa ochrony przyrody na przykładzie pytania prejudycjalnego Sądu Rejonowego w Kościanie*, (część I i II), „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 3 i 4/2013, wyd. UMK w Toruniu, s. 113-161 i s. 85-135.

<sup>26</sup> Na przykład: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Skarga wniesiona w dniu 6 grudnia 2013 r., Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej – sprawa C-463/13, Dz.Ur. UE C 45, 15.02.2014, s. 25, czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Skarga wniesiona w dniu 6 września 2013 r., Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej – sprawa C-478/13, Dz.Ur. UE C 336, 16.11.2013, s. 10.



nujących nowe obowiązki prawne<sup>27</sup>. Na tej płaszczyźnie i przy okazji badania niektórych z pozycji literatury przedmiotu<sup>28</sup>, myślę że od strony teoretycznoprawnej można zasugerować twierdzenie, że każde nawet odpowiedzialne gospodarowanie zasobami środowiska przy jednoczesnym prowadzeniu działalności gospodarczej będzie mogło skutkować konfliktem różnych nadrzędnych wartości i zawsze taki stan faktycznoprawny musi prowadzić do ograniczenia swobody działalności z punktu widzenia środowiska jako najważniejszej struktury w cyklu życia pojedynczego człowieka, jak i całego społeczeństwa – dobra wyższego chronionego konstytucyjnie<sup>29</sup> i traktatowo.

Analizując zagadnienie poważnych awarii przemysłowych w prawie polskim, trzeba odnotować na wstępie, że nowelizacja tego obszaru sprzężona z implementacją prawa unijnego zasadniczo będzie mogła koncentrować się na normach prawnych zawartych w dwóch aktach prawnych tj. ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>30</sup> (dalej jako: p.o.ś.) oraz ustawie 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<sup>31</sup> (dalej jako: u.u.i.ś.). Niniejsza publikacja zmierza do udzielenia odpowiedzi na pytanie czy proponowane zmiany poprawią stopień informacji, a tym samym bezpieczeństwa określonych grup społecznych w kontekście zapobiegania poważnym awariom przemysłowym i czy ich udział w niektórych procedurach planistycznych przyczyni się to do minimalizacji występujących z tego tytułu zagrożeń dla środowiska<sup>32</sup>. Od strony metodologii stosowanych narzędzi badawczych zaznaczę, że w zakresie prawa do informacji o środowisku czy procedur udziału społeczeństwa, poza przepisami prawnymi odnoszącymi się do poważnych awarii przemysłowych w prawie polskim, będą odwoływał się przede wszystkim do zapisów dyrektywy Seveso III, zaś pozostałe

<sup>27</sup> Komisja Europejska klasyfikuje skutki ekonomiczne wdrożenia zmian jako koszty administracyjne, które jednak w realiach konkretnego zakładu trudno oszacować. Rozszerzenie informacji środowiskowej na przykład poprzez samo zapewnienie dostępu online do dodatkowych informacji na temat podstawowych danych dla wszystkich obiektów oraz scenariuszy awarii i kluczowych informacji z zewnętrznych planów awaryjnych dla zakładów dużego ryzyka to łączny koszt ok. 2-4 mln EUR, zaś koszt roczny to ok. 0,5 mln EUR – Komisja Europejska, Dokument roboczy służb Komisji. Streszczenie oceny skutków – dokument uzupełniający. Wniosek – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli niebezpieczeństw poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi, SEK (2010) 1591 wersja ostateczna, Bruksela dnia 21.12.2010, s. 8.

<sup>28</sup> Na przykład M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992.

<sup>29</sup> Por. A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” sierpień 2012, Nr 8, s. 3-17.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. 2013 poz. 1232 ze zm.

<sup>31</sup> 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, t.j. Dz.U. 2013 r. poz. 1235 ze zm.

<sup>32</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa w zapobieganiu poważnym awariom przemysłowym – możliwości prawne*, „Bezpieczeństwo Pracy. Nauka i Praktyka” 2005, Nr 11, s. 8-10.

obecnie obowiązujące regulacje, będę brał pod uwagę jedynie w taki zakresie, w jakim będą one mogły uzupełniać projektowane w drodze implementacji rozwiązania prawne. Dlatego też nie bez przyczyny świadomie pominię niektóre normy prawne związane z awariami przemysłowymi, które wprost nie przekładają się na stopień informowania społeczeństwa czy też jego udział w procedurach planistycznych.

## 2. Poważne awarie – zarys ogólny

Na wstępie naszych rozważań przyjrzyjmy się poprzez pryzmat dyrektywy Seveso III podstawowym normom konstruującym w polskim porządku prawnym zagadnienia dotyczące poważnych awarii, a następnie przeanalizujemy poszczególne instrumenty, które po implementacji będą mogły przyczynić się do zagwarantowania szerszego niż dotychczas prawa do informacji o środowisku, jak i udziału społeczeństwa w procedurach projektowych.

Ustawodawca polski w art. 3 pkt. 23 p.o.ś. wprowadza legalną definicję poważnej awarii jako zdarzenia, w szczególności emisję, pożar lub eksplozję, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzących do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem. Kwalifikowana postacią poważnej awarii jest poważna awaria przemysłowa, przez którą rozumie się poważną awarię w zakładzie (art. 3 pkt. 24 p.o.ś.). Zakład, to nic innego jak jedna lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalacje posiada tytuł prawny oraz znajdującymi się na nim urządzeniami (art. 3 pkt. 48 p.o.ś.). O czym wspomniałem już na wstępie, wyrastająca z zasady prewencji ochrona przed skutkami poważnych awarii oznacza zapobieganie zdarzeniom mogącym powodować awarię oraz ograniczanie jej skutków dla ludzi i środowiska (art. 243 p.o.ś.). W ramach tych działań możemy wyróżnić instrumenty prawne skierowane do prowadzących zakłady stwarzające ryzyko poważnych awarii przemysłowych, jak i do organów administracji, które powołane są do ochrony przed tymi awariami. Doktryna prawa słusznie moim zdaniem zauważa na trudności interpretacyjne związane z samym zdefiniowaniem wypadków, które mogą być klasyfikowane jako poważne awarie<sup>33</sup>. Wynika to z faktu, że głównym czynnikiem determinującym włączenie danego zdarzenia do zakresu znaczeniowego pojęcia poważnej awarii jest występowanie w danym procesie substancji niebezpiecznej. Pojęcie samej substancji niebezpiecznej jest w ustawie Prawo ochrony środowiska dużej mierze niedookreślone, ponieważ jest to jedna lub więcej substancji albo mieszaniny substancji, które ze względu na swoje właściwości chemiczne, biologiczne lub promieniotwórcze mogą, w razie nieprawidłowego obchodzenia się z nimi, spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub środowiska; substancją niebezpieczną może być surowiec, produkt, półprodukt, odpad, a także substancja powstała w wyniku

<sup>33</sup> J. Jerzmiański, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, Warszawa 2011, s. 105.

awarii (art. 3 pkt 37 p.o.ś.). Procedury związane z substancjami niebezpiecznymi mogą obejmować ich składowanie, czyli pozostawanie pod nadzorem zakładu lub przechowywanie na jego terenie (art. 243a p.o.ś.), a także ich transport (art. 244 p.o.ś.). Rodzaj, kategoria i ilości substancji niebezpiecznej, znajdującej się w danym zakładzie bądź też mogącej się w nim choćby okresowo znaleźć, decyduje zgodnie z art. 248 ust. 1 i 2 p.o.ś., czy mamy do czynienia z zakładem o zwiększonym ryzyku, albo z zakładem o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Zdaniem sądownictwa administracyjnego oznacza to, że „zaliczenie do zakładu o dużym lub zwiększonym ryzyku następuje z mocy prawa, a statusu takiego zakładu nie przyznaje żaden organ”<sup>34</sup>. Odnosząc się do samego pojęcia ryzyka jako czynnika kategoryzującego zakłady, w którym występuje zagrożenie awarią przemysłową, to na bazie art. 3 pkt. 32c p.o.ś., chodzi tutaj o prawdopodobieństwo wystąpienia konkretnego skutku w określonym czasie lub w określonej sytuacji. Dlatego też należy zaakceptować dyrektywę wykładni, zgodnie z którą skutkami poważnej awarii przemysłowej, będzie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, lub środowiska w większej lub mniejszej skali, jak też powstanie takiego zagrożenia z pewnym opóźnieniem czasowym. Kwalifikacja zakładu do danej grupy zakładów stwarzających zagrożenie regulowane jest przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 10 października 2013 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej<sup>35</sup>. Zaakcentować należy fakt, że rozporządzenie to zostało opublikowane w związku z wypełnieniem zobowiązań implementacyjnych wynikających z art. 31 ust. 1 akapit 2 dyrektywy Seveso III, zgodnie z którym państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania art. 30 tejże dyrektywy do dnia 14 lutego 2014 r., zaś ich stosowanie ma nastąpić od dnia 15 lutego 2014 r. Chodzi tutaj o wprowadzenie do katalogu substancji niebezpiecznych ciężkich olejów opałowych.

Prowadzący zakład o dużym ryzyku, wykonując obowiązki związane z substancjami niebezpiecznymi, corocznie przekazuje komendantowi wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska dane o ich rodzaju, kategorii i ilości (art. 263 p.o.ś.). Zakład o zwiększonym jak i dużym ryzyku przed uruchomieniem, jak i na etapie już samej eksploatacji, musi być zaprojektowany, wykonany, prowadzony i likwidowany w sposób zapobiegający awariom przemysłowym i ograniczający ich skutki dla ludzi oraz środowiska (art. 249 p.o.ś.). Ogólnie jedynie zaznacząc, że postulat ten znajduje swoje odzwierciedlenie m.in. w przepisach środowiskowych reglamentujących usytuowanie obiektów

<sup>34</sup> Tak wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 1253/10, nie publik.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 października 2013 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, Dz.U. 2013 poz. 1479.

stwarzających ryzyko wystąpienia poważnych awarii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>36</sup> oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 73 ust. 3-6 p.o.ś.)<sup>37</sup>, jak też związany jest z wymaganiami, jakimi powinien odpowiadać przegląd ekologiczny instalacji kwalifikowanej jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (art. 238 pkt. 3 p.o.ś.) w sytuacji stwierdzenia okoliczności negatywnego jej oddziaływania. Trzeba podkreślić, że opracowane na poziomie unijnym wytyczne polityki planistycznej, zmierzające do uniknięcia i ograniczenia skutków poważnych awarii zakładają, że poprzez stosowanie strategicznego podejścia w zagospodarowaniu przestrzennym i jednoczesnego zapewnienia przekazywania społeczeństwu właściwych informacji, można w przyszłości w znaczący sposób zredukować zarówno negatywne oddziaływanie na środowisko niebezpiecznych instalacji, jak też pojawiające ryzyko wystąpienia sytuacji kryzysowych<sup>38</sup>.

Mając na względzie temat przedmiotowej publikacji warto zauważyć, że w naszym porządku prawnym istnieje powszechny obowiązek informowania o awarii osób znajdujących się w strefie zagrożenia oraz właściwych jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej albo Policji, jak też wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, formuje art. 245 ust. 1 p.o.ś. Zaniechanie wykonania tego obowiązku stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny z art. 352 p.o.ś. Niektóre kryteria charakteryzujące poważne awarie mogą przemawiać za obowiązkiem ich zgłoszenia także do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska przez organy administracji właściwe do zwalczania poważnych awarii<sup>39</sup>. W mojej ocenie niezwłoczne przekazanie informacji o awarii, a więc podanie jej w każdej zwyczajowo przyjętej formie, ma umożliwić osobom narażonym na jej działanie na bezpieczne opuszczenie strefy zagrożenia, zaś innym organom i podmiotom, na podjęcie wymaganych prawem środków zapobiegawczych, celem ograniczenia i usunięcia jej negatywnych skutków. Dywagując możemy założyć, że jeśli okaże się, że niektóre osoby nie tylko nie zawiadomiły o awarii, ale nawet przeszkadzały lub utrudniały w prowadzeniu akcji ratow-

<sup>36</sup> Trybunał Unii Europejskiej uważa, że w ramach polityki zagospodarowania przestrzennego obowiązek utrzymania w dłuższej perspektywie właściwej odległości między zakładami objętymi regulacjami dyrektywy Seveso II, a budynkami użyteczności publicznej, nie ma charakteru bezwzględny, jednak w każdym przypadku przed lokalizacją wymagana jest ocena ryzyka z tym związanego – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 września 2011 r. Land Hessen przeciwko Franz Mücksch OHG – sprawa C 53/10, Dz.Urz. UE C 319, 29.10.2011, s. 5.

<sup>37</sup> Szerzej: M. J. Nowak, *Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości” 2012, Nr 11, s. 9-12.

<sup>38</sup> M.D. Chiristou, M. Struckl, *Wytyczne w sprawie planowania zagospodarowania przestrzennego*, Komisja Europejska – Wspólne Centrum Badań, Instytut Ochrony i Bezpieczeństwa Obywateli, Jednostka Oceny Zagrożeń, Bruksela 2005, s. 10-14.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie poważnych awarii objętych obowiązkiem zgłoszenia do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Dz.U. 2003 Nr 5, poz. 58.

niczej, a miała ona na celu zapobiec niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia wielu osób albo mienia w wielkich rozmiarach, to osoby takie będą mogły być pociągnięte do odpowiedzialności karnej z art. 172 Kodeksu karnego<sup>40</sup> i mogą podlegać karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Na bazie art. 246 ust. 1 p.o.ś. organem odpowiedzialnym za podjęcie działań i zastosowanie środków niezbędnych do usunięcia każdej awarii, a więc także awarii przemysłowej, oraz jej skutków jest wojewoda, który wykonuje te zadania za pośrednictwem komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

### **3. Informowanie społeczeństwa a obowiązki prawne prowadzącego zakład**

Prawodawca kategoryzując obowiązki prawne związane z awariami przemysłowymi rozgranicza je w dziale II Tytułu IV ustawy Prawo ochrony środowiska pomiędzy dwa podmioty, tj. prowadzącego zakład stwarzający zagrożenie wystąpienia awariami przemysłowymi oraz organy administracji publicznej. Wnikliwie prześledzenie jedynie wybranej kategorii tychże zobowiązań okazuje się celowe przede wszystkim w kontekście tematu niniejszej publikacji. Po dniu 31 maja 2015 r., a więc wskazanym w art. 31 ust. 1 dyrektywy Seveso III terminie jej implementacji, zadania te będą musiały ulec poszerzeniu m.in. z perspektywy poprawy poziomu i jakości informacji udostępnianych społeczeństwu. W pkt. 19 preambuły tejże dyrektywy czytamy, że:

w szczególności osoby, które mogą być narażone na skutki poważnej awarii, powinny uzyskać wystarczające informacje o właściwych działaniach, które należy podjąć w takiej sytuacji. Państwa członkowskie powinny udostępnić informacje dotyczące możliwości uzyskania informacji na temat praw osób dotkniętych skutkami poważnych awarii. Informacje przekazywane społeczności powinny być sformułowane jasno i czytelnie. Poza aktywnym udzielaniem informacji na bieżąco bez konieczności zgłaszania stosownych wniosków przez społeczność oraz nie wykluczając innych form rozpowszechniania informacji, należy udostępnić na stałe i aktualizować takie informacje drogą elektroniczną. Jednocześnie powinny istnieć odpowiednie gwarancje poufności w celu rozwiązania problemów związanych między innymi z bezpieczeństwem.

Trzeba zauważyć, że dyrektywa Seveso III po raz pierwszy doprecyzowuje zakres podmiotowy prawa do informacji o środowisku poprzez nadanie legitymizacji trzem kategoriom podmiotów, które mogą ją uzyskać. Pierwszą z nich jest społeczeństwo uważane jako co najmniej jedna osoba fizyczna lub prawna oraz, zgodnie z prawem krajowym lub praktyką krajową, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy (art. 3 pkt. 17 dyrektywy). Drugą stanowi zainteresowana społeczność, czyli społeczność, która jest lub może być dotknięta skutkami decyzji podjętej w sprawie kwestii planowania, zmiany lub nowych inwestycji w pobliżu zakładów stwarzających ryzyko awarii przemysłowych lub która ma interes w podjęciu takiej decyzji. Interes taki posiadają

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.

także, jako trzecia grupa, organizacje pozarządowe, które propagują ochronę środowiska i spełniają wszelkie stosowne wymogi wynikające z prawa krajowego (art. 3 pkt. 18 dyrektywy). Korzenie przesłanek przemawiających za wzrostem prawa społeczeństwa do informacji o środowisku znajdujemy we wcześniej cytowanej dyrektywie z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska<sup>41</sup>, gdzie w ramach jej fundamentalnych celów stawia się w art. 1 lit. b zapewnienie, że informacje o środowisku będą automatycznie stopniowo udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie by osiągnąć stan najszerzej możliwej dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie informacji o środowisku. W tym celu dyrektywa w szczególności popiera wykorzystanie komunikacji teleinformatycznej i technologii elektronicznej.

W polskim systemie prawa ochrony środowiska podstawowym aktem określającym zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących dostępu do informacji o środowisku jest wspomniana już przeze mnie we wprowadzeniu 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. W artykule 4 teże ustawy prawodawca stanowi, że każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą. Doktryna prawa zauważa, że uprawnienie to zalicza się do kanonu podstawowych zasad prawa ochrony środowiska i że obejmuje ono swym zasięgiem przedmiotowym zarówno informację o środowisku, jak i informacje o jego ochronie<sup>42</sup>, a więc także informacje związanych z zapobieganiem awariom przemysłowym. Zastosowanie wobec art. 4 u.u.i.ś. dyrektyw wykładni językowej prowadzi do wniosku, że informacja może być udostępniona jedynie w przypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie. Tak konstrukcja prawna była już przedmiotem krytyki badaczy prawa, którzy dostrzegali, że:

błąd ustawodawcy polega na tym, że wymienia on, jakie informacje i jakie dokumenty mogą być udostępniane. Natomiast prawo to powinno obejmować każdą informację o środowisku i jego ochronie, chyba że ustawa wyraźnie taką możliwość wyłącza.<sup>43</sup>

Myszę, że *de lege ferenda* oparcie konstrukcji art. 4 u.u.i.ś. na zasadzie negacji jest pożądane, tym bardziej, że ustawodawca europejski kładzie nacisk w wielu aktach prawnych na konieczność jak najpełniejszego zapewnienia prawo do informacji o środowisku i to właśnie od strony przedmiotowej, a nie tylko podmiotowej. Ten punkt widzenia ma kolosalne znaczenie przy zapewnieniu odpowiedniego poziomu

<sup>41</sup> Por. Komisja Europejska, *Wniosek – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi*, KOM (2010) 781 wersja ostateczna, Bruksela dnia 21.12.2010, s. 4.

<sup>42</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis 2010, s. 18.

<sup>43</sup> J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 423.

informowania w zakresie zapobiegania awariom przemysłowym. Ponadto wydaje mi się, że chyba rzeczą wręcz niemożliwą jest stworzenie w danym porządku prawnym zamkniętego katalogu wszystkich możliwych rodzajów i kategorii informacji środowiskowej. Niestety tą drogą konstrukcyjną poszedł polski ustawodawca w art. 9 ustawy o udostępnieniu środowiska i jego ochronie, gdzie klasyfikuje, jakie informacje są jego zdaniem informacjami o środowisku. Spotkało się ze słuszną krytyką doktryny prawa, która opierając się na zakresie tego prawa wyrażonym w Konstytucji RP jako akcie wyższego rzędu, podważa takie rozwiązanie legislacyjne jako z nią sprzeczne<sup>44</sup>. Pomimo tych mankamentów, dokumenty i informacje pojawiające się w procedurze zapobiegania awariom przemysłowym mieszczą się w kategorii informacji środowiskowej. Chodzi tutaj zwłaszcza o dane dotyczące planów i programów (art. 9 ust. 1 pkt. 3 u.u.i.ś.) oraz stanu bezpieczeństwa i warunków życia ludzi w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać przez elementy środowiska środki, takie jak: plany, programy, jak również środki i działania, które mają na celu ochronę tych elementów (art. 9 ust. 1 pkt. 6 lit. b u.u.i.ś.). Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na przesłedzenie całej procedury udostępniania informacji o środowisku w kontekście informacji pojawiającej się w działaniach mających na celu zapobieganie awariom przemysłowym. Warto jednak podkreślić, że prawodawca polski, co do zasady, zobowiązuje jedynie organy administracji publicznej do jej udostępnienia (art. 8 u.u.i.ś.) i to na pisemny wniosek (art. 12 u.u.i.ś.), zaś od podmiotu żądającego udostępnienia nie wymaga się wykazania interesu prawnego i faktycznego (art. 13 u.u.i.ś.). Udzielenie informacji następuje w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie (art. 9 ust. 2 u.u.i.ś.), zaś jej odmowa następuje w formie decyzji (art. 20 u.u.i.ś.) w oparciu o przesłanki ustawowe wymienione w rozdziale 2 ustawy. Zarys pozostałych regulacji prawnych związanych z udziałem społeczeństwa w procedurach związanych z awariami przemysłowymi zostanie przedstawiony w dziale IV niniejszej publikacji przy analizie obowiązków organów administracji publicznej.

Po tej istotnej dygresji powracając do wątku rozważań należy odnotować, że w naszym systemie prawnym, pierwszym bodaj najważniejszym obowiązkiem prowadzącego zakład o zwiększonym lub o dużym ryzyku jest konieczność zgłoszenia tego faktu właściwemu organowi Państwowej Straży Pożarnej, jak i przekazania tej wiadomości wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Analiza elementów koniecznych zgłoszenia, a przytoczonych w art. 250 ust. 2 p.o.ś., sugeruje nam, że dotyczy to przede wszystkim danych, które mogą okazać się pomocne w stadium zapobiegania, a zwłaszcza zwalczania następstw poważnej awarii przemysłowej. Ważnym z perspektywy nowych uregulowań dyrektywy Seveso III, nastawionych na wzrost poziomu informowania społeczeństwa, jest funkcjonujący w naszym systemie prawnym dokument w postaci „programu zapobiegania awariom”. Każdy zakład czy

<sup>44</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis 2010, s. 18.

to o dużym, czy o zwiększonym ryzyku w ramach systemu swego zarządzania opracowuje założenia do tego programu jako elementu bezpieczeństwa gwarantującego ochronę ludzi i środowiska<sup>45</sup>. W aktualnym stanie prawnym program ma za zadanie określić prawdopodobieństwa zagrożenia awarią przemysłową, a także zasady jej zapobiegania oraz zwalczania skutków, które są przewidywane do wprowadzenia na terenie danego zakładu. Co ważne program musi też ustalić sposoby ograniczenia skutków awarii przemysłowej dla ludzi i środowiska w przypadku jej zaistnienia, jak też wyznaczyć częstotliwość przeprowadzania jego analiz w celu oceny jego aktualności i skuteczności (art. 251 ust. 2 pkt. 3 i 4 p.o.ś.).

W stosunku do wszystkich kategorii zakładów dyrektywa Seveso III w części I załącznika V wyraźnie wskazuje, jakie dane będą musiały być udostępniane po dniu 31 maja 2015 r., aby zapewnić właściwy poziom informowania społeczeństwa. Informacja poza danymi zakładu, objaśnieniem działań w nim podjętych i podaniu danych substancji niebezpiecznych wykorzystywanych w zakładzie wraz z podaniem w nieskomplikowanej formie ich podstawowych niebezpiecznych cech, będzie musiała obejmować także ogólne informacje na temat sposobu ostrzegania w razie potrzeby zainteresowanej społeczności, a także odpowiednie informacje o właściwym zachowaniu w sytuacji poważnej awarii lub wskazanie, gdzie informacje te można znaleźć w formie elektronicznej. Informacje te obejmować będą również podanie terminów i planów kontroli w zakładzie oraz szczegółowe wskazania co do wydanych w ich toku zaleceń pokontrolnych. Dane te muszą być stale dostępne dla społeczeństwa, w tym także drogą elektroniczną i w razie potrzeby uaktualniane (art. 14 ust. 1 dyrektywy 2012/18/UE). Informacje te są również dostarczane do wszystkich budynków i obiektów użyteczności publicznej, w tym do szkół i szpitali, oraz do wszystkich zakładów sąsiednich, które są od siebie w takiej bliskości, iż zwiększa to ryzyko i skutki poważnej awarii. Państwa członkowskie zapewniają, aby informacje były dostarczane co najmniej raz na pięć lat oraz okresowo poddawane przeglądowi i w razie potrzeby aktualizowane, również w przypadku wprowadzenia zmian w instalacji, zakładzie lub obiekcie magazynowym (art. 14 ust. 2 dyrektywy 2012/18/UE). Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przy okazji opiniowania wniosku o przyjęcie dyrektywy Seveso III stwierdził, że:

zdecydowanie popiera szybkie przekazywanie opinii publicznej istotnych i zrozumiałych informacji. Nadal potrzebne będą informacje w wersji papierowej, chociaż coraz częściej, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, będą wykorzystywane środki elektroniczne, w tym także sieci społecznościowe. Wszystkie organizacje przedstawicielskie społeczeństwa obywatelskiego w sąsiedztwie tzw. „zakładu Seveso” (czy innego zakładu produkcyjnego lub magazynu) mają do odegrania swoją rolę, zarówno jeśli cho-

<sup>45</sup> Szerzej: W. Radecki, *Programy zapobiegania awariom*, „Aura” 2012, Nr 10, s. 36, a także J.S. Michalik, W. Domański, *Zawartość i cele programu zapobiegania awariom i systemu bezpieczeństwa w zakładach zwiększonego oraz dużego ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej*, „Bezpieczeństwo Pracy. Nauka i Praktyka” 2004, Nr 2, s. 22-25.



dzi o zapobieganie wszelkiego rodzaju wypadkom, jak i o reagowanie na nie – także na poważne sytuacje awaryjne w rozumieniu przepisów dyrektywy „Seveso”.<sup>46</sup>

Bardzo interesującym wątkiem, patrząc z perspektywy omówionej konstrukcji prawnej i właściwie jej odpowiednikiem, są normy umiejscowione w art. 261 ust. 5 pkt. 1 i 2 p.o.ś. Na ich podstawie prowadzący zakład o dużym ryzyku jest obowiązany do regularnego, co najmniej raz na 5 lat, dostarczania informacji na temat środków bezpieczeństwa i sposobu postępowania w przypadku wystąpienia poważnych awarii jednostkom organizacyjnym systemu oświaty i pomocy społecznej, podmiotom leczniczym oraz określonym w wykazie zamieszczonym w wewnętrznym planie operacyjno-ratowniczym zakładu, innym podmiotom i instytucjom służącym społeczeństwu, które mogą zostać dotknięte skutkami takich awarii oraz udostępniania tych informacji także samemu społeczeństwu. Obowiązki prawne realizowane są poprzez upublicznianie informacji na stronie internetowej zakładu, ogłoszenie ich w jego siedzibie, jak też przekazywanie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta właściwego ze względu na lokalizację zakładu (art. 261 ust. 6 p.o.ś.). Przedmiotowe informacje powinny być zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy (art. 261 ust. 8 p.o.ś.). Poza tym są one weryfikowane co najmniej raz na 3 lata, a częściej następuje to tylko w przypadku zmian ilościowych i jakościowych substancji niebezpiecznych mogących mieć wpływ na wystąpienie zagrożenia awarią przemysłową. Uważam, że zestawiając ze sobą wskazane powyżej przesłanki informowania wyrażone w części I załącznika V dyrektywy Seveso III z przepisami prawnymi obecnie obowiązującymi w naszym porządku prawnym w tym przedmiocie, możemy bez trudności przyjąć, że są one ze sobą na tyle zgodne, że nie będzie konieczne w przyszłości zastosowanie narzędzi prawodawczych, zmierzających do wykonania obowiązku implementacyjnego.

Odnosząc się do ustawy prawo ochrony środowiska, trzeba zwrócić uwagę, że pośród zakładów objętych działaniem przepisów o poważnych awariach przemysłowych, reżim prawny w stosunku do prowadzącego zakład o dużym ryzyku jest szczególnie zaostrzony, ponieważ jest on zobowiązany do opracowania i wdrożenia systemu bezpieczeństwa gwarantującego ochronę ludzi i środowiska, stanowiącego element ogólnego systemu zarządzania zakładem (art. 251 ust. 2 pkt. 3 i 4 p.o.ś.). System bezpieczeństwa ma być nastawiony na wypełnianie wymogów BHP w zakładzie w celu zapobiegania poważnym awariom przemysłowym poprzez analizę mogących się pojawić w czasie jego działania zagrożeń. Przy czym czynnik ryzyka, możemy, moim zdaniem, odnieść do dwóch grup zagrożeń. Pierwsze związane jest z elementem osobowym realizującym się poprzez wykonywanie czynności służbowych przez pracowników zakładu<sup>47</sup>, a drugi dotyczy pierwiastka przedmiotowego związanego z analizą

<sup>46</sup> Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli niebezpieczeństw poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi*, Dz.Urz. UE C 248, 25.08.20111, s. 138.

<sup>47</sup> Szerzej: J.S. Michalik, *Kształtowanie postaw i zachowań pracowników w celu przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym*, „Bezpieczeństwo Pracy. Nauka i Praktyka” 2003, Nr 6, s. 8-11.

techniczną działającej w zakładzie instalacji, planów operacyjno-ratowniczych, programu zapobiegania poważnym awariom. Najistotniejszym składnikiem funkcjonującym w ramach systemu bezpieczeństwa zakładu o dużym ryzyku jest raport o bezpieczeństwie. Z ważniejszych warunków formalnoprawnych raportu wymienię m.in. to, że podlega on zatwierdzeniu przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej po uzyskaniu opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 254 ust. 2 p.o.ś.), a brak jego akceptacji stanowi przeszkodę prawną do rozpoczęcia ruchu zakładu o dużym ryzyku. Raport raz na pięć lat podlega okresowej weryfikacji, jeżeli potrzebę zmiany uzasadniają względy bezpieczeństwa wynikające ze zmiany stanu faktycznego, postępu naukowo-technicznego lub analizy zaistniałych awarii przemysłowych. (art. 256 ust. 1 i 2 p.o.ś.). Raport jest dokumentem, w oparciu o treść którego możemy jednoznacznie stwierdzić, czy prowadzący zakład należyście wykonał spoczywające na nim obowiązki w zakresie zapobiegania powstawaniu i eliminacji ewentualnych skutków awarii przemysłowej. Szczegółowe wymagania, jakim odpowiadać powinien raport bezpieczeństwa, określa rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 29 maja 2003 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać raport o bezpieczeństwie zakładu o dużym ryzyku<sup>48</sup>. Jednymi z bardziej ważnych modułów składowych raportu o bezpieczeństwie są zgodnie z zapisami rozporządzenia m.in. informacje, że zakład spełnia warunki do wdrożenia systemu bezpieczeństwa, a także to, że prowadzący zakład opracował program zapobiegania awariom i jest przygotowany do jego stosowania. Częścią raportu o bezpieczeństwie zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej jest także opis substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładzie oraz dane, że prowadzący zakład opracował wewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy oraz dostarczył dla komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej (art. 265 ust. 1 p.o.ś.) informacje do opracowania zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego (art. 261 ust. 1 pkt. 2 p.o.ś.). Dyrektywa Seveso III poprzez normy prawne umiejscowione w treści art. 14 ust. 2 lit. b domaga się, aby raport o bezpieczeństwie, jak też spis substancji niebezpiecznych, był udostępniony publicznie na żądanie przy jednoczesnym poszanowaniu klauzuli poufności określonej w art. 22 ust. 3 tejże dyrektywy. Klauzula ta może być zastosowana na wniosek prowadzącego zakład lub właściwego organu, a przesłanki jej wprowadzenia muszą wynikać ściśle z art. 4 dyrektywy 2003/4/WE (np. informacje istotne z punktu widzenia obronności, ochrony własności intelektualnej czy danych osobowych). Pomimo skorzystania z tych środków prawnych, raport podlega i tak udostępnieniu tylko w zmienionej formie, na przykład w postaci nie-technicznego podsumowania, które powinno zawierać co najmniej ogólne informacje dotyczące zagrożeń poważnymi awariami oraz potencjalnych skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Powracając do regulacji p.o.ś., sygnalizacyjnie jedynie zaznaczą, że prowadzący zakład o dużym, jak i zwiększonym ryzyku zobligowani są do

<sup>48</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 29 maja 2003 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać raport o bezpieczeństwie zakładu o dużym ryzyku, Dz.U. 2003 r, Nr 104, poz. 970 ze zm.

analizy dokumentów odnoszących się do zapobiegania poważnym awariom przemysłowym i dokonania w nich stosownych korekt w przypadku w sytuacji zmian w zakładzie, instalacji, procesie przemysłowym lub zmian rodzaju, właściwości lub ilości składowanych substancji niebezpiecznych, które mogą zwiększać potencjalnie ryzyko wystąpienia awarii (art. 257 i 258 p.o.ś.).

Istotną częścią systemu zapobiegania awariom przemysłowym w zakładzie o dużym ryzyku jest wewnętrzny i zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy<sup>49</sup>. W zakresie wypełniania przesłanek prawa do informacji o środowisku, ważnym podkreślenia jest fakt, że plany te wśród wielu elementów składowych zawierają w sobie również informację o występujących zagrożeniach, podjętych środkach zapobiegawczych i o działaniach, które będą podjęte w przypadku wystąpienia awarii przemysłowej, przedstawianą społeczeństwu i właściwym organom Państwowej Straży Pożarnej, wojewodzie, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, staroście, wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 260 ust. 2 pkt. 3 p.o.ś.).

Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2003 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać plany operacyjno-ratownicze<sup>50</sup> stanowi, że plan wewnętrzny dotyczy terenu zakładu o dużym ryzyku i zawiera m.in. wykaz osób i obiektów użyteczności publicznej, które mogą zostać dotknięte skutkami awarii, do których prowadzący zakład przekaze informację o występujących zagrożeniach, przewidywanych skutkach tych zagrożeń, zastosowanych środkach zapobiegawczych i działaniach, które będą podjęte w przypadku wystąpienia awarii (§ 2 ust. 1 pkt. 5 rozporządzenia). Przedmiotowa informacja musi zawierać w swej treści także powszechnie używane nazwy, nazwy rodzajowe lub ogólną klasyfikację pod kątem rodzaju zagrożenia powodowanego przez substancje mogące przyczynić się do awarii, określone w odrębnych przepisach dotyczących rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku, albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, wraz ze wskazaniem ich podstawowych właściwości niebezpiecznych (§ 5a pkt. 5 rozporządzenia). Analizując obowiązki prawne realizujące prawo do informacji w kontekście poważnych awarii przemysłowych, trzeba zauważyć, że wewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy składa się także z opisu sposobów ostrzegania ludności zagrożonej oraz informowania jej w razie awarii oraz działań, które ludność zagrożona powinna podjąć, oraz sposobu, w jaki powinna się zachować w razie wystąpienia awarii (§ 5a pkt. 7 i 8 rozporządzenia). Dodatkowo plan winien posiadać w swej treści odniesienie do zewnętrznego planu operacyj-

<sup>49</sup> Por. J. Kierzkowska, *Zapobieganie i usuwanie skutków poważnych awarii; postępowanie z substancjami niebezpiecznymi*, [w:] *Prawo Ochrony Środowiska*, (red.) M. Górski, Wyższa Szkoła Informatyki i Nauk Społeczno-Prawnych w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2006, s. 233-236.

<sup>50</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2003 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać plany operacyjno-ratownicze, Dz.U. 2003 Nr 131, poz. 1219 ze zm.

no-ratowniczego, przygotowanego w celu likwidowania skutków awarii poza terenem zakładu, zawierające zalecenie stosowania się podczas awarii do instrukcji lub poleceń służb ratowniczych oraz wskazywać miejsca uzyskania innych informacji, z zastrzeżeniem zachowania wymogów określonych w odrębnych przepisach dotyczących ochrony informacji niejawnych (§ 5a pkt. 10 i 11 rozporządzenia). Z wymogów formalnoprawnych odnoszących się do funkcjonowania wewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego ogólnie tylko zaznaczę, że jest on przedkładany przez prowadzącego zakład o dużym ryzyku komendantowi wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej przed uruchomieniem nowego zakładu lub jego części. Oprócz tego prowadzący zakład o dużym ryzyku jest zobowiązany do jego nieprzerwanego analizowania i przećwiczenia go co najmniej raz na trzy lata. Ważnym aspektem w procesie budowy struktury wewnętrznej planu operacyjno-ratowniczego i urealnienia jego zapisów, jest zapewnienie możliwości udziału w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie planu, pracowników zakładu w szczególności narażonym bezpośrednio na skutki awarii przemysłowej oraz pełniącym funkcję społecznych inspektorów pracy lub przedstawicielom związków zawodowych odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i higienę pracy (art. 262 p.o.ś.).

Patrząc na opisane wyżej regulacje prawne z perspektywy przyszłych wymogów implementacyjnych, dyrektywa Seveso III w części 2 załącznika V mówiącego o zakresie informowania społeczeństwa precyzuje, że w odniesieniu do zakładów o dużym ryzyku muszą to być ogólne informacje dotyczące charakteru zagrożeń poważnymi awariami, z uwzględnieniem ich potencjalnych skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska oraz zbiorcze szczegółowe informacje na temat głównych rodzajów scenariuszy poważnych awarii oraz środków kontroli, jakie należy w ich przypadku zastosować. Poza tym wymagane jest potwierdzenie wymogu dokonania odpowiednich ustaleń przez prowadzącego zakład na terenie zakładu, w szczególności łączności ze służbami ratowniczymi w celu uporania się z poważnymi awariami oraz zminimalizowania ich skutków, a ponadto odpowiednie informacje pochodzące z zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego sporządzonego w celu zwalczania wszelkich skutków awarii poza terenem zakładu. Powinny one obejmować zalecenia stosowania się do wszelkich instrukcji oraz wniosków służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w czasie awarii.

#### **4. Udział społeczeństwa a obowiązki organów administracji związane z awarią przemysłową**

Według ustawy Prawo ochrony środowiska adresatem obowiązków związanych ze sporządzeniem zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego jako programu działań dla terenie narażonym na skutki awarii przemysłowej, położonego poza zakładem o dużym ryzyku, są organy administracji publicznej w postaci komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej<sup>51</sup>. O czym była już mowa przy okazji

<sup>51</sup> Por. J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, „LexisNexis” 2011, s. 432-435.

analizowania innych regulacji prawnych, komendant opracowuje plan zewnętrzny na podstawie informacji przekazanych przez prowadzącego zakład o dużym ryzyku z uwzględnieniem transgranicznych skutków awarii przemysłowych (art. 261 ust. 2 p.o.ś.) i obciąża go w drodze decyzji jego kosztami (art. 265 ust. 2 i 3 p.o.ś.). Nauka prawa dostrzega, że z obowiązującego stanu prawnego nie wynika, aby postępowanie zmierzające do podjęcia decyzji w sprawie zatwierdzenia zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego było postępowaniem administracyjnym<sup>52</sup>, lecz jest swoistym postępowaniem wewnętrznym organu, co przesądza, że wydany w jego wyniku akt prawny nie jest aktem powszechnie obowiązującym.

W obowiązujących przepisach dostrzegam pilną potrzebę wprowadzenia *de lege ferenda* regulacji, które określałyby dla prowadzącego zakład o dużym ryzyku sztywny termin na opracowanie wyżej wymienionej informacji, zaś dla komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, zakreślałyby konkretny czas do wdrożenia zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego. Uważam, że brak tych terminów i tym samym sankcji z tego tytułu, może w niektórych drastycznych sytuacjach rodzić stan bezczynności po stronie organu, a tym samym zwiększać poziom zagrożenia awarią przemysłową. Postawiony przeze mnie postulat odnośnie granic czasowych dla stron uczestniczących w procesie tworzenia zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego znajduje częściowo potwierdzenie w aktualnej linii orzeczniczej Sądu Luksemburskiego, który stwierdza, że:

(...) brak w tym przepisie (art. 11 dyrektywy Seveso II – mój przypis) wyraźnego określenia terminu sporządzenia zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych nie oznacza sam w sobie, że państwa członkowskie nie są związane żadnym terminem na wywiązanie się z obowiązku ich sporządzenia. Obowiązek ten zostałby bowiem pozbawiony treści, a system ochrony ustanowiony w art. 11 dyrektywy 96/82 byłby całkowicie nieskuteczny, gdyby sporządzenie wspomnianych planów przez właściwe organy mogło zostać bezterminowo zawieszono. (...) W świetle tych rozważań należy uznać, że właściwe organy są zobowiązane sporządzić zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze przewidziane w art. 11 dyrektywy 96/82 w terminie, który, z jednej strony, nie grozi naruszeniem skuteczności przepisów tego artykułu, ale który, z drugiej strony, uwzględnia czas niezbędny do sporządzenia wspomnianych planów, a więc w rozsądnym terminie od przekazania niezbędnych informacji przez prowadzących zakłady.<sup>53</sup>

Szczegółowe elementy materialnoprawne zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego określa wcześniej już cytowane przeze mnie rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2003 r. w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać plany operacyjno-ratownicze. Plan zewnętrzny w zakresie informowania społeczeństwa obejmuje w swej treści m.in. opis systemu przedstawiania społeczeństwu informacji o występujących zagrożeniach związanych

<sup>52</sup> Z. Bukowski, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 454.

<sup>53</sup> Tak pkt. 14, 15 i 21 wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 marca 2010 r., Komisja Europejska przeciwko Hiszpanii – sprawa C-392/08, Dz. Urz. UE C 134, 22.05.2010, s. 5.

z działalnością zakładu, podjętych środkach zapobiegawczych i działaniach, które będą podejmowane w razie wystąpienia awarii (§ 7 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia). Poza tym ważniejszymi normami prawnymi go charakteryzującymi, o czym już wspominałem, jest to, że sporządza się go przed uruchomieniem zakładu (art. 265 ust. 5 p.o.ś.), natomiast jeżeli z informacji dostarczonych przez prowadzącego zakład wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że nie występuje ryzyko rozprzestrzenienia się skutków awarii poza zakład, to komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej może odstąpić od jego opracowania (art. 266 ust. 2 p.o.ś.). Sadzę, że z punktu widzenia zachowania jak najwyższego poziomu ochrony środowiska i zapewnienia okolicznej ludności odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, decyzja taka powinna być podejmowana jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Jak pokazały doświadczenia z innych europejskich zakładów o dużym ryzyku, wystąpienie awarii przemysłowej pociąga za sobą często skutki, które trudno przewidzieć nawet w naukowy sposób. Dlatego też uważam *de lege ferenda*, że decyzja komendanta o rezygnacji ze sporządzenia zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego nie powinna być arbitralna i pożądane byłoby, aby była poparta procedurą udziału społeczeństwa, tym bardziej, iż dokument ten w zasadzie dotyczy kwestii jego bezpieczeństwa. Od strony formalnej warto zaznaczyć, że w każdym przypadku zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy podlegać winien ciągłej analizie i musi być przeciwczony co najmniej raz na 3 lata (art. 265 ust. 9 p.o.ś.). Komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej wypełniając ogólne wymogi informacyjne, związane z zapobieganiem awariom przemysłowym, podaje do publicznej wiadomości informacje o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o aktualizowanym corocznie rejestrze substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładach zlokalizowanych na obszarze jego właściwości miejscowej. Rejestr ten prowadzi się w formie elektronicznej (art. 267 ust. 1 p.o.ś.). Dodatkowo jest on zobowiązany w ten sposób do przekazania informacji o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o decyzji kwalifikujących daną grupę zakładów do zakładu o zwiększonym lub dużym ryzyku, których bliska lokalizacja może zwiększać prawdopodobieństwo wystąpienia awarii przemysłowej (art. 267 ust. 2 pkt. 1 p.o.ś.). Dyrektywa Seveso III w art. 9 posługuje terminem „efektu domina” dla określenia takiej to korelacji mogącej wystąpić pomiędzy zakładami o zwiększonym i dużym ryzyku. Co ważne w art. 3 pkt 4 statuuje ona dla nich po raz pierwszy szczególną podkategorię w postaci legalnej definicji zakładu sąsiedniego jako zakładu znajdującego się w takiej bliskości innego zakładu, która zwiększa ryzyko i skutki poważnej awarii. Wracając do naszych norm prawnych, warto zwrócić uwagę, że komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej podaje do publicznej wiadomości również informacje o zatwierdzonych raportach o bezpieczeństwie lub ich zmianach, informacje o przyjętych zewnętrznych planach operacyjno-ratowniczych lub ich zmianach, a także instrukcje o postępowaniu mieszkańców na wypadek wystąpienia awarii (art. 267 ust. 2 pkt. 2-4 p.o.ś.). Instrukcje te podlegają raz na trzy lata analizie pod kątem ich zgodności z wymogami bezpieczeństwa oraz aktualności (art. 267 ust. 3 p.o.ś.). Szczegółowy zakres informacji podanej do publicznej

wiadomości określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji wymaganych do podania do publicznej wiadomości przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej<sup>54</sup>. W tym momencie należy zaakcentować, że na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. n-p ustawy 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 w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o raportach o bezpieczeństwie oraz o decyzjach dotyczących zakładów objętych efektem domina, a także rejestrach substancji niebezpiecznych oraz wewnętrznych i zewnętrznych planach operacyjno-ratowniczych.

Ważnym determinantem oddziaływującym na procedurę przyjęcia zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego jest zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie, jak też zmiana jego treści (art. 265 ust. 6 w zw. z art. 265 ust. 8 p.o.ś.). Wypełnienie przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej tej przesłanki otwiera mu dopiero drogę do przyjęcia planu (art. 265 ust. 7 p.o.ś.). Objęta obowiązkiem implementacji do dnia 31 maja 2015 r. dyrektywa Seveso III w art. 12 ust. 5 stanowi, że państwa członkowskie zapewniają zainteresowanej społeczności możliwość wyrażenia, z odpowiednim wyprzedzeniem, opinii na temat zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych w trakcie ich sporządzania lub wprowadzania znaczącej zmiany. Polski prawodawca na bazie normy prawnej z art. 5 u.u.i.ś., przyjął, że każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Dlatego też prawo do informacji o środowisku i prawo do udziału w procedurach wymagających udziału społeczeństwa ma charakter powszechny. Sygnalizacyjnie zaznaczę, że udział społeczeństwa w opracowaniu dokumentu, jakim jest zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy, przejawia się poprzez składanie uwag i wniosków (art. 29 u.u.i.ś.). Orzecznictwo administracyjne akcentuje, że:

prawo składania uwag i wniosków dotyczy jedynie postępowań wymagających udziału społeczeństwa i z istoty tego przepisu wynika, że obejmuje on swoją mocą te osoby, które nie posiadają interesu prawnego, bowiem wówczas byłyby one stronami danego postępowania administracyjnego.<sup>55</sup>

Komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej jako organ administracji publicznej, który opracowuje projekt zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego jest zobowiązany podać do publicznej wiadomości określone ustawowo informacje, które w skuteczny sposób zagwarantują społeczeństwu udział w całej procedurze (art. 39 u.u.i.ś.). W razie zagrożenia awarią przemysłową lub jej wystąpienia niezwłocznie

<sup>54</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji wymaganych do podania do publicznej wiadomości przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2002 r., Nr 78, poz. 712.

<sup>55</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 844/2009, LexPolonica nr 2278363.

przystępuje on do realizacji zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego (art. 266 ust. 1 p.o.ś.).

## 5. Zakończenie

Postępujący rozwój gospodarczy wiąże się z powstawaniem w okolicach zamieszkałych przez ludność coraz to nowych zakładów przemysłowych, jak też rozbudowę instalacji w zakładach już istniejących. Często zachodzące procesy produkcyjne odbywają się na bazie znacznej ilości substancji niebezpiecznych, których przetwarzanie wywiera znaczącą presję na poszczególne elementy środowiska, a w niektórych sytuacjach kryzysowych może prowadzić do powstania awarii przemysłowej. W tym stanie faktycznym tylko odpowiedzialne zarządzanie ryzykiem z tym związanym może przyczynić się do racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska. Na przestrzeni ostatnich lat instrumenty prawne związane z przepisami Seveso przyczyniły się w znacznym stopniu do ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia oraz skutków poważnych awarii przemysłowych związanych z substancjami niebezpiecznymi, czego dowodzi dziesięcioprocentowy spadek zgłoszonych awarii w latach 2000–2008 mimo wzrostu liczby zakładów. Ważnym elementem w całym procesie okazuje się informacja przekazywana społeczeństwu jak i jego udział w procedurach mających na celu opracowanie dokumentów, które mają zagwarantować odpowiedni poziom ochrony. Komisarz ds. środowiska Janez Potočnik powiedział, że:

Seveso III będzie oznaczać lepszą ochronę obywateli i środowiska przed poważnymi awariami. Oznacza także, że obywatele będą lepiej poinformowani i bardziej zaangażowani w decyzje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego.<sup>56</sup>

Dokonana w niniejszym opracowaniu analiza dotychczas funkcjonujących przepisów w polskim porządku prawnym przez pryzmat rozwiązań proponowanych w dyrektywie Seveso III dowodzi, że zarówno w przypadku poziomu informowania społeczeństwa, jak i jego udziału w procedurach związanych z zapobieganiem poważnym awariom przemysłowym, mamy obecnie do czynienia ze znaczącą ewolucją. Efektywne wykorzystanie omówionych narzędzi prawnych pozwoli na racjonalne gospodarowanie zasobami środowiska.

<sup>56</sup> Komisja Europejska, *Komunikat prasowy. Środowisko: Lepsze informowanie społeczeństwa o ryzyku poważnych awarii*, Bruksela IP/12/897, 13.08.2012, s. 1.





MAGDALENA ŁYSEK

## **Energetyczne wykorzystanie odpadów w świetle hierarchii postępowania z odpadami**

Unia Europejska wyznacza ambitne cele w zakresie postępowania z odpadami, stanowiąc, iż polityka dotycząca odpadów powinna sprzyjać praktycznemu zastosowaniu hierarchii postępowania z odpadami, którego celem jest tworzenie środków prawnych, promujących ideę „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystania odpadów jako zasobu. Prowadzenie racjonalnej gospodarki odpadami zgodnie z przyjętą hierarchią umożliwi osiągnięcie takich celów, jak ograniczenie: składowania odpadów, zmian klimatu, czy eksploatacji zasobów naturalnych.

### **1. Gospodarowania odpadami w świetle unijnej polityki ochrony środowiska**

Unijny prawodawca jest inicjatorem nowoczesnego podejścia do gospodarowania odpadami, dostrzegając ogromny potencjał tkwiący w odpadach. Siódmy Program Działań Unii Europejskiej w zakresie środowiska „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”<sup>1</sup> podkreśla konieczność działań Unii, w latach 2013–2020, m.in. w następujących obszarach: przekształcenie UE w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną, a także ochrona obywateli UE przed związanymi ze środowiskiem naciskami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu. Szczególnie istotny wydaje się być priorytet dotyczący zwiększenia skuteczności działań unijnych mających na celu racjonalne prowadzenie gospodarki odpadami. Unia Europejska podkreśla konieczność wspierania technologii prze-

---

<sup>1</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady NR 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz.U.U.E.L.2013.354.171.

tworzenia odpadów z odzyskiem energii, która doprowadziłaby do zapobieżenia lub ograniczenia w możliwie największym praktycznym stopniu ujemnych skutków dla środowiska, w szczególności zanieczyszczania wskutek emisji do powietrza, gleby, wód powierzchniowych i gruntowych oraz wynikających stąd zagrożeń dla zdrowia ludzkiego spowodowanych przez spalanie i współspalanie odpadów. Pojawia się jednak pytanie, w jaki sposób miałyby to nastąpić? Takiemu działaniu sprzyjać ma określenie rygorystycznych warunków eksploatacji i wymagań technicznych, przez ustalenie dopuszczalnych wartości emisji dla spalarni oraz współspalarni odpadów w UE. Standardy te powinny być zróżnicowane w zależności od rodzaju działalności, procesu technologicznego lub operacji technicznej oraz terminu oddania instalacji do eksploatacji. Wspieranie technologii termicznego przetwarzania odpadów jest istotnym kierunkiem unijnego i krajowego działania. Unia Europejska szczególnie uwagę zwraca na innowacyjne technologie zwłaszcza środowiskowe, które mają znaczny potencjał dla gospodarki, środowiska naturalnego i zatrudnienia<sup>2</sup>. Istotne znaczenie ma w tym przypadku prawodawstwo w zakresie emisji przemysłowych, dotyczące także instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, a zwłaszcza stworzenie warunków sprzyjających innowacjom technicznym, bowiem wg Komisji innowacyjne technologie mogą obniżyć koszt przestrzegania przepisów dotyczących tych emisji. W działających nowoczesnych instalacjach, zaawansowane technologie oraz restrykcyjne normy dla dopuszczalnych emisji szkodliwych związków powstających w wyniku spalania, zapewniają wysoki poziom bezpieczeństwa dla zdrowia człowieka i środowiska, a instalacje termicznego przekształcania odpadów komunalnych stanowią nieodłączny element nowoczesnych systemów kompleksowego zagospodarowania odpadów komunalnych. Efektywniejsze wykorzystywanie potencjału energetycznego tkwiącego w odpadach, to nie jedynie wsparcie sposobu ich zagospodarowania, ale przede wszystkim konieczność naszych czasów, zmniejszająca presję na środowisko. Niezwykle istotnym argumentem przemawiającym za zintensyfikowaniem działań w kierunku wykorzystania energii z odpadów jest możliwość zastąpienia nią energii wykorzystywanej w procesach produkcyjnych. Priorytetem jest bowiem podejmowanie działań prowadzących do oszczędności zużycia surowców, zmniejszenia emisji niebezpiecznych substancji, powodujących m.in. zmiany klimatu oraz przyczyniających się do ograniczenia ryzyka związanego z działalnością człowieka.

## 2. Cele gospodarki odpadami

Nadrzędnymi celami UE, wyartykułowanymi w art. 1, dyrektywy w sprawie odpadów<sup>3</sup> (zwanej dalej dyrektywą ramową), jest prowadzenie gospodarki odpadami w spo-

<sup>2</sup> Według „Wspólnego działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólnotowego programu lizbońskiego”; COM (2005) 330 wersja ostateczna.

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008.

sób, który gwarantuje wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i ochrony środowiska poprzez zapobieganie oraz zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów, a także poprawę efektywności takiego użytkowania. Na gruncie prawa polskiego instrumentem planowania racjonalnej gospodarki odpadami jest krajowy plan gospodarki odpadami<sup>4</sup>, który zakłada rozdzielenie wzrostu gospodarczego od ilości wytwarzanych odpadów, rozumiany jako dążenie przy wzroście gospodarczym do stałego ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów m.in. poprzez: zerwanie powiązań między wzrostem gospodarczym a wykorzystaniem zasobów; osiągnięcie znacznego zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów poprzez inicjatywy zapobiegania powstawaniu odpadów, lepszą efektywność wykorzystania zasobów i przestawienie się na bardziej zrównoważone wzorce produkcji i spożycia. Zakładane cele powinny zostać osiągnięte dzięki wspieraniu nowoczesnych metod i technik wydobywania i produkcji, w celu zachęcenia do lepszej efektywności ekologicznej i zrównoważonego wykorzystania surowców, energii, wody i innych zasobów oraz opracowanie i wprowadzenie w życie szerokiego zakresu instrumentów, łącznie z badaniami naukowymi, przepływem technologii, instrumentami opartymi na rynku i gospodarce, opracowanie i wdrożenie wskaźników efektywności zasobów.

Wskazano konieczność tworzenia preferencji w celu poddawania odpadów procesom odzysku, w szczególności recyklingu, a także minimalizowania ilości odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania, które powinno odbywać się w sposób bezpieczny dla ludzi i środowiska. Instrumentami prawnej realizacji przyjętych celów strategicznych, jakościowych i ilościowych są m.in.: opracowanie i wdrożenie bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO), umożliwiającej monitoring wdrażania zapobiegania gospodarce odpadami, promocja ekoprojektowania; stworzenie sieci współpracujących instytucji na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów, w tym m.in. odpadów żywności oraz wdrażanie systemów zarządzania środowiskowego zgodnych z normą ISO 14001 oraz EMAS w przedsiębiorstwach i instytucjach publicznych.

Państwa członkowskie na mocy tej dyrektywy zostały zobowiązane do podjęcia działań w celu stworzenia zintegrowanej sieci zakładów zajmujących się unieszkodliwianiem odpadów z wykorzystaniem najnowszych technologii niepociągających nadmiernych kosztów, zgodnie ze szczególnymi założeniami (takimi jak samowystarczalność w odprowadzaniu odpadów) oraz do ustanowienia systemu reglamentacji i ochrony polegającej na wydawaniu pozwoleń dla podmiotów dokonujących odzysku, magazynowania i składowania odpadów. Ważne w przypadku gospodarki odpadami komunalnymi jest prowadzenie jej w sposób zintegrowany, kompleksowy. Nowe prawo odpadowe sprzyja stosowaniu różnych technologii przetwarzania odpadów funkcjonujących obok siebie (np. w ramach jednej instalacji regionalnej) i na-

<sup>4</sup> Uchwała nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014” M.P.2010.101.1183 – KPGO.

wzajem się uzupełniających. Według autorów artykułu „Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce, jako element zrównoważonego rozwoju”<sup>5</sup>, lepsze opanowanie technologii wykorzystania odpadów, ich przeróbki lub recyklingu, przyczynia się do zmniejszenia ryzyka zagrożeń, którego analiza w gospodarce odpadami komunalnymi powinna być obligatoryjna.

### 3. Hierarchia postępowania z odpadami

Zintegrowane podejście do gospodarki odpadami nakazuje przede wszystkim traktowanie odpadu jako zasobu. Realizacji tego zadania służyć ma przyjęta hierarchia postępowania z odpadami. W dotychczas obowiązującym systemie gospodarki odpadami nie było, tak jasno wyartykułowanej hierarchii. Dyrektywa ramowa wprowadziła nie tylko piramidę właściwego zagospodarowania odpadów, ale także konieczność zapewnienia jej stosowania jako „nakaz priorytetowy” w dziedzinie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz przepisach dotyczących gospodarowania odpadami. Transponująca na grunt prawa krajowego ww. dyrektywę, ustawa o odpadach<sup>6</sup> przeniosła unijną hierarchię w sposób niezmieniony. Zgodnie z art. 4 dyrektywy, najwyżej w hierarchii zasad postępowania znalazło się wspieranie zapobiegania powstawaniu odpadów, następnie stosowanie procesów odzysku polegające na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach których produkty lub składniki produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowane do tego, by mogły być ponownie wykorzystane bez jakichkolwiek innych czynności przetwarzania wstępnego. Wysokie miejsce w hierarchii postępowania z odpadami zajmuje recykling, czyli poddawanie jakiegokolwiek procesowi odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Odzysk energii z odpadów, rozumiany jako termiczne przekształcanie odpadów w celu odzyskania energii, ustępuje pierwszeństwa ponownemu użyciu i recyklingowi, chyba że nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych. Warto podkreślić, że Komisja Europejska rekomenduje odzysk energii wyłącznie z frakcji niepoddającej się recyklingowi. Odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Wg przyjętej hierarchii składowanie odpadów jest ostatecznością stosowaną jedynie, gdy nie da się ich unieszkodliwić w inny sposób. Prowadzeniu racjonalnej gospodarki odpadami komunalnymi zgodnie z przyjętą hierarchią będzie służyło minimalizowanie nie-

<sup>5</sup> J. Biegańska, J. Ciuła, *Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce jako element zrównoważonego rozwoju*, [w:] „Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska”, vol. 13, nr 1 (2011), s. 54.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

korzystnych skutków dla środowiska wywołanych przez odpady oraz zwiększenie i optymalizacja wydajności zasobów w ramach gospodarowania odpadami i polityki w dziedzinie odpadów.

Należy zauważyć, że art. 4 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów daje państwom członkowskim pewną elastyczność. Unijny prawodawca przewidział możliwość odejścia od ww. hierarchii, w przypadku gdy takie działanie poprzedzone było uzasadnionym zastosowaniem metodologii myślenia o cyklu życia, obejmującej całkowity wpływ związany z wytwarzaniem i gospodarowaniem odpadami. Musi ono jednak propagować te rozwiązania, które dają najlepszy dla środowiska wynik całkowity. Ta reguła dotyczy wyłącznie niektórych strumieni odpadów. Wytyczne KE wskazują, że podstawowym celem myślenia w kategoriach cyklu życia produktu jest świadomość ogólnego oddziaływania produktu lub usługi na środowisko. Myślenie to służy zagwarantowaniu, że pewne skutki dla środowiska nie są pomijane przy ocenie rozwiązań alternatywnych, oraz unikaniu poprzez przesuwanie skutków dla środowiska z jednych elementów środowiska na inne. Takie działanie powoduje, że decyzje są przejrzyste oraz oparte na bardziej racjonalnych podstawach i efektywniejsze. Unia podkreśla, że w kategoriach cyklu życia produktu istnieje wiele metod ilościowych wspierających podejmowanie decyzji, takich jak: ocena cyklu życia (LCA), analiza kosztów i korzyści (CBA), rachunek kosztów cyklu życia oraz społeczna ocena cyklu życia. Metody te są szczególnie ważne przy planowaniu racjonalnej gospodarki odpadami komunalnymi w gminie, zapewniają bowiem kompleksowe, oparte na naukowych podstawach, wsparcie procesu podejmowania decyzji i kształtowania polityki, umożliwiając jednocześnie uwzględnienie aspektów środowiskowych, społecznych i finansowych. Wytyczne Komisji Europejskiej odnoszą się w sposób szczególny do aspektów środowiskowych myślenia w kategoriach cyklu życia produktu. Wskazując na zastosowanie narzędzia analizy ilościowej, jakim jest ocena cyklu życia, zgodnie z definicją zawartą w ISO 14040 i 140444 jako najbardziej kompleksowy sposób. Wśród istniejących wyżej wspomnianych metod, opartych na myśleniu w kategoriach cyklu życia produktu, LCA jest najpowszechniej stosowaną metodą oceniania i ilościowego określania aspektów środowiskowych. Istotnym działaniem w tym zakresie jest promocja eko-projektowania (systematycznego uwzględniania aspektów środowiskowych przy projektowaniu produktu z zamiarem poprawienia charakterystyki oddziaływania, jakie dany produkt wywiera na środowisko przez cały cykl życia). Cykl życia ma szczególne znaczenie zwłaszcza przy ustalaniu planu selektywnej zbiórki odpadów, prognozowania wielkości recyklingu i odzysku, chociażby ze względu na plan finansowy tego typu działań.

W zakresie usług gospodarowania odpadami LCA, wg Komisji koncentruje się zwykle na porównaniu różnych opcji gospodarowania odpadami, aniżeli obejmuje cały cykl życia produktów, które stały się odpadami. Unia podaje za przykład bioodpady, przy których zazwyczaj nie bierze się pod uwagę etapów produkcji żywności, zwracając uwagę, że stosowanie myślenia w kategoriach cyklu życia produktu do

usług gospodarowania odpadami może różnić się od stosowania tego podejścia do produktów. Ma to bowiem związek z faktem, że w tym drugim przypadku uwzględnia się cały cykl życia produktu, w którym gospodarowanie odpadami może odgrywać tylko niewielką rolę. Zgodnie z wytycznymi, jeżeli jedna z ocenianych opcji gospodarowania odpadami obejmuje zwrot materiałów do cyklu życia produktu, granice systemu badania należy rozszerzyć, aby ująć potencjalne skutki lub korzyści dla środowiska wynikające z takich usług gospodarowania odpadami. Warto zwrócić uwagę na przykład w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, a zwłaszcza recykling, gdzie trzeba wziąć pod uwagę korzyści płynące z oszczędności surowców pierwotnych na etapach wytwarzania produktów.

Zgodnie z wytycznymi KE hierarchia postępowania z odpadami musi być przestrzegana i stosowana na wszystkich poziomach administracji w danym państwie członkowskim, które dotyczą polityki i prawodawstwa w zakresie odpadów. Praktycznym zastosowaniem hierarchii zasad postępowania z odpadami w gminnej gospodarce odpadami komunalnymi jest regionalizacja. Utworzeniu i utrzymaniu w kraju wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniającymi wymagania ochrony środowiska, służyć ma opracowanie planów gospodarki odpadami. Plany te muszą być sporządzone zgodnie z przyjętą hierarchią postępowania z odpadami oraz zasadami bliskości i samowystarczalności. Realizacja tych zasad nie oznacza jednak, że każde państwo członkowskie musi posiadać na swoim terytorium pełen zakres obiektów do ostatecznego odzysku. Kluczowe znaczenie w zakresie właściwego zagospodarowania odpadów ma wspieranie wdrażania efektywnych ekonomicznie i ekologicznie technologii przetwarzania odpadów, w tym technologii pozwalających na recykling oraz odzysk energii zawartej w odpadach w procesach termicznego i biochemicznego ich przekształcania, a także stosowanie technologii spełniających kryteria BAT (najlepszej dostępnej techniki) i zachęcanie inwestorów publicznych i prywatnych do udziału w realizacji inwestycji strategicznych.

Krajowy i Wojewódzkie Plany Gospodarki Odpadami są instrumentami realizacji polityki ekologicznej państwa i zasady bliskości oraz wdrożenia hierarchii postępowania z odpadami. W wojewódzkich planach gospodarki odpadami dokonywany jest podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu oraz wskazywanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów. Założeniem nowego systemu gospodarki odpadami jest zapewnienie strumienia odpadów instalacjom regionalnym. Wiadomym jest, że nie można całkowicie zapobiec powstawaniu odpadów, ani że nie wszystkie odpady mogą zostać poddane recyklingowi, jedynie sieć współpracy między różnymi instalacjami recyklingu, odzysku, termicznego przekształcania, może przynieść oczekiwane efekty kompleksowego zagospodarowania odpadów komunalnych. Instalacje regionalne, a zwłaszcza

instalacje termicznego przekształcania odpadów komunalnych, wchodzące w skład RIPOK czynią zadość podejściu zintegrowanemu.

Można zatem przyjąć, że praktyczne wdrażanie hierarchii zasad postępowania z odpadami w gminnej gospodarce odpadami komunalnymi można realizować m.in. poprzez uspołecznienie procesu inwestycyjnego, wpieranie działań ukierunkowanych na ocenę cyklu życia produktu, eko-projektowanie, czy regionalizację. Należy podkreślić, że w zachodnich państwach europejskich i Skandynawii, ograniczenie ilości odpadów komunalnych deponowanych na składowiskach, dokonało się właśnie dzięki efektywnej realizacji hierarchii zasad dotyczących gospodarowania odpadami.

#### 4. Zakończenie

Wprowadzaniu innowacji technologicznych w dziedzinie gospodarki odpadami sprzyjają przyjęte przez UE ramy prawne. Analizując akty prawne z zakresu gospodarki odpadami można wskazać, że Unia Europejska pragnie wypracować ujednolicony system postępowania z odpadami, który opierał się będzie na kilku podstawowych zasadach: promowanie stosowania bezpiecznych dla środowiska produktów z recyklingu, zapewnienie skutecznych, proporcjonalnych i odstrasających sankcji za naruszenie przepisów dyrektywy w związku z nieprawidłowym gospodarowaniem odpadami, a także stworzenie programów zapobiegawczych, koncentrujących się na kluczowych elementach oddziaływania na środowisko oraz uwzględniających cykl życia produktów i materiałów.

Każdego roku z powodu zanieczyszczenia odpadami m.in. z tworzywa sztucznego i innymi ginie ponad milion ptaków oraz 100 000 ssaków i żółwi morskich<sup>7</sup>. Stan środowiska, zdrowia, czy długość życia są ze sobą nierozzerwalnie połączone. Unia Europejska wskazuje konieczność promocji badań i rozwoju w obszarze pozyskiwania czystszych i bardziej oszczędnych produktów i technologii oraz upowszechnianie i wykorzystywanie wyników takich badań i rozwoju; wykorzystanie środków planowania lub innych instrumentów ekonomicznych wspierających efektywne wykorzystanie zasobów; wprowadzenie odpowiednich mechanizmów finansowych, wspomagających rozwój procesów odzysku, czyniąc je bardziej konkurencyjnymi. Komunikat Komisji: „Promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów. Strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu”,<sup>8</sup> wskazuje, że coraz częściej odpady traktuje się, jako cenne zasoby dla przemysłu.

Na szczególną uwagę zasługuje konieczność zaangażowania obywateli, bowiem zgodnie z dyrektywą ramową, państwa członkowskie stosując hierarchię, są zob-

<sup>7</sup> Komunikat KE „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”, KOM(2011) 571 Bruksela, dnia 20.9.2011.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji „Promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów: Strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu” (Bruksela, dnia 21.12.2005 COM(2005) 666).



wiązane do zagwarantowania, aby proces tworzenia polityki i przepisów prawa dotyczących odpadów był w pełni przejrzysty, zgodny z obowiązującymi krajowymi przepisami w zakresie konsultacji i zaangażowania obywateli i zainteresowanych stron.

MAGDALENA MICHALAK

## Szeroka interpretacja pojęcia „przedsięwzięcie” w świetle regulacji dyrektywy siedliskowej

### 1. Wprowadzenie

Pojęcie przedsięwzięcia wydaje się być jednym z istotnych pojęć występujących dziś w rozważaniach dotyczących ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami. Rozważania te często prowadzą do rozbieżnych wniosków, co wynika z wielu czynników takich jak przyjmowane priorytety, polityczne uwarunkowania debaty, jak i wstępnie przyjmowane założenia. Wskazane elementy mają jednak zdecydowanie bardziej charakter ideologiczny niż prawny. Biorąc pod uwagę natomiast ten drugi kontekst część rozbieżności wynika z faktu, iż przepisy dotyczące gospodarowania zasobami środowiska, a w tym realizacji przedsięwzięć wykorzystujących lub mających wpływ na te zasoby posługują się pojęciami o nie do końca określonym zakresie. Upraszczając, można w sposób bardzo ogólny stwierdzić, że sformułowanie „zasoby środowiska” wskazuje, że mamy do czynienia z pewnego szczególnego rodzaju dobrami, które posiadają na tyle istotne cechy odmienne od pozostałych typów dóbr lub też przedstawiają na tyle istotną wagę, że pożądanym, a być może raczej koniecznym, okazało się ich wyodrębnienie spośród innych. Można uznać, że zasoby te jako określone dobra wymykają się tradycyjnym podziałom dóbr bądź też, że ich klasyfikacja zgodna z tymi podziałami jest niewystarczająca<sup>1</sup>. Z drugiej strony sformułowanie „gospodarowanie” zasobami środowiska wskazuje przede wszystkim na aktywność, aktywne działania podejmowane w odniesieniu do tychże dóbr, przy ich wykorzysta-

---

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł odnosi się do pojęcia „zasobów środowiska” oraz „gospodarowania” jedynie w sposób sygnalizacyjny, uproszczony, niejako tytułem wstępu, bez dokładnej ich analizy, co wynika z faktu, że jest on poświęcony pojęciu „przedsięwzięcia”, natomiast pojęcia „zasobów środowiska” i „gospodarowania” nimi stanowią przedmiot artykułu pt. *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska* autorstwa B. Rakoczego, zawartego w niniejszej monografii.

niu lub też związane z ingerencją i oddziaływaniem na nie. Zgodnie ze *Słownikiem Języka Polskiego PWN*<sup>2</sup> termin „gospodarowanie” oznacza m.in. zarządzanie zasobami i środkami, decydowanie o wykorzystaniu jakichś dóbr. Pojęcie używane w języku prawnym czy prawniczym nie różni się bardzo od wskazanego. Mówiąc o gospodarowaniu zasobami środowiska nierzadko będziemy mieć na myśli zarządzanie nimi związane z ich wykorzystywaniem. Polski ustawodawca pojęciem gospodarowanie zasobami środowiska posługuje się w art. 3 pkt 13 lit. a) ustawy o ochronie środowiska wymieniając racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju jako jedno z działań, które składają się na ochronę środowiska.<sup>3</sup> Już ten prosty przykład wskazuje, że gdy mowa jest o gospodarowaniu w kontekście środowiska nie oznacza to, iż zakładana jest rezygnacja z wykorzystywania zasobów środowiska, ale ich wykorzystywanie w sposób racjonalny. Podobnie jednak jak zostało wskazane przy uwagach dotyczących sformułowania „zasoby środowiska”, tak i w przypadku pojęcia „gospodarowanie” mamy do czynienia z wyodrębnieniem go w stosunku do innych działań, nie każde zachowanie człowieka należy bowiem do zakresu pojęcia „gospodarowanie”. Gospodarowanie w takim ujęciu obejmować będzie tylko pewne typy działań, a nie każdą aktywność ludzką. W związku z faktem, iż szereg przepisów prawnych mających na celu ochronę środowiska i jego zasobów reguluje, w tym ogranicza prowadzenie określonych typów działalności, reguluje „gospodarowanie” tymi zasobami, to istotnym wydaje się być próba odnalezienia odpowiedzi na to, jakie działania powinny być zaklasyfikowane, jako „gospodarowanie”, a bardziej precyzyjnie mówiąc, jakie typy działań powinny podlegać wskazanym regulacjom. Ujęcie tej problematyki całościowo, ze względu na bogactwo przepisów prawnych, form aktywności ludzkiej związanych z ingerencją w środowisko i ilość problemów teoretycznych i praktycznych w tym zakresie, wydaje się być niezwykle trudne i prowadzić może do nieuporządkowania w badaniach, jak i w prezentacji ich wyników. Z tego też powodu korzystnym może okazać się badanie poszczególnych typów działań w kontekście konkretnych regulacji mających na celu ochronę zasobów środowiska i zapewnienie racjonalnego gospodarowania nimi. Niniejsza praca skupiać się będzie przede wszystkim na próbie ustalenia, jakie typy działań należy uznać za podlegające przepisom związanym z gospodarowaniem zasobami środowiska w związku z ich kwalifikacją jako „przedsięwzięcie” w kontekście regulacji mających na celu ochronę tych elementów środowiska, jakie składają się na sieć Natura 2000.

Można uznać, że obecnie zarządzanie obszarami Natura 2000 jest jednym z podstawowych, a być może nawet najważniejszych instrumentów służących zapewnieniu racjonalnego, zrównoważonego i nieszkodzącego środowisku gospodarowania jego zasobami. Sieć Natura 2000 i system regulacji prawnych z nią związanych

<sup>2</sup> Źródło: <http://sjp.pwn.pl>

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

zostały ustanowione przede wszystkim dla ochrony cennych przyrodniczo zasobów naturalnych, poddanych presji i zagrożeniom ze względu na różnorodne procesy i działania stanowiące właśnie „gospodarowanie zasobami środowiska”. Zarówno instytucję sieci Natura 2000, jak i jej ochronę, wprowadziła dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (siedliskowa)<sup>4</sup>. Pierwszym z elementów ochrony jest zakaz podejmowania działań, które pogarszałyby stan siedlisk lub powodowały niepokojenie gatunków, drugim – ocena habitatowa (inaczej siedliskowa), która to ma na celu realizację wskazanego zakazu podejmowania działań, które w taki sposób mogą oddziaływać. Zasady te wynikają z art. 6 dyrektywy. Przepis art. 6 ust. 2 zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania odpowiednich działań dla uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów tejże dyrektywy. Należy tu zauważyć, że art. 7 dyrektywy siedliskowej rozszerza zakres zastosowania art. 6 w taki sposób, że objęte nim są także obszary specjalnej ochrony ptaków wyznaczone zgodnie z dyrektywą ptasią<sup>5</sup>. Zgodnie natomiast z ustępem 3 art. 6 każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale mogą na nie w istotny sposób oddziaływać, tak oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. Przepis ten przewiduje, że właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa, a decyzję tę podejmują właśnie w świetle wniosków wynikających z tej oceny. Artykuł ten został implementowany do polskiego porządku prawnego w art. 33 ustawy o ochronie przyrody<sup>6</sup>. W ustępie 1 wprowadza on zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, natomiast w ustępie 3 przewiduje konieczność przeprowadzenia oceny siedliskowej planów lub przedsięwzięć, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenów chronionych, ale które mogą na nie w istotny sposób oddziaływać. Art. 33 odsyła, jeśli chodzi o zasady przeprowadzenia oceny siedliskowej, do ustawy z dnia 3

<sup>4</sup> Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 2, s. 102).

<sup>5</sup> W czasie wydania dyrektywy siedliskowej była to dyrektywa Rady nr 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103, z 25.4.1979 s. 1, pol. wyd. spec. rozdz. 1, t. 1, s. 98), obecnie jest to dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa zmieniająca dyrektywę 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. (dyrektywa ptasia), która stanowi wersję skonsolidowaną dyrektywy 79/409.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2009, nr 151, poz. 1221 ze zm.).

października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>7</sup>. Ponadto art. 6 ust. 4 dyrektywy przewiduje możliwość wprowadzenia odstępstw od surowego reżimu obejmującego zakaz podejmowania działań, które mogą znacząco negatywnie oddziaływać na tereny Natura 2000. Wskazuje on, że wyjątki w tym zakresie są możliwe, o ile plan lub przedsięwzięcie musi być zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, brak jest rozwiązań alternatywnych i zostaną zastosowane wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. Przepis ten został implemmentowany do polskiego porządku prawnego przez art. 34 ustawy o ochronie przyrody, który również przewiduje możliwość realizacji, w drodze wyjątku, przedsięwzięć czy planów w przypadku, gdy mogą one znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000, gdy wymagają tego konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym.

W praktyce, szczególnie problematycznym okazuje się stosowanie wskazanych przepisów do działań, które zakwalifikować należy do kategorii przedsięwzięć. Na tym tle powstaje szereg wątpliwości związanych z koniecznymi ograniczeniami ich realizacji w kontekście ochrony zasobów przyrody, które wynikają z małego stopnia precyzyjności regulacji „naturowych” tj. zarówno dyrektywy siedliskowej, jak i art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Można tu zauważyć, że problemy te pojawiają się na równych etapach ochrony, w tym na różnych etapach oceny siedliskowej, przy czym mogą zaistnieć one zanim w ogóle dojedzie do przeprowadzenia takiej oceny, co ma związek z brakiem precyzyjnego określenia, jakie typy działalności powinny zostać uznane za przedsięwzięcie w rozumieniu tychże regulacji. W praktyce pojawiają się również wątpliwości dotyczące tego, czy przepisy zawarte w innych aktach prawnych, związanych z ocenami oddziaływań, mają charakter wystarczający dla zdefiniowania i dokładnego wyznaczenia granic tego pojęcia w kontekście ochrony obszarów należących do sieci Natura 2000. Wątpliwości co do zakresu pojęcia „przedsięwzięcie” istnieją tak na gruncie dyrektywy siedliskowej, jak i ustawy o ochronie przyrody, przede wszystkim dlatego, że żaden z tych aktów nie definiuje tego pojęcia. Jego ustalenie ma natomiast istotne znaczenie dla realizacji wymogów związanych z ochroną siedlisk przyrodniczych, jako że od niego zależy powstanie szeregu obowiązków związanych z tą ochroną, w tym obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na tereny Natura 2000 przewidzianego w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz implemmentującym go art. 33 ust. 3 ustawy. Istotne wskazówki w tym zakresie odnajdujemy w dyrektywie w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia

---

<sup>7</sup> 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 (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.)

publiczne i prywatne na środowisko naturalne<sup>8</sup> i implementującej ją ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dyrektywa ta stanowi w art. 1 ust. 2, że przedsięwzięciem jest:

(...) wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów oraz inne ingerencje w otoczenie naturalne krajobrazu, włącznie z wydobywaniem surowców mineralnych.

Definicja ta jest nieco szersza, niż podana w art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy OOS, gdzie za przedsięwzięcie, poza zamierzeniem budowlanym, uważa się tylko taką ingerencję w środowisko, która powoduje przekształcenie lub zmiany sposobu wykorzystania terenu, w tym również polegającą na wydobywaniu kopalin. Dla zachowania zgodności z prawem unijnym słusznym wydaje się objęcie zakresem pojęcia przedsięwzięcia wskazanym w ustawie OOS także ingerencji w środowisko, które niekoniecznie powodować będą przekształcenie lub zmianę sposobu wykorzystania terenu. Definicja ta, stworzona na potrzeby ustawy OOS i implementacji dyrektywy OOS może jednak okazać się niewystarczająca w świetle celów dyrektywy siedliskowej, której implementację zapewnić ma instytucja ocen habitatowych. Przepisy tej ostatniej służą bowiem ochronie specyficznych terenów i szczególnych typów dóbr należących do większej grupy „zasobów środowiska”.<sup>9</sup>

Należy zauważyć, że, jak zostało powyżej wskazane, ani z samego pojęcia „gospodarowanie zasobami środowiska”, ani z regulacji prawnych dotyczących tego zagadnienia, nie wynika zakaz podejmowania wszelkich działań polegających na wykorzystywaniu tychże zasobów czy interwencji poprzez ludzką działalność w środowisko. Podobne wnioski dotyczą regulacji naturowych – choć na obszarach Natura 2000 istnieje poważne ograniczenie działalności inwestycyjnej, to jednak należy tu podkreślić, że istotą omawianego systemu nie jest wyłączenie tych terenów z gospodarczego wykorzystania. Przy tworzeniu przepisów mających na celu ochronę wskazanych wartości, jak i ich wprowadzaniu w życie, interpretacji i stosowaniu koniecznym jest uwzględnienie obydwu elementów wskazanych powyżej, to jest zarówno „zasobów środowiska” i ich ochrony, jak i „gospodarowania” nimi, co obejmuje także działania o charakterze gospodarczym. Na pierwszym jednak etapie tj. udzieleniu odpowiedzi na pytanie, jakie działania w kontekście celów ochrony zasobów przyrody wyrażonych w systemie dotyczącym sieci Natura 2000 należy uznać za przedsięwzięcie, a co za tym idzie poddać je ocenie habitatowej, koniecznym wydaje się być przyjęcie stanowiska zmierzającego do jak najpełniejszego zapewnienia ra-

<sup>8</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE L z dnia 28 stycznia 2012 r.)

<sup>9</sup> Dokładniej na temat różnic pomiędzy dyrektywą siedliskową a dyrektywą OOS w kontekście ochrony obszarów Natura 2000, zob. A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Difin, Warszawa 2013, s. 142.

cjonalnego gospodarowania, co implikować będzie szerokie rozumienie tego pojęcia. Ograniczenia i złączenie surowego reżimu przewidzianego przez przepisy naturowe powinny mieć miejsce dopiero na dalszych etapach, na których wśród czynników, które należy wziąć pod uwagę w procesie decyzyjnym, pojawiają się względy ekonomiczne i społeczne. Takie podejście do interpretacji pojęcia przedsięwzięcia i zaklasyfikowania jako takiego szerokiego wachlarza działań wydaje się być zgodne z prawem unijnym, w szczególności z orzecznictwem TS, które w znacznym stopniu przyczyniło się do usunięcia wątpliwości istniejących w związku z omawianym zagadnieniem, co zostanie ukazane poniżej.

## **2. Działalność prowadzona regularnie na podstawie „odnawialnych” zezwoleń**

Praktyczne problemy dotyczące ustalenia zakresu pojęcia „przedsięwzięcie” pojawić się mogą m.in. w sytuacji, gdy przedmiotowe działania mają charakter powtarzalny. Wątpliwości te generuje pytanie, czy systematyczne podejmowanie takich samych działań (bądź sekwencji działań) powinno być każdorazowo traktowane jako realizacja osobnego przedsięwzięcia, a więc i poddawane osobnej ocenie oddziaływania, w przypadku, gdy mogą one znacząco negatywnie oddziaływać na tereny Natura 2000? Problemem dla organów krajowych może być dokładne ustalenie czy działanie, dla realizacji i kontynuacji którego potrzebne jest uzyskiwanie kolejnych, nowych pozwoleń po upływie określonego czasu, raz zakwalifikowane jako przedsięwzięcie, traktowane być powinno każdorazowo po upływie tego czasu jako nowe przedsięwzięcie i w związku z tym poddawane kolejnej ocenie siedliskowej.

Ocena takiego problemu miała miejsce w postępowaniu w sprawie C-127/02 z dnia 7 września 2004 r., Waddenzee<sup>10</sup>. Postępowanie to dotyczyło dwóch decyzji, którymi sekretarz stanu do spraw rolnictwa, ochrony przyrody i rybołówstwa Holandii udzielił PO Kokkelvisserij (spółdzielcza organizacja producentów w zakresie połowów sercówek w Holandii) warunkowego pozwolenia na mechaniczne połowy sercówek w Morzu Wattowym, zakwalifikowanym jako obszar specjalnej ochrony. Prawo holenderskie przewidywało, że pozwolenia takiego nie można wydać, jeżeli zgodnie z najlepszymi dostępnymi informacjami zaistniały oczywiste wątpliwości co do kwestii, czy nie wpłynie to niekorzystnie w sposób istotny na ekosystem oraz, że pozwolenie takie wydawane jest tylko na określony czas i musi być odnawiane. Wobec powyższego Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska, wniosły skargę na wskazane decyzje podnosząc ich niezgodność z dyrektywą siedliskową. Sąd krajowy podjął wątpliwości dotyczące zgodności regulacji krajowych z dyrektywą siedliskową i zdecydował się zawiesić postępowanie i zwrócić do ETS z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w sprawie jej interpretacji.

<sup>10</sup> Wyrok ETS z dnia 7 września 2004 r., sygn. C-127/02, Zb.Orz. 2004 I-07405.

Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości miało na celu ustalenie, czy pojęcia „plan lub przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że obejmują one również działalność wykonywaną od wielu lat, na którą jednakże każdego roku wydawane jest pozwolenie na czas określony, przy czym za każdym razem dokonuje się nowej oceny kwestii, czy działalność ta może być wykonywana. Odpowiedź udzielona przez Trybunał przedstawia istotne znaczenie dla krajowych organów i sądów, ale i podmiotów planujących podjęcie działań mogących oddziaływać na tereny Natura 2000, pozwalając na usunięcie szeregu niejasności związanych z pytaniem, czy regularnie podejmowane działania powinny być każdorazowo, przed uzyskaniem nowego pozwolenia, kwalifikowane jako nowe przedsięwzięcie i w związku z tym podlegać ocenie habitatowej. ETS ustalając zakres pojęcia „przedsięwzięcia” odwołał się we wstępie do dyrektywy OOOŚ, która definiuje ten termin jako: „• wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów; • inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych”. Odnosząc się do sytuacji faktycznej będącej analizowaną w postępowaniu Trybunał uznał, że działalność, jaką jest mechaniczny połów sercówek, wchodzi w zakres w ten sposób określonego pojęcia „przedsięwzięcia”, jako że należy ją zakwalifikować jako interwencję w otoczeniu naturalnym. Następnie uznał, że wnioski takie należy przenieść również na grunt dyrektywy siedliskowej, która stawia sobie m.in. cele analogiczne jak cytowana wyżej dyrektywa w sprawie oceny skutków, tzn. zmierza do zapobiegania wydawaniu, bez uprzedniej oceny skutków, pozwoleń na działalność, która może wpływać niekorzystnie na środowisko. W rezultacie ETS orzekł, że:

mechaniczne połowy sercówek, wykonywane od wielu lat, na które jednakże każdego roku wydawane jest pozwolenie na czas określony, przy czym za każdym razem dokonuje się nowej oceny kwestii, czy działalność ta może być wykonywana i, jeżeli tak, na jakiej części terenu

należą do zakresu pojęcia „przedsięwzięcia” lub „planu w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

Z orzeczenia ETS wynika, że fakt, iż dana działalność jest wykonywana na określonym terenie regularnie od wielu lat i, że każdego roku konieczne jest uzyskanie dla niej pozwolenia, nie stanowi jako taki przeszkody, aby działalność tę traktować przy każdym wniosku jako odrębne przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy siedliskowej, a co za tym idzie również w rozumieniu art. 33 ust 3 ustawy o ochronie przyrody. Oznacza to nie tylko, że podmioty prowadzące działalność objętą zakresem pojęcia „przedsięwzięcie” będą miały obowiązek uzyskiwania w odpowiednim czasie nowego zezwolenia, ale również, że władze podejmujące decyzję w tym zakresie będą musiały każdorazowo dokonać nowej oceny oddziaływania na siedliska w takiej sytuacji tzn. w przypadku, gdy kontynuacja przedmiotowej działalności będzie uznana za odrębne przedsięwzięcie. Należy tłumaczyć to faktem, iż ocena siedliskowa i jej



wyniki są zależne nie tylko od samego przedsięwzięcia – jego charakteru i rozmiaru – ale również od warunków zewnętrznych, w jakich jest ono realizowane.

Oznacza to, że nawet w przypadku, gdy skala i inne elementy prowadzonej działalności nie ulegną modyfikacji, zmienić się mogą warunki samego otoczenia naturalnego, a co za tym idzie potencjalnie także wpływ przedsięwzięcia na środowisko. W rezultacie wynik oceny, początkowo pozytywny, pomimo stałości badanej działalności może ulec zmianie, ocena ta może okazać się negatywna, w związku z czym, co do zasady, nie będzie możliwym wydanie zgody na wykonywanie prowadzonej już wcześniej za zezwoleniem działalności. Z tego też powodu przeprowadzenie oceny siedliskowej może być wymagane również, gdy dana działalność wykonywana jest na przedmiotowym terenie regularnie od wielu lat i każdego roku (bądź w innym odstępie czasu) konieczne jest uzyskanie na nią pozwolenia. W rozumieniu przepisów naturowych działania prowadzone regularnie w przypadku, gdy po upływie określonego czasu wymagają one uzyskania nowego pozwolenia, każdorazowo traktowane będą, po upływie tego czasu, jako nowe przedsięwzięcia.

### **3. Wyłączenie *a priori* z zakresu przedsięwzięć określonych kategorii działań**

Problem ustalenia zakresu pojęcia „przedsięwzięcie”, a co za tym idzie, konsekwencji związanych z obowiązkiem przeprowadzenia oceny habitatowej, pojawić się może także w kontekście wykluczania całych kategorii czy typów działań z tego zakresu. Problem ten może dotyczyć samego prawodawstwa tj. powstać, gdy przepisy ustawy wykluczają spod pojęcia „przedsięwzięcie” i obowiązku przeprowadzenia oceny habitatowej pewne typy działań abstrahując od ich potencjalnego oddziaływania, jak i działań organów wykonawczych, tj. sytuacji, gdy organy te podejmując decyzję dotyczącą tego, czy ocena siedliskowa musi być przeprowadzona, opierają ją nie na samych potencjalnych skutkach realizacji działań, lecz na typie tych działań czy kategorii, do jakiej należą. Możemy wyobrazić sobie sytuację, gdy organ krajowy zdecydował, że ocena nie jest konieczna, ze względu na to, że dane działanie nie należy do kategorii działań, które negatywnie oddziałują na obszary chronione, co oznacza, że nie należą do kategorii przedsięwzięć, które to zgodnie z art. 6 ust. 3 i implementującym go art. 33 należy poddać ocenie habitatowej. Powstaje pytanie, czy i – jeśli tak – w jakich okolicznościach, dokonywanie takiego wyłączenia jest zgodne z prawem unijnym.

Zagadnienie to stanowiło przedmiot rozpatrzenia przez ETS w sprawie C-98/03 Komisja Europejska przeciwko Republice Niemiec<sup>11</sup>. Niemcy dokonały transpozycji dyrektywy siedliskowej w 1998 r. ustawą o ochronie przyrody i kształtowaniu krajobrazu. Ustawa ta zawierała w art. 10 ust. 1 definicję przedsięwzięcia wskazującą, że należy w ten sposób rozumieć m.in. interwencję w przyrodę lub krajobraz w rozumieniu art. 18 tej samej ustawy, o ile wymagają one decyzji władz lub zgłosze-

<sup>11</sup> Wyrok ETS z dnia 10 stycznia 2006 r., sygn. C-98/03, Zb.Orz. 2006 I-00053.

nia władzom lub też są prowadzone przez władze, jak również instalacje wymagające zezwolenia na mocy ustawy o ochronie przed zanieczyszczeniami oraz użytkowanie wód wymagające zezwolenia lub zatwierdzenia na mocy ustawy o gospodarce wodnej, o ile mogą one oddziaływać w istotny sposób na obszar o znaczeniu wspólnotowym lub europejski obszar ochrony ptaków. Zgodnie natomiast z art. 18 ustawy:

1. Interwencjami w przyrodę lub krajobraz w rozumieniu niniejszej ustawy są zmiany ukształtowania lub wykorzystania powierzchni gruntów lub zmiany poziomu wód gruntowych, związane z górną warstwą gruntu, które mogą oddziaływać w istotny sposób na sprawność i funkcjonowanie ekosystemu lub na krajobraz. 2. Użytkowanie gruntów w celach rolniczych, leśnych i rybołówstwa nie stanowi interwencji, jeżeli uwzględniane są przy tym cele i zasady ochrony przyrody i kształtowania krajobrazu. Użytkowanie gruntów w celach rolniczych, leśnych i rybołówstwa, odpowiadające wymogom (...) [określonym w innych przepisach – przyp. MM] oraz zasadom dobrej praktyki zawodowej, wynikającym z prawa rolnego, leśnego i rybołówstwa (...) co do zasady nie narusza celów i zasad wymienionych w zdaniu pierwszym.

Oznacza to, że przepisy niemieckie wykluczyły z zakresu pojęcia przedsięwzięcia, które podlega obowiązkowi poddania ocenie habitatowej te przedsięwzięcia, które nie wymagają określonego zezwolenia, decyzji władz lub zgłoszenia władzom, jak i te działania, które stanowią użytkowanie gruntów w celach rolniczych, jeżeli uwzględniane są przy tym cele i zasady ochrony przyrody i kształtowania krajobrazu.

W postępowaniu wszczętym wskutek skargi KE Trybunał za niedopuszczalne uznał wykluczenie z tego zakresu określonych kategorii przedsięwzięć na podstawie kryteriów, które nie mogą zagwarantować, że przedsięwzięcia te nie będą mogły oddziaływać na tereny chronione w istotny sposób. W taki właśnie sposób można było, według Trybunału, zakwalifikować działania Niemiec polegające na wyłączeniu z wymogu przeprowadzenia oceny siedliskowej interwencji w środowisko i krajobraz innych, niż zmiany ukształtowania czy też przedsięwzięć dotyczących instalacji lub użytkowania wód, które nie wymagają pozwolenia lub zgłoszenia, pomimo iż brak jest kryteriów, które pozwoliłyby na systemowe wykluczenie możliwości istotnego ich oddziaływania. Pojęcie „przedsięwzięcie” stosowane w prawie niemieckim było zbyt wąskie i wykluczało obowiązek oceny siedliskowej określonych interwencji i innych działań potencjalnie szkodliwych dla terenów chronionych. Podobnie w sprawie C-538/09 Komisja przeciwko Belgii<sup>12</sup>. Trybunał uznał, że państwo członkowskie nie może zasadniczo zwolnić w sposób systematyczny i ogólny pewnych kategorii planów lub przedsięwzięć z obowiązku dokonania oceny ich wpływu na tereny Natura 2000 ze względu na rodzaj działalności lub poprzez wprowadzenie systemu zgłoszenia. Inny problem, dotyczący wyłączenia z zakresu pojęcia przedsięwzięcia w kontekście stosowania przepisów dyrektywy siedliskowej, zaistniał w sprawie KE przeciwko Republice Włoskiej C-143/02<sup>13</sup>. Komisja zarzucała państwu brak właści-

<sup>12</sup> Wyrok TS z dnia z dnia 26 maja 2011 r., sygn. C-538/09 Zb.Orz. 2011 I-04687.

<sup>13</sup> Wyrok ETS z dnia 20 marca 2003 r., sygn. C-143/02, Zb.Orz. 2003 I-02877.

wej implementacji dyrektywy siedliskowej, m.in. w związku z faktem, iż włoskie przepisy objęły obowiązkiem oceny habitatowej tylko te działania, które zostały w nich wprost enumeratywnie wymienione. TS uznał również takie regulacje za niezgodne z prawem unijnym wskazując, że nie stanowią one wystarczającej implementacji art. 6 dyrektywy siedliskowej. Z omówionych powyżej spraw wynika więc, że Trybunał z jednej strony odrzuca możliwość wyłączenia *a priori* jakichkolwiek przedsięwzięć czy ich kategorii spod obowiązku oceny, a z drugiej, nie uznaje również za wystarczające, z punktu widzenia wypełniania obowiązków wynikających z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, szczegółowego wyliczenia przedsięwzięć kwalifikujących się do oceny siedliskowej.

#### 4. Kryterium skali działań w klasyfikacji jako „przedsięwzięcie”

Próby zdefiniowania pojęcia „przedsięwzięcie” w świetle regulacji dyrektywy siedliskowej napotykają na jeszcze jedną trudność, a mianowicie pytanie, czy działania podejmowane na niewielką skalę, angażujące niewielkie siły czy środki, krótkotrwałe czy ograniczone do bardzo niewielkiego obszaru, również powinny być jako takie zaklasyfikowane. Żadne z przepisów „naturowych” nie odnoszą się do rozmiaru podejmowanych działań, wskazując jedynie na inny ich aspekt, a mianowicie to, czy powodować one mogą negatywne oddziaływania, które można uznać za znaczące. Nie rozwiązuje to jednak wątpliwości związanych z tym, czy działania prowadzone na niewielką skalę należy uznać za przedsięwzięcie, które podlegać będzie obowiązkowi oceny siedliskowej. Choć przedsiębiorcy i inwestorzy, jak i zwolennicy prymatu rozwoju gospodarczego nad ochroną środowiska często podnoszą, że działania podejmowane na niewielką skalę o niewielkim obszarze oddziaływania czy czasie trwania nie powinny podlegać tak surowym środkom, jakim jest poddanie ocenie siedliskowej wraz ze wszystkimi wynikającymi z niej konsekwencjami, to zarówno KE, jak i TS stoją na odmiennym stanowisku. Trybunał systematycznie wskazuje na konieczność szerokiego rozumienia pojęcia „przedsięwzięcie”.

W postępowaniu w sprawie C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii<sup>14</sup> wskazał on, że pojęcie to musi być rozumiane szeroko i, że obejmuje ono także przedsięwzięcia realizowane na niewielką skalę. Uznał on, że nawet takie projekty mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, jeśli przeprowadzane są na obszarze, gdzie elementy środowiska, takie jak fauna czy flora, są wrażliwe na nawet najdrobniejsze zmiany. Podobnie, w orzeczeniu w sprawie C-256/98 Komisja przeciwko Francji<sup>15</sup> uznał on, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie zezwala państwu członkowskiemu na wydanie przepisów krajowych, które zwalniałyby w sposób ogólny przedsięwzięcia inwestycyjne z obowiązku dokonania oceny oddziaływania na teren z uwagi na wartość przedsięwzięcia, w tym ze względu na niewielką kwotę planowanych wydatków lub na specyficzne dziedziny działalności. W rezultacie, biorąc pod uwagę treść art.

<sup>14</sup> Wyrok ETS z dnia 21 września 1999 r., sygn. C-392/96, Zb. Orz. 1999 I-05901.

<sup>15</sup> Wyrok ETS z dnia 6 kwietnia 2000 r., sygn. C-256/98, Zb. Orz. 2000 I-02487.

6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, pojęcie przedsięwzięcia w kontekście oddziaływań na obszary Natura 2000, a więc i w świetle art. 33 należy rozumieć szeroko. Nie ma znaczenia jego rozmiar, stosowana technologia, wielkość produkcji czy też inne elementy skali działań.

## 5. Wnioski

Podsumowując możemy stwierdzić, że definicja przedsięwzięcia zawarta w dyrektywie OOS i ustawie OOS częściowo znajdzie zastosowanie w określaniu zakresu pojęcia przedsięwzięcia w kontekście ochrony obszarów Natura 2000. W świetle uregulowań dyrektywy siedliskowej nie jest to jednak zakres wystarczający i dla zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z tejże dyrektywy koniecznym jest jego rozszerzenie. Na konieczność taką wskazuje przede wszystkim Trybunał Sprawiedliwości, który systematycznie wyklucza dopuszczalność regulacji krajowych kwalifikujących jako przedsięwzięcia podlegające obowiązkowi oceny siedliskowej tylko enumeratywnie wymienione działania bądź też wyłączających określone typy czy kategorie działań z tego zakresu. Trybunał wskazując na zakres pojęcia „przedsięwzięcie” nakazuje abstrahować od skali, obszaru i czasu podejmowanych działań, jak i innych elementów, które pozostają bez wpływu na ich możliwe znaczące oddziaływanie na tereny Natura 2000. Na marginesie można tu dodać, iż w takim świetle niesłuszne wydają się tu być zarzuty, iż przy tak szerokim rozumieniu pojęcia „przedsięwzięcie” wszelkie działania powodujące jakiegokolwiek ingerujące w obszary Natura 2000 będą poddane ocenie siedliskowej i stanowić to będzie obciążenie nieproporcjonalne do zagrożenia powodowanego przez takie działania. Wynika to z prostego faktu, iż ocena ta dotyczy nie wszystkich przedsięwzięć, ale tylko takich, które mogą znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000. Nacisk przy podejmowaniu postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny siedliskowej przy takiej interpretacji omawianego pojęcia jest należycie przesunięty na ocenę ryzyka występowania znaczącego negatywnego oddziaływania. Omówione podejście, reprezentowane w pierwszej kolejności przez TS, wydaje się wprowadzać słuszne rozwiązania przy założeniu, że ich celem jest realizacja skutecznej ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, a w szerszej perspektywie zapewnienie racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska.



ANNA OSTROWSKA

## **Instrumenty ochrony prawnej właściciela nieruchomości sąsiedniej w razie naruszenia stosunków wodnych na gruncie**

### **1. Wstęp**

Od lat w nauce prawa administracyjnego kształtuje się teza o braku potrzeby (a nawet możliwości) tworzenia ścisłej dystynkcji pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym. Przedstawiciele doktryny postrzegają to rozróżnienie jako kwestię pewnej konwencji, przyjęcia określonych wartości<sup>1</sup>.

Sfera publiczna nie jest nigdy w pełni publiczna, tak jak sfera prywatna nie jest tylko prywatna. Prawo publiczne wspólnie z prawem prywatnym kreuje instytucje uregulowane łącznie zazębiającymi się przepisami obu segmentów prawa.<sup>2</sup>

Przykładem takiej hybrydowej regulacji z pogranicza prawa prywatnego i publicznego jest tzw. prawo sąsiedzkie. Sąsiedztwo nieruchomości jest źródłem rozmaitych stosunków prawnych. Część z nich powstaje na skutek naturalnego, nieodłącznie związanego z sąsiedztwem nieruchomości zjawiska, jakim jest oddziaływanie jednych nieruchomości na drugie. Przepisy prawne regulujące stosunki sąsiedzkie, określane zbiorczym mianem prawa sąsiedzkiego, zawarte są zarówno w Kodeksie cywilnym<sup>3</sup> oraz innych aktach prawnych z zakresu prawa cywilnego, jak i w aktach prawnych o charakterze administracyjnym (m.in. w ustawie Prawo ochrony środo-

---

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 55 i n.

<sup>2</sup> Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego, Instytucje prawa administracyjnego*, tom 1, Warszawa 2010, s. 159.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej k.c.), tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

wiska<sup>4</sup>, ustawie Prawo wodne<sup>5</sup>, ustawie Prawo budowlane<sup>6</sup>, czy ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>7</sup>). Rolą prawa sąsiedzkiego jest określenie kompromisowych granic dopuszczalnych zachowań związanych z korzystaniem z nieruchomości w sytuacjach konfliktogennych wynikających z faktu sąsiedztwa nieruchomości i konsekwencji zachowań przekraczających te granice w sposób naruszający sferę własności innych osób<sup>8</sup>. Ustalenie granic swobody korzystania z rzeczy własnej, a w konsekwencji i granic ochrony prawa własności, jest przeciwstawieniem się pojmowaniu prawa własności jako prawa absolutnego<sup>9</sup>.

W dziedzinie prawa administracyjnego, w ślad za J. Zimmermannem, który jako jej specjalną poddziedzinę wyróżnił administracyjne prawo rzeczowe<sup>10</sup>, można pokusić się o wyodrębnienie – w ramach administracyjnego prawa rzeczowego – administracyjnego prawa sąsiedzkiego jako zbioru norm prawnych, których przedmiotem są reguły reglamentacji korzystania z nieruchomości związane z faktem sąsiedztwa nieruchomości i możliwych związanych z tym sąsiedztwem negatywnych oddziaływań na nieruchomości sąsiednie.

W kontekście regulacji prawnych – zarówno cywilnych, jak i administracyjnych – dotyczących możliwych sytuacji konfliktogennych wynikających z sąsiedztwa nieruchomości, przyjmuje się, że pojęcie „nieruchomość sąsiednia” należy rozumieć szeroko, nie tylko jako nieruchomość bezpośrednio graniczącą z daną nieruchomością, ale jako każdą nieruchomość znajdującą się w zasięgu oddziaływania innej nieruchomości, nawet dalej położonej<sup>11</sup>. Innymi słowy, odległość między nieruchomością, z której pochodzą oddziaływania (wyjściową) a nieruchomością dotkniętą skutkami tych oddziaływań, nie jest istotna, jeżeli tylko istnieje związek pomiędzy działaniami na jednej nieruchomości a skutkiem tych działań na innej (innych). W takim też ujęciu termin „nieruchomość sąsiednia” występuje w dalszych wywodach. Wprawdzie w literaturze przedmiotu poświęconej prawu wodnemu wyrażono również odmienny pogląd, zgodnie z którym:

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., dalej p.w.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

<sup>8</sup> S. Rudnicki, *Sąsiedztwo nieruchomości. Problematyka prawna*, Kraków 1999, s. 7-8.

<sup>9</sup> Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., P 6/92, OTK 1993, nr 1, poz. 8.

<sup>10</sup> Por. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 57.

<sup>11</sup> J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 83; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 73-74; S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 17. Zob. także W.J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982; J. Nadler, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) E. Gniewka, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 301.

pojęcie nieruchomości sąsiedniej (na gruncie art. 29 p.w. – A.O.) należy rozumieć wąsko i przyjąć, że chodzi tu jedynie o nieruchomości bezpośrednio sąsiadujące z tą nieruchomością, której właściciel chce spowodować zmiany<sup>12</sup>,

jednak trudno znaleźć przekonującą argumentację na jego poparcie. Nie ma bowiem żadnych racjonalnych motywów przemawiających za nadaniem pojęciu „sąsiedztwo nieruchomości” w ustawie Prawo wodne znaczenia innego, węższego niż na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy Prawo budowlane, ustawy o ochronie przyrody czy ustawy Prawo ochrony środowiska, tym bardziej, że skutki zmiany stosunków wodnych na jednym gruncie mogą wystąpić nie tylko na nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej, ale również na nieruchomościach dalej położonych.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest problematyce ochrony przed jednym z najczęściej występujących w praktyce i – co niezrozumiałe – nieco zapomnianym przez doktrynę prawa – oddziaływań właścicieli nieruchomości na nieruchomości sąsiednie – a mianowicie – przed naruszeniem stosunków wodnych na gruncie. Tematyka ta stanowi przedmiot regulacji wykraczającej poza unormowania ustawy – Prawo wodne. Ochrona przed naruszeniem stosunków wodnych wynika bowiem również z ustawy Prawo budowlane, z ustawy Prawo ochrony środowiska, czy z Kodeksu cywilnego. W związku z tym, że ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na kompleksowe, interdyscyplinarne ujęcie tego zagadnienia, dalsze wywody koncentrować się będą na kluczowych dla ochrony stosunków wodnych na gruncie regulacji prawnych zawartych w ustawie Prawo wodne.

## 2. Ochrona zagwarantowana ustawą Prawo wodne – zagadnienia wprowadzające

Istotny element systemu regulacji stosunków wodnych stanowią normy określające obowiązki właścicieli nieruchomości związane z utrzymaniem prawidłowego, niepowodującego szkód dla gruntów sąsiednich, stanu wody na tych nieruchomościach. Wśród nich podstawową rolę odgrywa art. 29 p.w., nakładający na właściciela nieruchomości trzy podstawowe obowiązki w tym zakresie: dwa mające formę zakazów oraz jeden w postaci nakazu. Otóż właściciel nie może zmieniać stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich (ust. 1 pkt 1), nie może odprowadzać wód oraz ścieków na grunty sąsiednie (ust. 1 pkt 2), a także ma obowiązek usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich (ust. 2), co w praktyce oznacza obowiązek stałego monitorowania stanu wody na nieruchomości przez jej właściciela. Co istotne, pod pojęciem „właściciela nieruchomości” w Prawie wodnym nie występuje jedynie podmiot mający najszersze prawo do rzeczy w rozumieniu art.

<sup>12</sup> B. Rakoczy, *Komentarz do art. 29 ustawy – Prawo budowlane*, [w:] B. Rakoczy, Z. Bukowski, K. Szuma, *Prawo wodne. Komentarz*, (red.) B. Rakoczy, Lex nr 152806, stan prawny na dzień 1 sierpnia 2013 r.



140 k.c., ale – w myśl art. 2 ust. 2 pkt 3 p.w. również posiadacz samoistny oraz użytkownik wieczysty nieruchomości.

Należy w tym miejscu podkreślić, że oba zakazy wyrażone w art. 29 ust. 1 p.w. mają charakter względny, gdyż z literalnej wykładni tego przepisu wynika, że obowiązują, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej<sup>13</sup>. Jednym z takich przepisów jest art. 30 p.w., który przewiduje możliwość zawarcia pisemnej ugody pomiędzy właścicielami gruntów, ustalającej zmiany stanu wody na gruntach, pod warunkiem, że zmiany te nie wpłyną szkodliwie na inne nieruchomości lub na gospodarkę wodną. Przedmiotowa ugoda nie może ponadto dotyczyć wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. Ugoda ta jest zatwierdzana przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w drodze decyzji, wydawanej na wniosek umawiających się właścicieli gruntów.

Różnica między zakazami wyrażonymi w punkcie pierwszym i drugim art. 29 ust. 1 p.w. polega zaś na tym, że pierwszy z nich obejmuje wyłącznie działania właściciela nieruchomości podejmowane na tej nieruchomości ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Innymi słowy, zmiana stanu wody na gruncie przez jego właściciela jest dopuszczalna pod warunkiem, że nie spowoduje szkody na gruncie sąsiednim. Z kolei uruchomienie sankcji administracyjnej w przypadku naruszenia zakazu odprowadzania wód i ścieków na grunty sąsiednie (pkt 2) następuje niezależnie od wystąpienia szkody na gruncie sąsiednim. Odprowadzanie wód i ścieków na grunty sąsiednie jest przykładem immisji bezpośrednich, tj. zakazanych przez art. 140 k.c. oddziaływań polegających na świadomym kierowaniu przy pomocy odpowiednich instalacji na sąsiednie nieruchomości określonych substancji.

Zmianą stanu wody na gruncie, nie mającą charakteru immisji bezpośredniej jest każde działanie, którego efektem jest zmiana ilościowa wody (zwiększenie się bądź zmniejszenie ilości wody na gruncie) oraz zmiana w zakresie jej przepływu przez grunt. Innymi słowy, jest to takie działanie, które ingeruje w naturalny stan wody na danym terenie związanej z jego ukształtowaniem, warunkami przyrodniczymi i hydrologicznymi<sup>14</sup>. Zmiana ta może polegać na zmianie kierunku odpływu znajdującej się na gruncie wody opadowej bądź kierunku odpływu ze źródeł poprzez np. wykonanie przeszkody w odpływie wody opadowej z terenów sąsiednich zgodnie z naturalnym kierunkiem odpływu, nawiezienie ziemi w celu podwyższenia terenu, usunięcie ziemi w celu obniżenia terenu, wykopanie rowu, zasypanie istniejącego rowu, utwardzenie powierzchni działki kostką brukową, wzniesienie murowanego ogrodzenia czy wykopanie studni i pobór z niej takiej ilości wody, która spowoduje obniżenie poziomu lustra wody na gruntach sąsiednich.

Nie sposób w tym miejscu nie wspomnieć o kwestii mającej kluczowe znaczenie dla zastosowania sankcji z art. 29 ust. 3 p.w., a mianowicie o istocie odpowiedzialności administracyjnej, która zasadniczo różni się od odpowiedzialności cywilnej czy karnej. Różnica sprowadza się – w sporym uproszczeniu – do tego, że odpowiedzialność

<sup>13</sup> Odmiennie, zob. B. Rakoczy, *op. cit.*, Lex nr 152806.

<sup>14</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2012 r., II SA/G1 556/12, Lex nr 1253962.

administracyjna, w tym odpowiedzialność za naruszenie stosunków wodnych, jest odpowiedzialnością obiektywną. Oznacza to, że dla poniesienia tej odpowiedzialności wystarczające jest popełnienie czynu niezgodnego z dyspozycją normy prawa administracyjnego, niezależnie od motywu takiego działania. Stąd organ administracji, rozstrzygający w przedmiocie naruszenia stosunków wodnych na gruncie, zwolniony jest od badania tzw. strony podmiotowej czynu (winy bądź braku winy w znaczeniu subiektywnym).

### 3. Odpowiedzialność właściciela gruntu za zmianę stosunków wodnych ze szkodą dla gruntów sąsiednich

Przesłanką poniesienia odpowiedzialności administracyjnej za zmianę stosunków wodnych na gruncie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 p.w. jest wystąpienie szkody na gruncie sąsiednim. Nieodzowne w związku z tym jest wyjaśnienie pojęcia „szkoda”, niezdefiniowanego w żadnym wspomnianym wyżej akcie prawnym i w związku z tym wymagającego rekonstrukcji w oparciu o potoczne rozumienie tego terminu oraz bogaty dorobek doktryny – zwłaszcza z dziedziny prawa cywilnego. Chyba najbardziej rozpowszechnionym i ogólnie akceptowanym w nauce prawa ujęciem szkody jest to, według którego:

szkodą jest uszczerbek, jakiego w swych dobrach lub interesach doznała określona osoba, jeśli są to dobra lub interesy prawnie chronione i co do których z mocy obowiązujących norm istnieje obowiązek ich naprawienia.<sup>15</sup>

Biorąc pod uwagę dobra dotknięte uszczerbkiem, wyróżnić można szkodę majątkową i szkodę niemajątkową (krzywdę). W braku odmiennej regulacji normatywnej termin „szkoda” odnosi się zarówno do uszczerbków w dobrach o wartości majątkowej (szkoda majątkowa), jak i do uszczerbków o charakterze niemajątkowym, polegających na ujemnych doznaniach oraz cierpieniach fizycznych i psychicznych (szkoda niemajątkowa). Rozróżnia się również szkodę na osobie i szkodę na mieniu, przy czym wymaga podkreślenia, że szkoda na mieniu zawsze ma charakter majątkowy, zaś szkoda na osobie może mieć zarówno charakter niemajątkowy, jak i majątkowy (np. naruszone zostanie dobro osobiste w postaci zdrowia osoby, a skutkiem tego naruszenia – oprócz krzywdy, może być również uszczerbek materialny). Wykładnia literalna oraz funkcjonalna art. 29 p.w., w którym użyto sformułowania: „ze szkodą dla gruntów sąsiednich”, a także wykładnia systemowa tego przepisu, zwłaszcza w związku z art. 186 ust. 2 powołanej ustawy, prowadzi do wniosku, że szkoda, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 tego przepisu, obejmuje szkodę na mieniu właściciela sąsiedniej nieruchomości.

<sup>15</sup> Tak m.in.: Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 1972, s. 994; K. Zagrobelny, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) E. Gniewka, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 577.

Jako że dla kwestii odpowiedzialności z art. 29 ust. 3 p.w. nie ma znaczenia rozmiar szkody, a jedynie samo jej wystąpienie, dalsze rozważania na temat istoty szkody w prawie wodnym zostaną przedstawione w części opracowania dotyczącej odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie stosunków wodnych na gruncie. W tym miejscu natomiast należy skoncentrować się na problemie tzw. szkody hipotetycznej.

Dla jego zilustrowania warto przytoczyć następujące tezy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych; według pierwszej z nich, zawartej w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2013 r.<sup>16</sup>, szkoda w rozumieniu przepisu art. 29 p.w. może być również hipotetyczna, tj. mogąca wystąpić w przyszłości, jeżeli jest to możliwość w określonych okolicznościach realna (np. przy wyjątkowo intensywnych opadach). Jednak ten sam sąd (w innym składzie) we wcześniejszym wyroku z dnia 30 listopada 2011 r.<sup>17</sup> podniósł, że przepis art. 29 p.w. nie ma charakteru prewencyjnego w tym sensie, że nie służy zabezpieczeniu gruntów sąsiednich przed hipotetyczną szkodą. Szkodliwe oddziaływanie musi zostać określone już z tego powodu, aby możliwe było określenie w decyzji sposobu zabezpieczeń. Podobne stanowisko zajął WSA w Rzeszowie, który w wyroku z dnia 22 marca 2007 r.<sup>18</sup> wyraził pogląd, że dla zastosowania art. 29 ust. 3 Prawo budowlane (dalej: p.b.) niezbędne jest łączne zaistnienie dwóch przesłanek – zdarzeń powodujących zmianę naturalnych stosunków wodnych oraz skutków w postaci szkodliwego wpływu na grunty sąsiednie. Przy czym nie chodzi tu o przewidywane, hipotetyczne skutki, ale o zaistniałe faktycznie.

Wbrew pozorom, między powyższymi poglądami nie ma oczywistej sprzeczności. Stanowią one jeden z licznych dowodów na to, że nie należy kierować się tezą orzeczenia i nadawać jej uniwersalnego charakteru „środka wielokrotnego zastosowania” bez uwzględnienia okoliczności faktycznych i prawnych konkretnej sprawy, w której dany wyrok zapadł, co niestety przy coraz łatwiejszym dostępie do baz orzeczeń sądowych i komputerowych programów prawniczych stanowi sporą pokusę i niestety niebezpieczną drogę na skróty.

Owszem, w zdecydowanej większości przypadków podstawę do nałożenia sankcji z art. 29 ust. 3 p.w. stanowi istnienie szkody w dacie rozstrzygnięcia. Nie należy jednak *a priori* wykluczać możliwości nałożenia na sprawcę naruszenia stosunków wodnych obowiązku, o którym mowa w art. 29 ust. 3 p.w. w sytuacji, gdy szkoda na gruncie sąsiednim jeszcze nie wystąpiła. W praktyce wyjątkowo możliwe są bowiem przypadki, w których szkoda na gruncie sąsiednim na skutek zmiany stosunków wodnych przez sąsiada wystąpi w przyszłości ponad wszelką wątpliwość i jej wystąpienie jest tylko kwestią czasu<sup>19</sup>. Innymi słowy, wystąpienie w przyszłości szkody

<sup>16</sup> II SA/GI 23/13, Lex nr 1342946.

<sup>17</sup> II SA/GI 411/11, Lex nr 1152534.

<sup>18</sup> II SA/Rz 500/06, niepubl.

<sup>19</sup> Jako przykład można wskazać celowe wykonanie rowu, którego jedynym uzasadnieniem jest osuszenie działki własnej kosztem zalewania wodą działki sąsiedniej, albo sytuację, w której ostateczną decyzją wydaną na podstawie art. 29 ust. 3 p.w. nakazano właścicielowi nieruchomości usunięcie

jest zdarzeniem przyszłym i pewnym (np. podtopienie gruntu po intensywnym opadzie deszczu). Organ powinien wówczas rozważyć zasadność nałożenia na sprawcę zmiany stosunków wodnych obowiązku z art. 29 ust. 3 p.w., zanim szkoda zostanie wyrządzona<sup>20</sup>.

Ochrony wynikającej z tego przepisu należałoby natomiast odmówić w przypadku szkody ewentualnej, czyli takiej, której wystąpienie mieści się jedynie w ramach jednego z możliwych wariantów rozwoju wypadków<sup>21</sup>. Ocena, czy w danym wypadku wystąpienie szkody w przyszłości graniczy z pewnością, czy jest jedynie ewentualne, wymaga przeprowadzenia przez organ administracji szczególnie wnikliwego postępowania wyjaśniającego.

Mimo, że w art. 29 ust. 1 pkt 1 p.w. użyto sformułowania: „stan wody na gruncie”, przepis ten znajduje zastosowanie nie tylko do wód znajdujących się na powierzchni gruntu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy, wody dzielą się na powierzchniowe i podziemne, przy czym wody podziemne to, w myśl art. 9 ust. 1 pkt 22 ustawy, wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem. Ustawa nie znajduje zastosowania do wód podziemnych, ale tylko w zakresie dotyczącym ich poszukiwania i rozpoznania, uregulowanym w ustawie Prawo geologiczne i górnicze (art. 8 prawa wodnego). W pozostałym zatem zakresie prawo wodne ma zastosowanie także do wód podziemnych, co oznacza, że także zmiana stanu tych wód ze szkodą dla gruntów sąsiednich podlega reżimowi art. 29 p.w.<sup>22</sup>

Zastosowanie sankcji z art. 29 ust. 3 p.w. ma miejsce wówczas, gdy pomiędzy szkodą (również tą hipotetyczną) na gruncie sąsiednim a zachowaniem właściciela nieruchomości zmieniającym stosunki wodne na gruncie istnieje związek przyczynowy. Chodzi tu oczywiście o adekwatny związek przyczynowy, tj. sytuację, w której szkoda na gruncie sąsiednim jest zwykłym następstwem zmiany stosunków wodnych<sup>23</sup>.

---

zbudowanej przez niego na rowie zapory, która regularnie powodowała odpływ wód opadowych z tej nieruchomości na grunt sąsiedni, zalewając ten grunt; właściciel wykonał ten obowiązek, po czym ponownie zbudował w rowie taką samą zaporę.

<sup>20</sup> Powyższe potwierdza teza wyroku NSA z 29 marca 2011 r., II OSK 546/10, (CBOSA), według którego dokonanie zmian stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne, oznaczać może także potencjalne ryzyko zalania gruntów sąsiednich uzależnione od zdarzeń nadzwyczajnych, ale będące także wynikiem tych zmian. Szkodliwe oddziaływanie na grunty sąsiednie w rozumieniu tego przepisu nie musi się łączyć z uszczerbkiem majątkowym. Może polegać także na zagrożeniu w postaci niebezpieczeństwa zalania lub zatopienia. Kompetencje organów administracji, o jakich mowa w art. 29, mieszczą się w zakresie tzw. policji administracyjnej, czyli funkcji administracji związanych z ochroną takich wartości, jak życie i zdrowie ludzi, porządek i bezpieczeństwo publiczne, konieczność zapobiegania poważnym szkodom dla mienia.

<sup>21</sup> K. Zagrobelny, [w:] *op. cit.*, s. 579.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 kwietnia 2012 r., II SA/GI 684/11, CBOSA.

<sup>23</sup> Należy w tym miejscu odnotować pogląd wyrażony w wyroku WSA w Krakowie z dnia 20 września 2012 r., II SA/Kr 813/12, (CBOSA), w którym stwierdzono, że właścicielowi nieruchomości, który

W sprawie o naruszenie stosunków wodnych na gruncie w rozumieniu art. 29 ust. 1 pkt 1 p.w. niezbędne jest zatem dokładne ustalenie, jaki był ostatnio stan wody na gruncie, czy doszło do jego zmiany, zwłaszcza czy nastąpiła zmiana kierunku odpływu wody opadowej, a jeśli tak, kto jest sprawcą i na czym polegała zmiana stanu wody, wreszcie, czy dokonane zmiany szkodliwie wpływają na sąsiednie grunty<sup>24</sup>. Okoliczności powyższe ustala organ prowadzący postępowanie administracyjne w tej sprawie, tj. wójt (burmistrz, prezydent miasta) w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>25</sup>. Co istotne, powołany wyżej przepis nie nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązku ustalenia wszelkich przyczyn określonego stanu wody na gruncie zgłaszającego roszczenie, ale nakazuje wyjaśnienie, czy powstałe szkody mogą być następstwem zmiany stanu wody na gruncie sąsiednim, co do którego zgłoszono roszczenie. Innymi słowy, postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie art. 29 p.w. ma wykazać zasadność nakazania właścicielowi danego gruntu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom.

Przyjmuje się w zasadzie jednolicie, że w sprawach z zakresu naruszenia stosunków wodnych regułą jest przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego. W szeregu orzeczeń sądów administracyjnych wskazano, że powołanie opinii biegłego jest w zasadzie konieczne w każdej z takich spraw<sup>26</sup>. To kategoryczne stanowisko budzi jednak wątpliwości. Po pierwsze, gdyby w istocie opinia biegłego była niezbędnym elementem każdego postępowania toczącego się w oparciu o treść art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 p.w., to obowiązek jej uzyskania nałożyłby na organy w tych sprawach ustawodawca. Kwestia ta powinna być zatem rozstrzygana każdorazowo w odniesieniu do okoliczności konkretnej sprawy. Nie sposób bowiem wykluczyć, że okoliczności naruszenia stosunków wodnych na gruncie oraz jego skutki na nieruchomości sąsiedniej będą na tyle oczywiste i jednoznaczne, że wybór sankcji z art. 29 ust. 3 p.w. nie będzie wymagał specjalistycznej wiedzy i organ będzie mógł dokonać tego samodzielnie bez udziału biegłego (np. wykonanie przeszkody w odpływie wody opadowej z terenów

---

sam naruszył stosunki wodne na gruncie, nie przysługuje ochrona z art. 29 ust. 3 p.w. przed działaniem właściciela sąsiedniej nieruchomości, który uniemożliwia odpływ wód z działki sąsiedniej na swoją działkę. „(...) nie może być tak, że wody z sąsiednich działek spływają na jego działkę, a on ma być skazany na tolerowanie takiego stanu rzeczy, bo inaczej uznawany jest za właściciela gruntu, który zmienia stan wody na gruncie i zobowiązany jest do przywrócenia stanu pierwotnego, to jest takiego, kiedy wody opadowe z innych działek spływają na działkę będącą jego własnością”.

<sup>24</sup> Wymaga w związku z tym podkreślenia, że art. 29 ust. 3 p.w. znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku zaistnienia sytuacji naruszenia stanu wody na gruncie, nie może natomiast służyć jako podstawa regulowania stosunków wodnych na gruncie. Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 lipca 2009 r., II SA/Ke 234/09, Legalis nr 180260.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., dalej k.p.a.

<sup>26</sup> Tak m.in. wyroki WSA w Lublinie: z 8 kwietnia 2010 r., II SA/Lu 761/09, Lex nr 668602, z 29 grudnia 2011 r., II SA/Lu 793/11, CBOSA, z 14 lutego 2013 r., II SA/Lu 1042/12, Lex nr 1343051, wyrok WSA w Szczecinie z 4 kwietnia 2012 r., II SA/Sz 1381/11, CBOSA.

sąsiednich zgodnie z naturalnym kierunkiem odpływu, której usunięcie przywróci naruszone stosunki wodne czy zasypanie zagłębienia, którym dotychczas spływały wody opadowe z terenów wyżej położonych).

Przede wszystkim podkreślić należy, że to do organu administracji, nie zaś do biegłego, należy wyjaśnienie wszelkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności. W tym celu organ dysponuje całym wachlarzem środków dowodowych, w tym dowodu z oględzin czy zeznań świadków. Wiadomości specjalne są konieczne tylko w tych sprawach, w których pojawia się zagadnienie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, a którego zakres przekracza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego osób mających wykształcenie ogólne. Owszem, w szeregu przypadków przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego jest niezbędne, gdyż organ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi z zakresu hydrologii, gospodarki wodnej czy melioracji wodnych. Jednak organ, nawet jeżeli w danej sprawie posłuży się opinią biegłego, nie powinien przerzucać na niego automatycznie całego ciężaru przeprowadzenia postępowania dowodowego w sprawie. Niedopuszczalny jest swoisty automatyzm, polegający na zleceniu przez organ biegłemu wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, począwszy od ustalenia, czy w ogóle zmiana stanu wody nastąpiła, czy też nie, czy tę zmianę spowodował właściciel nieruchomości sąsiedniej, czy zmiana stanu wody na gruncie spowodowała szkody na gruncie sąsiednim, a skończywszy na określeniu optymalnego sposobu zapobiegania szkodom w przyszłości. Niejednokrotnie ustalenie faktu zmiany stanu wody na gruncie oraz sprawcy tej zmiany oraz tego, czy zmiana stanu wody na gruncie spowodowała szkody na gruncie sąsiednim nie wymaga wiadomości specjalnych. Okoliczności te ustalić można w drodze dowodu z oględzin, zeznań świadków, czy dokumentacji fotograficznej. Nawet jednak w takich wypadkach powołanie dowodu z opinii biegłego bywa konieczne, jeżeli chodzi o wybór właściwego środka likwidującego szkodliwe dla gruntów sąsiednich działania właściciela gruntu (art. 29 ust. 3 p.w.), co niejednokrotnie wymaga przeprowadzenia odpowiednich analiz, badań, pomiarów lub obliczeń.

Powołanie dowodu z opinii biegłego może być niezbędne również wówczas, gdy istnieje różnica stanowisk skarżącego i sprawcy zarzucanego zakłócenia stosunków wodnych. Opinia biegłego może być jedynym dowodem przesądzającym o istnieniu związku przyczynowego między określonym działaniem a stanem wód na gruntach sąsiednich oraz wskazującym – w razie przesądzenia tego związku – rodzaj koniecznych do wykonania urządzeń zapobiegających szkodom. Dlatego też w przypadku braku możliwości wyjaśnienia kwestii spornych w oparciu o inne środki dowodowe, organ zobowiązany jest do przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. Oględziny nieruchomości czy zeznania świadków nieposiadających fachowej wiedzy w odnośnym zakresie nie zawsze bowiem mogą być wystarczające dla obiektywnej oceny okoliczności danej sprawy. Dowód z opinii biegłego podlega ocenie organu – tak jak każdy dowód – z zastosowaniem zasady swobodnej oceny dowodów. Obowiązek oceny opinii biegłego, jak każdego dowodu w sprawie, zachodzi także wtedy, gdy strony postępowania nie wniosły do opinii zastrzeżeń.

Celem powyższego wywodu, co trzeba podkreślić, nie jest negowanie potrzeby, a wręcz konieczności powoływania w większości spraw o naruszenie stosunków wodnych na gruncie dowodu z opinii biegłego. Chodzi po prostu o to, by organy w tych sprawach nie uchylały się bezpodstawnie od samodzielnego podejmowania czynności zmierzających do wyjaśnienia sprawy, przenosząc ten obowiązek w całości na biegłego.

Jeżeli w rezultacie postępowania wyjaśniającego okaże się, że właściciel gruntu sąsiedniego zmienił stan wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich, organ wykonawczy gminy wydaje decyzję, w której, jak stanowi art. 29 ust. 3 p.w., „może (...) nakazać właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom”. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „może nakazać” przywodzi na myśl, że mamy tu do czynienia z typowym przykładem upoważnienia organu administracji do działania w ramach uznania administracyjnego, polegającego na możliwości nałożenia na sprawcę zmiany obowiązku likwidacji skutków tej zmiany bądź możliwości rezygnacji z nałożenia tego obowiązku (odmowy nałożenia obowiązku). W teorii prawa administracyjnego utrwalony jest pogląd, według którego wprowadzenie zwrotu „organ może” oznacza umożliwienie organowi wyboru, czy podejmie działanie ustalające stosunek administracyjnoprawny, czy też nie<sup>27</sup>.

Wbrew literalnej wykładni powołanego przepisu nie sposób przyjąć, że upoważnia on organ do działania w ramach uznania administracyjnego w wyżej wskazanym znaczeniu. Samo użycie w tekście przepisu prawa wyrazu „może” nie przesądza o istnieniu konstrukcji uznania administracyjnego. Podkreślił to J. Zimmermann, który zwrócił uwagę na niebezpieczeństwo, jakie niesie ze sobą rutyna, polegająca na powierzchownym kwalifikowaniu przepisów do rzędu „uznaniowych”, na podstawie pierwszej ich lektury, bez głębszej ich analizy lub wykładni. Dochodzi w praktyce do tego, jak podkreślił autor, „że niektóre organy kwalifikują jako przepis „uznaniowy” każdy przepis, w którym użyto słów „organ może”, nie zastanawiając się w ogóle nad sensem ich użycia w danym kontekście”<sup>28</sup>. Odnosząc powyższe do treści art. 29 ust. 3 p.w., nie może być mowy o działaniu w ramach uznania w sytuacji, gdy organ stwierdzi, że miała miejsce zmiana stanu wody na gruncie, ustali sprawcę zmiany i stwierdzi istnienie związku przyczynowego między tą zmianą a szkodą na gruncie sąsiednim. Organ jest wówczas zobligowany nałożyć na sprawcę zmiany stosunków wodnych obowiązek (obowiązki) przewidziany w art. 29 ust. 3 p.w.

Uznanie administracyjne występuje tylko wówczas, gdy ustawodawca nie określa przesłanek wydania aktu administracyjnego o określonej treści. Nie ma na nie zaś miejsca wówczas, gdy przesłanki wydania aktu są określone szczegółowo w przepisie ustawy, tak jak ma to miejsce w przypadku art. 29 ust. 3 p.w. (zmiana stosunków wodnych na gruncie, szkoda na gruntach sąsiednich, związek przyczynowy pomiędzy

<sup>27</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 208.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 211-212.

zmianą a szkodą). W takiej sytuacji organ nie ma żadnej swobody i wobec spełnienia łącznie powyższych przesłanek musi nałożyć obowiązek bądź obowiązki wynikające z tego przepisu.

O uznaniu administracyjnym organu w sprawie naruszenia stosunków wodnych na gruncie można mówić jedynie w kontekście możliwości wyboru przez organ sposobu określenia obowiązku sprawcy zmiany stosunków wodnych. Otóż organ może nakazać mu – stosownie do okoliczności sprawy – przywrócenie stanu poprzedniego, wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, albo – czego nie można wykluczyć – przywrócenie stanu poprzedniego i wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. Do takiego wniosku prowadzi użycie w art. 29 ust. 3 p.w. alternatywy łącznej „lub”.

Żadne z wskazanych w art. 29 ust. 3 p.w. rozwiązań nie jest przez ustawodawcę preferowane. W szczególności okoliczność, że jako pierwszy sposób likwidacji skutków naruszenia stosunków wodnych na gruncie zostało wskazane przywrócenie stanu poprzedniego nie oznacza pierwszeństwa tego sposobu rozstrzygnięcia w stosunku do wymienionego jako drugie – wykonania urządzeń zapobiegających szkodom. Nie w każdym bowiem przypadku naruszenia stosunków wodnych najskuteczniejszym sposobem zapobieżenia szkodom jest przywrócenie stanu poprzedniego. Gdyby tak było, ustawodawca w art. 29 ust. 3 p.w. nie pozostawiłby organowi wyboru sposobu rozstrzygnięcia i ograniczył go jedynie do możliwości nakazania przywrócenia stanu poprzedniego.

Mimo, że ustawodawca pozostawił organom swobodę wyboru jednej z form usunięcia stanu naruszenia stosunków wodnych na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich, nie jest to równoznaczne z dowolnością działania organu i ze zwolnieniem z wszechstronnego rozważenia wszelkich aspektów faktycznych i prawnych sprawy. Przeciwnie, na organie, któremu ustawodawca pozostawił swobodę w kształtowaniu treści rozstrzygnięcia, ciąży szczególne obowiązki. By uniknąć zarzutu przekroczenia granic uznania administracyjnego, organ musi wnikliwie ocenić zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, rozważyć wykorzystanie każdej z dwóch możliwości w celu wyeliminowania szkodliwych zmian stanu wody na gruncie, a dokonany wybór wyczerpująco uzasadnić. Rozważając zasadność przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, organ zgodnie z art. 7 k.p.a. powinien mieć na uwadze słuszne interesy stron postępowania. Winien on zatem zastosować takie rozwiązanie, które przy spełnieniu wymogu skuteczności będzie racjonalne i ekonomicznie uzasadnione. Rozwiązanie to powinno zapewniać realizację interesów właściciela nieruchomości, na którego grunt szkodliwie wpłynęła dokonana zmiana, jednocześnie nie powinno ono w sposób zbędny obciążać właściciela nieruchomości, który dokonał zmiany stanu wody na gruncie. W tym zakresie niezbędne może być – co wyżej podkreślono – dopuszczenie dowodu z opinii biegłego – specjalisty z zakresu gospodarki wodnej. W związku z tym, że żaden przepis ustawy – Prawo wodne nie określa rodzajów urządzeń zapobiegających szkodom w rozumieniu art. 29 ust. 3 p.w. należy zaaprobować ukształtowany w orzecznictwie



pogląd, że są to wszelkie urzędzenia, których wykonanie ma na celu zapobieżenie powstawaniu szkód<sup>29</sup>.

W praktyce organów administracji orzekających w sprawach naruszenia stosunków wodnych istnieje rozbieżność odnośnie sposobu rozstrzygnięcia w sytuacji, gdy organ nie stwierdzi podstaw do nałożenia na właściciela nieruchomości sankcji z art. 29 ust. 3 p.w. Część z nich, w razie stwierdzenia, że albo nie doszło do zmiany stanu wody na gruncie, albo też zmiana ta nie oddziałuje szkodliwie na grunty sąsiednie, wydaje decyzję o odmowie nałożenia obowiązku z art. 29 ust. 3 p.w. Inne organy w takiej sytuacji wydają decyzję o umorzeniu postępowania. Większość z nich jednak, kierując się tezami najnowszych orzeczeń sądów administracyjnych, przyjmuje kompromisowy pogląd, według którego, postępowanie umarza się – o ile zostało wszczęte z urzędu, zaś decyzję odmowną wydaje się wówczas, gdy zostało wszczęte na wniosek<sup>30</sup>. To ostatnie stanowisko wydaje się racjonalne. Bezprzedmiotowość postępowania oznacza bowiem brak któregośkolwiek z elementów stosunku materialnoprawnego skutkującego tym, że nie można załatwić sprawy przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Sytuacja taka nie występuje, gdy wnioskodawca domaga się nałożenia na sąsiada obowiązku na podstawie art. 29 ust. 3 p.w. Należy jednak podkreślić, że błędne umorzenie przez organ postępowania – zamiast odmowy nałożenia obowiązku z art. 29 ust. 3 p.w. wobec braku ku temu podstaw, nie jest uchybieniem na tyle znaczącym, by samo przez się uzasadniało uchylenie decyzji w trybie odwoławczym bądź w trybie postępowania sędowoadministracyjnego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, gdyż tego rodzaju uchybienie nie stanowi żadnego uszczerbku ani dla interesu publicznego, ani dla słusznego interesu którejkolwiek ze stron postępowania (ewentualnie organ odwoławczy, uchylając decyzję w przedmiocie umorzenia – może jednocześnie orzec co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.), odmawiając nałożenia obowiązku; takiej możliwości nie ma sąd administracyjny, który orzeka kasatoryjnie). Uchylenie decyzji tylko z tej przyczyny cechowałoby się zbytnim formalizmem; prowadziłyby do niepotrzebnego przedłużania postępowania.

Na zakończenie tego wątku rozważań trzeba dodać, że dyspozycją art. 29 ust. 3 p.w. mogą być objęci wyłącznie: właściciel, albo użytkownik wieczysty bądź – gdy nie można ich ustalić – posiadacz samoistny nieruchomości wyjściowej. Decyzja wydana na podstawie tego przepisu, a skierowana do innego podmiotu (nakładająca obowiązek bądź odmawiająca nałożenie obowiązku), jest dotknięta wadą nieważności z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., jako skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie<sup>31</sup>. Ustawa – Prawo wodne nie określa natomiast, jakim tytułem prawnym do

<sup>29</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2010 r., II SA/Gd 226/10, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 stycznia 2008 r., II SA/Lu 912/2007, Lex nr 494839, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 2065/06, Lex nr 348289, wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2012 r., II SA/Lu 822/12, CBOSA.

<sup>30</sup> Zamiast wielu: zob. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 38/11, CBOSA.

<sup>31</sup> Tak również: A. Plucińska-Filipowicz, *Nakaz przywrócenia zakłóconych stosunków wodnych na gruncie*, „Nieruchomości” 2011, nr 2, s. 12-13.

nieruchomości powinny wykazać się osoby, których nieruchomości dotknięte zostały szkodliwym oddziaływaniem. Skoro tak, to ustalenie podmiotów legitymowanych do występowania z wnioskiem o wydanie decyzji w trybie art. 29 ust. 3 p.w. następuje w oparciu o dyspozycję art. 28 k.p.a. Zatem przy ustalaniu legitymacji osób występujących z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego w trybie art. 29 ust. 3 p.w., nie ma znaczenia okoliczność, czy dany podmiot jest właścicielem, albo użytkownikiem wieczystym, czy ma inny tytuł prawny do nieruchomości<sup>32</sup>.

#### **4. Odpowiedniość właściciela gruntu za nieusunięcie przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich**

Jak wyżej wspomniano, do obowiązków właściciela nieruchomości należy również usuwanie przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich (art. 29 ust. 2 p.w.). Obowiązki te spoczywają na właścicielu nieruchomości niezależnie od tego, z jakich przyczyn wystąpiła przeszkoda bądź zmiana w odpływie wody, ani kto je spowodował.

Gramatyczna wykładnia art. 29 ust. 2 p.w. prowadzi do wniosku, że przepis ten ma charakter normy pozbawionej sankcji (*tzw. lex imperfecta*). W art. 29 ust. 3 powołanej ustawy wyraźnie bowiem wskazano, że sankcjonowane jest wyłącznie spowodowanie przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie. Taka interpretacja kłóci się jednak z wykładnią systemową i celowościową, których znaczenia na gruncie prawa administracyjnego nie można bagatelizować.

Problem, który jawi się na tle art. 29 ust. 3 p.w., jest zaledwie wycinkiem szerszego zagadnienia, jakim jest rola wykładni pozajęzykowej na gruncie prawa administracyjnego. Nie budzi już chyba wątpliwości ani w doktrynie prawa, ani w orzecznictwie, że wyjątkowo z ważnych powodów można odstąpić od jasnego i oczywistego sensu językowego przepisu i oprzeć się na wykładni systemowej lub celowościowej<sup>33</sup>.

Chociaż interpretator powinien oprzeć się przede wszystkim na sensie językowym przepisu, to nie oznacza to, że granica wykładni, jaką może stanowić językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne.<sup>34</sup>

Nie każde względy, ale jedynie szczególnie istotne, upoważniają do odstąpienia od literalnego znaczenia przepisu prawa. W szczególności przyjmuje się, że odstąpienie od językowego sensu przepisu jest dopuszczalne w przypadku, gdy wykładnia

<sup>32</sup> Por. wyrok NSA z 14 października 2009 r., II OSK 1545/08, Lex nr 573575.

<sup>33</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 75; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 228.

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141, powołany przez L. Morawskiego, *op. cit.*, s. 75.

językowa prowadzi do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące *ratio legis* interpretowanego przepisu<sup>35</sup>. Takie przekroczenie językowej granicy wykładni jest w pełni uzasadnione na gruncie art. 29 ust. 2 p.w. Oparcie się jedynie na sensie językowym tego przepisu prowadziłoby bowiem do rozstrzygnięcia niweczącego *ratio legis* interpretowanego przepisu. Dopiero odwołanie się do wykładni systemowej i celowościowej daje racjonalne z punktu widzenia aksjologii rezultaty.

Wykładnia systemowa obejmuje m.in. systematykę wewnętrzną danego aktu. Stosując tę wykładnię, dokonuje się zestawienia różnych przepisów określonego aktu prawnego w celu ustalenia znaczenia jednego z nich. Interpretacja prawa zmierza tu do ustalenia normy prawnej ze względu na systematykę aktu prawnego, miejsce danych przepisów zawartych w tym akcie, ich wzajemne powiązania. Istota tej wykładni opiera się na założeniu, że przepisy prawne zostały uporządkowane i usytuowane w akcie prawnym wedle jakiegoś określonego klucza, według jednolitych zasad techniki legislacyjnej. Stąd wykładnia systemowa wewnętrzna polega na odnajdywaniu sensu poszczególnych norm prawnych danego aktu prawnego na tle jego konstrukcji<sup>36</sup>. „Systematyka aktów normatywnych to nie tylko problem prawniczej estetyki czy skrupulatności, lecz bardzo ważny warunek właściwej wykładni tego prawa”<sup>37</sup>, możliwości określenia trzech elementów normy prawnej: hipotezy, dyspozycji i sankcji.

Tak pojmowana wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że również hipoteza i dyspozycja art. 29 ust. 2 p.w. objęta jest sankcją (sankcjami) z art. 29 ust. 3 tej ustawy. Wskazuje na to konstrukcja art. 29 p.w., w którym – w ust. 1 i 2 określono nakazy i zakazy zachowania warunkujące utrzymanie prawidłowych stosunków wodnych na gruncie, zaś w ust. 3 określono sankcję za niedostosowanie się do tych zakazów i nakazów. Gdyby ustawodawca zamierzał wyłączyć nakaz z ust. 2 spod sankcji wymienionych w art. 29 ust. 3, usytuowałby ten pierwszy przepis w innym miejscu – np. za normą określającą sankcję (w art. 29), albo w innym artykule ustawy – Prawo wodne. Art. 29 p.w. stanowi regulację kompletną w tym sensie, że określa hipotezy, dyspozycje i sankcje za naruszenie stosunków wodnych na gruncie przez właściciela sąsiedniej nieruchomości.

Posługując się natomiast wykładnią celowościową, która brzmienie słów tekstu prawnego wiąże z sensem i celem przepisów prawnych, należy wskazać, że ograniczenie sankcji z art. 29 ust. 3 p.w. do hipotezy i dyspozycji normy zawartej w ust. 1 pkt 1 tego przepisu niweczyłoby skuteczne egzekwowanie przez organy administracji zachowania nakazanego dyspozycją art. 29 ust. 2 p.w., a tym samym czyniłoby ten

<sup>35</sup> L. Morawski, *op. cit.*, s.78-79 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>36</sup> Tak: R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008, s. 90 i powołany tamże: J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 138.

<sup>37</sup> R. Mastalski, *op. cit.*, s. 91.

przepis martwym. Celem ustawodawcy uchwalającego art. 29 p.w. było niewątpliwie stworzenie mechanizmu prawnego skutecznie zabezpieczającego nieruchomości przed naruszeniem stosunków wodnych na skutek zaniedbań właścicieli sąsiednich nieruchomości i zapobieżenie mogącym z tego wynikać konfliktom sąsiedzkim. Takiego celu z pewnością nie osiągnąłby, pozbawiając sankcji normę ust. 2<sup>38</sup>.

Skoro sankcjonowane działanie (a właściwie zaniechanie) właściciela nieruchomości polega na nieusunięciu przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich, to wydawałoby się, że stwierdzając istnienie tych przesłanek, organ jest ograniczony jedynie do nakazania przywrócenia stanu poprzedniego (usunięcia przeszkody bądź zmiany), jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których zasadne (np. korzystniejsze zarówno dla właściciela nieruchomości wyjściowej, jak i nieruchomości sąsiedniej) będzie nakazanie temu pierwszemu wykonania urządzeń zapobiegających szkodom.

Dyspozycją art. 29 ust. 3 p.w. nie jest objęte naruszenie stosunków wodnych na gruncie będące skutkiem nieutrzymania urządzenia melioracyjnego w należyтым stanie. Określenie obowiązków dotyczących utrzymania urządzenia melioracji wodnej należy bowiem do kompetencji starosty i następuje w trybie art. 77 ust. 2 tej ustawy, który stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 29 ust. 3, umieszczonej w dziale I – „Zasady ogólne”. Zgodnie z treścią art. 70 ust. 1 p.w., melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią. W myśl art. 77 ust. 1 powołanej ustawy, utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, w tym rowów i drenowań, należy do zainteresowanych właścicieli gruntów, a jeżeli urządzenia te są objęte działalnością spółki wodnej – do tej spółki. Stosownie zaś do treści art. 77 ust. 2 p.w., jeżeli obowiązek, o którym mowa w ust. 1 powołanego przepisu, nie jest wykonany, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego (którym – w myśl art. 140 ust. 1 p.w. jest co do zasady starosta) ustala, w drodze decyzji, proporcjonalnie do odnoszonych korzyści przez właścicieli gruntu, szczegółowe zakresy i terminy jego wykonania<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> *Obowiązek nałożony na podstawie art. 29 ust. 3 Prawa wodnego – orzecznictwo NSA*, opracowanie: A. Plucińska-Filipowicz, „Nieruchomości” 2010, nr 12, s. 25. Nieodosobnione jest jednak stanowisko odmienne. W wyroku z dnia 8 lutego 2007 r. (II SA/Kr 3049/03, Legalis nr 107224) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że „zastosowanie sankcji z art. 29 ust. 3 p.w. może mieć miejsce w przypadku stwierdzenia, iż zachodzi którakolwiek z okoliczności wymienionych w ust. 1 tej normy. Sankcja przewidziana w ust. 3 nie dotyczy natomiast sytuacji unormowanej w ust. 2, ponieważ unormowano tam obowiązki właściciela gruntu usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody powstałych na skutek działań osób trzecich lub wskutek przypadku, niezależnie od woli właściciela gruntu. Nałożenie obowiązku wynikającego z ust. 3 ustawy musi być zatem poprzedzone ustaleniem, że właściciel gruntu zmienił stan wody na gruncie, zwłaszcza kierunek odpływu wody opadowej, lub kierunek odpływu wody ze źródeł bądź też, że odprowadza wody lub ścieki na grunty sąsiednie”.

<sup>39</sup> J. Szachulowicz, *Nowe prawo wodne z komentarzem*, Warszawa 2003, s. 178.

## 5. Odpowiedzialność za odprowadzanie wód oraz ścieków na grunty sąsiednie

Pod pojęciem „odprowadzanie wód i ścieków na grunty sąsiednie” należy rozumieć zastosowanie celowo takich urządzeń, które mają za zadanie magazynowanie wody i ścieków, a następnie opróżnianie ich na sąsiedniej działce lub w jej pobliżu<sup>40</sup>. Odpowiedzialność za odprowadzanie wód i ścieków na grunty sąsiednie (art. 29 ust. 1 pkt 2 p.w.) powstaje niezależnie od tego, czy następuje to ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Organ, rozstrzygając w kwestii tej odpowiedzialności, ma zatem ułatwione zadanie. Musi bowiem jedynie ustalić, czy właściciel nieruchomości odprowadził (odprowadzał) wody bądź ścieki na grunt sąsiedni, jest natomiast zwolniony z obowiązku ustalenia istnienia szkody na gruncie sąsiednim. Oczywiście nie zwalnia to organu z wszechstronnego wyjaśnienia tej okoliczności przy pomocy wszelkich dopuszczalnych prawnie środków dowodowych, na czele z oględzinami nieruchomości i opinią biegłego.

Na tle omawianej regulacji również aktualne jest zagadnienie możliwości zastosowania sankcji z art. 29 ust. 3 tej ustawy. Kierując się wykładnią literalną ostatniego z powołanych przepisów, należałoby na to pytanie odpowiedzieć przecząco, gdyż użyta w nim fraza: „spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie” w sposób bezpośredni nawiązuje jedynie do art. 29 ust. 1 pkt 1 p.w., nie uwzględniając drugiego z zakazów objętych tą normą<sup>41</sup>. Jeżeli by jednak poprzestać na wykładni literalnej, trzeba by przyjąć, że zakaz odprowadzania wód i ścieków na grunty sąsiednie jest normą pozbawioną sankcji na gruncie art. 29 p.w. Właścicielowi nieruchomości, na którą odprowadzane są wody bądź ścieki, przysługiwałoby jedynie roszczenie odszkodowawcze w oparciu o treść art. 186 tej ustawy, byłby natomiast pozbawiony możliwości domagania się nałożenia na podmiot odprowadzający obowiązku z art. 29 ust. 3 p.w.

W tym wypadku, podobnie jak na gruncie art. 29 ust. 2 p.w., wykładnia literalna zawodzi. Nie sposób bowiem przyjąć, że w sytuacji zmiany stosunków wodnych na gruncie, nawet jeżeli zmiana ta nastąpiła poprzez działanie osób trzecich bądź skutek przypadku (art. 29 ust. 2 p.w.), właścicielowi sąsiedniej nieruchomości przysługuje ochrona z art. 29 ust. 3, zaś w przypadku celowego zastosowania przez właściciela danej nieruchomości urządzeń, które mają za zadanie magazynowanie

<sup>40</sup> W wyroku z dnia 20 grudnia 2007 r., II SA/Kr 285/07, (CBOSA), WSA w Krakowie stwierdził, że nie można nazwać odprowadzaniem wód i ścieków na sąsiednią działkę tego, że wody i ścieki są odprowadzane na własną działkę, a następnie na skutek różnicy poziomów gruntu w sposób naturalny przenikają na sąsiednią posesję. Według sądu, nie można też nazwać „odprowadzaniem” sporadycznego zalania cudzej działki na skutek np. gwałtownej ulewy.

<sup>41</sup> Takie stanowisko zaprezentował WSA w Gliwicach, który w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r., II SA/GI 684/11, (CBOSA) uznał, że przepis art. 29 ust. 1 wyróżnia dwa zachowania, które są zakazane: zmianę stanu wody na gruncie oraz odprowadzanie wód i ścieków na grunty sąsiednie. Tylko sytuacja wymieniona w art. 29 ust. 1 pkt 1, polegająca na zmianie stanu wody na gruncie, sankcjonowana jest decyzją z art. 29 ust. 3 p.w.

wody i ścieków, a następnie opróżnianie ich na sąsiedniej działce lub w jej pobliżu, właścicielowi tej działki ochrona taka już nie przysługuje (może jej ewentualnie poszukiwać w postępowaniu cywilnym).

## 6. Odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenie stosunków wodnych na gruncie – zarys problematyki

Wynikająca z art. 185 i 186 p.w. odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenie stosunków wodnych na gruncie jest szczególną postacią odpowiedzialności deliktowej określonej w art. 415 k.c. Delikt stanowi naruszenie stosunków wodnych, o ile powoduje szkodę na gruntach sąsiednich (na gruncie sąsiednim), tj. naruszenie zakazów z art. 29 ust. 1 i 2 p.w. ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Należy jednak podnieść, że odpowiedzialność administracyjna, w tym przewidziana ustawą – Prawo wodne odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenie stosunków wodnych, jest co do zasady odpowiedzialnością zobiektywizowaną, istniejącą niezależnie od istnienia czy nieistnienia winy (złego zamiaru, niedbalstwa), co odróżnia ją od klasycznej odpowiedzialności deliktowej z art. 415 k.c., opartej na zasadzie winy.

Polski system prawny przewiduje trzy tryby dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Pierwszy z nich to tryb administracyjny, w którym w przedmiocie odszkodowania orzeka w formie decyzji administracyjnej organ administracji publicznej. Decyzja taka może być wzruszona w administracyjnym toku instancji, a po jego wyczerpaniu – w wyniku uwzględnienia skargi przez wojewódzki sąd administracyjny. Drugi tryb – tzw. mieszany składa się z dwóch etapów: administracyjnego, który kończy się wydaniem decyzji administracyjnej – niezaskarżalnej w administracyjnym toku instancji, a co za tym idzie, wyłączonej z kognicji sądu administracyjnego oraz sądowego – wszczynanego na skutek powództwa do sądu powszechnego. Trzeci zaś tryb zakłada wniesienie powództwa o zapłatę odszkodowania bezpośrednio do sądu powszechnego.

Dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z ustawy – Prawo wodne, w tym z tytułu naruszenia stosunków wodnych, o których mowa w art. 29, ustawodawca wybrał tryb mieszany: administracyjno-sądowy. W zamierzeniu ustawodawcy ten wariant dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej miał łączyć w sobie zalety drogi administracyjnej, tj. szybkość, brak co do zasady obowiązku ponoszenia kosztów postępowania przez stronę oraz możliwość sądownoadministracyjnej kontroli decyzji, a także postępowania sądowego, do którego walorów należy z pewnością bezstronność i niezawisłość sędziowska<sup>42</sup>. W istocie jednak ta dwufazowa konstrukcja dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, łącząca dwa reżimy prawne – administracyjny i cywilny, jest źródłem wielu rozmaitych problemów praktycznych i sporów doktrynalnych.

<sup>42</sup> Szerzej: J. Boć, *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 157-158; J. Parchomiuk, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, tom 12 – *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, E. Bagińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010, s. 519.

Według art. 186 ust. 3 p.w., decyzja wydana w sprawie odszkodowania jest niezaskarżalna. Wbrew zasadzie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, zamyka to stronie postępowania prawo do wniesienia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, a w rezultacie, wyłącza drogę postępowania sądownoadministracyjnego. Analogicznie, art. 186 wyklucza możliwość złożenia zażalenia na bezczynność bądź przewlekłość postępowania do organu wyższego stopnia, a następnie skargi na bezczynność bądź przewlekłość do sądu administracyjnego. Zarówno w przypadku, gdy strona kwestionuje rozstrzygnięcie organu administracji w tej kwestii, jak i wówczas, gdy organ nie wydaje decyzji w terminie trzech miesięcy od złożenia wniosku przez poszkodowanego, stronie otwiera się jedynie droga postępowania przed sądem powszechnym (jedeny wyjątek dotyczy decyzji tzw. niemerytorycznych, o czym niżej). Decyzja pierwszoinstancyjna wydana w przedmiocie odszkodowania jest ostateczna i wykonalna w dniu jej wydania, gdyż – stosownie do treści art. 186 ust. 5 p.w., wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje jej wykonania.

Brzmienie art. 186 ust. 1 p.w. nie pozostawia wątpliwości, że droga sądowa (przed sądem cywilnym) otwiera się dopiero po wyczerpaniu trybu postępowania administracyjnego w sprawie odszkodowania za naruszenie stosunków wodnych, albo – w przypadku niewydania decyzji przez właściwy organ (bezczynności organu) – po upływie trzech miesięcy od zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Konieczność wyczerpania drogi administracyjnej skutkuje czasową niedopuszczalnością wszczęcia postępowania przed sądem cywilnym (odrzuconiem powództwa). Postępowanie administracyjne w tym przedmiocie wszczynane jest zawsze na wniosek poszkodowanego, a prowadzi je organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a jeżeli szkoda nie jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego – właściwy marszałek województwa.

Powołane regulacje prawne wprowadzają istotne odrębności zarówno w zakresie klasycznej jurysdykcyjnej procedury administracyjnej, jak i w zakresie zasad cywilnoprawnej odpowiedzialności deliktowej oraz trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Analizę tych odrębności należy poprzedzić ustaleniem relacji pomiędzy administracyjnym a cywilnym trybem dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. W tym celu nieodzowne jest sięgnięcie do dorobku doktryny, której przedstawiciele rozważali różne warianty tej współzależności. O ile nie ma wątpliwości co do tego, że postępowanie administracyjne w trybie mieszanym ma charakter prejurysdykcyjny, tj. poprzedzający wszczęcie postępowania cywilnego, o tyle problem stanowi odpowiedź na pytanie o skutki prawne decyzji wydanej w tej pierwszej fazie dla sądu cywilnego, do którego wpływa pozew o odszkodowanie od strony niezadowolonej z tej decyzji.

Zgodnie z pierwszym dominującym w doktrynie stanowiskiem, wniesienie powództwa do sądu cywilnego wszczyna na nowo spór w kwestii odszkodowania. Sąd powszechny nie kontroluje decyzji administracyjnej, lecz rozpoznaje spór

o wyrównanie straty<sup>43</sup>. Natomiast, zdaniem T. Barnata, postępowanie przed sądem stanowi swoisty tryb instancyjny w stosunku do decyzji administracyjnej<sup>44</sup>. Słabe strony obu koncepcji zauważył J. Łętowski, który uznał, że postępowanie toczące się przed sądem powszechnym po zakończeniu postępowania przed organem administracji nie jest postępowaniem *stricte* odwoławczym. Zdaniem autora, wątpliwości budzi również ograniczenie roli decyzji organu administracji do bycia przesłanką procesową dopuszczalności wszczęcia postępowania sądowego. Stąd postępowanie sądowe J. Łętowski uznał jako „w pewnym stopniu kontynuację postępowania administracyjnego”<sup>45</sup>.

Zarówno wykładnia literalna art. 186 p.w., jak i względy celowościowe, skłaniają do przyjęcia pierwszej koncepcji, co pozwala uniknąć szeregu „pułapek” proceduralnych, które wystąpiłyby, gdyby podzielić drugie z zaprezentowanych stanowisk.

Nie budzi wątpliwości obowiązująca w polskim systemie prawnym reguła, według której sąd powszechny kontroluje decyzje administracyjne jedynie wówczas, gdy zostanie do tego wyraźnie umocowany w drodze ustawy<sup>46</sup>. Ani ustawa Prawo wodne, ani żadna inna ustawa, nie upoważniają sądu powszechnego do kontrolowania decyzji wydawanych na podstawie ustawy – Prawo wodne. Przeciwnie, art. 186 ust. 3 p.w. stanowi, że decyzja organu ustalająca odszkodowanie jest niezaskarżalna. Chodzi tu zarówno o niezaskarżalność w toku instancji administracyjnej, w toku postępowania sądoadministracyjnego, jak i toku postępowania przed sądem powszechnym.

Przyjęcie tej koncepcji odnosi ten skutek, że sąd powszechny rozpoznaje sprawę na nowo, „od początku”, nie będąc związany ustaleniami organu administracji ani wydanym w wyniku tych ustaleń rozstrzygnięciem. Nie ma przy tym przeszkód, by sąd wydał rozstrzygnięcie mniej korzystne dla poszkodowanego niż organ administracji, gdyż nie obowiązuje go zakaz *reformationis in peius*. Sąd cywilny może oczywiście skorzystać z ustaleń organu administracji, z tym że samodzielnie dokonuje ich oceny (element materiału dowodowego w sprawie)<sup>47</sup>.

Istnieje jeszcze problem dopuszczalności weryfikacji decyzji ustalającej odszkodowanie w trybach nadzwyczajnych. Wprawdzie żaden przepis prawa takiej możli-

<sup>43</sup> Tak m.in. K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7-8, s. 22-23; M. Stahl, *Zbieg drogi postępowania administracyjnego i sądowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XXI, Łódź 1979, s. 43; J. Boć, *Droga administracyjna i droga sądowa w dochodzeniu niektórych roszczeń wobec państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” XXIX, Wrocław 1969, s. 28-29.

<sup>44</sup> T. Barnat, *Roszczenia odszkodowawcze w postępowaniu administracyjnym*, PUG 1980, nr 11, s. 315. Tak również powołany przez J. Parchomiuka J. Litwin (J. Litwin, *Recenzja podręcznika J. Jodłowskiego i W. Siedleckiego, Postępowanie cywilne. Część ogólna*, „PiP” 1959, z. 2, s. 307-308), który – używając określenia „swoista sądowa kontrola decyzji administracyjnej, dotycząca niemal wyłącznie problemu odszkodowania” – krytycznie ocenił to rozwiązanie. J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 525.

<sup>45</sup> J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 106-107.

<sup>46</sup> J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 526 i powołana tam literatura.

<sup>47</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 28; wyrok SN z dnia 31 marca 1958 r., I CR 1238/57, OSN 1959, z. 1, poz. 28.



wości nie wyklucza, co wskazywałoby na to, że taka decyzja może być kwestionowana w postępowaniu wznowieniowym, jak również w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności<sup>48</sup>, jednak J. Kremis słusznie zwrócił uwagę na komplikacje procesowe w sytuacji, gdy postępowanie przed sądem powszechnym oraz postępowanie nadzwyczajne przed organem administracji będą toczyć się jednocześnie<sup>49</sup>.

Pozostaje jeszcze rozważyć, kto i w jakiej sytuacji jest uprawniony do zainicjowania postępowania przed sądem powszechnym. Nie jest to bowiem oczywiste z uwagi na brzmienie art. 186 ust. 4 p.w., zgodnie z którym stronie niezadowolonej z ustalonego odszkodowania przysługuje droga sądowa. Literalna wykładania powołanego przepisu przywodzi na myśl, że pozew do sądu może zostać złożony wyłącznie w sytuacji, gdy organ ustalił odszkodowanie, tzn. wydał decyzję określającą odszkodowanie w określonej kwocie pieniężnej. Nie byłoby to jednak rozwiązanie racjonalne. Nie sposób znaleźć rozsądnej argumentacji na poparcie tezy, że od decyzji ustalającej odszkodowanie przysługuje pozew do sądu, zaś w przypadku decyzji odmownej (z której z całą pewnością poszkodowany nie jest zadowolony) przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego i ewentualnie – skarga do sądu administracyjnego. Ustawodawca w tym wypadku po raz kolejny „zmusza” podmioty stosujące przepisy Prawa wodnego do posłużenia się wykładnią celowościową, której rezultat skutkuje przyjęciem, że art. 186 tej ustawy zamyka stronom postępowania o odszkodowanie za naruszenie stosunków wodnych na gruncie drogę postępowania odwoławczego oraz sądownoadministracyjnego w sytuacji, gdy organ wydał decyzję ustalającą odszkodowanie w określonej wysokości bądź decyzje odmowną. Poszkodowany ma jedynie możliwość – po ostatecznym zakończeniu postępowania przed organem pierwszej instancji – wniesienia do sądu powszechnego pozwu o zapłatę odszkodowania.

Aktualne pozostaje również pytanie o tryb postępowania w sytuacji, gdy organ administracji nie wyda decyzji merytorycznej (rozstrzygającej sprawę co do istoty), ale decyzję umarzającą postępowanie. Użycie w art. 186 ust. 4 p.w. sformułowania „stronie niezadowolonej z ustalonego odszkodowania” prowadzi do wniosku, że tryb mieszany: administracyjno-sądowy dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy organ wyda rozstrzygnięcie merytoryczne, nie zaś wyłącznie proceduralne. Stąd decyzja umarzająca postępowanie może być weryfikowana w drodze administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Takie stanowisko zaprezentował również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 sierpnia 2003 r. (III CZP 51/03)<sup>50</sup>.

Inny istotny problem dotyczy prawa do obrony drugiej ze stron postępowania odszkodowawczego przed organem administracji – a mianowicie podmiotu, któremu

<sup>48</sup> J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 527.

<sup>49</sup> J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, no. 884, „Prawo” CXLVII, Wrocław 1986, s. 159-160.

<sup>50</sup> Prok. i Pr. 2004, nr 3, s. 40. Tak również wyrok WSA w Gliwicach z dnia z dnia 16 sierpnia 2010 r., II SA/Gl 386/10, (Lex nr 668550).

przypisano naruszenie stosunków wodnych (sprawcy naruszenia), który kwestionuje zasadność nałożenia na niego obowiązku zapłaty odszkodowania. Skoro art. 186 ust. 3 p.w. stanowi, że decyzja organu pierwszej instancji w przedmiocie odszkodowania jest niezaskarżalna, to oczywiste jest, że nie przysługuje mu ani prawo do wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia, ani złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzja pierwszoinstancyjna jest ostateczna i można ją egzekwować w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>51</sup>.

Obowiązująca ustawa nie zawiera odpowiednika art. 38 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z dnia 24 października 1974 r.<sup>52</sup>, według którego w razie wydania przez sąd orzeczenia rozstrzygającego o roszczeniu, decyzja traci moc w części objętej orzeczeniem. Aktualnie wobec braku takiej regulacji może nastąpić sytuacja, w której organ wyda decyzję nakazującą sprawcy naruszenia stosunków wodnych na gruncie wypłatę odszkodowania właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, zaś poszkodowany – niezadowolony z wysokości zasądzonej kwoty, wnieśnie powództwo do sądu powszechnego o odszkodowanie w wyższej kwocie, które sąd zasądzi. Powstaje zatem wątpliwość, czy sąd cywilny, który uzna, że odszkodowanie powinno być przyznane w kwocie wyższej niż wynikająca z decyzji administracyjnej, powinien zasądzić różnicę pomiędzy kwotą, na jaką ocenił szkodę a kwotą przyznaną w ostatecznej decyzji, czy zasądzić odszkodowanie równe wysokości ustalonej przez siebie szkody.

Problem komplikuje się dodatkowo w sytuacji, gdy sąd uzna, że przyznane przez organ administracji odszkodowanie nie należało się, gdyż np. zmiana stanu wody na gruncie nastąpiła na skutek działania innego podmiotu niż pozwany (adresat decyzji nakładającej odszkodowanie) i w konsekwencji wyda wyrok oddalający powództwo. W obrocie prawnym nadal jednak pozostanie ostateczna decyzja nakazująca temu podmiotowi zapłatę odszkodowania, gdyż prawomocny wyrok sądu cywilnego, jak wyżej wskazano, nie stanowi podstawy do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego w drodze postępowania wznowieniowego bądź nieważnościowego (można by się ewentualnie zastanowić nad uruchomieniem trybu wznowienia postępowania w oparciu o przesłankę z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. na podstawie nowych okoliczności ujawnionych w toku procesu cywilnego, ale to nieco karkołomna koncepcja).

Przyjmując koncepcję, według której sąd powszechny nie kontroluje decyzji administracyjnej, a rozpoznaje sprawę o odszkodowanie od nowa, należy konsekwentnie stwierdzić, że sąd samodzielnie ustala zarówno przesłanki zasądzenia odszkodowania, jak i wysokość odszkodowania. Odszkodowanie zasądza zatem w wysokości ustalonej szkody, nie biorąc pod uwagę wysokości odszkodowania przyznanego decyzją administracyjną<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. 2012, poz. 1015 ze zm.

<sup>52</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.

<sup>53</sup> Odmienne J. Kremis, *op. cit.*, s. 162, według którego sąd powinien zasądzić kwotę należną ponad to, co przyznał organ administracji.

W dalszym ciągu pozostaje jednak problem pozostawiania w obrocie prawnym ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej na pierwszym etapie postępowania odszkodowawczego.

Za T. Wosiem należy przyjąć, że racjonalnym rozwiązaniem tego problemu jest stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej (art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.). Zdaniem autora, jeżeli przyjąć, że bezprzedmiotowość decyzji w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. zachodzi w sytuacji, gdy przestaje istnieć któryś z elementów przesądzających o istnieniu stosunku prawnego w postaci skonkretyzowanej w decyzji, wówczas trzeba zwrócić uwagę, że z chwilą, gdy wyrok sądu w przedmiocie odszkodowania stanie się ostateczny, przestaje istnieć stosunek prawny odszkodowania ukształtowany decyzją administracyjną. Stosownie do treści art. 365 § 1 k.p.c., prawomocny wyrok sądu wiąże bowiem strony i sąd, który go wydał, a także inne sądy, organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach przewidzianych w ustawie – także inne osoby. Zatem to wyrok sądu ostatecznie ukształtuje treść stosunku prawnego w sprawie o odszkodowanie za naruszenie stosunków wodnych, wobec czego decyzja administracyjna kształtująca ten stosunek staje się bezprzedmiotowa<sup>54</sup>. Należy również podzielić stanowisko J. Parchomiuka, że w tej sytuacji spełniona będzie również druga z przesłanek stwierdzenia wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Usunięcie decyzji z obrotu prawnego leży w interesie społecznym, gdyż usuwa dysonans polegający na tym, że ten sam stosunek prawny kształtują dwa rozstrzygnięcia – ostateczna decyzja administracyjna i prawomocny wyrok sądu<sup>55</sup>.

Wskazane wyżej odrębności pomiędzy zasadami odpowiedzialności odszkodowawczej na gruncie Prawa wodnego a regułami odpowiedzialności cywilnoprawnej są przyczynkiem do poruszenia innych istotnych problemów, które w tym miejscu, z uwagi na ograniczenia objętościowe, zostaną jedynie zasygnalizowane.

Po pierwsze, na płaszczyźnie prawa cywilnego szkoda majątkowa może obejmować zarówno straty, które właściciel nieruchomości sąsiedniej poniósł, określane w doktrynie jako *damnum emergens*, tj. każde pogorszenie się sytuacji majątkowej poszkodowanego wskutek zmniejszenia się posiadanych aktywów lub też zwiększenia jego pasywów, jak również tzw. *lucrum cessans*, tj. utratę korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu tej szkody nie wyrządzono (np. utrata zarobku). Na gruncie przepisów Prawa wodnego dotyczących odpowiedzialności za naruszenie stosunków wodnych na nieruchomości sąsiedniej szkoda nie obejmuje *lucrum cessans*, co wynika wprost z treści art. 186 ust. 2 p.w., według którego naprawienie szkody, o której mowa w ust. 1, obejmuje pokrycie strat poniesionych przez poszkodowanego. Zatem w postępowaniu administracyjnym organ może zobowiązać do zapłaty odszkodowania jedynie w granicach rzeczywistej straty. Czy zatem sąd cywilny jest w tym zakresie ograniczony i może zasądzić odszkodowanie tylko w granicach *damnum emergens*,

<sup>54</sup> T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, „PiP” 1992, z. 7, s. 51.

<sup>55</sup> J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 533.

czy może je zasądzić również z tytułu utraconych przez poszkodowanego na skutek naruszenia stosunków wodnych korzyści (np. utrata zarobku z tytułu działalności agroturystycznej czy rolniczej)?

Po drugie, przesłanką odpowiedzialności cywilnej, o czym była mowa wyżej, jest co do zasady вина pojmowana subiektywnie. Zatem zasądzenie odszkodowania przez sąd cywilny następuje z reguły jedynie wówczas, gdy dowiedzione zostanie, że naruszenie prawa powodujące szkodę było zawinione. Na powódzie będzie zatem spoczywał ciężar dowodu winy pozwanego (art. 416 k.c. w związku z art. 6 k.c.) w spowodowaniu szkody, której naprawienia dochodzi. Powstaje zatem pytanie, czy orzekając w przedmiocie odszkodowania za naruszenie stosunków wodnych na gruncie, sąd ma obowiązek badać kwestię winy pozwanego, czy – zważywszy, że odpowiedzialność ta wynika ze szczególnego reżimu prawnego – tj. z administracyjno-prawnej regulacji Prawa wodnego, w której odpowiedzialność ma charakter zobiektywizowany – nie ma takiego obowiązku.

## 7. Podsumowanie

Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia prawa, które uwzględni wartości chronione konstytucyjnie. Prawo, w tym prawo administracyjne materialne, powstaje po to, by odegrać oczekiwaną społecznie rolę, by pozwolić na osiągnięcie ustalonych, racjonalnie wytyczonych celów i wypełnić przypisane mu optymalnie określone funkcje. Rolą regulacji z zakresu administracyjnego prawa materialnego jest nie tylko przeciwdziałanie konfliktom na linii interes publiczny – interes indywidualny, ale również zapobieganie i rozwiązywanie kolizji różnych interesów indywidualnych.

Prawo to uaktywnia się bowiem najczęściej w sytuacjach niezgodności, antynomii, czy kolizji interesów, przy rozwiązaniu których trzeba zachować sprawiedliwą równowagę już na etapie prawotwórstwa.<sup>56</sup>

Zdarza się jednak, że przepisy prawa stosowane są wbrew założeniom przyświecającym prawodawcy w momencie ich tworzenia. Czasem jest to wynik zaniedbań prawodawcy, w tym niekiedy opieszałości, nienadążania za dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością.

Istnieją liczne drogi, na których prawo może (...) zawieść w swojej podstawowej strukturze, w szczegółach swoich słownych sformułowań, w swojej koncepcji sytuacji faktycznej, w kierunku której było ono skierowane<sup>57</sup>. Na gruncie analizowanych wyżej regulacji ustawy – Prawo wodne nie można nie dostrzec, za Z. Kmiecikiem, wystę-

<sup>56</sup> Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 51 i 101.

<sup>57</sup> L.L. Fuller, *Anatomia prawa*, Lublin 1993, s. 169.

pującej niekiedy konfliktotwórczej roli samego prawa, kiedy nieumiejętnie tworzone „może podsycać już istniejące bądź generować nowe konflikty.”<sup>58</sup>

Nieliczne regulacje ustawy – Prawo wodne dotyczące stosunków sąsiedzkich, o pozornie prostej konstrukcji i nieskomplikowanej treści, rodzą wiele problemów interpretacyjnych. Nie może zatem dziwić rozbieżność w praktyce organów administracji i orzecznictwie sądów rozstrzygających sprawy z tego zakresu, co uprawnia do krytycznej oceny tych unormowań. Może jednak należy odejść od patrzenia na prawo administracyjne – w tym Prawo wodne wyłącznie jako na zbiór – niedoskonałych przecież ze swej istoty „słownych sformułowań” i odrzucić myślenie o prawie administracyjnym jako wyłącznie obowiązujących tekstach prawnych. „Niepowtarzalny urok nauki prawa administracyjnego polega bowiem na odkrywaniu i poszukiwaniu jego istoty, budowaniu mechanizmów służących znajdowaniu „materii administracyjnej” w otaczającym świecie”<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, powołany przez Z. Duniewską, *op. cit.*, s. 101.

<sup>59</sup> W. Jakimowicz, *Przestrzeń prawa wolności zabudowy*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 46.

JAKUB POLANOWSKI

## **Zakres przedmiotowy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków**

### **1. Wprowadzenie**

Zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym też zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, a także ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów określone zostały w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>1</sup>. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, jak wynika z art. 3 ustawy, stanowi zadanie własne gminy ze sfery spraw publicznych powierzonych gminie do wykonywania. Zadanie to może prowadzić przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po uprzednim uzyskaniu stosownego zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji<sup>2</sup>. Przy czym, co wynika z art. 16 ust. 3 zdanie 1 ustawy, wymóg ten nie odnosi się do gminnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które prowadzą na obszarze własnej gminy działalność zgodnie z przepisami tej ustawy.

Na wstępie zauważyć trzeba, że jak słusznie zauważają sądy administracyjne, interpretacja poszczególnych rozwiązań zawartych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie może polegać wyłącznie na językowej wykładni niekoniecznie zręcznych i precyzyjnie sformułowanych szczegółowych konstrukcji ustawowych, lecz każdorazowo powinna ona uwzględniać

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.; zwana dalej także: „ustawą”.

<sup>2</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r., IV SA/Wa 1117/06, LEX nr 418149.

prawne dyrektywy zawarte w art. 1 w związku z art. 3 tej ustawy<sup>3</sup>. Dodać do tego należałoby też potrzebę odczytywania „całościowego” poszczególnych unormowań ustawy w łączności z zasadami prawa wynikającymi nie tylko z ustawy.

Prowadzenie dalszych rozważań w tym zakresie wymaga wyjaśnienia, że wpływ zasad prawa na rekonstrukcję normatywnej podstawy decyzji stosowania prawa przybierać może dwa przypadki. W pierwszym zasada prawa stanowi samoistną normatywną podstawę decyzji stosowania prawa, choć zwykle zasada ta jest rozwinięta bądź uszczegółowiona w normach zwykłych aktu normatywnego. Drugi przypadek dotyczy sytuacji, gdy zasada prawa występuje jako jeden ze składników podstawy prawnej decyzji stosowania prawa, stanowiąc element równoważny innej normie lub normom zwykłym bądź będąc elementem uzupełniającym te normy zwykłe. W ramach tego ostatniego przypadku wyróżnia się dodatkowo dwa podprzypadki opisujące korygującą rolę zasad prawa przy odtwarzaniu podstawy rozstrzygnięcia. Pierwszy odnosi się do tej sytuacji, gdy zasada prawa pozwala na modyfikowanie znaczenia językowo jednoznacznej normy niekoherentnej z zasadą, to jest nieznacznego korygowania treści, ograniczania lub poszerzania zakresu znaczeniowego. W drugim ujęciu zasada prawa prowadzi podmiot dokonujący wykładni do całkowitego zanegowania znaczenia kontekstu językowego. Nadto zasady prawa nie pozwalają jedynie na korygowanie znaczenia normy zwykłej, lecz również służą determinowaniu wyboru jednego z kilku znaczeń kontekstu językowego danej normy zwykłej. W przypadku więc, gdy w wyniku posłużenia się regułami wykładni językowej powstaje więcej niż jedno znaczenie normy zwykłej, należy wybrać jako podstawę decyzji stosowania prawa to z nich, które jest zgodne z zasadą prawa. W ten sam sposób możliwe jest dokonanie wyboru pomiędzy co najmniej dwóch znaczeń normy zgodnych z „duchem” zasady. Wówczas pierwszeństwo trzeba dać temu znaczeniu, które najpełniej oddaje tego „ducha”. Wreszcie zaznacza się, iż posługując się powyższymi regułami interpretacyjnymi dopuszczalne staje się dokonanie wyboru pomiędzy znaczeniem normy uzyskanym w ramach różnych metod wykładni, to jest w razie niezgodności rezultatu wykładni językowej i wykładni pozajęzykowej<sup>4</sup>.

Na podstawie przepisów wspomnianej ustawy w doktrynie wyróżnia się trzy zasady fundamentalne, które oddają intencje ustawodawcy i pozwalają na zrozumienie funkcjonalnych związków między różnymi grupami przepisów. Po pierwsze wskazuje się zasadę rozdziału zadań i odpowiedzialności między gminę i przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, jaka rozjaśnia relację pomiędzy wspomnianą wyżej zasadą, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy a przepisami ustawy, wskazującymi szereg obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego związanych z operatywnym zarządzaniem. Kolejna zasada odwołuje się do wskazania, iż świadczenie usług odbywa

<sup>3</sup> Uchwała NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., II OPS 1/05, ONSAiWSA 2005, nr 5, poz. 87.

<sup>4</sup> L. Leszczyński, G. Maroń, *Zasady prawa i generalne klauzule odsyłające w operatywnej wykładni prawa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2013, t. LX, z. 2, s. 151-152.

się w oparciu o formy cywilnoprawne. Uznaje się, że zasada ta ma charakter dyrektywalny, albowiem przepisy ustawy przyjmują tryb umowy korzystania z usług, zamiast formy administracyjnej reglamentacji, z zastrzeżeniem jednak pewnych wyjątków. Wreszcie trzecią zasadą jest tzw. zasada ograniczonego priorytetu interesu publicznego, uznawana za zasadę opisową, która pozwala na zrównoważenie interesu publicznego i interesu przedsiębiorstwa<sup>5</sup>.

Ustawodawca, jak wynika z analizy przepisów omawianej ustawy, uznał określoną w ustawie sferę usług publicznych za objętą kompetencją do działań władczych przewidzianych dla organów gmin. Wskazane władcze oddziaływanie w odniesieniu do działalności gospodarczej przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych realizowane jest przez wydawanie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 16 ust. 1 ustawy), w trakcie zaś rozpoczętej już działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo w drodze uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków<sup>6</sup> (art. 19 ust. 1 ustawy), jak również w drodze zatwierdzenia taryfy obejmującej ceny i stawki za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (art. 24 ust. 1 ustawy)<sup>7</sup>.

## 2. Cechy konstrukcyjne regulaminu

Kluczową rolę przy określaniu kierunków realizacji przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zadań z tego zakresu odgrywa regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zatwierdzany przez organ stanowiący gminy w formie uchwały. Ustawa nie pozostawia wątpliwości co do tego, że regulamin ten stanowi akt prawa miejscowego.

Odnosząc się do tej kwestii, w pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na precyzyjne rozstrzygnięcie przez ustawodawcę charakteru prawnego wspomnianego aktu organu gminy. Zauważyć jednak trzeba, że w tej samej ustawie pojawiają się przykłady aktów zawierających normy generalne i abstrakcyjne, co do których brak jest jednoznacznego rozstrzygnięcia ich charakteru prawnego. Nie ma przy tym decydującego znaczenia dla oceny, czy dany akt ma cechy aktu prawa miejscowego, fakt braku oznaczenia w określonej ustawie tej cechy aktu. Nie można również uzależniać stwierdzenia, czy dany akt jest aktem prawa miejscowego od istnienia ustawowej normy nakazującej jego publikację w dzienniku urzędowym województwa prowadzonym przez właściwego wojewodę. Tym samym również zawarte w takiej ustawie unormowanie, zgodnie z którym dany akt ma zostać opublikowany w inny sposób, aniżeli w sposób przewidziany dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania organów, jakie je ustanowiły, nie daje podstaw do wyłączenia możliwości uznania danego aktu za źródło prawa. Stwierdzić należy, że stosownie

<sup>5</sup> J. Rotko, [w:] P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 16-17.

<sup>6</sup> Zwanego dalej także, bez bliższego określenia, regulaminem.

<sup>7</sup> Por. powołana wyżej uchwała NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., II OPS 1/05.



do przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, uchwały rady gminy, dotyczące zatwierdzenia opracowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne aktów w postaci: wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu tego przedsiębiorstwa, a także taryfy opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, nie zostały wyraźnie uznane za akty prawa miejscowego. Okoliczność ta, jak wskazano wyżej, sama przez się nie uniemożliwia uznania tychże aktów za akty prawa miejscowego, o ile zostanie stwierdzone, że spełniają one wymogi stawiane prawu miejscowemu. Do wymogów tych zalicza się normatywny, abstrakcyjny, generalny, powszechny i wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego, a także wymóg istnienia upoważnienia rangi co najmniej ustawowej oraz zakaz przenoszenia kompetencji do podjęcia tego aktu<sup>8</sup>. O uznaniu danego aktu za mający charakter prawa lokalnego nie decyduje bowiem nazwa, lecz cechy, to jest treść aktu prawnego<sup>9</sup>.

Zwrócić więc należy uwagę, iż o ile w przypadku aktu planowania, jakim jest uchwała zatwierdzająca plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, który to zresztą plan nie jest obligatoryjny w tym sensie, że ustawa nie wymaga jego przyjęcia, gdy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne „nie planuje” budowy infrastruktury o takim charakterze (art. 24 ust. 7 ustawy), nie powinno być raczej wątpliwości co do tego, że nie ma on cech aktu prawa miejscowego, to w odniesieniu do drugiego rodzaju aktu istnieją zasadnicze niejasności w tym zakresie. W orzecznictwie przeważa pogląd, że uchwała rady gminy zatwierdzająca taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków nie stanowi aktu prawa miejscowego, lecz akt z zakresu administracji publicznej, który stanowi wyraz władczego oddziaływania rady gminy na kształt rozliczeń za usługi ze sfery publicznej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcami jako podmiotami zewnętrznymi wobec rady gminy, w żaden sposób nie podporządkowanymi jej funkcjonalnie<sup>10</sup>. Sądy administracyjne, uzasadniając swe stanowisko w tej kwestii, podkreślają, że wskazana uchwała dotyczy wyłącznie stosunków między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a właściwym organem gminy, co powoduje, że nie można uznać jej za akt o charakterze generalnym. Dokonywane przez rady gmin (miasta), w drodze uchwały wydanej w oparciu o art.

<sup>8</sup> D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, z. 3, s. 76-102.

<sup>9</sup> T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 2, s. 89.

<sup>10</sup> Por. przykładowo uzasadnienia wyroków: NSA z dnia 24 maja 2007 r., II OSK 256/07, LEX nr 1012438, WSA we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 764/12, LEX nr 1330022, WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2012 r., II SA/Po 417/12, LEX nr 1333554, WSA w Warszawie z dnia 29 lipca 2005 r., IV SA/Wa 995/05, LEX nr 190588 oraz z dnia 15 października 2007 r., IV SA/Wa 1117/06, LEX nr 418149, WSA w Lublinie z dnia 31 grudnia 2012 r., II SA/Lu 894/12, niepubl., dostępne w CBOSA.

24 ust. 1 ustawy, zatwierdzenie taryf, dotyczących opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, nie jest bowiem kierowane do mieszkańców gmin i nie rozstrzyga bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach. W konsekwencji akt ten nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, lecz jego treść jest ogłaszana przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie do 7 dni od dnia podjęcia uchwały. Analiza reżimu normatywnego dotyczącego publikacji uchwały, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskazuje więc, jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swych orzeczeń, że raczej jest to akt indywidualno-konkretny, rozstrzygający sprawę z zakresu administracji publicznej w przedmiocie zatwierdzenia taryfy. Potraktowanie uchwały jako aktu prawa miejscowego, wydaje się być wątpliwe, zdaniem Sądu Naczelnego, także z tej przyczyny, że taryfy mogą obowiązywać również w przypadku braku ich zatwierdzenia przez radę<sup>11</sup>.

W judykaturze wyrażane są jednak też poglądy odmienne, uznające wspomnianą uchwałę za akt prawa miejscowego z uwagi na fakt, iż ma ona charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny<sup>12</sup>.

Podsumowując ten wątek rozważań wskazać trzeba, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, zaś jego „regulaminowy” charakter nie daje podstaw do stwierdzenia, że mają w odniesieniu do niego zastosowanie odmienne zasady niż w stosunku do innych aktów prawa miejscowego, co oznacza w szczególności, że nie może on powtarzać przepisów ustawowych lub je modyfikować<sup>13</sup>.

W orzecznictwie wskazuje się nadto, iż uchwałę zatwierdzającą regulamin należy uznać za akt z zakresu administracji publicznej, skoro służy ona wiążącemu oddziaływaniu przez gminę na sposób realizacji zadań w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Uchwała ta dotyczy interesu prawnego mieszkańców gminy korzystających ze stosownych urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, gdyż zawiera regulacje normatywne jako akt prawa miejscowego, wyznaczające prawa i obowiązki zarówno tych mieszkańców, jak i przedsiębiorstwa świadczącego na ich rzecz usługi w tym zakresie<sup>14</sup>. Zwraca się przy tym uwagę, iż uchwalenie regulaminu dostarczania wody jest sprawą z zakresu administracji publicznej także wówczas, gdy zadania w tym zakresie wykonuje związek międzygminny w stosunku do gminy, która nie jest członkiem związku<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., II OSK 2306/12, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>12</sup> Tak na przykład WSA w Krakowie w wyrokach: z dnia 14 września 2010 r., III SA/Kr 1096/09, niepubl., dostępnym w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dostęp: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej jako: CBOSA oraz z dnia 29 marca 2011 r., II SA/Kr 1378/10, LEX nr 785701.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07, LEX nr 446997.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r., IV SA/Wa 1116/06, LEX nr 418151.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2004 r., OSK 312/04, LEX nr 158999.

Na marginesie tych rozważań uznać trzeba za zastanawiający powód, dla jakiego sądy administracyjne przeprowadzają tego rodzaju wywody. Wskazać bowiem należy, że rozstrzygnięcie powyższej kwestii nie ma prawnego znaczenia dla stwierdzenia, czy sądy te są właściwe do rozpoznania skargi na taki akt, czy też nie. Zarówno bowiem pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art. 16 ust. 1 pkt 5)<sup>16</sup>, jak i na gruncie przepisów obecnie obowiązującej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 3 par. 2 pkt 5)<sup>17</sup>, nie budzi wątpliwości, iż dla ustalenia kognicji sądu administracyjnego wystarczające jest stwierdzenie, iż wspomniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Natomiast ocena, czy zaskarżona uchwała ma cechy „sprawy z zakresu administracji publicznej” zachowuje praktyczne znaczenie jedynie w odniesieniu do tych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym względzie uchwał rady gminy, gdy nie są one aktami prawa miejscowego. Takie bowiem akty, o ile posiadają wspomnianą cechę, spełniają przesłanki do objęcia ich kognicją sądów administracyjnych w oparciu o art. 3 par. 2 pkt 6 p.p.s.a. (bądź na podstawie dawnego art. 16 ust. 2 pkt 6 u.n.s.a.). Z tych powodów rozważanie, czy dana uchwała podjęta została „w zakresie administracji publicznej”, czy też nie, nie mają istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia skargi, a tym samym powinny być pominięte w pisemnym uzasadnieniu orzeczenia sądowego. Zresztą kwestie te nie mają waloru poznawczego również dla doktryny, albowiem niewątpliwie każdy akt prawa miejscowego jest wydany „w zakresie administracji publicznej”.

Za podstawę prawną podjęcia uchwały zatwierdzającej regulamin uznać należy przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym<sup>18</sup> w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Niewątpliwie pierwszy ze wskazanych przepisów stanowi ogólną normę kompetencyjną dla organu uchwałodawczego gminy co do stanowienia prawa w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, które to sprawy nie zostały wymienione w pkt. 1-14a. Drugi z tych przepisów daje zaś radzie konkretne uprawnienie do wydania wspomnianego aktu.

Warto także odnieść się do kwestii dość oczywistej, to jest do określenia organu uprawnionego do podjęcia wspomnianej uchwały. Zasadniczo nie budzi wątpliwości, że jest nim rada gminy, dla której podjęte mają zostać unormowania regulaminowe dotyczące dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wydaje się natomiast ciekawe rozważenie, czy kompetencje w tym zakresie przysługiwać mogą innym podmiotom. Chodzi tu o przypadki, w których rada gminy „przestaje” być podmiotem legislatywy na poziomie lokalnym, gdyż jej zadania przekazane zostały zgromadzeniu związku międzygminnego. Niejednolicie ujmowane jest to zagadnienie w judykaturze i w doktrynie.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm., dalej jako: u.n.s.a.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., dalej: u.s.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w jednym z wyroków<sup>19</sup> wskazał, że w takim przypadku związek międzygminny staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, a równocześnie gmina traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek. Zdaniem Sądu oznacza to, że jedynym organem uprawnionym do uchwalenia regulaminu zbiorowego dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków na obszarze związku jest zgromadzenie związku, a nie rady poszczególnych gmin wchodzących w skład związku.

Odmienne zapatrywanie wyrażone zostało w jednej ze spraw rozpoznawanych przez Naczelny Sąd Administracyjny Oddział Zamiejskowy w Krakowie<sup>20</sup>. Mianowicie Sąd Naczelny uznał, iż przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków prowadzą do wniosku, że rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków, opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który obowiązuje „na obszarze gminy”. Regulamin ten winien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. W świetle powyższego, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie ma wątpliwości, że związek międzygminny nie może we własnym zakresie ustalić regulaminu, skoro art. 19 ustawy zastrzegł tę kompetencję na rzecz rady gminy. W konsekwencji powoływanie się przez związek na prawo własności jest całkowicie nieskuteczne, albowiem prawo własności nie może modyfikować bezwzględnie obowiązujących norm prawa publicznego, ani tym bardziej nie może być podstawą dla stanowienia aktów prawa miejscowego.

W doktrynie oceniając powyższe stanowiska podniesiono, że jakkolwiek art. 3 ust. 2 ustawy stanowi, że w razie wspólnego wykonywania przez gminy ich zadania własnego, jakim jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy związku międzygminnego (pkt 1) albo gminy wskazanej w porozumieniu międzygminnym (pkt 2), to skoro Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup> w art. 94 wskazuje, że prawo do ustanawiania powszechnie obowiązujących aktów prawa miejscowego przysługuje wyłącznie organom jednostek samorządu terytorialnego, a nie przysługuje związkowi międzygminnemu, który nie jest jednostką samorządu terytorialnego, lecz podmiotem utworzonym przez takie jednostki, to tym

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 lipca 2006 r., II SA/Go 247/06, LEX nr 322183.

<sup>20</sup> Wyrok NSA OZ w Krakowie z dnia 2 grudnia 2003 r., II SA/Kr 998/03, LEX nr 453761.

<sup>21</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja.

samym organy związku, a więc również zgromadzenie związku, nie mają kompetencji do uchwalenia regulaminu<sup>22</sup>. Pogląd ten należy podzielić.

Pamiętać również trzeba, że jakkolwiek uchwalenie regulaminu jest obowiązkiem rady gminy, a nie tylko uprawnieniem, to egzekwowanie tego obowiązku wydaje się być bardzo złożone. W myśl bowiem przepisów ustawy o samorządzie gminnym, sąd uwzględniając skargę na bezczynność prawotwórczą może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego. Nie da się jednak łatwo wyjaśnić, jakie skutki rodzić będzie tego rodzaju orzeczenie sądu, skoro organ nadzoru nie może wyręczyć lokalnego prawodawcy i wkraczając w jego kompetencje wydać aktu prawa miejscowego<sup>23</sup>. W doktrynie wyrażono natomiast zapatrywania, nieargumentowane jednak szerzej, iż sytuacja braku regulaminu jest obecnie raczej teoretyczna, a mogła ona wystąpić wyłącznie po wejściu przepisów ustawy w życie<sup>24</sup>.

Zauważyć nadto należy, że regulamin będący aktem prawa miejscowego, który został ustanowiony dla bliżej nieokreślonego obszaru działania rady gminy wydającej ten akt, pozostaje związany z obszarem działania wspomnianej rady. W przypadku więc, gdyby zmienił się obszar działania organu stanowiącego gminy, zmianie uległby również obszar obowiązywania tego aktu prawa miejscowego<sup>25</sup>.

Przepisy ustawy wskazują też, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków zatwierdzany jest przez radę gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. W doktrynie wskazuje się, że nie jest jasne, co ustawodawca miał na myśli posługując się pojęciem „projektów regulaminów”, podczas gdy uchwaleniu podlega (jeden) regulamin. Prawdopodobnie chodzi tu o możliwość, a częstokroć konieczność uzgadniania z gminą kolejnych wersji regulaminu w razie przedłożenia projektu niezgodnego z prawem bądź w inny sposób naruszającego interesy odbiorców usług. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działające na terenie kilku gmin sporządza tyle projektów regulaminów, ile jest gmin, chyba że przedsiębiorstwo działa na terenie jednego związku międzygminnego lub porozumienia międzygminnego (art. 3 ust. 2)<sup>26</sup>. Wydaje się jednak, że możliwe jest także przyjęcie, że ustawodawca miał w tym przepisie na myśli sytuację gminy, w której działa kilka przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych i każde z nich sporządza

<sup>22</sup> B. Dziadkiewicz, *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Komentarz do przepisów. Umowy, taryfy, regulaminy, orzecznictwo*, Warszawa 2011, s. 22-23.

<sup>23</sup> D. Dąbek, *Sądowa kontrola prawa miejscowego w świetle projektorwanej reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyprorok, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003, s. 98.

<sup>24</sup> J. Rotko, [w:] P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym*, s. 173.

<sup>25</sup> M. Szewczyk, *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 414.

<sup>26</sup> H. Palarz, *Zadania gminy jako regulatora rynku wodociągowo-kanalizacyjnego*, „PUG” 2003, nr 1, s. 13 i n.

projekt „własny”. Dopiero rada gminy, po dokonaniu weryfikacji przedstawionych jej projektów, zatwierdza jeden projekt, zwykle będący wyrazem kompromisu pomiędzy rozwiązaniami przejętymi z „roboczych” projektów złożonych przez zainteresowane przedsiębiorstwa. Trafnie zauważono, że obowiązkiem każdego podmiotu ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 17 pkt 9 ustawy), a także gminnej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, prowadzącej na obszarze własnej gminy działalność na zasadach określonych w ustawie, jest opracowanie własnego projektu regulaminu (art. 16 ust. 3 zd. 2 ustawy)<sup>27</sup>.

Przepis art. 19 ust. 2 ustawy wskazuje wreszcie elementy, jakie winien zawierać regulamin. W ustawie określono najpierw wyraźnie, że treścią regulaminu jest wyjawienie „praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług”. Dokonując analizy tegoż przepisu odwołać trzeba się w pierwszym rzędzie do definicji ustawowych podmiotów, o jakich tu jest mowa. Odbiorcą usług, stosownie do przepisu art. 2 pkt 3 ustawy, jest każdy, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. W świetle zaś art. 2 pkt 4 ustawy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, o ile prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, a także gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność. Wskazać trzeba, że w roli przedsiębiorstwa może występować sama gmina. Słusznie podniesiono, iż gmina prowadząc faktycznie działalność usługową w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków, znajduje się w takiej samej sytuacji, jak każdy inny dostawca prowadzący działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy. W regulaminie możliwe jest bowiem ustalenie samej gminy jako podmiotu świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków z sieci wodociągowej gminy<sup>28</sup>.

Powyższe uwagi nie da się jednak odnieść do związku międzygminnego. Gdyby przyjąć, że zgromadzenie tego związku może zatwierdzać regulamin, to – jak wskazano wyżej – nie pozbawia to gminy uprawnień i obowiązku prowadzenia działań w zakresie zapewnienia dostępu do wody oraz zapewnienia należytego odprowadzania ścieków na jej obszarze. Tym samym gmina zachowuje możliwość występowania w roli przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, nawet gdyby regulamin zatwierdzony został przez zgromadzenie związku międzygminnego, którego gmina ta jest członkiem.

<sup>27</sup> J. Rotko, [w:] w: P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym*, s. 172 wraz z powołaną literaturą.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2005 r., OSK 1741/04, niepubl., dostępny w CBOSA.

Inaczej omawianą kwestię widzi J. Rotko, który uznaje, że brak jest podstaw, by odmawiać związkowi międzygminnemu prawa do zajmowania pozycji przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego<sup>29</sup>. Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie<sup>30</sup>, który podkreślił, że skoro taryfa opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, uchwalana na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, jest konsekwencją i wykonaniem regulaminu zaopatrzenia w wodę, to ustalając ją związek międzygminny działa jako przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne<sup>31</sup>. Oznacza to więc, iż związek – przed przyjęciem taryfy – zobowiązany jest do uprzedniego uzyskania od gminy (niebędącej członkiem związku) regulaminu zaopatrzenia w wodę odbiorców na terenie gminy. W razie zaś, gdy tego obowiązku związek nie dochował, nie ma on kompetencji do rozciągania na teren tej gminy swej taryfy.

Podzielić należy pogląd judykatury, że zatwierdzenie regulaminu jako załącznika do stosownej uchwały jest dopuszczalne. Niewątpliwie zasady dobrej legislacji, pozwalają na wysnucie wniosku, iż trzeba ograniczać przez prawodawcę stanowienie aktów prawa powszechnie obowiązującego w formie załączników. Przyjęcie tej formy nie prowadzi jednakże do znaczących utrudnień w stosowaniu regulaminu, a tym samym brak jest podstaw do stwierdzenia, że taka regulacja prowadzi do naruszenia wymogów przyzwoitej legislacji<sup>32</sup>.

Inaczej wypowiedział się w tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu, albowiem Sąd ten wskazał, iż skoro regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest powszechnie obowiązującym aktem prawa miejscowego, to jego normy nie mogą być ustanowione w formie załącznika do uchwały<sup>33</sup>.

Nie jest rolą rady gminy unormowanie w regulaminie „zasad” zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków realizowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Uregulowanie takie naruszałoby przepisy art. 1 i art. 19 ust. 2 ustawy, albowiem z przepisów tych wynika, że to wspomniana ustawa określać ma „zasady” obowiązujące w tym zakresie, zaś zadaniem rady gminy zatwierdzającej tenże akt prawa miejscowego jest unormowanie „praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług”<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Autor ten przytacza jednak również odmienne zapatrywania przedstawicieli doktryny w tej sprawie. J. Rotko, [w:] P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym*, s. 35-36.

<sup>30</sup> Wyrok NSA OZ w Krakowie z dnia 2 grudnia 2003 r., II SA/Kr 999/03, LEX nr 381827.

<sup>31</sup> Analogiczne stanowisko zajął skład orzekający w wyroku WSA w Krakowie z dnia 15 czerwca 2004 r., III SA/Kr 97/04, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 12 października 2006 r., II OSK 1322/05, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>33</sup> Wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2003 r., II SA/Wr 1389/03, OwSS 2004, nr 1, poz. 14.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2014 r., IV SA/Wa 1653/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

Przepisy ustawy nie dają podstaw do konkretyzowania przez radę gminy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków ani odbiorców, ani przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Skoro regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców przedmiotowych usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez wskazywania ich w regulaminie konkretnie<sup>35</sup>. Uznaje się jednak niekonsekwentnie, że powierzenie w regulaminie prowadzenia gospodarki wodno-kanalizacyjnej komórce organizacyjnej (referatowi) urzędu gminy nie narusza przepisów ustawy<sup>36</sup>.

Wadliwe jest także ograniczanie kręgu odbiorców usług uprawnionych do zawarcia umowy z przedsiębiorstwem. Nie można w szczególności ustanawiać w regulaminie zapisów dających przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu – jedynie w „uzasadnionych” przypadkach – uprawnienie (a więc nie zobowiązujących go) do wyrażenia zgody na przyłączenie do sieci osoby korzystającej z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Przepis art. 6 ust. 4 ustawy nie daje podstaw do różnicowania w tym zakresie osób, które są posiadaczami nieruchomości o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie może być uzależnione od tego, czy ktoś dysponuje tytułem prawnym do zajmowanej przez siebie nieruchomości. W oparciu o ten przepis wysnuć można zasadę niedyskryminacji w dostępie do systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków z uwagi na brak tytułu prawnego do nieruchomości<sup>37</sup>. Innymi słowy ustawodawca nie zastrzega konieczności wykazania szczególnego uzasadnienia do wniosku o zawarcie umowy wobec osoby, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym<sup>38</sup>.

Należy wreszcie podnieść, iż wspomniany przepis ustępu 2 artykułu 19 ustawy wskazuje dziewięć grup unormowań dotyczących „praw i obowiązków przedsiębiorstwa oraz odbiorców usług”, jakie obligatoryjnie znaleźć się winny w treści omawianego regulaminu. Jakkolwiek ustawodawca używa we wskazanym przepisie zwrotu „w tym w szczególności...”, to nie oznacza to, iż pozostawia on swobodę radzie gminy unormowania regulaminem niektórych tylko, lecz niekoniecznie wszystkich elementów określonych w ustawowym katalogu zapisów tego aktu. Tym samym, ze sformułowania „regulamin powinien określać..., w tym w szczególności” nie można

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 12 października 2006 r., II OSK 1322/05, LEX nr 290129; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 maja 2013 r., II SA/GI 149/13, LEX nr 1316749; wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z dnia 26 lipca 2006 r., II SA/Go 274/06, LEX nr 322191 oraz z dnia 22 listopada 2006 r., II SA/Go 304/06, LEX nr 296985.

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2006 r., IV SA/Wa 503/06, LEX nr 271622.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 marca 2014 r., II SA/Lu 660/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 września 2013 r., IV SA/Po 425/13, niepubl., dostępny w CBOSA.



wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie regulacji regulaminowej w odniesieniu do kwestii, które „w szczególności” winny być określone. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które zostały wyliczone we wspomnianym przepisie<sup>39</sup>.

Przepis ten nie pozostawia więc radzie gminy możliwości dokonania oceny, które kwestie z zakresu regulaminu należy określić i ująć w regulaminie, a które można pominąć. Obowiązkiem rady gminy jest respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem art. 19 ust. 2 pkt 1-9 ustawy. Pominięcie obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, albowiem tak skonstruowany regulamin nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania gminie. Brak jest przy tym delegacji ustawowej, aby rada gminy określiła w odrębnej uchwale pominięte elementy regulaminu. Skoro ustawodawca w art. 19 ust. 2 ustawy wskazał zakres unormowań, jakie powinien zawierać regulamin, stąd pominięcie choćby jednego z unormowań wymaganych tym przepisem, należy uznać za istotne naruszenie prawa<sup>40</sup>.

Z drugiej strony oznacza to, że w przypadku gdy organ stanowiący gminy dostrzeżę jeszcze inne, „dodatkowe” prawa i obowiązki przedsiębiorstwa w zakresie dostarczania usług, które nie zostały wyraźnie wskazane w art. 19 ust. 2 ustawy, to te prawa i obowiązki także może i powinien uregulować w regulaminie<sup>41</sup>. W orzecznictwie wskazuje się przykładowo, że taki charakter przypisać można unormowaniu kwestii zastępczego poboru wody, wspomnianej w art. 8 ust. 2 powołanej ustawy. Akcentuje się przy tym prawidłowo, że pominięcie w regulaminie takich zapisów nie stanowi naruszenia prawa<sup>42</sup>.

Regulując te „dodatkowe” prawa i obowiązki przedsiębiorcy i odbiorców usług, rada gminy musi jednak zachować daleko posuniętą powściągliwość, albowiem przepis art. 19 ust. 2 *in principio* ustawy nie może być interpretowany jako klauzula generalna dająca temu organowi swobodę w „uzupełnianiu” regulaminu o wszelkie zapisy, mające w ocenie rady racjonalne uzasadnienie. W szczególności nie wolno byłoby radzie gminy wprowadzić w omawianym akcie prawa miejscowego zakazów lokalizacji budynków i budowli oraz nasadzania drzew i krzewów „na sieciach wodociągowych oraz wzdłuż sieci wodociągowych”, gdyż prowadziłoby to do naruszenia określonej w art. 64 ust. 3 Konstytucji zasady ochrony prawa własności, a nadto zasad sytuowania obiektów budowlanych uregulowanych w przepisach prawa budowlanego, w tym w przepisach technicznych obowiązujących w budownictwie<sup>43</sup>. Nie ma uza-

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2008 r., II OSK 198/08, LEX nr 470958.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., II SA/Op 344/07, LEX nr 419013; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r., II SA/Gl 629/06, LEX nr 340155.

<sup>41</sup> Por. powołany wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2008 r., II OSK 198/08.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2006 r., II SA/Go 304/06, LEX nr 296985.

<sup>43</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13, niepubl., dostępny w CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 listopada 2013 r., II SA/Go 772/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

sadnienia również dla niepotrzebnego „dookreślenia” w regulaminie prawnych form reglamentacji budowlanej dotyczących poszczególnych urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych. O tym, czy na wykonanie określonych robót budowlanych wymagane jest uzyskanie pozwolenia na budowę, decydują bowiem właśnie wyłącznie przepisy ustawy 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>44</sup>, a nie zapisy omawianego aktu prawa miejscowego<sup>45</sup>.

W doktrynie trafnie podnosi się, że wspomniany przepis art. 19 ust. 2 ustawy nakazuje unormowanie w regulaminie zarówno elementów cywilnoprawnych, jak i elementów administracyjnoprawnych. Do pierwszej grupy zalicza się elementy regulaminu wymienione w punktach od 1 do 3 ustępu drugiego artykułu 19 ustawy, to jest minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, szczególne warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, a także sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach. Drugą, administracyjnoprawną grupę postanowień regulaminu stanowią pozostałe zapisy wspomnianego przepisu, a więc: warunki przyłączania do sieci, techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków oraz warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe<sup>46</sup>.

Taki sposób regulacji narusza, jak się wskazuje, jasną regułę określoną w ustawie, zgodnie z którą to, co konieczne unormowane ma zostać w tej ustawie, zaś pozostałe elementy pozostawia się autonomii woli stron umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Prowadzi to do naruszenia swobody kontraktowej, albowiem to gmina w formie chwały narzuca przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu i odbiorcy usług pewne elementy stosunku cywilnoprawnego. Tym sposobem dochodzi może do ingerencji podmiotu trzeciego, to jest gminy, w relacje cywilnoprawne pomiędzy stronami wskazanej umowy, co ma miejsce, gdy przedsiębiorca nie jest jednostką organizacyjną gminy. Oceniane to rozwiązanie jest krytycznie jako zbędne nawet przy założeniu, że służyć ma ochronie słabszej strony stosunku cywilnoprawnego, czyli odbiorcy usług. Ochrona oparta na regulaminie powtarza bowiem unormowania ustawowe, a nadto „nie wprowadza dodatkowych standardów” w tym zakresie<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

<sup>45</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 grudnia 2013 r., II SA/Lu 438/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>46</sup> B. Rakoczy, *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007, s. 60.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 60-63.

### 3. Elementy „cywilnoprawne” w regulaminie

Na pierwszym miejscu trzeba odnieść się do tych zapisów regulaminu, które winny określać minimalny poziom usług realizowanych przez przedsiębiorcę wodociągowo-kanalizacyjnego. To wielce nieprecyzyjne określenie istotnie nasuwa na myśl odniesienie do treści umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, zwłaszcza że jak wynika z samej ustawy, to właśnie „ilość i jakość świadczonych usług wodociągowych” musi być określona w tej umowie (art. 6 ust. 3 pkt 1). Tym samym rzeczywiście ta „podwójna” regulacja jest wewnętrznie sprzeczna, albowiem z jednej strony ustawodawca uznaje za *essentialia negotii* zapisy umowy dotyczące „ilości i jakości” usług, a z drugiej strony, nazywając te zapisy mianem „minimalnego poziomu” usług nakazuje ich uregulowanie w akcie prawa miejscowego, co wyłącza w tym zakresie możliwość kształtowania treści stosunku cywilnoprawnego przez strony.

Z tych względów należy uznać, że naruszałyby prawo w sposób istotny zapisy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, z których wynikałoby, że wskaźniki charakteryzujące poziom usług, inne niż określone w przepisach ustawy, uregulowane mają być w drodze decyzji administracyjnych. Trafnie ocenione w orzecznictwie, że takie rozwiązanie stanowiłoby niedopuszczalne przeniesienie uprawnień prawotwórczych rady na rzecz organów właściwych do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Indywidualizowanie standardów świadczonych usług w poszczególnych przypadkach winno natomiast następować w umowach, które z istoty służą takiej indywidualizacji<sup>48</sup>.

Ta ostatnia uwaga wydaje się mieć ogólniejsze znaczenie, albowiem trafnie określa ona relacje zapisów regulaminu dotyczących „minimalnego poziomu usług” w odniesieniu do zapisów umów zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami jego usług.

Należy jednak zauważyć, że sądy administracyjne do pewnego stopnia mają trudności we właściwym odczytywaniu tej reguły, co niewątpliwie wynika z niejasności przepisów ustawy. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy najpierw akcentuje bowiem potrzebę unormowania „praw i obowiązków” obu stron umowy, co jest oczywistą domeną prawa cywilnego, a następnie zdaje się wyrażać wolę ustawodawcy „przejęcia” przez prawodawcę gminnego uprawnienia do władczego kształtowania zasadniczej treści umowy. Zapisu tego nie należy odczytywać inaczej, jak wyraźnego zamiaru doprecyzowania treści umowy cywilnej przy użyciu mechanizmów administracyjnoprawnych, co czyni z tej umowy specyficzną czynność konsensualną. W ten sposób prawodawca wyłącza w pewnym zakresie możliwość decydowania autonomicznie przez silniejszą ekonomicznie stronę umowy, którą niewątpliwie w ogromnej większości przypadków będzie przedsiębiorstwo, o tych jej elementach, jakie mają zwykle kluczowe znaczenie z punktu widzenia odbiorcy usług wodociągowych i kanalizacyjnych. Błędem byłoby więc twierdzić, że ustawodawca przekroczył w tej kwestii swoje

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r., II SA/GI 629/06, LEX nr 340155.

kompetencje, co oznacza, że wspomniany zapis ustawy, nakazujący uwzględnienie w regulaminie „minimalnego poziomu usług”, wadliwym nie jest.

Tymczasem jednak warto zwrócić uwagę na w pewnym stopniu ambiwalentne podejście sądów administracyjnych do oceny zapisów regulaminu dotyczących minimalnego poziomu usług, co jak wskazano wyżej uzasadnione jest w znacznej mierze dość enigmatyczną regulacją ustawy. Nasuwa się bowiem w tym miejscu dość oczywista wątpliwość: co mieści się, a co nie, w powyższym określeniu, a tym samym, jakie regulacje pozytywne stanowią prawidłową realizację upoważnienia ustawowego, a brak jakich unormowań ocenić należy za niedopuszczalną w świetle przepisów prawa „bezczywność”. W mojej ocenie znalezienie jasnej odpowiedzi na to pytanie jest niezwykle złożone.

Trzeba podkreślić w pierwszej kolejności, że jak wywiedziono w orzecznictwie sądowym, narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej<sup>49</sup>.

Rozwijając tę myśl podniesiono w jednym z wyroków, że przepis art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy daje radzie gminy wyłączną kompetencję do określenia poziomu usług świadczonych na podstawie tego aktu prawa miejscowego. Celem omawianej delegacji ustawowej jest więc – w ocenie sądu – nałożenie regulaminem na przedsiębiorstwo w miarę czytelnych i konkretnych zasad, dotyczących „poziomu usług” świadczonych na rzecz mieszkańców gminy w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków, przez co rada gminy w treści regulaminu daje przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu wiążącą wytyczną, której to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać, w tym również podczas zawierania umów cywilnoprawnych z odbiorcami usług<sup>50</sup>. Należy zauważyć, że opisane wyżej stanowisko sądu niewiele w istocie „rozzaśnia”, albowiem opiera się na wytlumaczeniu treści pojęcia nieznanego innym – również nie zdefiniowanym pojęciem. Rozumowanie to obarczone jest więc błędem *ignotum per ignotum*.

Znacznie łatwiej jest natomiast stworzyć definicję negatywną „minimalnego poziomu usług” poprzez wskazanie zapisów, jakie świadczą o niezachowaniu ustawowego wymogu regulowania tychże kwestii. Podkreśla się więc, że nie można stwierdzić, by regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków realizował upoważnienie ustawowe, w sytuacji gdy jedyny ustalony w nim wskaźnik poziomu usług polega na wskazaniu obowiązku przedsiębiorstwa dostarczania wody o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi<sup>51</sup>. Nie spełnia wymogu z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy również odesłanie w treści regulaminu do odpowiednich rozporządzeń wykonawczych, albowiem powyższy przepis wyraźnie stanowi, że to regulamin powinien określać m.in. minimalny poziom usług, co należy rozumieć w ten sposób, że

<sup>49</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 745/06, NZS 2007, z. 4, s. 69.

<sup>50</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2014 r., II SA/Wr 771/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 września 2008 r., II SA/GI 565/08, LEX nr 483135.

z treści tego aktu powinny wynikać jasne wskazania co do „kształtu” tego „parametru” określającego wartość usługi wodociągowo-kanalizacyjnej<sup>52</sup>. Podobnie rzecz ma się z zapisem regulaminu wskazującym, że wymagane ciśnienie wody określają przepisy w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, jakość wody powinna odpowiadać przepisom w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, natomiast dopuszczalne zanieczyszczenie ścieków przemysłowych oraz warunki ich wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych regulują przepisy w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych<sup>53</sup>.

Analogicznie sądy oceniają zapisy regulaminu, z których wynika, że minimalną i maksymalną ilość dostarczanej wody strony winny określić w umowie o zaopatrzenie w wodę. Zauważyć jednak należy, że powyższe stwierdzenie wprowadza pewien zamęt pojęciowy, skoro jednocześnie sąd przyznaje, że w umowie także określa się maksymalne ilości i poziom zanieczyszczeń w dostarczanych przez odbiorcę usług ściekach przemysłowych, które to ilości oraz poziom odpowiadać winny posiadany przez przedsiębiorstwo możliwościom technicznym, technologicznym i ekonomicznym oczyszczania tych ścieków. We wspomnianym wyroku sąd wyraźnie bowiem podkreślił, iż nie stanowią o minimalnym poziomie usług postanowienia regulaminu, które odsyłają do treści zawieranej między stronami umowy oraz powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Z woli ustawodawcy powinno być odwrotnie: to w umowach przedsiębiorstwo ma umieszczać zapisy, będące realizacją unormowań uchwalonych w akcie prawa miejscowego<sup>54</sup>. Wydaje się jednak, że powyższe zagadnienie prawidłowo zostało ocenione w innym orzeczeniu, w którym stwierdzono, że unormowania ustawy dotyczące ustalenia ilości dostarczanej wody oraz odprowadzanych ścieków są wyczerpujące, co wyłącza możliwość ich określania przez radę gminy w regulaminie<sup>55</sup>.

Wskazuje się również w orzecznictwie, że nie jest wystarczające dla zrealizowania delegacji ustawowej w zakresie unormowanym w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, ograniczenie się w regulaminie do stwierdzenia, iż woda przeznaczona do spożycia przez ludzi winna odpowiadać jakościowym wymaganiom określonym w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi<sup>56</sup>, a także do wskazania, że na przedsiębiorstwie spoczywa obowiązek regularnego informowania (na stronie internetowej przedsiębiorstwa oraz

<sup>52</sup> Podobnie WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 listopada 2006 r., II SA/Go 304/06, LEX nr 296985.

<sup>53</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 marca 2014 r., II SA/Wr 59/14, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>54</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2014 r., II SA/Wr 771/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>55</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., IV SA/Po 425/13, LEX nr 1374586.

<sup>56</sup> Dz.U. Nr 61, poz. 417 ze zm.

na tablicy ogłoszeń w siedzibie przedsiębiorstwa) o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi<sup>57</sup>.

Pozostałe „cywilnoprawne” elementy regulaminu dotyczą określenia szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług oraz sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach.

Za utrwalone uznać trzeba stanowisko orzecznictwa, że obowiązek uregulowania „szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług” nie oznacza prawa organu stanowiącego gminy do normowania kwestii trwałości umowy, to jest okresu obowiązywania umowy i warunków jej wypowiedzenia bądź wygaśnięcia oraz formy zmiany umowy<sup>58</sup>, a także sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń stron. Za wadliwe uznaje się także zapisy regulaminu przyznające przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu prawo wypowiedzenia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, nieograniczone żadnymi warunkami co do przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie<sup>59</sup>. Powodem tego jest stwierdzenie, że powyższe zagadnienia zostały wyczerpująco uregulowane w przepisach ustawy. Zauważyć jednak trzeba, że choć przepis art. 6 ust. 3 ustawy wskazuje przykładowo zapisy, które należy zawrzeć w umowie o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzenie ścieków, w szczególności „okres obowiązywania umowy oraz odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia” (pkt 6) oraz „sposób i terminy wzajemnych rozliczeń” (pkt 2), a także „prawa i obowiązki stron umowy” (pkt 3), to nie może to prowadzić do wyłączenia obowiązku rady gminy unormowania w regulaminie zapisów wskazanych w art. 19 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy. Ponownie należy podkreślić, że choć zasadna jest konstatacja, iż brzmienie powołanych przepisów wskazuje, że:

ustawodawca (...) wyraźnie zakłada przyjętą koncepcję umownego regulowania stosunków cywilnoprawnych w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, [a] także powiela przyjęte regulacje<sup>60</sup>,

to względ na pewność prawa<sup>61</sup> przemawia za uznaniem konieczności unormowania tychże zapisów w regulaminie, nawet jeśli doprowadzi to do powtórzenia w tym ak-

<sup>57</sup> Powołany wyżej wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2014 r., II SA/Wr 771/13, niepubl., dostępny w CBOSA

<sup>58</sup> Wyroki WSA w Gliwicach z dnia 17 maja 2013 r., II SA/Gl 151/13, niepubl., dostępny w CBOSA oraz z dnia 3 czerwca 2013 r., II SA/Gl 150/13, LEX nr 1347307; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r., IV SA/Wa 1116/06, LEX nr 418151.

<sup>59</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>60</sup> B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 60.

<sup>61</sup> Ciekawe uwagi na temat pewności prawa podnosi w bardzo zwięzłym opracowaniu M. Oleś, który wiąże to pojęcie z realizacją zasady praworządności przez organy administracji. Idem, *Pewność prawa a działanie administracji na podstawie i w granicach prawa*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywi- stów*, A. Błaś (red.), Warszawa 2012, s. 302-304.

cie zapisów, które i tak znaleźć się muszą w umowach zawieranych przez odbiorców usług z przedsiębiorstwem. Tego rodzaju materia podpada więc pod zakres regulaminu, wynikający z art. 19 ust. 2 pkt 2 i 3 powyższej ustawy (szczegółowe warunki i tryb zawierania umów oraz sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach).

Nie może również zbyt swobodnie podchodzić organ stanowiący gminy do zagadnienia „sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach”. Ustalając te zasady winien on określić jedynie ogólną regułę rozliczania dostarczanych usług wodociągowo-kanalizacyjnych, a nie kazuistycznie normować te kwestie, które przecież stanowić winny co do zasady przedmiot odrębnego aktu, jakim jest zatwierdzana w drodze uchwały rady gminy, wydanej w oparciu o art. 24 ust. 1 ustawy, taryfa ustalająca wysokość opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Brak jest więc w szczególności podstaw do unormowania w ten sposób kwestii dotyczących ustalenia zużycia wody w przypadku braku możliwości odczytu wodomierza<sup>62</sup>.

Warte podkreślenia jest również, że powyższe zapisy nie mogą wprowadzać w regulaminie szczegółowych zasad odpowiedzialności odbiorców usług, w tym za szkody wynikające z ich zawinionych działań. W orzecznictwie akcentuje się mianowicie, że powołany art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy nie daje upoważnienia do stanowienia przez radę gminy przepisów karnych. Nie sposób znaleźć takiego upoważnienia także w innych przepisach cytowanej ustawy. Uprawnienia do podjęcia takich zapisów nie daje również art. 40 ust. 3 i 4 u.s.g., albowiem regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie stanowi aktu wprowadzającego przepisy porządkowe<sup>63</sup>.

Nie można również w ten sposób wprowadzać odmiennych od ogólnych zasad odpowiedzialności za szkodę. Należy bowiem pamiętać, że odpowiedzialność za szkody uregulowana została już w art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków oraz w przepisach Kodeksu cywilnego<sup>64</sup>. Przykładowo więc, w przypadku poboru wody bez pomiaru z winy odbiorcy usług, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może ustalać wysokości poniesionej szkody stosownie do faktycznie pobranej ilości wody lub ilości, która mogła przepłynąć pełnym przekrojem z maksymalną przepustowością, w okresie od ostatniego odczytu<sup>65</sup>.

Orzecznictwo wyraźnie odgranicza też zakres przedmiotowy regulaminu wynikający z ustawy od zakresu, jakiego dookreślenie ustawodawca pozostawił woli stron stosunku cywilnoprawnego. Ponownie trzeba podkreślić, że „narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych

<sup>62</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13, CBOSA.

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/Łd 67/14, CBOSA, nieprawomocny.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

<sup>65</sup> Powołany wyżej wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/Łd 67/14.

do regulacji umownej”<sup>66</sup>. Z tego względu kazuistycznie wskazuje się w judykaturze poszczególne unormowania, które nie powinny zostać „zamknięte” prawnie w treści źródła prawa, jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Uznaje się w szczególności, że określenie w regulaminie terminu, w jakim odbiorca ma obowiązek zapłacić za usługę, stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a zakładem gospodarki komunalnej, do czego organ stanowiący powyższy akt prawa miejscowego, nie jest upoważniony<sup>67</sup>.

Nie można również uzależniać w regulaminie zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w ustawie, a zwłaszcza od złożenia zabezpieczenia. Stosownie bowiem do art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków zawiera postanowienia dotyczące okresu swego obowiązywania oraz odpowiedzialności za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Właśnie te postanowienia umowy odnoszące się do odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy powinny gwarantować dostawcy usług wywiązywanie się przez odbiorcę usług z obowiązków wynikających z umowy. Przepis art. 490 § 1 Kodeksu cywilnego umożliwia stronie umowy wzajemnej, która obowiązana jest spełnić świadczenie wzajemne wcześniej w sytuacji, gdy spełnienie świadczenia przez drugą stronę jest wątpliwe ze względu na jej stan majątkowy, powstrzymanie się ze spełnieniem świadczenia dopóki druga strona nie zaoferuje świadczenia wzajemnego lub zabezpieczenia. Jednocześnie § 2 tego artykułu wyłącza uprawnienie z § 1 w sytuacji, w której strona w chwili zawarcia umowy wiedziała o stanie majątkowym drugiej strony. Oznacza to w warunkach rozpoznawanej sprawy, że w chwili zawarcia umowy dostawca usług – przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne w sytuacjach wątpliwości, co do stanu majątkowego odbiorcy mogłoby uzależnić świadczenie przez siebie usług od wcześniejszego zabezpieczenia. Jednakże byłoby to jaskrawo sprzeczne z postanowieniem art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który zobowiązuje wspomniane przedsiębiorstwo do zawarcia umowy z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zwarcie umowy. Zauważyć przy tym można, że art. 6 ust. 1a tej samej ustawy stanowi, że do zakupu wody przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne lub wprowadzania ścieków przez to przedsiębiorstwo do urządzeń kanalizacyjnych, będących w jego posiadaniu, stosuje się przepisy k.c., ustawodawca nie zawarł takiego zastrzeżenia w odniesieniu do umowy o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków pomiędzy dostawcą usług a odbiorcą usług. Prowadzi to łącznie do wniosku, że wolą ustawodawcy było zobowiązanie takich przedsiębiorstw do zawierania umów z każdą osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z wnioskiem o zwarcie umowy, a więc art. 490 Kodeksu cywilnego nie może mieć do takich umów zastosowania<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 745/06, NZZS 2007, z. 4, s. 69.

<sup>67</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2006 r., II SA/Go 304/06, LEX nr 296985.

<sup>68</sup> Wyrok NSA z dnia 17 października 2007 r., II OSK 1309/07, niepubl., dostępny w CBOSA.



Podkreśla się także, iż zagadnienia dotyczące ewentualnego przyszłego przeniesieniem własności urządzeń kanalizacyjnych oraz ewentualnej odpłatności za określenie warunków przyłączenia do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej mają charakter indywidualny, w związku z czym mogą stanowić przedmiot umowy, a nie przepisu prawa miejscowego<sup>69</sup>. Istotne w tej kwestii jest nadto, że regulamin nie może nakładać na odbiorcę usług obowiązku zawarcia umowy w przypadku wybudowania przez niego przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego i dokonania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru tego przyłącza, albowiem prowadziłoby to bowiem do obrazy art. 6 ust. 2 oraz art. 15 ust. 4 ustawy. Osoby, jakie wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazać w drodze umowy na rzecz gminy lub przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, lecz „absolutnie niedopuszczalne jest przekształcenie tej fakultatywnej opcji – w warunek wstępny nie tylko przyłączenia, ale nawet – określenia warunków tego przyłączenia”<sup>70</sup>. Rada gminy nie może też zawęzać swobody kontraktowej stron wskazując enumeratywnie katalog podmiotów uprawnionych do zawarcia umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, na przykład w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi<sup>71</sup>.

Podobnie, zdaniem sądu administracyjnego, ocenić trzeba zamieszczenie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zapisów dotyczących ustalania w umowie o świadczenie usług opłaty za wydanie warunków technicznych przyłącza<sup>72</sup>. Problematyka ustalania różnego rodzaju „opłat” ma znacznie szerszy zakres aniżeli odwołujący się do „cywilnoprawnych” elementów regulaminu, przez co wymaga odrębnego omówienia w ramach kolejnego paragrafu. W ten sposób staje się ona zwornikiem z pozostałą częścią regulaminu, noszącą cechy typowe dla unormowań administracyjnych. Taki „mieszany” charakter można przypisać nadto unormowaniom regulaminowym dotyczącym obligatoryjnego zawierania – na etapie planowania inwestycji – umów określających tryb i zasady odpłatnego przejęcia przez przedsiębiorstwo urządzeń wybudowanych lub przebudowanych przez odbiorcę. Sądy uznają bowiem, że kwestie te nie mieszczą się w pojęciu „warunków przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej”. Naczelny Sąd Administracyjny ocenił, że takie zapisy mogą być racjonalne, a nawet celowe, lecz wykraczają poza zakres delegacji ustawowej<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 sierpnia 2008 r., II SA/Bd 477/08, LEX nr 519135.

<sup>70</sup> Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2008 r. II OSK 431/08, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>71</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>72</sup> Powołany wyżej wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r., IV SA/Wa 1116/06, LEX nr 418151.

<sup>73</sup> Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2007 r., II OSK 1663/06, LEX nr 315971

#### 4. Elementy „administracyjnoprawne” regulaminu

Wypada zacząć tę problematykę od analizy sygnalizowanych zapisów dotyczących „warunków przyłączania do sieci”, których unormowanie w regulaminie nakazuje art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy. W tej kwestii w pierwszej kolejności trzeba odnieść się, jak wskazano wyżej, do kwestii „opłat”, jakie nakładały gminy na odbiorców usług w regulaminie. Stosunkowo często, jak wynika z orzecznictwa sądowego, opłaty takie dotyczyły samego faktu przyłączenia do sieci lub korzystania z urządzeń wodociągowych (kanalizacyjnych). Za utrwaloną należy uznać linię orzecniczą, zgodnie z którą przepisy ustawy nie uprawniają rady gminy do nakładania na jej mieszkańców takich opłat<sup>74</sup>. Podkreśla się przy tym, że powyższa opłata jako wprowadzona przy wykorzystaniu władztwa publicznego gminy i pobierana w związku z przyłączeniem nieruchomości do urządzenia komunalnego nie może być uznana za należność o charakterze cywilnoprawnym, towarzyszącą świadczeniu usług na podstawie umowy zawieranej między dwiema równorzędnymi stronami, korzystającymi z wolności kontraktowej<sup>75</sup>. Podstawy do wydawania aktu nakładających na mieszkańców opłaty za włączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej nie daje również przepis art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.<sup>76</sup> Trafnie zauważono nadto, że skoro nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli, w tym obowiązku ponoszenia opłat, musi wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, a nie z zastosowania odpowiedniej wykładni przepisów zmierzającej do wyinterpretowania takiego obowiązku, to nie można stwierdzić, by podstawę taką dawał ustawowy element regulaminu dotyczący warunków przyłączania do sieci<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Wyroki NSA: z 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, niepubl., dostępny w CBOSA, z dnia 17 maja 2002 r., I SA 2793/01, LEX nr 149541, z dnia 29 sierpnia 2006 r., II OSK 730/06, LEX nr 275429, z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 1776/06, LEX nr 327767, z dnia 16 kwietnia 2008 r., II OSK 198/08, LEX nr 470958, z dnia 10 listopada 2011 r., II OSK 1658/11, LEX nr 1151980; wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 października 2011 r., II SA/Ke 615/11, LEX nr 1152676; wyroki WSA w Krakowie: z dnia 20 maja 2008 r., III SA/Kr 842/07, LEX nr 506806, z dnia 17 września 2010 r., II SA/Kr 719/10, LEX nr 753603, z dnia 25 stycznia 2011 r., II SA/Kr 1265/10, LEX nr 753485, z dnia 18 kwietnia 2011 r., II SA/Kr 175/11, LEX nr 993270, z dnia 18 listopada 2011 r., II SA/Kr 1226/11, LEX nr 1152756, z dnia 13 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1576/11, LEX nr 1152850, z dnia 23 stycznia 2012 r., II SA/Kr 1688/11, LEX nr 1108384, z dnia 1 marca 2012 r., II SA/Kr 1587/11, LEX nr 1138540, z dnia 1 marca 2012 r., II SA/Kr 1588/11, LEX nr 1138541, z dnia 8 marca 2012 r., II SA/Kr 1570/11, LEX nr 1138535, z dnia 11 października 2012 r., II SA/Kr 863/12, LEX nr 1234341; wyroki WSA w Lublinie: z dnia 26 marca 2013 r., II SA/Lu 92/13, LEX nr 1299543, z dnia 17 grudnia 2013 r., II SA/Lu 438/13, LEX nr 1444522; wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 3 lipca 2013 r., IV SA/Po 87/13, LEX nr 1343671 oraz z dnia 3 lipca 2013 r., IV SA/Po 86/13, LEX nr 1343670, z dnia 19 września 2013 r., IV SA/Po 425/13, LEX nr 1374586.

<sup>75</sup> Przykładowo wyroki: NSA: z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, z dnia 17 maja 2002 r., niepubl., dostępny w CBOSA, I SA 2793/01, LEX nr 149541, z dnia 25 listopada 2004 r., OSK 821/04, LEX nr 164665; NSA OZ w Lublinie z dnia 12 września 2002 r., II SA/Lu 286/02, niepubl., dostępny w CBOSA;

<sup>76</sup> Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2006 r., II OSK 730/06, LEX nr 275429.

<sup>77</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r., IV SA/Wa 1116/06, LEX nr 418151.

Przepisy ustawy nie dają ponadto możliwości nakładania opłat za: wykonanie przyłącza wodnokanalizacyjnego<sup>78</sup>, za wydanie warunków technicznych przyłącza<sup>79</sup>, czy też za korzystanie przez odbiorcę usług z nadzoru technicznego świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Rozważając treść zapisów regulaminowych odnoszących się do „warunków przyłączenia do sieci” zauważyć należy, iż nie mieszczą się w nich postanowienia tego aktu wskazujące przesłanki odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci<sup>80</sup> bądź modyfikujące unormowania ustawowe w zakresie podstaw przyłączenia.

Problematykę „warunków przyłączenia do sieci” (art. 19 ust. 2 pkt 4) oraz technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (art. 19 ust. 2 pkt 5) łączy kwestia uprawnienia przedsiębiorstwa do dokonania oceny spełnienia warunków przyłączenia do sieci. Istotne jest tu przyjęcie założenia, zgodnie z którym przedsiębiorstwo to nie może być pozbawione odpowiednich instrumentów celem sprawdzenia, czy osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci dopełniła wymogów ustawowych dotyczących obowiązku przyłączenia do sieci. W przeciwnym razie dochodziłoby bowiem do dyskryminowania usługodawcy. Stąd też dopuszczalną i prawidłową formą sprawdzenia, czy spełnione zostały warunki przyłączenia do sieci określone w regulaminie, co skutkuje obowiązkiem przedsiębiorstwa dokonania przyłączenia jest przykładowo uzgodnienie dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem<sup>81</sup>.

Zauważono również w orzecznictwie, że przekracza delegację ustawową do unormowania elementów regulaminu określonych w art. 19 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy, wskazanie w tym akcie wzoru wniosku o przyłączenie do sieci i wykonanie przyłącza, a także stworzenie unormowania dającego podstawę do przyjmowania przez odbiorcę usług obowiązku wykonania innych urządzeń, niż określone w umowie<sup>82</sup>.

Warunki techniczne dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych nie zostaną dookreślone należycie w regulaminie w sytuacji, gdy akt ten odsyła w powyższym zakresie do instrukcji wewnętrznej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Niedopuszczalnym jest bowiem, by warunki techniczne miały formę wewnętrznej instrukcji ustalanej przez podmiot świadczący usługi wodociągowo-kanalizacyjne<sup>83</sup>.

Nadto skoro powołana ustawa nie nakazuje ani też nie przewiduje wyraźnie takiej możliwości, by warunki techniczne przyłączenia do sieci ustalone były w formie decyzji administracyjnej bądź postanowienia, wydawanych przez organ gminy, to

<sup>78</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2013 r., II SA/G1 932/12, LEX nr 1316757.

<sup>79</sup> Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2008 r., II OSK 198/08, LEX nr 470958; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r., IV SA/Wa 1116/06, LEX nr 418151; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 maja 2014 r., II SA/Rz 298/14, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>80</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., IV SA/Po 425/13, LEX nr 1374586; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>81</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2009 r., II SA/Wr 470/08, LEX nr 570084.

<sup>82</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2013 r., II SA/G1 150/13, LEX nr 1347307.

<sup>83</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2008 r., III SA/Po 356/08, LEX nr 483146.

„ucieczka” organu stanowiącego od ich określenia poprzez odesłanie do tego rodzaju indywidualnych aktów administracyjnych naruszałaby prawo w sposób istotny<sup>84</sup>.

Poszukując prawidłowego określenia „sposobu dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza” organ uchwałodawczy gminy, podobnie zresztą jak w przypadku innych elementów regulaminu, nie może „doprecyzowywać” zapisów ustawy poprzez tworzenie dodatkowych definicji pojęć w niej nieunormowanych. Niedopuszczalnym jest więc w szczególności wprowadzanie definicji normatywnych takich pojęć, jak „wodomierz” i „dodatkowy wodomierz”. Tym bardziej wadliwym byłoby „modyfikowanie” definicji legalnych, np. pojęcia odbiorcy unormowanego w art. 2 pkt 3 ustawy<sup>85</sup>.

Rada gminy nie została również upoważniona przez ustawodawcę do obciążania odbiorców usług innymi obowiązkami, choćby racjonalnie służyć one miały sprawnemu dokonaniu odbioru przyłącza. W szczególności brak jest podstaw do nałożenia w regulaminie obowiązków: zainstalowania na własny koszt wodomierza w innym celu niż określony w art. 27 ust. 6 ustawy<sup>86</sup>, wybudowania urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych ze środków odbiorcy, nawet za jego zgodą<sup>87</sup>.

W zakresie wskazania w regulaminie „sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczonej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków” naruszałoby prawo przyjęcie konstrukcji pozwalającej na przeniesienie na odbiorcę usług odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego za zapewnienie zdolności będących w jego posiadaniu urządzeń, nawet w razie stwierdzenia, iż awaria tych urządzeń powstała z winy odbiorcy. Taką możliwość wyłącza bowiem treść art. 5 ust. 1 ustawy<sup>88</sup>. Natomiast, jak wyjaśniono w orzecznictwie, przepisy ustawy nie uniemożliwiają, przeniesienia wspomnianego obowiązku na odbiorcę usług w drodze umownej<sup>89</sup>.

Organ stanowiący gminy nie ma nadto kompetencji, by w ramach delegacji wynikającej z art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy określać w regulaminie przesłanki wyłączające odpowiedzialność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego za skutki wstrzymania dostarczania wody<sup>90</sup>.

<sup>84</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2006 r., IV SA/Wa 503/06, LEX nr 271622.

<sup>85</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>86</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2006 r., II SA/Wr 570/06, LEX nr 296947.

<sup>87</sup> Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., II OSK 2033/06, LEX nr 437507; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 grudnia 2006 r., II SA/Go 432/06, LEX nr 296987; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 lipca 2008 r., II SA/Rz 90/08, LEX nr 519120; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 marca 2014 r., II SA/Wr 863/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>88</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 745/06, NZS 2007, z. 4, s. 69.

<sup>89</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>90</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/Łd 67/14, niepubl., dostępny w CBOSA, nieprawomocny.

Ustawodawca naturalnie nie precyzuje, co miałyby się mieścić w pojęciu „standardów obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposobów załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków” (art. 19 ust. 2 pkt 8 ustawy). Niewątpliwie jednak nie da się uznać, by unormowanie w regulaminie obowiązku odbiorców usług „do pisemnego powiadamiania przedsiębiorstwa o zmianach własnościowych nieruchomości lub zmianach użytkownika lokalu” mieściło się w tym pojęciu<sup>91</sup>.

Wreszcie, jak wskazuje ustawodawca w punkcie 9 ustępu 2 artykułu 19 ustawy, obowiązkiem rady jest określenie w regulaminie „warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe”. Unormowanie to nie budzi raczej istotnych wątpliwości, choć można się zastanowić, w jaki sposób miałyby nastąpić określenia szczegółowych rozwiązań w tym zakresie. Wydaje się jednak, że ustawodawca pozostawił tutaj dość duży margines swobody dla organu uchwałodawczego gminy, który po przeanalizowaniu przedstawionych przez przedsiębiorstwa wodnokanalizacyjne projektów regulaminu winien wybrać projekt najlepszy z punktu widzenia realizacji omawianego zadania własnego gminy, a jednocześnie taki, który pozwoli odbiorcom usług na spełnienie wymogów ochrony przeciwpożarowej.

## 5. Podsumowanie

Regulamin stanowi akt doniosły z punktu widzenia realizacji zadania własnego gminy, którym jest zbiorowe dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Wypada zauważyć, że wobec niejasności regulacji zawartej w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, a nadto w związku z wątpliwościami, jakie rodzi stosowanie tych unormowań w przypadku uchwalania regulaminu, wykonanie spoczywającego na organie stanowiącym gminy obowiązku przyjęcia aktu prawa miejscowego możliwie związłego, a zarazem jasnego w swej treści, jest niezwykle trudne. Trudności wynikające z wykładni przepisów powołanej ustawy winny obliwować radę gminy do podjęcia regulaminu, który zamiast mnożyć wspomniane wątpliwości, winien je niwelować<sup>92</sup>. Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że również sądy administracyjne mają duże trudności w jednoznacznym rozgraniczeniu zapisów regulaminu niedopuszczalnych od tych, które w regulaminie tym znaleźć się mogą. Dość bogaty dorobek orzecznicy z tego zakresu pozwala odczytywać punkty „krytyczne” w regulacji normatywnej regulaminu, dając organom stanowiącym gminy możliwość refleksji nad pożądanym kierunkiem zapisów omawianego aktu prawa miejscowego.

Niewątpliwie w pracy zasygnalizowano jedynie część zagadnień istotnych dla omówienia problematyki regulaminu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Poza obszarem powyższych rozważań pozostała choćby kwestia

<sup>91</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13, niepubl., dostępny w CBOSA.

<sup>92</sup> Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2007 r., II OSK 1663/06, niepubl., dostępny w CBOSA.

upływu czasu pomiędzy wydaniem regulaminu i jego ogłoszeniem. W tym zakresie warto zwrócić uwagę, że wobec raczej zdawkowej regulacji art. 3 ustawy o publikacji aktów normatywnych, nakazującego „niezwłoczne” ogłaszanie tychże aktów nie da się wykluczyć, że czas dzielący wydanie aktu prawa miejscowego i jego publikację może wynosić kilka, a niekiedy nawet kilkanaście miesięcy. Praktyki takiej nie można ocenić pozytywnie, jednakże bez ingerencji ustawodawcy zwykłego nie jest, jak się wydaje, możliwe przewyciężenie tego rodzaju działań<sup>93</sup>.

Nie można również zapominać, że wykładnia regulaminu, podobnie zresztą jak wykładnia przepisów ustawy, opierać się winna na ich odczytywaniu w „duchu” zasad ustawowych. Na radzie gminy spoczywa przy tym niełatwy obowiązek należytego odkodowania wspomnianych zasad po to, by umożliwić ich realizację poprzez zatwierdzony regulamin. Dla wkomponowania tych zasad w strukturę normatywną opisywanego aktu prawa miejscowego, konieczne jest wreszcie zachowanie swojskie rozumianej reguły „pomocniczości”, widzianej jako postulat przeniesienia odpowiedzialności za realizację zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków z poziomu regulacji administracyjnoprawnej na sferę niewładczą, wykonywaną w drodze zawierania umów pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcami jego usług. Trafne ukształtowanie zapisów regulaminu wymaga więc właściwego rozumienia przepisu art. 19 ust. 2 ustawy w kontekście pozostałych jej zapisów, w tym zwłaszcza obejmujących ustawowe unormowanie praw i obowiązków przedsiębiorstwa i odbiorców usług.

Prawna regulacja zawarta w ustawie wskazuje bowiem na zamiar ustawodawcy, by dokonać – w istotnym zakresie prywatyzacji publicznego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Ustawodawca zmierza do zastąpienia publicznoprawnych form załatwiania spraw administracyjnych z tego zakresu, mających zwykle charakter decyzji administracyjnych poprzez dwustronne formy załatwiania spraw właściwe prawu cywilnemu, w wyniku czego załatwienie sprawy następuje w drodze czynności o charakterze dwustronnym, co sprawia, że pozycja obu stron jest równa lub zbliżona do równej<sup>94</sup>. Zasadnie wskazuje się w literaturze, iż przepisy ustawy świadczą o istniejącym w polskim prawie ukierunkowaniu do poddawania coraz to liczniejszej grupy stosunków prawnych reżimowi prawa cywilnego, nawet w odniesieniu do tych obszarów normatywnych, które tradycyjnie były domeną prawa administracyjnego. Istotnie zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków dotychczas było objęte „obszarem” prawa administracyjnego. Aktualny model stosunków prawnych z tego za-

<sup>93</sup> Podobnie stanowisko w odniesieniu do sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zajmuje T. Bąkowski. Por. idem, *Dwie kwestie dotyczące ogłaszania aktów prawa miejscowego na przykładzie uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela, Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia systemu informacji prawnej Lex, Gdańsk, 19-20 czerwca 2006*, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Sopot 2006, s. 193-194.

<sup>94</sup> K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), s. 336.

kresu wykorzystuje metodę cywilnoprawną i za podstawowy instrument regulowania tychże stosunków prawnych uznaje umowę<sup>95</sup>.

Te tendencje niewątpliwie mają również wpływ na zakres przedmiotowy regulaminu, który to zakres, jak wskazano wyżej, częściowo pokrywa się z materią przekazaną przez ustawodawcę do określenia w umowie o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Rozwiązanie to można ocenić jako wyraz niekonsekwencji ustawodawcy, ale na pewno jest ono źródłem nieporozumień co do rozgraniczenia „praw i obowiązków” przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, podlegających ujawnieniu w regulaminie od tych, które nie powinny być w nim unormowane.

---

<sup>95</sup> B. Rakoczy, *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w praktyce przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Bydgoszcz 2012, s. 25.

JERZY ROTKO

## **Orzecnictwo sądów administracyjnych z zakresu wprowadzania ścieków przemysłowych i komunalnych do wód<sup>1</sup>**

### **1. Wprowadzenie**

Problematyka ochrony środowiska w zakresie unormowanym przepisami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>2</sup> obejmuje kilka grup zagadnień. Wskazać należy przede wszystkim na potrzebę kontroli oddziaływań środowiskowych wynikających z korzystania z wód (polegającego zwłaszcza na wprowadzaniu do wód ścieków, na poborze i piętreniu wody), a także z przedsięwzięć służących utrzymaniu oraz regulacji wód. Zasadność ochrony środowiska w kontekście wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi wydaje się oczywista. W tej grupie przypadków wydzielić jednak można zróżnicowane sytuacje faktyczne, których specyfika wiąże się z jednej strony z charakterem ścieków, z drugiej z rodzajem odbiornika. Powstają na tym tle swoiste problemy prawne, co uzasadnia badanie istniejącego orzecznictwa sądownoadministracyjnego z uwzględnieniem co najmniej dwóch podstawowych zakresów tematycznych, obejmujących:

- wprowadzanie ścieków do ziemi, w tym przede wszystkim zanieczyszczonych wód opadowych i roztopowych,
- wprowadzanie ścieków przemysłowych i komunalnych do śródlądowych powierzchniowych wód.

Podział taki nie ma wprawdzie charakteru rozłącznego, gdyż także ścieki przemysłowe i komunalne trafiają do ziemi (choć są to przypadki raczej rzadkie), tym niemniej pozwala uchwycić prawne odmienności takich spraw, rekonstruowane na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne i aktów wykonawczych.

---

<sup>1</sup> Opracowanie powstało w ramach projektu badawczego „Ochrona środowiska w działalności trybunałów i sądów”, nr 2012/07/B/HS5/03962, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

<sup>2</sup> Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.



Na użytek prowadzonych badań poddano analizie nieco ponad dwadzieścia wyroków z zakresu drugiego, które znalazły się w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Nie jest to liczba znaczna, zwłaszcza gdy się uwzględni, że wyroków orzeczonych w związku z pozwoleniami wodnoprawnymi na wprowadzanie ścieków do ziemi jest ponad siedemdziesiąt. W rozpoznawanych sprawach dostrzec można kolejne powtarzające się podobieństwa, co do stanu faktycznego i prawnego, które pozwalają usystematyzować je w pięć grup problemowych. Z uwagi na przedmiot podjętych studiów, kierowano się przede wszystkim kryteriami materialnoprawnymi, mającymi oparcie w przepisach ustawy Prawo wodne oraz aktach wykonawczych.

W pierwszej grupie znalazły się orzeczenia, w których sądy administracyjne musiały rozstrzygnąć o dość nietypowych konfliktach interesów publicznych, powstałych w związku z wprowadzaniem ścieków.

Dla drugiej grupy kluczowe były problemy powstające na tle stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (tzw. rozporządzenia ściekowego)<sup>3</sup>.

Grupa trzecia obejmuje przypadki, w których spory dotyczyły w szczególności kwalifikowania stron postępowania. Umieszczono w niej także wyroki podejmujące wybrane zagadnienia procesowe, powstające w związku z udzielaniem pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków.

W dwóch ostatnich grupach znalazły się tylko pojedyncze rozstrzygnięcia: jedno bazuje na przesłance zgodności pozwolenia na odprowadzanie ścieków komunalnych z aktem prawa miejscowego wyznaczającym aglomerację<sup>4</sup>, drugie dotyczy pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych<sup>5</sup>.

W ramach niniejszego opracowania ograniczono się do wyroków z grupy pierwszej i drugiej, gdyż wydały się szczególnie ważne dla wykładni przepisów Prawa wodnego w warunkach jego modernizacji, wywołanej potrzebą wdrożenia przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>6</sup>, zwanej dalej ramową dyrektywą wodną.

## **2. Sytuacje konfliktu interesów publicznych powstałych w związku z wprowadzaniem ścieków**

Występowanie konfliktów interesów w sprawach z zakresu ochrony środowiska nie jest niczym szczególnym. Dość nietypowe wydają się jednak te przypadki, gdy kolidują ze sobą interesy publicznoprawne związane ze zbiorowym zaopatrzeniem

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 137, poz. 984 ze zm.

<sup>4</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 145/10.

<sup>5</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 914/13.

<sup>6</sup> Dz.U. UE. L Nr 327 z późn. zm.

w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków. Chodzi konkretnie o sytuację, gdy woda płynąca, który ma być odbiornikiem ścieków dla jednego przedsiębiorstwa komunalnego, jest jednocześnie miejscem poboru wody, realizowanego przez inne przedsiębiorstwo w celu pokrycia zbiorowego zapotrzebowania na wodę do spożycia. Konflikty takie nie mają charakteru hipotetycznego, gdyż w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych znajdują się wyroki dokumentujące istnienie co najmniej dwóch takich spraw. Interesujące jest, że w obu przypadkach kluczowe znaczenie miało istnienie alternatywnych koncepcji odprowadzania ścieków a decyzje w drugiej instancji wydawał ten sam organ.

### **2.1. Sprawa Rejonowego Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. w Z.**

Pierwsza ze spraw w sumie aż sześć razy stała się przedmiotem rozpoznania sądów administracyjnych, generując swoisty maraton orzeczniczy. Okoliczności sprawy były następujące: organy rozpoznające sprawę miały zadecydować, czy ścieki komunalne z oczyszczalni odprowadzane będą bezpośrednio do rzeki K., powyżej miejsca poboru wody, czy też do tej rzeki, ale pośrednio poprzez dwa inne cieki do niej uchodzące, tyle że poniżej istniejącego ujęcia wody. Organy obu instancji popierały rozwiązanie pierwsze, leżące u podstaw wniosku R.P.K. Sp. z o.o. w Z. (dalej jako Z.) o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków, natomiast WSA we Wrocławiu dłuższy czas takie rozwiązanie kwestionował, przychyłając się ku argumentom przedstawionym przez stronę skarżącą, tj. PWiK S.A. w L. (dalej jako L.), które pobierało wodę. Wieloletnie postępowanie (pozwolenie wodnoprawne udzielone zostało Z. przez organ I instancji w dniu 13 listopada 2007 r.), zakończył wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2012 r., który po uchyleniu wcześniejszego orzeczenia tego Sądu przez NSA<sup>7</sup>, oddalił skargę na decyzję organu II instancji, utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji. Tym samym zatwierdzone zostało rozwiązanie polegające na bezpośrednim odprowadzaniu ścieków komunalnych do rzeki K. Orzeczenie to nie rozwiewa jednak, w moim przekonaniu, wątpliwości co do zgodności z prawem przyjętego w tej decyzji rozwiązania, o czym dalej.

Po raz pierwszy WSA we Wrocławiu został skonfrontowany z tym problemem w 2006 r. kiedy to wyrokiem z dnia 29 czerwca 2006 r.<sup>8</sup> oddalił skargę na decyzję organu II instancji. Wojewoda uznał, że pozwolenie udzielone przez Starostę Z. na szczególne korzystanie z wód w zakresie poboru wód podziemnych i odprowadzania oczyszczonych ścieków bezpośrednio do rz. K. narusza art. 144 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 125 pkt 3 ustawy Prawo wodne. Przyjął mianowicie, że:

(...) rzeka K. jest źródłem zaopatrzenia w wodę miasta L. i okolicznych gmin i w związku z tym powinna prowadzić wody co najmniej o jakości ustalonej w rozporządzeniu MŚ z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny

<sup>7</sup> Wyrok z dnia 29 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 608/11.

<sup>8</sup> Sygn. akt II SA/Wr 153/04.

odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia.

Po raz drugi problem pojawił się w 2007 r., po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez organ I instancji, z tą różnicą, że teraz już oba organy, tj. zarówno Starosta Z., jak i Wojewoda D. (a później także Dyrektor RZGW), zgodnie potwierdzały zasadność odprowadzania ścieków bezpośrednio do rzeki K. Decyzje te zaskarżyło przedsiębiorstwo komunalne (L.), które z tej rzeki dokonywało pobór wody dla celów zbiorowego zaopatrzenia w wodę. W wyroku z dnia 5 czerwca 2008 r.<sup>9</sup> WSA we Wrocławiu uchylił decyzję organu II instancji, utrzymującą w mocy decyzję Starosty Z. W ocenie Sądu organ odwoławczy podejmując decyzję nie uwzględnił zasady ogólnej płynącej z art. 1 ust. 4, w myśl której:

Gospodarowanie wodami jest prowadzone w taki sposób, aby działając w zgodzie z interesem publicznym nie dopuszczać do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych (...).

Nie uwzględnił także przepisu art. 42 ust. 1, który przewiduje m.in., że wybór miejsca i sposobu wykorzystania, albo usuwania ścieków, powinien minimalizować negatywne oddziaływanie na środowisko. W końcu pominął przepis art. 122 ust. 4, nakładający obowiązek uwzględnienia przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków także postanowień rozdziałów 1-4 w dziale IV tytułu III ustawy Prawo ochrony środowiska, a więc również przepisu art. 144 ust. 1, zgodnie z którym eksploatacja instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. WSA we Wrocławiu wskazał także na potrzebę uwzględnienia postanowień ramowej dyrektywy wodnej, pominiętej przez organy orzekające w postępowaniu instancyjnym.

Po ponownym – na skutek kasacyjnego orzeczenia sądu administracyjnego – przeprowadzeniu postępowania odwoławczego Wojewoda D. ponownie utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Starosty Z. Uznał, że przepisy regulujące wymogi jakościowe w ściekach odprowadzanych do wód powierzchniowych są pochodnymi przepisów unijnych, tym samym fakt uzyskiwania na oczyszczalni ścieków wymaganej redukcji zanieczyszczeń, spełniającej wymogi przepisów polskich, jest równoznaczny ze spełnieniem przepisów unijnych. „Sprawę tę należy traktować jako oczywistą i nie wymagającą dalszych wyjaśnień”.

Prawidłowość decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym ponownie zakwestionowało L., zarzucając przede wszystkim naruszenie wymagań ochrony zdrowia oraz środowiska, a konkretnie naruszenie przepisu art. 144 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 125 pkt 3 ustawy Prawo wodne. Poza tym zarzucono naruszenie przepisu art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, polegające na nieuwzględnieniu przez organ II instancji oceny prawnej oraz wskazań WSA we Wrocławiu, co do dalszego prowadzenia postępowania, zawartych w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 czerwca 2008 r.

<sup>9</sup> Sygn. akt II SA/Wr 157/08.

W wyroku z dnia 12 maja 2009 r.<sup>10</sup> WSA we Wrocławiu uznał, że skarga L. zasługuje na uwzględnienie przede wszystkim z powodu zignorowania przez Wojewodę zastrzeżeń zawartych w uzasadnieniu poprzedniego wyroku kasacyjnego i przyjętej przez ten organ formuły uzasadnienia zaskarżonej decyzji, „noszącej cechy orzeczniczej nonszalancji”.

Sąd podkreślił, że przyjęta w decyzji trasa odprowadzania ścieków i określenie miejsca zrztu oczyszczonych ścieków powyżej ujęcia wody pitnej w P. – traktowana przez organy orzekające jako koncepcja prawidłowa – budzi wątpliwości ze względu na brak rozważenia wszystkich aspektów wynikających z przepisu art. 7 k.p.a., jak i powołanych w uzasadnieniu poprzedniego wyroku kasacyjnego przepisów art. 1 ust. 4, art. 42 ust. 1 i art. 122 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Po kolejnym przeprowadzeniu postępowania organ II instancji, którym po dokonanych w ustawie Prawo wodne zmianach kompetencyjnych został Dyrektor RZGW we W., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Starosty Z. Rozważając wątpliwości związane z ewentualnym naruszeniem art. 1 ust. 4, art. 42 ust. 1 i art. 122 ust. 4 Prawa wodnego organ ten przyjął, że art. 1 ust. 4 jest przepisem o charakterze ogólnym i w związku z tym wszelkie poruszone w nim uwarunkowania, jeśli znajdują odzwierciedlenie w przepisach szczegółowych, zarówno w dalszych artykułach Prawa wodnego, jak i innych przepisach, mają znaczenie podrzędne w stosunku do tych przepisów szczególnych.

Z analogicznych powodów (regulacja zagadnienia przez przepisy szczegółowe) organ ten nie uznał, że został naruszony art. 42 ust. 1 lub art. 122 ust. 4 Prawa wodnego. Wystąpił natomiast o zajęcie stanowiska przez P.P. Inspektora Sanitarnego w L. oraz WIOŚ w L. co do tego, czy pozwolenie wodnoprawne wydane przez Starostę Z. narusza przepisy w kontekście art. 125 ust. 3 Prawa wodnego, czy nie. W jego ocenie, pomimo że pytanie było sformułowane w sposób jednoznaczny, organy te nie stwierdziły, aby pozwolenie naruszało art. 125 ust. 3 Prawa wodnego lub jakikolwiek inny przepis. Z tego powodu przyjął, że należy to uznać za dowód jego zgodności z prawem.

Z opisaną decyzją organu odwoławczego ponownie nie zgodziło się L., wnosząc skargę do WSA we Wrocławiu, który uznał ją za zasadną<sup>11</sup>. Podkreślił w nim, że to organ właściwy do wydania decyzji w przedmiocie udzielania pozwolenia wodnoprawnego ma we własnym zakresie ustalić, czy wydaniu decyzji pozytywnej sprzeciwia się jedna z przesłanek wymienionych w art. 125 ust. 3 ustawy Prawo wodne. Żaden inny podmiot nie może go w tym zastąpić. Sąd odniósł się także do błędnej oceny charakteru prawnego przepisu art. 1 ust. 4 ustawy Prawo wodne, znajdującego się w Dziale I „Zasady ogólne”. Z uwagi na jego umiejscowienie przepis ten stanowi wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów ustawy Prawo wodne. Znajduje on z reguły współzastosowanie wraz z każdym przepisem ustawy. Całkowicie pozbawionym podstaw jest zatem twierdzenie organu odwoławczego, że przepis

<sup>10</sup> Sygn. akt II SA/Wr 665/08.

<sup>11</sup> Wyrok z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 362/10.

art. 1 ust. 4 ustawy Prawo wodne jest przepisem o charakterze ogólnym i w związku z tym wszelkie poruszone w nim uwarunkowania, mają znaczenie podrzędne w stosunku do przepisów szczególnych. Udzielając pozwolenia wodnoprawnego stosować należy – zdaniem Sądu – poza przepisami art. 122-141 Prawa wodnego także te wszystkie przepisy tej ustawy, które zawierają wiążące wskazówki interpretacyjne postanowień szczegółowych. W warunkach rozpatrywanej sprawy przepisem takim oprócz art. 1 ust. 4 będzie także art. 42 ust. 1.

To orzeczenie stało się przedmiotem skargi kasacyjnej wniesionej przez adresata pozwolenia (Z.). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie wszystkie zarzuty są zasadne. W wyniku jej rozpatrzenia wyrokiem z dnia 29 czerwca 2012 r.<sup>12</sup> uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez WSA we Wrocławiu.

Argumenty, które zadecydowały o takiej treści wyroku, okazały się dość oczywiste. NSA podkreślił bowiem, że w rozstrzygnięciach WSA zabrakło w szczególności odniesienia się do wymaganych ustawą dokumentów, dostarczanych organowi przez stronę wraz z wnioskiem o udzielenie pozwolenia. WSA pominął w swoich ocenach operat wodnoprawny, aneks do operatu wodnoprawnego, jak również ekspertyzę dotyczącą możliwości i warunków odprowadzania ścieków oczyszczonych do rzeki K. z oczyszczalni ścieków w Z., a nadto „Warunki korzystania z wód rzeki K.”, opracowane przez RZGW. Potwierdzało to zasadność wniosku, że wyrok Sądu pierwszej instancji nie został wydany w oparciu o całość akt sprawy (jak się potem okazało, dokumentów tych nie było w materiałach sprawy przekazanych Sądowi). Następnie NSA wskazał na pominięcie przepisów regulujących udzielanie pozwoleń wodnoprawnych, w szczególności do art. 131 ust. 2 oraz art. 132 ustawy Prawo wodne.

Sąd pierwszej instancji nie ocenił mocy i wartości dowodowej operatu wodnoprawnego i nie nawiązał do przepisów ustawy Prawo wodne. W rezultacie tego Sąd pierwszej instancji nie wypowiedział się co do legalności zaskarżonej decyzji w aspekcie przepisów prawa normujących przesłanki prawne udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

Jednocześnie NSA podkreślił prawidłowość dokonanej przez WSA wykładni art. 125 ust. 3 pkt 3 ustawy Prawo wodne pisząc, iż pojęć: „wymagania ochrony zdrowia ludzi” i „oddziaływania na środowisko” nie można bowiem interpretować wyłącznie w aspekcie przepisów ustawy Prawo wodne, lecz należy mieć także na uwadze przepisy innych ustaw, jak również przepisy aktów wykonawczych wydanych na podstawie delegacji ustawowej oraz przepisy prawa miejscowego obowiązujące na danym terenie. NSA przyznaje też rację WSA we Wrocławiu co do oceny roli, jaką dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma decyzja Wojewody L. z (...) 1995 r., o ustanowieniu strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej w P. dla miasta L. Potwierdza także pogląd Sądu I instancji, że organ odwoławczy w sposób dowolny dokonał interpretacji stanowisk Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w L. oraz Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska Delegatura w L.

<sup>12</sup> Sygn. akt II OSK 608/11.

Rezultatem ponownego rozpoznania sprawy w następstwie kasacyjnego wyroku NSA stał się wyrok WSA we Wrocławiu, podjęty w dniu 28 grudnia 2012 r.<sup>13</sup> Sąd zajął tym razem stanowisko, że skarga wniesiona na decyzję Dyrektora RZGW we W. z dnia 7 czerwca 2010 r., utrzymująca w mocy decyzję organu I instancji, nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd stwierdził, że:

Ustalenia poczynione przez organy administracji co do charakterystyki zlewni, zasięgu oddziaływania, ilości ścieków, przyjętej trasy ich odprowadzania oraz określenia miejsca zrzutu oczyszczonych ścieków zostały w sposób prawidłowy przeprowadzone i przekonująco uzasadnione.

Dostrzegł następnie, że:

„Według sporządzonych opracowań i ekspertyz odprowadzanie oczyszczonych ścieków ze Z. i okolicznych wsi bezpośrednio do rzeki K. spełniać będzie wymagania dyrektywy 91/271/EEC/RWE i rozporządzenia MŚ. w. z 2006 r.

a dalej, że

W tym świetle bezpodstawny okazał się podnoszony przez stronę skarżącą zarzut naruszenia art. 144 ust. 1 u.p.o.ś., gdyż w przypadku oczyszczalni ścieków użytkowanej przez B. konkretne wymogi ilościowo-jakościowe wobec odprowadzanych ścieków znalazły się zgodnie z obowiązującymi przepisami w decyzji Starosty Z.

## 2.2. Komentarz do wyroku

Prawidłowość tego rozstrzygnięcia budzi jednak zastrzeżenia w świetle obowiązującego prawa. Nie ulega wątpliwości, że ochrona wód przed zanieczyszczeniami opiera się na dwóch naczelnych zasadach całego prawa ochrony środowiska: zasadzie nieprzekraczania standardów emisyjnych oraz zasadzie nieprzekraczania norm jakości środowiska. Organy obu instancji skupiały się głównie na tej pierwszej, wywodząc, że dochowanie najwyższych dopuszczalnych wartości wskaźników zanieczyszczeń w ściekach usuwa jakiegokolwiek wątpliwości. Z kolei skarżąca wskazywała właśnie na naruszenie art. 144 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, w czym argumenty przywoływane przez WSA zdawały się ją utwierdzać.

Podkreślić trzeba, że zastosowanie zasady płynącej z art. 144 ust. 1 nie było (i nie jest) wcale łatwe z uwagi na przebudowę polskiego systemu prawa wodnego, związaną przede wszystkim z rozciągniętym w czasie procesem wdrażania ramowej dyrektywy wodnej. Przede wszystkim w stanie prawnym, obowiązującym w dacie wydawanych decyzji, nie było w zasadzie skwantyfikowanych standardów jakości wód. Wyjątkiem mającym znaczenie w sprawie było przywoływane rozporządzenie MŚ z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia<sup>14</sup>. Rzecz w tym, że określa ono tylko normy jakościowe dla wód, z których

<sup>13</sup> Sygn. akt II SA/Wr 561/12.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 204, poz. 1728.

dokonywany jest pobór dla pokrycia zapotrzebowania na wodę do spożycia. Przepisy te mogły więc znaleźć zastosowanie w odniesieniu do oceny jakości wód rzeki K., ale już dla potoku L., będącego alternatywnym odbiornikiem ścieków, ale nie miejscem poboru, były nieprzydatne.

W odniesieniu do wód w potoku L. należało w związku z tym kierować się w kontekście ochrony jakościowej wód ogólną zasadą nie pogarszania ich stanu, na co WSA trafnie zwracał uwagę. Szczegółowe koncepcje ochrony, służące osiągnięciu dobrego stanu wód, powinny natomiast wynikać z planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, ale w stanie prawnym obowiązującym w dacie wydawanych decyzji, planów takich jeszcze nie było. Zwrócić jednak należy uwagę, że w uzasadnieniu wyroku WSA z dnia 28 grudnia 2012 r. znajduje się dość zaskakujące stwierdzenie: „Analizowane pozwolenie wodnoprawne Starosty Z. nie narusza ustaleń uchwały RM z dnia 22 lutego 2011 r. – Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza O. (M.P. Nr 40, poz. 451)”. Nie bardzo wiadomo, jak doszło do sformułowania takiego wniosku, jako że zagadnienie to nie było w ogóle przedmiotem rozpoznania ani przez organy, ani przez Sąd. Inaczej być zresztą nie mogło, jako że decyzja organu II instancji została wydana w dniu 4 maja 2010 r., podczas gdy Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry został zatwierdzony dopiero w lutym 2011 r. Co więcej, WSA we Wrocławiu podkreślał w uzasadnieniu swojego wyroku, że „przedmiotem oceny Sądu jest decyzja organu II instancji wydana według stanu prawnego na dzień 4 maja 2010 r.”

Kluczowe znaczenie dla oceny analizowanego tu sporu przypisać powinno przepisom ramowej dyrektywy wodnej i transponującym je przepisom ustawy Prawo wodne. Na rolę tego aktu wskazywał WSA we Wrocławiu, przywołując w szczególności jej art. 4. Fundamentalne znaczenie dla sprawy ma natomiast pominięty art. 7, który wyraża podstawowy cel społeczny dyrektywy, a jest nim zapewnienie ludziom wody do spożycia należytej jakości. Określone w nim obowiązki opisują rozbudowaną sekwencję działań, obejmując w szczególności potrzebę zapewnienia koniecznej ochrony tym jednolitym częściom wód, z których dokonywany jest pobór wody do spożycia.

Przepisy te przeniesione zostały z dyrektywy ramowej do Prawa wodnego dopiero poprzez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. i tworzą obecnie treść art. 49b ustawy Prawo wodne. Z kolei wymagania dotyczące ustanowienia procedury monitoringu dla tych jednolitych części wód powierzchniowych, które dziennie dostarczają ponad 100 m<sup>3</sup> dziennie, zostały uwzględnione w rozporządzeniu MŚ z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych<sup>15</sup>. Z uwagi na spóźnioną transpozycję należało zatem oprzeć się bezpośrednio na dyrektywie i korzystając z przywołanych tu przepisów art. 7 sformułować uzasadnienie prawne dla wariantu zakładającego odprowadzanie ścieków do cieku L., a nie do rzeki K. W jakiejś mierze prawdopodobna wydaje się teza, że WSA zrezygnował z kwestionowania decyzji obu organów, mimo istnienia uzasadnionych wątpliwości prawnych, przede wszystkim z uwagi na przewlekłość postępowania sądowo-administracyjnego.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 258, poz. 1550.

### 2.3. Sprawa B. Sp. z o.o. w W.

Podobna od strony faktycznej była druga sprawa, rozstrzygnięta wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2013 r.<sup>16</sup>. Przedmiotem sporu było, czy ścieki ze zmodernizowanej biologicznej oczyszczalni ścieków komunalnych trafiać mają do rzeki B. poprzez ciek C. powyżej usytuowanego na niej zbiornika L., czy też do potoku poniżej zbiornika L. (z wykorzystaniem kolektora przerzutowego), na którym usytuowane zostało ujęcie wody dla aglomeracji liczącej ponad 100 tys. mieszkańców. W pierwszej decyzji Starosta W. określił lokalizację zrzutu poniżej zbiornika. Od tej decyzji odwołała się zarówno strona wnioskująca, tj. B. Sp. z o.o. w W. (dalej jako B.), gdyż występowała o odprowadzanie ścieków „wylotem w przekroju oczyszczalni, tj. do rzeki B.”, jak i A. Sp. z o.o. w D. (dalej jako spółka A.), odpowiedzialna za pobór wody dla aglomeracji, gdyż nałożono na nią obowiązek ponoszenia kosztów eksploatacji kolektora przerzutowego. Rozpatrując odwołanie Dyrektor RZGW we W. uchylił decyzję Starosty W. w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, podkreślając, że Starosta nie wyjaśnił jednoznacznie zakresu wnioskowanych uprawnień przez zakład ubiegający się o wydanie pozwolenia wodnoprawnego (miejsce zrzutu ścieków).

Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy Starosta W. przychylił się do wniosku B. a organ odwoławczy jego decyzję utrzymał. Uznał, że odprowadzanie ścieków „w przekroju oczyszczalni do rzeki B.” nie stwarza zagrożeń dla ujęcia wody pitnej.

Decyzję tę do WSA zaskarżyła spółka A. Kluczowe były zarzuty następujące: organ II instancji pominął w swoich ocenach dołączoną do akt ekspertyzę dotyczącą jakości wody w zbiorniku L. Nadto powinien był zawiesić przedmiotowe postępowanie w myśl art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu ponownego ustanowienia strefy ochronnej, gdyż rozstrzygnięcie postępowania odwoławczego uzależnione było od wyniku postępowania w sprawie takiej strefy.

Rozpoznając skargę w niniejszej sprawie WSA we Wrocławiu dopatrywał się naruszenia prawa, które daje podstawę do uchylenia zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji. Przynajmniej wskazał, że podstawowym dowodem w postępowaniu wodnoprawnym jest operat wodnoprawny, natomiast operat przedłożony w sprawie zawierał liczne wady, które go dyskwalifikują jako miarodajny dowód w sprawie (nieczytelne podpisy, nieparafowane poprawki, brak wyszczególnienia stanu prawnego nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód).

Następnie sąd zarzucił organowi II opieszałość w terminowym załatwieniu sprawy, wskutek czego decyzja o ustanowieniu strefy ochronnej wygasła. Niedochowanie ustawowego terminu w załatwieniu sprawy spowodowało, że nie mógł już orzekać w takim samym stanie prawnym, w jakim wydana została decyzja przez organ I instancji. Organ:

<sup>16</sup> Sygn. akt II SA/Wr 466/13.



powinien był powstrzymać się od wydania zaskarżonej decyzji do czasu ustanowienia nowej strefy ochronnej zbiornika w L., na co zezwala mu i obliuguje go przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. mówiący o obowiązku zawieszenia postępowania administracyjnego, gdy w sprawie pojawiła się kwestia prejudycjalna.

Ostatnia grupa argumentów, którymi posłużył się Sąd, dotyczyła zaniechania należytej oceny wpływu emisji na stan wód zbiornika, z którego dokonywany jest pobór wody dla aglomeracji. W szczególności organy pominęły analizę przedstawioną przez skarżącą ekspertyzy istotnej dla oceny ustaleń zawartych w osnowie decyzji Starosty.

#### 2.4. Komentarz do wyroku

Trafność podjętego przez Sąd rozstrzygnięcia nie budzi wątpliwości, choć w uzasadnieniu zabrakło odniesienia do naczelnego celu społecznego ramowej dyrektywy wodnej. Inaczej niż w sprawie będącej przedmiotem orzeczeń wcześniej komentowanych, obowiązywały już znowelizowane przepisy ustawy Prawo wodne, uwzględniające transpozycję art. 7 dyrektywy. Istniał także plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza O. Z akt sprawy wynika zresztą, iż Dyrektor RZGW we W. występował do Wydziału Regionalnych Systemów Informacyjnych i Katastru Wodnego o przekazanie informacji objętych planem, mających znaczenie dla sprawy. Odnotował, że:

dla potrzeb sporządzenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza sporządza się m.in. wykazy jednolitych części wód, przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, o których mowa w art. 49b ust. 3 Prawo wodne. Celem ochrony jednolitych części wód, przeznaczonych do poboru wody jest zapobieganie pogorszeniu jakości tych jednolitych części wód w taki sposób, żeby zminimalizować potrzebę ich uzdatniania.

Następnie sformułował konkluzję, iż zaskarżone pozwolenie wodnoprawne nie narusza ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

Nie ulega wątpliwości, że zgodność z planem jest kluczowym kryterium dla oceny wniosku o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, co wynika z art. 125 pkt 1 ustawy. Organ II instancji twierdzi, że przesłanka ta jest spełniona, ale z akt sprawy nie wynika, w jaki sposób ocenę taką sformułował. Także WSA zajmuje się wprawdzie oddziaływaniem na stan wód zbiornika, ale kontekstu zgodności z planem nie podnosi. Organy obu instancji, jak i WSA, powinny na wstępie odpowiedzieć na podstawowe pytanie, jakie sytuacje powinny być kwalifikowane jako naruszenie ustaleń planu. Nie jest to wcale oczywiste. Naruszeniem może być jakakolwiek niekorzystana zmiana stanu wód. Można też przyjąć, że z naruszeniem planu mamy do czynienia dopiero wtedy, gdy konieczne okazuje się obniżenie istniejącej klasy jakości wód. Nie jest wszakże pozbawione znaczenia, czy chodzi o obniżenie ze stanu bardzo dobrego do dobrego, czy ze stanu dobrego do zadawalającego, albowiem sytuacje takie podlegają odmiennej kwalifikacji prawnej w świetle przepisów ramowej dyrektywy wodnej. Można także przyjąć, że naruszenie ustaleń planu wyraża się także w tym, że choć stan się nie zmienił (bo np. był i nadal pozostaje niezadawalający), to jednak z nowym

ładunkiem zanieczyszczenia maleją szanse na osiągnięcie poprawy. Z akt sprawy nie wynika, który z tych przypadków zaistniał (a może jeszcze jakiś inny).

Pamiętać też trzeba, że ramowa dyrektywa wodna dopuszcza szereg wyjątków od celów środowiskowych, dzięki czemu organy uzyskują możliwość prowadzenia elastycznej polityki gospodarowania wodą. Z kolei ustawa Prawo wodne w art. 125 pkt 1 wskazuje w kontekście przesłanek udzielania pozwoleń wodnoprawnych, konfrontowanych z ustaleniami planu gospodarowania wodami tylko na jeden wyjątek, o którym mowa w art. 38j. Stwierdzić więc trzeba deficyt należytej transpozycji. Ponieważ stan prawny jest w tej materii słabo rozpoznany i mało klarowny należałoby oczekiwać, że orzecznictwo sądowoadministracyjne przyczyni się do jego uporządkowania. W każdym bądź razie w analizowanym tu przypadku prawna ocena stanu faktycznego powinna zostać przedstawiana przez organy oraz Sąd przy szerszym wykorzystaniu konstrukcji prawnych i aparatury pojęciowej przejętej do ustawy z ramowej dyrektywy wodnej.

W tej sprawie występują jeszcze dodatkowe okoliczności, które w zasadzie powinny ułatwić rozwiązanie problemu. Wiążą się one z potrzebą ochrony nadrzędnego interesu publicznego, jakim jest ochrona zdrowia ludności w stutysięcznej aglomeracji, co wynika z art. 7 dyrektywy oraz art. 49b ust. 1 ustawy. Można sformułować tezę, że dowiedzenie naruszenia tego właśnie celu operacyjnego dyrektywy i ustawy jest łatwiejsze, niż w przypadku naruszenia celu osiągnięcia dobrego stanu wód, gdyż kryteria oceny są mimo wszystko prostsze: w większym stopniu opisowe niż parametryczne. Jeśli to uwzględnić i przywołać zasadę prewencji i przezorności, to wydaje się wątpliwe, aby można było twierdzić (tak jak uczyniły to organy obu instancji), że zgodne z prawem będzie udzielenie pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków do zbiornika, z którego dokonywany jest pobór wody dla aglomeracji.

### **3. Problemy powstające w związku ze stosowaniem przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r.**

W praktyce administracyjnej występują także problemy związane ze stosowaniem przepisów rozporządzenia MŚ z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego. Ujawniają się one zarówno na etapie ich wykładni, jak i subsumpcji. Pojawiają się również kwestie sporne związane z niewłaściwym stosowaniem przepisów samej ustawy, co ma związek z podnoszoną już wyżej przebudową systemu ochrony wód, wynikającą z potrzeby wdrożenia przepisów ramowej dyrektywy wodnej.

#### **3.1. Sprawa Spółki K. S.A. Oddział K.**

Problemy z subsumpcją przepisów rozporządzenia ściekowego dały o sobie znać w wyroku NSA z dnia 5 lipca 2013 r.<sup>17</sup>, którym uchylono wyrok Wojewódzkiego

<sup>17</sup> Sygn. akt II OSK 287/12.

Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r.<sup>18</sup> i przekazano mu sprawę do ponownego rozpoznania. Przedmiotem sporu było pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie do potoku B. „nadmiaru ścieków przemysłowych (mieszanki wód z odpływu naturalnego do wyrobisk, odcieków i ścieków przemysłowych powstałych z wody wykorzystywanej na dole kopalni do celów technologicznych)”, udzielone Spółce K. (dalej jako K.). Odwołanie od decyzji Marszałka Województwa Ś. wniósł Okręg PZW w K. (dalej jako O.), zarzucając naruszenie prawa materialnego poprzez bezpodstawne zastosowanie § 17 ust. 3 rozporządzenia MŚ z dnia 24 lipca 2006 r. Przewiduje on, że do śródlądowych wód powierzchniowych płynących mogą być wprowadzane wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych – niezależnie od zawartości sumy chlorków i siarczanów – wtedy, gdy sumaryczna zawartość chlorków i siarczanów w miejscu pełnego wymieszania nie przekroczy w wodach 1 g/l. W sytuacji, gdy nie można dotrzymać tego warunku, a zastosowanie odpowiedniego rozwiązania technicznego nie jest możliwe lub jest ekonomicznie nieuzasadnione, organ wydający pozwolenie wodnoprawne może dopuścić na krótkich odcinkach poniżej miejsca wprowadzania ścieków sumaryczną zawartość chlorków i siarczanów większą niż 1 g/l, jeżeli nie spowoduje to szkód w środowisku wodnym i nie utrudni korzystania z wód przez innych użytkowników. Po rozpatrzeniu odwołania Prezes KZGW utrzymał w mocy decyzję organu I instancji (kwiecień 2011 r.), co spowodowało jej zaskarżenie przez O. do WSA.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 6 października 2011 r. uchylił zaskarżoną decyzję uznając, że skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż nieprawidłowości w zakresie naruszenia przepisów prawa materialnego i procesowego mogły mieć wpływ na wynik sprawy. Wskazał przede wszystkim na uznaniowy charakter decyzji opartej na przepisie § 17 ust. 3 rozporządzenia i związany z tym obowiązek wykazania, że granice tego uznania nie zostały przekroczone. W ocenie Sądu „Organy orzekające nie wykazały w sposób dostateczny spełnienia przesłanek do zastosowania § 17 ust. 3 rozporządzenia i nie przedstawiły przekonującej argumentacji uzasadniającej udzielenie pozwolenia na warunkach w nim określonych”.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła K., podnosząc argument istotnych sprzeczności ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału. Spółka wskazywała również na nieuwzględnienie konsekwencji płynących z planowanego na grudzień 2014 r. zakończenia likwidacji zbędnych wyrobisk i procesu zamulania oraz wprowadzenia zmian w systemie odwadniania, skutkiem czego będzie znaczne zmniejszenie zrzutu do potoku B.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, gdyż oba zarzuty skarżącej są zasadne. Zobowiązał Sąd pierwszej instancji do ponownego rozpoznania sprawy przede wszystkim z uwzględnieniem kwestii, czy okoliczności związane z likwidacją wyrobisk mają wpływ, a jeśli tak to jaki, na ocenę

---

<sup>18</sup> Sygn. akt IV SA/Wa 1003/11.

legalności zaskarżonego pozwolenia wodnoprawnego. Okoliczności te podlegać mają ocenie także w świetle przepisów ramowej dyrektywy wodnej.

### 3.2. Komentarz do wyroku

Trafność tych uwag nie budzi zastrzeżeń, tym niemniej podkreślić trzeba, że ani WSA w Warszawie, ani NSA nie zwróciły uwagi na zmiany w Prawie wodnym, jakie zaszły wskutek uchwalenia w dniu 5 stycznia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw<sup>19</sup>. Należy zatem wyjaśnić, czy aby nie wpłynęły one na zmianę stanu prawnego, obowiązującego w dacie wydania decyzji przez organ II instancji. Decyzja ta zapadła bowiem w kwietniu 2011 r., natomiast przepisy nowelizujące Prawo wodne weszły w życie w dniu 18 marca 2011 r. Zmiany objęły przepisy ustawy Prawo wodne traktujące o przesłankach udzielania pozwoleń wodnoprawnych, co w szczególności dotyczy art. 125. W obowiązującym brzmieniu przewiduje on, że pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać:

ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, z wyjątkiem okoliczności, o których mowa w art. 38j lub ustaleń warunków korzystania z wód regionu wodnego lub warunków korzystania z wód zlewni (pkt 1).

Skutkiem tych zmian powinna być zatem również zmodyfikowana wykładnia § 17 rozporządzenia, w związku z jego par. 3, który odsyła wyłącznie do warunków korzystania z wód regionu wodnego, a nie do planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Z drugiej strony plany gospodarowania wodami zostały zatwierdzone na posiedzeniu RM w dniu 22 lutego 2011 r., natomiast ich publikacja się opóźniła. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły został opublikowany dopiero w „Monitorze Polskim” nr 49 w dniu 21 czerwca 2011 r., natomiast Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry w „Monitorze Polskim” nr 40 w dniu 27 maja 2011 r.

Zacząć należy od uwagi poczynionej przez WSA w Warszawie, który zarzucił organom orzekającym niedostrzeżenie faktu, iż przyjęcie dwukrotnie wyższego wskaźnika zawartości chlorków wód dołowych odprowadzanych do potoku pozostaje w sprzeczności z celami przyjętymi w dyrektywie 2000/60, która wyznacza 15-letni okres na osiągnięcie dobrego stanu dla wód powierzchniowych. Równocześnie Sąd ten trafnie podkreślił, że ogólną zasadą wynikającą z rozporządzenia MŚ z dnia 24 lipca 2006 r. jest, by ścieki wprowadzane do wód nie wywoływały w wodach takich zmian fizycznych, chemicznych i biologicznych, które by uniemożliwiały prawidłowe funkcjonowanie ekosystemów wodnych i spełnienie przez wody określonych dla nich wymagań jakościowych, związanych z ich użytkowaniem wynikającym z warunków korzystania z wód regionu wodnego (chodzi o zasadę określoną w § 3 rozporządzenia). Sformułowanie zasady płynącej z § 3 rozporządzenia oddaje stan prawny stworzony przepisami ustawy w ich kształcie z 2006 r. Niewątpliwie koresponduje

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 159.

ono z celami środowiskowymi dyrektywy ramowej, choć pamiętać trzeba, że ich konstrukcja jest daleko bardziej złożona.

Dwa podstawowe cele operacyjne dyrektywy to: zapobieżenie pogorszeniu istniejącego stanu wód oraz osiągnięcie dobrego stanu wód w ciągu 15 lat od dnia wejścia dyrektywy w życie. Nie wydaje się, aby zagrożone było osiągnięcie pierwszego z wymienionych celów w analizowanym tu przypadku, skoro nawet skarżąca decyzją do WSA podkreśliła, że „utrzymanie w mocy pozwolenia wodnoprawnego spowoduje utrzymanie stanu faktycznego”. Co do celu drugiego, to nie znając ustaleń właściwego dla lokalizacji wylotu ścieków planu gospodarowania wodami, trudno jest ocenić możliwości jego osiągnięcia na podstawie dostępnych akt sprawy. Definiowanie celu wymaga z pewnością odejścia od kryterium bytowania ryb, gdyż komponenty biologiczne służące do oceny stanu ekologicznego rzek oparte są nie tylko na liczebności i składzie ichtiofauny, ale także flory wodnej oraz bezkręgowców bentosowych. Tymczasem w operacie wodnoprawnym znalazło się brutalnie szczerze stwierdzenie, że:

(...) stopień zasolenia potoku poniżej zrzutów ścieków z K. działa zabójczo na rośliny wodne, eliminuje wiele gatunków zooplanktonu i niektóre gatunki glonów, jednakże nie eliminuje możliwości bytowania ryb i nie uniemożliwia też procesów samooczyszczania wód.

Niewątpliwie nie można pomijać potrzeby osiągnięcia dobrego stanu wód do końca 2015 r., pamiętać wszakże jeszcze trzeba o wynikającej z przepisów dyrektywy możliwości stosowania rozbudowanych wyjątków. Rzecz w tym, że wskutek nieprawidłowej transpozycji w art. 125 przewidziano tylko jeden wyjątek (okoliczności uregulowane w art. 38j), ale pominięto pozostałe. Możliwości rozwiązywania problemów na gruncie dyrektywy i na gruncie ustawy są więc niesymetryczne.

Skoro w dacie wydania decyzji przez organ II instancji plan gospodarowania wodami nie został jeszcze opublikowany, należało kierować się podstawowymi wskazaniami ustawy i na tej podstawie sformułować ocenę, czy istniejący stan się pogarsza czy też nie, a następnie uwzględnić (tak jak to zalecił NSA), na ile planowane zmiany w organizacji ruchu zakładu mogą wpłynąć na poprawę stanu wód odbiornika przed rokiem 2015. Skoro bowiem dzień 22 grudnia 2015 r. jest „dniem rozrachunkowym” dla oceny pierwszego okresu planistycznego dyrektywy, więc ustanie negatywnych oddziaływań na stan wód, pozwalające osiągnąć nadrzędny cel dobrego stanu wód najpóźniej z tą datą, pozwala przejściowo tolerować negatywne oddziaływania, o ile tylko spełniony jest drugi cel dyrektywy (wynikający z zasady niepogarszania stanu wód), a więc gdy utrzymane jest ekologiczne *status quo*. Stan prawny utrzymujący się do dnia 22 grudnia 2015 r. można zatem scharakteryzować w świetle przepisów dyrektywy ramowej jako swoiste prowizorium w kontekście osiągnięcia jej celów. Jeśli z akt sprawy wynika, że poprawa w zakresie ograniczania emisji ścieków nastąpi już z końcem 2014 r., więc istnieją podstawy dla przyjęcia wniosku, że cele dyrektywy nie zostały naruszone, a rozstrzygnięcia organów obu instancji były w rezultacie prawidłowe.

### 3.3. Sprawa S.A. we W.

Poprawność wykładni przepisów rozporządzenia ściekowego z 2006 r. była głównym punktem sporu w sprawie rozpatrywanej przez WSA w Bydgoszczy. Chodziło o wybór parametrów dla charakterystyki ścieków przemysłowych, dokonany przez organ na podstawie przepisów rozporządzenia oraz związany z tym zakres monitoringu. Wojewoda udzielił pozwolenia wodnoprawnego A. S.A. we W. (dalej jako A.) w zakresie wprowadzania ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego oraz wód opadowych i roztopowych do rzeki S. O., określając ich średnią i maksymalną ilość w okresie dobowym oraz dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń dla substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego. W. odwołała się od decyzji, wnioskując o zmianę pozwolenia, polegającą na: a) odstąpieniu od normowania adsorbowlanych związków chloroorganicznych – AOX oraz monitorowania tego parametru, b) zmianie częstotliwości monitoringu całkowitego węgla organicznego (OWO) z wymaganej codziennie na częstotliwość wnioskowaną przez stronę, c) odstąpieniu od ustalania monitoringu dla fluorków.

Strona odwołująca podnosiła, że wniosek o wydanie pozwolenia wodnoprawnego przygotowany został ze szczególną starannością, m.in. z wykorzystaniem ministerialnej interpretacji przepisów dotyczących normowania adsorbowlanych związków chloroorganicznych i jednoczesnego normowania sumarycznego wskaźnika stężeń takich substancji, czyli parametru AOX. Informacje te stanowiły dla niej „szczególnie racjonalną przesłankę o wnioskowanie ustalenia wartości dopuszczalnych stężeń dla poszczególnych wskaźników chloroorganicznych z tabeli I, a nie wskaźnika AOX”, pozwalając z jednej strony respektować wymóg dbałości o zapewnienie należytej ochrony środowiska wodnego, a z drugiej pozwalając uniknąć „nadmiernych kosztów oznaczeń wskaźników poprzez ich bezzasadną multiplikację”. Za niecelowe i nieoparte rzeczowym uzasadnieniem odwołująca się spółka uznała ustalenie częstotliwości wymaganego monitoringu dla substancji wyrażonych jako całkowity węgiel organiczny (OWO) na poziomie raz na dobę przy wnioskowanej, nie mniejszej niż raz na dwa miesiące. Dowodziła, że wykonywane wyniki analiz tego parametru kształtują się na bardzo stabilnym poziomie, zarówno w zakresie stężeń średnich, jak również przedziału, w którym się one zawierają. Ponadto wartości te są znacząco niższe od wartości dopuszczalnej, w związku z czym obowiązek monitorowania całkowitego węgla organicznego z tak dużą częstotliwością jest nieracjonalny i przyczynia się do nieuzasadnionego ponoszenia nadmiernych kosztów. Za niecelowe i niemające racjonalnego uzasadnienia uznała skarżąca ustanowienie obowiązku monitorowania fluorków tj. zanieczyszczenia, które w ogóle nie jest odprowadzane w ściekach i z tego właśnie powodu w ogóle nie zostało oznaczone w decyzji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze po rozpatrzeniu odwołania utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, uznając multiplikację wskaźników za poprawną i wskazując, że dodatkowym argumentem przemawiającym za zastosowanymi formami

monitorowania jest fakt, iż miejsce wprowadzania ścieków znajduje się w obszarze specjalnej strefy ochrony ptaków Doliny Dolnej Wisły wyznaczonej przepisem § 2 pkt 11 rozporządzenia MŚ z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, a to „przemawia za zastosowaniem dodatkowych zastrzeżeń związanych z ochroną środowiska na tym terenie”.

W skardze do WSA w Bydgoszczy skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji jako naruszającej prawo, przywołując argumenty użyte w odwołaniu od decyzji pierwszoinstancyjnej.

W wyroku z dnia 2 grudnia 2008 r.<sup>20</sup> WSA w Bydgoszczy uznał skargę za zasadną, gdyż rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Podnoszone przez skarżącą zarzuty wymagały pełnego i wyczerpującego wyjaśnienia, stosownie do podstawowych wymogów postępowania wyjaśniającego, przewidzianych w art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Nadto dokonana przez organ ocena materiału dowodowego pozbawiona była cech obiektywizmu.

Podjmując problem multiplikowania się wskaźników (tj. związków chloroorganicznych z tabeli I oraz AOX z tabeli II rozporządzenia) Sąd wskazał, że organ w ogóle nie odniósł się do niego merytorycznie, co narusza postępowanie wyjaśniające. Jako bezzasadny określił obowiązek monitoringu dla wyszczególnionych w pkt. 33 tabeli nr 4 pozwolenia wodnoprawnego fluorków, jako że w ogóle nie są odprowadzane w ściekach. Zakwestionował także argumenty o potrzebie zastosowania dodatkowych zastrzeżeń wobec podmiotów korzystających ze środowiska w związku z istnieniem obszaru specjalnej strefy ochrony ptaków Doliny Dolnej Wisły. Ochrona taka oparta być musi na szukaniu określonego kompromisu na wyraźnej podstawie prawnej, która musi zostać wskazana. Dysponując wyborem opcji dbałości o zapewnienie należytej ochrony środowiska wodnego, należy wyraźnie wskazać, w jaki sposób jedna z nich lepiej go będzie chronić od drugiej i jaki interes społeczny za nią stoi. Oceny prawne sformułowane przez Sąd nie budzą żadnych wątpliwości i nie wymagają komentarza.

### **3.4. Sprawa pozwolenia zintegrowanego udzielonego S.A. z siedzibą w O.**

Problem poprawnej kwalifikacji ścieków (a konkretnie odcieków z miejsc magazynowania odpadów) pojawił się w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2011 r.<sup>21</sup>, a następnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2012 r.<sup>22</sup> Przedmiotem kontroli nie było co prawda pozwolenie wodnoprawne, lecz pozwolenie zintegrowane udzielone S.A. z siedzibą w O., a kwestionowane rozstrzygnięcia wychodziły poza materie Prawa

<sup>20</sup> Sygn. akt II SA/Bd 585/08.

<sup>21</sup> Sygn. akt IV SA/Wa 110/11.

<sup>22</sup> Sygn. akt II OSK 1361/11.

wodnego, gdyż dotyczyły także ustalenia nowych warunków emisji zanieczyszczeń z kotłów do spalania paliw, odbiegających od normalnych w stosunku do uwzględnionych w dotychczasowym pozwoleniu. Tym niemniej w sprawie znajdowały zastosowanie także przepisy ustawy Prawo wodne, jak i rozporządzenia ściekowego i do tego wycinka problemów w tym miejscu się szerzej odwołuję.

Wyjaśnić na wstępie należy, że organy obu instancji odmówiły dokonania zmiany pozwolenia zintegrowanego na zasadzie art. 155 k.p.a. WSA w Warszawie uchylił decyzję Ministra Środowiska w przedmiocie odmowy zmiany pozwolenia zintegrowanego, wskazując na naruszenie przepisów prawa procesowego w zakresie obowiązku właściwego wyjaśnienia sprawy, co mogło mieć wpływ na jej wynik. Chodziło o to, że strona wyrażała aprobatę dla częściowej zmiany decyzji w przedmiocie pozwolenia, choć podtrzymywała wnioski zmian dalej idących. Z kolei organy uznały, że stałoby to w sprzeczności z treścią art. 155 k.p.a. W ocenie Sądu pogląd taki jest nieprawidłowy. Konkluzja Sądu była następująca: brak precyzyjnego ustalenia stanowiska strony stanowiło naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Natomiast niezasadne były w ocenie WSA w Warszawie zarzuty skargi, co do nieprawidłowej kwalifikacji wód odciekowych ze składowiska żużlu jako ścieku przemysłowego. Wyrok zaskarżyła kasacyjnie strona wnioskująca o zmianę pozwolenia, kwestionując tylko tę część uzasadnienia zaskarżonego wyroku, która odnosiła się do wykładni przepisów art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. c i d oraz art. 9 ust. 1 pkt 17 ustawy Prawo wodne, tj. przepisów definiujących ścieki opadowe, ścieki odciekowe oraz ścieki przemysłowe (NSA skargę oddalił, potwierdzając prawidłowość interpretacji dokonanych przez Sąd I instancji). Argumenty wysuwane przez skarżącą były następujące: ścieki przez nią wytwarzane są ściekiem opadowym a nie odciekiem. Odcieki w przypadku odpadów stałych, takich jak żużel, powstają bowiem głównie w wyniku ługowania substancji rozpuszczalnych przez wody opadowe infiltrujące do bryły składowiska. W rezultacie – wywodziła:

mając na uwadze znaczenie pojęcia „ługowanie” i „ekstrakcja” skonstatowano, iż odcieki powstają w procesie wymywania określonych składników z ciała stałego poprzez rozpuszczenie ich z wykorzystaniem rozpuszczalników, natomiast żużel ani żaden z jego składników nie rozpuszcza się w wodzie.

Wykładnię taką oparto zresztą na materiałach znajdujących się na stronach internetowych KZGW. Okazało się jednak, że KZGW zmienił pogląd i tę interpretację usunął, o czym skarżąca dowiedziała się zbyt późno, aby się do tego ustosunkować.

Sąd I instancji oraz NSA potwierdziły jednak stanowisko organów, że ścieki takie są odrębną od wód opadowych kategorią ścieków przemysłowych. Są przy tym ściekami zawsze, skoro brak w tym przypadku znacznika „pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych”, jak to ma miejsce w art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. c”.

W takiej sytuacji, o ile określone wody z punktu widzenia użytych w definicjach pojęć można kwalifikować do obu kategorii ścieków (lit. c i d) definicję oznaczoną jako



lit. d należy potraktować jako *lex specialis* w stosunku do przypadków wymienionych pod lit. c.

Zakwalifikowanie do tego rodzaju ścieków nie jest zatem uzależnione od sposobu w jaki powstają (czy to wskutek uwodnienia odpadu czy też w następstwie opadu atmosferycznego), nawet jeśli przy ustalaniu ilości wód odciekowych ze składowisk odpadów uwzględnia się także średnią wielkość opadów.

Sądy obu instancji odrzuciły ponadto koncepcję, jakoby istotne znaczenie przy klasyfikacji zanieczyszczonych wód pochodzących z działalności przesyłowej o charakterze składowym mogła być okoliczność, czy czynności z tym związane stanowią podstawowy przedmiot działalności przedsiębiorcy, czy nie. „Kwestia bowiem, co formalnie jest przedmiotem działalności przedsiębiorcy (nie zaś, jakie operacje są dokonywane faktycznie z punktu widzenia potencjalnych zagrożeń, które mogą powodować ścieki) nie może mieć żadnego znaczenia”. Bez znaczenia dla obu sądów okazała się także podnoszona przez skarżącą okoliczność, iż organy administracji architektoniczno-budowlanej akceptowały rozwiązania polegające na odprowadzaniu wód odciekowych do kanalizacji deszczowej (po podczyszczeniu), albowiem organy te nie są kompetentne co do spraw pozostających w gestii organów ochrony środowiska. Sformułowane oceny nie budzą wątpliwości.

#### 4. Podsumowanie

Przegląd orzecznictwa dowodzi, że sądy administracyjne aktywnie uczestniczą w rozwiązywaniu problemów powstających na tle stosowania przepisów prawa wodnego. Dotyczy to zarówno etapu ich wykładni, jak i subsumpcji. Potrzeby z tym związane ujawniają się przede wszystkim na tle przepisów ustawy Prawo wodne oraz tzw. rozporządzenia ściekowego MŚ z 2006 r. Pewien niedostatek refleksji towarzyszy jednak orzeczeniom, w których wskazywano na znaczenie przepisów ramowej dyrektywy wodnej dla rozwiązania konkretnych problemów. Odesłania do jej unormowań wprawdzie się pojawiają, ale zazwyczaj pozostają nieco powierzchowne. Ponieważ stan prawny jest w tej materii słabo rozpoznany i mało klarowny, należałoby oczekiwać, że orzecznictwo sądownoadministracyjne przyczyni się do jego uporządkowania. Środkiem do osiągnięcia tego celu powinno być szersze wykorzystanie konstrukcji prawnych i aparatury pojęciowej przejętej do ustawy z ramowej dyrektywy wodnej. Posługiwanie się nimi sprawia jednak wszystkim zasadnicze trudności, co ma także związek z niedostatkami należytej transpozycji. Sytuacja taka potwierdza w każdym bądź razie formułowane po przyjęciu dyrektywy przewidywania, że jej praktyczne stosowanie wywoływać będzie liczne problemy. Można nawet odnieść wrażenie, że konstrukcje dyrektywy są bardziej narzędziami do naukowego opisu rzeczywistości niż instrumentami do praktycznego stosowania.

MACIEJ RUDNICKI, PIOTR ZACHARCZUK

## **Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi**

### **1. Wprowadzenie**

Powierzchnia ziemi jest zasobem środowiska bardzo ważnym dla działalności człowieka oraz dla przetrwania ekosystemów. Dlatego też istotne jest racjonalne gospodarowanie tym zasobem, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom powierzchni ziemi oraz przywracanie powierzchni ziemi do stanu właściwego. W szczególności istotne są kwestie dotyczące działań naprawczych w odniesieniu do tzw. „historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”.

### **2. Zanieczyszczenie powierzchni ziemi w ujęciu prawa unijnego**

Na poziomie unijnym nie istnieje kompleksowy akt normatywny mający za swój zasadniczy cel ochronę powierzchni ziemi (gleby). Wprawdzie prace nad taką regulacją zostały na poziomie Unii Europejskiej podjęte w związku z opracowaniem przez Komisję Europejską Strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby<sup>1</sup> oraz projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE<sup>2</sup>. Nie mniej jednak prowadzone prace nie zostały zakończone sukcesem, ponieważ projekt dyrektywy ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE ostatecznie został wyco-

---

<sup>1</sup> „Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby” z dnia 22 września 2006 r., COM/2006/0231, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52006DC0231> [dostęp: 29.04.2014 r.].

<sup>2</sup> „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu europejskiego i Rady ustanawiająca ramy dla ochrony gleby oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE” z dnia 22 września 2006 r., COM/2006/0232, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52006PC0232> [dostęp: 29.04.2014 r.].

fany<sup>3</sup>. Pomimo braku na poziomie Unii Europejskiej kompleksowego aktu prawnego dotyczącego ochrony powierzchni ziemi (gleby), fragmentaryczne regulacje dotyczące ochrony tego zasobu środowiska można znaleźć w szeregu unijnych aktów prawnych. Postanowienia dotyczące ochrony powierzchni ziemi (gleby) znajdują się zarówno w horyzontalnych, jak i w sektorowych unijnych przepisach z zakresu ochrony środowiska. Ponadto regulacje dotyczące ochrony gleby zawarte są w unijnych przepisach dotyczących rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich<sup>4</sup>.

W tym miejscu warto podkreślić, iż w prawie unijnym nie ma ujednoliconej terminologii w zakresie ochrony tego elementu środowiska, bowiem w unijnych aktach prawnych przedmiotem ochrony jest przede wszystkim „gleba”, sporadycznie „ziemia” lub „powierzchnia ziemi”<sup>5</sup>.

Istotnym aktem normatywnym z zakresu ochrony środowiska regulującym na poziomie Unii Europejskiej ochronę gleby jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)<sup>6</sup>. Jak bowiem wynika z motywów dyrektywy 2010/75/UE ochrona gleby była jedną z przyczyn przyjęcia tej regulacji<sup>7</sup>. Co istotne dla omawianego zagadnienia dyrektywa 2010/75/UE wprowadza po raz pierwszy do prawa unijnego definicję pojęcia „gleba”. Zgodnie z art. 3 pkt. 21) dyrektywy 2010/75/UE „gleba” oznacza wierzchnią warstwę skorupy ziemskiej usytuowaną między skałą macierzystą a powierzchnią składającą się z cząstek mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów żywych.

Poza zdefiniowaniem powyższego pojęcia dyrektywa 2010/75/UE w art. 22 wprowadza nowy instrument ochrony gleby w postaci sprawozdań bazowych zawierających informacje niezbędne do ustalenia stanu skażenia gleby i wód podziemnych, tak, aby możliwe było wykonanie ilościowego porównania ze stanem po ostatecznym zakończeniu działalności obejmującej wykorzystywanie, produkcję lub uwalnianie substancji stwarzających zagrożenie<sup>8</sup>. Dyrektywa 2010/75/UE nie odnosi się jednak w ogóle do kwestii zanieczyszczeń historycznych tj. zanieczyszczeń istniejących już w momencie sporządzania sprawozdania bazowego<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Program prac Komisji na 2014 r.” COM/2013/739 final, [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k8/dokumenty/druki/com/com739.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/druki/com/com739.pdf) [dostęp: 29.04.2014 r.].

<sup>4</sup> Szerzej: D. Chojnacki, *Ochrona gleby w prawie unijnym. Transpozycja, stosowanie, perspektywy*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), Lublin 2011, s. 335-338.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 339.

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010 r., s. 17 ze zm.

<sup>7</sup> Zob. motyw 23, 24 i 25 dyrektywy 2010/75/UE.

<sup>8</sup> D. Chojnacki, *Ochrona gleby*, s. 348.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 350.

Innym istotnym z uwagi na ochronę powierzchni ziemi unijnym aktem normatywnym z zakresu ochrony środowiska jest 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<sup>10</sup>. Dyrektywa 2004/35/WE reguluje kwestie dotyczące odpowiedzialności za zapobieganie i naprawę szkód w środowisku, w tym szkód w powierzchni ziemi<sup>11</sup>. W dyrektywie 2004/35/WE zamieszczone zostały istotne dla tej problematyki definicje, w tym najważniejsza definicja „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu”. Zgodnie z art. 2 pkt. 1 dyrektywy 2004/35/WE szkody wyrządzone środowisku naturalnemu oznaczają m.in. szkody dotyczące powierzchni ziemi, które stanowią dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, mające negatywny wpływ wynikający z bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na ląd lub pod ziemię preparatów, organizmów i drobnoustrojów.

Państwa członkowskie na podstawie art. 19 ust. 1 dyrektywy 2004/35/WE zostały zobowiązane do przyjęcia stosownych przepisów krajowych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy przed dniem 30 kwietnia 2007 r. W związku z tą datą w art. 17 dyrektywy 2004/35/WE pt. „Stosowanie czasowe” ustanowiono ramy czasowe stosowania dyrektywy 2004/35/WE. Zgodnie bowiem z tym przepisem dyrektywa 2004/35/WE nie ma zastosowania do:

- szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2007 r.;
- szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które mają miejsce po dniu 30 kwietnia 2007 r., w przypadku gdy wynikają one z pewnej działalności, która odbywała się i zakończyła przed wspomnianą datą;
- szkód, jeśli od emisji, zdarzenia lub wypadku, które je wywołały, upłynęło ponad 30 dni.

W tym miejscu trzeba podkreślić, iż dyrektywa 2004/35/WE wprowadza jedynie minimalne standardy ochrony środowiska. Dlatego też dyrektywa 2004/35/WE nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich w zakresie utrzymania i przyjmowania bardziej rygorystycznych przepisów związanych z zapobieganiem i zaradzeniem szkodom wyrządzonym środowisku, w tym także przepisów dotyczących naprawy szkód w powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r.

### **3. Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi w ujęciu prawa polskiego**

Podobnie jak w prawie unijnym również w ramach prawa polskiego nie obowiązują jeden kompleksowy akt normatywny mający za swój podstawowy cel ochronę po-

<sup>10</sup> Dz.Urz. UE L 143 z 30.04.2004 r., s. 56 ze zm.

<sup>11</sup> Szerzej: E.K. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za szkodę*, Białystok 2008, s. 135-141.

wierzchni ziemi (gleby)<sup>12</sup>. Na gruncie prawa polskiego kwestie dotyczące ochrony powierzchni ziemi są obecnie regulowane w następujących aktach normatywnych:

- 1) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>13</sup> oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi<sup>14</sup>;
- 2) ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>15</sup>;
- 3) ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>16</sup> oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych:
  - rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku<sup>17</sup>;
  - rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia<sup>18</sup>;
- 4) ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>19</sup>.

W związku z wielością aktów normatywnych regulujących kwestie ochrony powierzchni ziemi w dalszej części omówione zostaną tylko przepisy dotyczące historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami<sup>20</sup>.

Na gruncie prawa polskiego pojęcie „powierzchni ziemi” i „gleby” definiuje u.p.o.ś. Zgodnie z art. 3 pkt. 25 u.o.p.ś. powierzchnią ziemi jest naturalne ukształtowanie terenu, gleba oraz znajdująca się pod nią ziemia do głębokości oddziaływania człowieka, z tym że pojęcie „gleba” oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie<sup>21</sup>. Pod pojęciem zanieczyszczenia rozumie się emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne śro-

<sup>12</sup> Por. B. Rakoczy, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 165.

<sup>13</sup> Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 165, poz. 1359.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

<sup>16</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 210.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 82, poz. 501.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 103, poz. 664.

<sup>19</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.

<sup>20</sup> Przepisów u.o.g.r.l. dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów nie stosuje się do rekultywacji gruntów, które zostały zanieczyszczone substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami (art. 22a ust. 1 u.o.g.r.l.).

<sup>21</sup> Szerzej na temat definicji legalnej „powierzchni ziemi”: A. Lipiński, [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, J. Jendrośka (red.), Wrocław 2001, s. 72-73.

dowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska<sup>22</sup>. Na gruncie prawa polskiego pojęcie „historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi” obecnie nie jest zdefiniowane.

Ogólną podstawą dla działań związanych z ochroną powierzchni ziemi, w której określony został ich cel, są przepisy u.p.o.ś. związane z ochroną zasobów środowiska, w szczególności dział IV w tytule II ustawy zatytułowany „Ochrona powierzchni ziemi”<sup>23</sup>. Przepis art. 101 u.p.o.ś. stanowi, iż ochrona powierzchni ziemi polega na zapewnieniu jak najlepszej jej jakości przez m.in. utrzymanie jakości gleby i ziemi powyżej lub co najmniej na poziomie wymaganych standardów oraz doprowadzenie jakości gleby i ziemi co najmniej do wymaganych standardów, jeżeli nie są one dotrzymane<sup>24</sup>. Wymagane standardy jakości gleby i ziemi zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi. Standard jakości określa zawartość niektórych substancji w glebie albo ziemi, poniżej których żadna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi nie jest naruszona. W przypadku stwierdzenia przekroczenia wartości dopuszczalnej stężenia substancji w badanej glebie lub ziemi albo niekorzystnego przekształcenia naturalnego ukształtowania terenu istnieje obowiązek ich rekultywacji. Do dnia wejścia w życie u.z.s.ś.n. źródłem obowiązku rekultywacji był art. 102 u.p.o.ś. Jednakże obowiązująca od dnia 30 kwietnia 2007 r. u.z.s.ś.n. uchyliła niektóre przepisy u.p.o.ś. dotyczące ochrony powierzchni ziemi, w tym art. 102 u.p.o.ś.

Przepisy u.z.s.ś.n. stanowią transpozycję dyrektywy 2004/35/WE. Przepisy u.z.s.ś.n. szczegółowo regulują zasady zapobiegania szkodom w środowisku i naprawy szkód w środowisku. Podobnie jak dyrektywa 2004/35/WE również u.z.s.ś.n. w swoim słowniczku definicji legalnych wyjaśnia podstawowe dla tej problematyki pojęcia, w tym najważniejsze pojęcie „szkody w środowisku”. Zgodnie z art. 6 pkt. 11 u.z.s.ś.n. pod pojęciem szkody w środowisku rozumie się przez to negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska m.in. w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi<sup>25</sup>.

W ramach u.z.s.ś.n. poza zdefiniowaniem pojęcia „szkody w środowisku” określone zostały działania, które powinien podjąć podmiot prowadzący działalność powodującą bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowi-

<sup>22</sup> Zob. art. 3 pkt. 49 u.o.p.ś.

<sup>23</sup> A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie zasobami geosfery*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, M. Górski (red.), Warszawa 2009, s. 442.

<sup>24</sup> Zob. J. Jerzmański, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Warszawa 2011, s. 389-392.

<sup>25</sup> Szerzej: B. Rakoczy, *Komentarz do art. 6 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, LexPolonica.

sku. Przede wszystkim w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze. W przypadku zaś wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi oraz podjęcia działań naprawczych. Przed przystąpieniem do podjęcia działań naprawczych podmiot korzystający ze środowiska jest zobowiązany uzgodnić warunki przeprowadzenia działań naprawczych zasadniczo z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych następuje w drodze decyzji administracyjnej. W tym miejscu warto wspomnieć o istotnym przepisie art. 17a u.z.s.ś.n., który stanowi, iż w trakcie realizacji działań naprawczych właściwy organ ochrony środowiska może podjąć decyzję o ich zaniechaniu, jeżeli:

- 1) dotychczas zrealizowane działania naprawcze gwarantują, że nie ma znaczącego ryzyka wystąpienia negatywnego wpływu na zdrowie ludzi, gatunki chronione, chronione siedliska przyrodnicze lub na wody, oraz
- 2) koszty dalszych działań naprawczych, które miałyby doprowadzić do osiągnięcia stanu początkowego lub do niego zbliżonego, byłyby nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do korzyści osiągniętych w środowisku.

Ustawodawca krajowy w u.z.s.ś.n. określił szkody, w stosunku do których nie stosuje się przepisów tej ustawy. Na podstawie art. 4 u.z.s.ś.n. przepisów ustawy nie stosuje się m.in., jeżeli od emisji lub zdarzenia, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku, upłynęło więcej niż 30 lat.

Co więcej rozdział 8 u.z.s.ś.n. zawiera w swej treści przepisy końcowe. Ostatni artykuł tego rozdziału jak i całej u.z.s.ś.n., tj. art. 39, określa termin wejścia w życie tej ustawy. Ustawodawca określił, iż u.z.s.ś.n. weszła w życie dnia 30 kwietnia 2007 r. Data wejścia w życie u.z.s.ś.n. nie jest przypadkowa, bowiem, o czym już była mowa wyżej, art. 19 dyrektywy 2004/35/WE zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy właśnie przed 30 kwietnia 2007 r. Rozdział 8 u.z.s.ś.n. zawiera również w swej treści przepisy przejściowe. W myśl art. 35 ust. 2 u.z.s.ś.n. do szkód w środowisku dotyczących powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 32 w brzmieniu dotychczasowym, z tym że organem właściwym jest r.d.o.ś.

Przepis art. 35 u.z.s.ś.n. określa, która z dwóch regulacji prawnych, których zakres pokrywa się, ma być zastosowana. Z cytowanego przepisu wynika, że naprawianie szkód w powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. zostało poddane przepisom u.p.o.ś.

W tym też kierunku zmierzają motywy twórców projektu u.z.s.ś.n. zawarte w szczegółowym uzasadnieniu poszczególnych przepisów projektu ustawy. W myśl uzasadnienia projektu ustawy o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku przedmiotowy przepis przejściowy projektu ustawy wynikał z potrzeby zachowania

przepisów dotyczących ochrony powierzchni ziemi w odniesieniu do „starych” (historycznych) szkód w środowisku, które nie zostały objęte nowymi regulacjami<sup>26</sup>.

Ponadto należy podkreślić, iż użyte w art. 35 ust. 2 u.z.s.ś.n. sformułowanie „w brzmieniu dotychczasowym” oznacza, że zastosowanie będą miały przepisy w kształcie poprzedzającym datę wejścia w życie ostatnich zmian w tej ustawie, jakie zostały dokonane w art. 32 u.z.s.ś.n. Zatem datą, na jaką należy oceniać treść stosowanych przepisów u.p.o.ś., jest 30 kwietnia 2007 r., bowiem, o czym już była mowa wcześniej, w art. 39 u.z.s.ś.n. oznaczono datę wejścia jej w życie na 30 kwietnia 2007 r. Tak więc omawiany przepis przejściowy stanowi proste odesłanie do uchylonych przepisów u.p.o.ś.<sup>27</sup> W ten sposób norma kolizyjna zawarta w art. 35 u.z.s.ś.n., po którą należy sięgać przy dokonaniu wykładni prawa, wskazuje, iż do szkód w środowisku dotyczących powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. stosuje się uchylone przepisy u.p.o.ś. regulujące kwestię dokonywania rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi.

Po ustaleniu daty, na jaką należy oceniać kształt stosowanych przepisów u.p.o.ś., zasadnym jest przystąpienie do omówienia kluczowych przepisów w tym zakresie w brzmieniu przed zmianami dokonanymi przepisami u.z.s.ś.n.

Zagadnienia związane z ochroną powierzchni ziemi zostały uregulowane w dziale IV tytułu III u.p.o.ś. w artykułach od 101 do 111. O czym już była mowa wcześniej doprowadzenie jakości gleby i ziemi co najmniej do wymaganych standardów, jeśli nie są dotrzymane – zgodnie z art. 101 pkt 1 lit. f u.p.o.ś. stanowi jedną z metod ochrony powierzchni ziemi. Podstawę do przymuszenia władającego powierzchnią ziemi, na której występuje zanieczyszczenie gleby, stanowi art. 102 ust. 1 u.p.o.ś. Zgodnie z powołanym przepisem władający powierzchnią ziemi, na której występuje zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu, zasadniczo jest obowiązany do przeprowadzenia ich rekultywacji<sup>28</sup>. Przepis ten realizuje zasadę odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi za zanieczyszczenia znajdujące się na gruncie będącym w jego władaniu. Od tej generalnej zasady w u.p.o.ś. określono następujące wyjątki:

- 1) kiedy władający wykaże, że zanieczyszczenie powierzchni ziemi w okresie jego władania spowodował inny wskazany podmiot – sprawca zanieczyszczenia;
- 2) kiedy obowiązek rekultywacji należy do r.d.o.ś.

Zgodnie z art. 103 ust. 2 u.p.o.ś. rekultywacja zanieczyszczonej gleby lub ziemi polega na przywróceniu do stanu wymaganego standardami jakości. Podmiot obowiązany do rekultywacji powinien, zgodnie z art. 106 ust. 1 u.p.o.ś., uzgodnić jej warunki

<sup>26</sup> Zob. *Projekt ustawy o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku* (druk sejmowy nr 1307), [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/F6BDF6B30B1441F2C1257261004A8631/\\$file/1307.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/F6BDF6B30B1441F2C1257261004A8631/$file/1307.pdf) [dostęp: 22.04.2014 r.].

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 129 poz. 902 ze zm.).

<sup>28</sup> Szerzej: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 250 i n.



z właściwym organem. Uzgodnienie warunków rekultywacji następuje w drodze decyzji, w której regionalny dyrektor ochrony środowiska określa zakres, sposób oraz termin rozpoczęcia i zakończenia rekultywacji. Rekultywację zanieczyszczonej gleby lub ziemi będzie można uznać za zakończoną dopiero po udokumentowaniu osiągnięcia pełnego, wymaganego efektu ekologicznego. To zaś oznacza, iż wynikający z tych przepisów obowiązek rekultywacji ma charakter bezwzględny. Na gruncie tak sformułowanych przepisów możliwość odstąpienia od działań rekultywacyjnych *de facto* wiąże się z ich zakończeniem.

Przepisy u.p.o.ś. dotyczące rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi nie przewidują, poza powyższą sytuacją, możliwości podjęcia przez właściwy organ decyzji o zaniechaniu działań rekultywacyjnych.

Niemniej jednak w tym miejscu trzeba podkreślić, iż na podstawie art. 12 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw władający powierzchnią ziemi w dniu wejścia w życie u.p.o.ś., tj. w dniu 1 października 2001 r., na której przed jej wejściem w życie nastąpiło odpowiednio zanieczyszczenie ziemi lub gleby albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu spowodowane przez inny podmiot, miał możliwość zgłoszenia tego faktu właściwemu staroście w terminie do dnia 30 czerwca 2004 r. Dokonanie takiego zgłoszenia skutkowało tym, iż w przypadku tych zanieczyszczonych gruntów przepisów art. 102 ust. 1-3 u.p.o.ś. nie stosuje się.

Natomiast na podstawie art. 13 ustawy o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw istnieje jedynie możliwość ograniczenia działań rekultywacyjnych. Zgodnie z tym przepisem, w sytuacji gdy podmiot zobowiązany do rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi wykáže, że zanieczyszczenie nastąpiło przed dniem 1 września 1980 r., rekultywacja może być ograniczona do przeprowadzenia działań, które wykluczają:

- 1) zagrożenie życia lub zdrowia ludzi bądź powstanie innych szkód,
- 2) możliwości rozprzestrzeniania się zanieczyszczenia.

W takim przypadku prawodawca nie wymaga, aby rekultywacja zanieczyszczonej gleby lub ziemi polegała na ich przywróceniu do stanu wymaganego standardami jakości.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy przyjąć, iż w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości odstąpienia od obowiązku rekultywacji powierzchni ziemi na podstawie u.z.s.ś.n., w tym w szczególności na podstawie jej art. 17a, w odniesieniu do szkód w środowisku, jakie wystąpiły przed dniem 30 kwietnia 2007 r. W stosunku do szkód w środowisku dotyczących powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. stosuje się uchylone przepisy u.p.o.ś. regulujące kwestię dokonywania rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi. Przepisy u.p.o.ś. dotyczące rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi nie przewidują, poza osiągnięciem pełnego, wymaganego efektu ekologicznego, możliwości podjęcia przez właściwy organ ochrony środowiska decyzji o zaniechaniu działań rekultywacyjnych. Wyjątek od powyższej zasady przewidziany został w art. 13 ustawy o wprowadzeniu

ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, który przewiduje w ściśle określonej sytuacji możliwość ograniczenia działań rekultywacyjnych.

Zgodnie z uchylonym, jednakże czasowo utrzymanym w mocy, art. 107 u.p.o.ś., na obszarach, gdzie występuje przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, r.d.o.ś. może, w drodze decyzji, nałożyć na władający powierzchnią ziemi podmiot korzystający ze środowiska obowiązany do rekultywacji, obowiązek prowadzenia pomiarów zawartości substancji w glebie lub ziemi.

Ograniczone stosowanie przez organy administracji uchylonych w u.p.o.ś. przepisów w zakresie ochrony powierzchni ziemi, ale obowiązujących dla szkód w środowisku w powierzchni ziemi powstałych przed dniem 30 kwietnia 2007 r., stanowi szczególne źródło problemów. Poza tym wątpliwości budzi określanie zakresu rekultywacji (działań naprawczych):

- 1) w odniesieniu do zanieczyszczenia gleby lub ziemi, które wystąpiło przed rokiem 1980, istnieje możliwość wykonania rekultywacji ograniczonej, tj. zabezpieczającej przed migracją i rozprzestrzenianiem się zanieczyszczeń; nie ma zatem obowiązku oczyszczania gleby i ziemi do stanu wymaganego standardami;
- 2) jeżeli do zanieczyszczenia gleby lub ziemi doszło w latach 1980–2007, istnieje bezwzględny obowiązek oczyszczania każdej gleby zanieczyszczonej do wymaganego standardu jakości, biorąc pod uwagę jej aktualny bądź planowany sposób użytkowania, z wyjątkiem gleby i ziemi, w których przekroczenia standardów wynikają z naturalnie wysokiej zawartości substancji w środowisku.

Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych pozwala stwierdzić, że kwestie ochrony i rekultywacji powierzchni ziemi, które są regulowane w kilku aktach prawnych, tworzą skomplikowany i niespójny system, który nastrocza wiele trudności zarówno interpretacyjnych, jak i wykonawczych, organom administracji publicznej, podmiotom gospodarczym oraz obywatelom. Konsekwencją obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie są liczne wątpliwości dotyczące zakresu, sposobu i trybu uzgadniania warunków prowadzenia rekultywacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi<sup>29</sup>.

Co więcej w tym miejscu należy podkreślić, iż pomimo, że na gruncie obecnie obowiązującego prawa pojęcie „historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi” nie jest zdefiniowane, można przyjąć, iż szkoda w środowisku dotycząca powierzchni ziemi zaistniała przed dniem 30 kwietnia 2007 r. w związku z zanieczyszczeniem powierzchni ziemi substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami stanowi historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi.

<sup>29</sup> „Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw” (druk sejmowy nr 2162), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/63E21A875D-DB5537C1257C8500361C88/%24File/2162-cz.%201.pdf> [dostęp: 23.04.2014 r.].

#### **4. Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi w ujęciu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw**

Potrzeba zmiany obecnie obowiązujących przepisów dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi zauważona została już dawno także przez Ministerstwo Środowiska. Już bowiem w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 kwietnia 2012 r. opracowanego przez Ministerstwo Środowiska dotyczącego zasadniczo ujednoczenia i konsolidacji obowiązujących przepisów unijnych dotyczących emisji przemysłowych, tak aby usprawnić system zapobiegania zanieczyszczeniom powodowanym przez działalność przemysłową zamieszczone zostały dodatkowo zmiany odnoszące się do historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi<sup>30</sup>. Obecnie ten projekt ustawy jest na etapie prac sejm<sup>31</sup>.

Co istotne projekt ustawy zawiera w swej treści definicję pojęcia „historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi”, pod którym rozumie się zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r., w tym także szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c u.z.s.ś.n., która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat.

Wprowadzenie definicji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi charakteryzowanej przez podanie daty granicznej tj. 30 kwietnia 2007 r., która już funkcjonuje w systemie prawnym oraz przyjęte wyłączenia stosowania u.z.s.ś.n. do szkód w środowisku, które nie zostały wykryte przez 30 lat od ich wystąpienia, pozwolą w prostszy sposób rozróżnić zanieczyszczenia powierzchni ziemi i stosować właściwą podstawę prawną przy nakładaniu na władającego powierzchnią ziemi lub innego sprawcy obowiązków w przypadku stwierdzenia tych zanieczyszczeń<sup>32</sup>.

Projekt ustawy przewiduje także zmianę dotyczącą definicji pojęcia „powierzchni ziemi” polegającą na tym, iż pod tym pojęciem rozumie się ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe, z tym że:

- a) gleba – oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie;
- b) ziemia – oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka;

<sup>30</sup> Zob. *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 kwietnia 2012 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/38344/38347/38348/dokument30604.pdf> [dostęp: 23.04.2014 r.].

<sup>31</sup> Przebieg procesu legislacyjnego – druk nr 2162, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2162> [23.04.2014 r.].

<sup>32</sup> „Uzasadnienie do projektu ustawy”, *op. cit.*

- c) wody gruntowe – oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>33</sup>, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

Projektowana zmiana tej definicji sprowadza się do doprecyzowania obecnie obowiązującej definicji w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych związanych z jej stosowaniem. Poza tym w definicji powierzchni ziemi uwzględniono wody gruntowe, które stanowią tę część wód podziemnych, która znajduje się w strefie nasycenia i pozostaje w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem<sup>34</sup>.

Dodatkowo w ramach projektu ustawy przewiduje się zmiany działu IV u.p.o.ś. dotyczącego ochrony powierzchni ziemi. W szczególności art. 101 u.p.o.ś. wyznaczający kierunki ochrony powierzchni ziemi został zmieniony w stosunku do obecnie obowiązującego zakresu<sup>35</sup>. Dotychczas kryterium oceny, czy dana gleba lub ziemia jest zanieczyszczona, było przekroczenie standardów jakości gleby i ziemi. W projektowanych przepisach art. 101a ust. 1-4 w zasadzie kryterium oceny nie zmienia się. Będzie nim przekroczenie dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko, z uwzględnieniem funkcji pełnionej przez powierzchnię ziemi oraz tzw. tła geochemicznego, czyli naturalnej zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie, ziemi lub wodach gruntowych (dotyczy to tylko pewnych substancji, np. niektórych metali; duża część substancji powodujących ryzyko jest pochodzenia antropogenicznego i nie występuje w środowisku w sposób naturalny). Nowy art. 101a ust. 5 wprowadza upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia, które zastąpi obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie standardów jakości gleby i standardów jakości ziemi. W rozporządzeniu zostaną określone etapy identyfikacji terenów zanieczyszczonych, rodzaje działalności mogących z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, dopuszczalne zawartości substancji powodujących ryzyko oraz referencyjne metodyki wykonywania badań<sup>36</sup>.

Z projektu ustawy wynika, iż Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska będzie prowadził rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Natomiast r.d.o.ś., w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi, będzie dokonywał od tego rejestru wpisu o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu powierzchni

<sup>33</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r. poz.145 ze zm.

<sup>34</sup> „Uzasadnienie do projektu ustawy”, *op. cit.*

<sup>35</sup> Według projektu ustawy ochrona powierzchni ziemi ma polegać na: racjonalnym gospodarowaniu; zachowaniu funkcji środowiskowych, gospodarczych, społecznych i kulturowych; zapobieganiu zanieczyszczeniu substancjami powodującymi ryzyko oraz na remediacji; zachowaniu jak najlepszego stanu gleby; minimalizacji stopnia i łagodzeniu skutków zasklepienia gleby; zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom; przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

<sup>36</sup> „Uzasadnienie do projektu ustawy”, *op. cit.*

ziemi oraz wykreślenia wpisu, gdy przeprowadzone badania nie potwierdzą występowania na danym terenie historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi.

Projekt ustawy przewiduje również, iż starosta będzie zobowiązany do dokonywania wstępnej identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. W związku z tym zadaniem starosta w szczególności będzie prowadził wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Starosta będzie zobowiązany do przekazywania tego wykazu oraz – raz na 2 lata – jego aktualizacji r.d.o.ś.

Projekt ustawy przewiduje także, iż władający powierzchnią ziemi, który stwierdzi historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi na terenie będącym w jego władaniu, będzie obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt r.d.o.ś. Z kolei każdy, kto stwierdzi potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, będzie mógł zgłosić ten fakt staroście.

Na terenie, na którym była prowadzona przed dniem 30 kwietnia 2007 r. działalność mogąca z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi oraz istnieją przesłanki wskazujące na występowanie historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, takie jak umieszczenie terenu w wykazie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi lub zgłoszenie o historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi, r.d.o.ś. będzie mógł, w drodze decyzji, nałożyć na władającego powierzchnią ziemi będącego podmiotem korzystającym ze środowiska, obowiązek wykonania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi oraz wyznaczyć termin przedłożenia wyników tych badań.

W przypadku historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi niewątpliwie jest uzasadnione usunięcie dotychczasowych przepisów zobowiązujących do bezwzględnego doprowadzania do stanu wymaganego standardami jakości gleby i ziemi. Dlatego też w projekcie ustawy określono, iż władający powierzchnią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, będzie obowiązany, nie do doprowadzenia do stanu wymaganego standardami jakości gleby i ziemi, lecz do przeprowadzenia remediacji.

Dla jasności i spójności proponowanych przepisów przewiduje się wprowadzenie definicji remediacji. Zgodnie z projektem ustawy pod pojęciem remediacji rozumie się poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu, przy czym remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska.

W przypadku przedmiotowej definicji przede wszystkim istotne jest rozszerzenie dla historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi o możliwość wykorzystania

samooczyszczania elementów przyrodniczych (w tym również gleby i ziemi)<sup>37</sup>. Samooczyszczanie jest alternatywą dla miejsc, dla których koszty i możliwości techniczne przeprowadzenia remediacji przewyższają korzyści dla środowiska. Obecne regulacje dotyczące historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi skutkują tym, że konieczne jest dokonywanie rekultywacji tych gruntów również w przypadkach, kiedy koszty jej przeprowadzenia znacznie przewyższają korzyści dla środowiska. Taki stan prawny powoduje, że obowiązek ten jest zaniedbywany, a do rekultywacji dochodzi jedynie w miejscach, gdzie jest to podyktowane głównie względami ekonomicznymi, a nie środowiskowymi. Dlatego też istnieje potrzeba zmiany dotychczasowych krajowych uregulowań zobowiązujących do przeprowadzania rekultywacji, rozumianej jako doprowadzenie do standardu jakości, na mniej restrykcyjny obowiązek remediacji, który dopuszcza poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu nie zawsze usunięcie zanieczyszczenia do stanu wymaganego standardami jakości gleby i ziemi (tylko, jeżeli jest to jedyny sposób usunięcia zagrożenia), a w zamian – zmniejszenie ilości, kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się substancji powodujących ryzyko, w tym także samooczyszczaniu. Sposób prowadzenia remediacji ustala się na podstawie nowego art. 101r<sup>38</sup>.

W uzasadnieniu do projektu ustawy przewiduje się, że znaczną część terenów w Polsce zanieczyszczonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r., kwalifikowanych w oparciu o obowiązujące standardy jakości gleby i ziemi jako wymagające rekultywacji, będzie można wyłączyć z obowiązku rekultywacji, rozumianej jako usuwanie zanieczyszczeń za wszelką cenę. Przy uwzględnieniu czynników, takich jak lokalizacja, sposób użytkowania, forma chemiczna substancji zanieczyszczającej, rodzaj gleby itp., obszary te będą mogły zostać poddane remediacji innej niż usuwanie zanieczyszczenia, z uwzględnieniem koniecznych zmian w użytkowaniu<sup>39</sup>.

Z projektu ustawy wynika, iż jeżeli władający powierzchnią ziemi wykaże, że historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi dokonane po dniu objęcia przez

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 1 pkt 2 lit. i projektu ustawy samooczyszczanie oznacza biologiczne, chemiczne i fizyczne procesy, których skutkiem jest ograniczenie ilości, ładunku, stężenia, toksyczności, dostępności oraz rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w glebie, ziemi i wodach, przebiegające samoistnie, bez ingerencji człowieka, ale których przebieg może być przez człowieka wspomagany.

<sup>38</sup> Na podstawie art. 101r u.p.o.ś. dopuszcza się następujące sposoby przeprowadzenia remediacji: usunięcie zanieczyszczenia, przynajmniej do dopuszczalnej zawartości w glebie i w ziemi substancji powodujących ryzyko; inne, niż wskazany w pkt. 1, prowadzące do usunięcia znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi i stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i planowanego sposobu użytkowania terenu, takie jak: zmniejszenie ilości zanieczyszczeń lub ograniczenie możliwości rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń i kontrolowanie zanieczyszczenia poprzez okresowe prowadzenie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi w określonym czasie, lub przeprowadzenie samooczyszczania powierzchni ziemi, ewentualne działania wspomagające samooczyszczanie, kontrolowanie zanieczyszczenia poprzez okresowe prowadzenie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi w określonym czasie, ewentualne ograniczenie dostępu ludzi do zanieczyszczonego terenu i ewentualna konieczność zmiany sposobu użytkowania zanieczyszczonego terenu.

<sup>39</sup> „Uzasadnienie do projektu ustawy”, *op. cit.*

niego władania spowodował inny wskazany podmiot, zwany dalej „innym sprawcą”, obowiązek przeprowadzenia remediacji będzie spoczywał na innym sprawcy. Jeżeli zaś zanieczyszczenie zostało spowodowane przez innego sprawcę za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, władający powierzchnią ziemi będzie obowiązany do przeprowadzenia remediacji solidarnie z innym sprawcą.

Z kolei r.d.o.ś. będzie przeprowadzał remediację historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, jeżeli:

- 1) nie będzie można wszcząć wobec władającego powierzchnią ziemi postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku przeprowadzenia remediacji albo egzekucja okaże się bezskuteczna;
- 2) władający powierzchnią ziemi wykaże, że zanieczyszczenie, dokonane po dniu objęcia przez niego władania, spowodował inny sprawca, wobec którego nie będzie można wszcząć postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku przeprowadzenia remediacji, lub egzekucja okaże się bezskuteczna;
- 3) władający powierzchnią ziemi dokonał zgłoszenia na podstawie art. 12 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw oraz starosta uwzględnił zgłoszenie w rejestrze zawierającym informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem terenów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę;
- 4) z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku będzie konieczne niezwłoczne jej przeprowadzenie.

## 5. Podsumowanie

Historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi to ciągle poważny problem w Polsce. Rozwiązanie tego problemu wymaga poniesienia olbrzymich nakładów finansowych oraz obowiązywania przejrzystych i adekwatnych szczególnych regulacji prawnych. Zaś obecnie obowiązujące liczne regulacje ustawowe dotyczące ochrony powierzchni ziemi tworzą skomplikowany system, który nie sprzyja skutecznej ochronie tego zasobu środowiska, a w szczególności skutecznej naprawie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Uchylone w u.p.o.ś przepisy w zakresie ochrony powierzchni ziemi, jednakże utrzymane w mocy przepisy w odniesieniu do szkód w środowisku w powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. stanowią źródło problemów zarówno dla władających powierzchnią ziemi, jak i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Wynika to z tego, iż obecnie wymagany bezwzględny surowy obowiązek rekultywacji każdej zanieczyszczonej w latach 1980–2007 gleby lub ziemi do wymaganego standardu jakości nie jest uzasadniony. Dlatego też istnieje potrzeba zmiany przepisów dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Sporządzony przez Ministerstwo Środowiska projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw wdrażający zasadniczo do polskich przepisów dyrektywę 2010/75/UE przewiduje dodatkowo zmiany w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi stanowiące niewątpliwie pożądany kierunek. Uzasadnione jest przede wszystkim obniżenie w projekcie ustawy wymagań dotyczących naprawy historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi poprzez wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia remediacji, w ramach którego dopuszcza się m.in. poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych procesom samooczyszczania. To zaś oznacza, iż pewna część terenów zanieczyszczonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. zasadnie będzie zwolniona z obowiązku usunięcia zanieczyszczeń powierzchni ziemi, którego realizacja wymaga poniesienia olbrzymich nakładów finansowych nieadekwatnych do osiągniętego efektu środowiskowego. Wejście w życie projektowanych zmian bez wątpienia przyczyni się do skuteczniejszej identyfikacji istniejących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz może przyczynić się do skuteczniejszych działań mających na celu usunięcie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska. Istnieje jednak zagrożenie nadużywania możliwości prowadzenia remediacji poprzez samooczyszczanie.





KAMILA SOBIERAJ

## **Ochrona klimatu i powietrza jako globalnych zasobów środowiska w działaniach podejmowanych przez Unię Europejską**

### **1. Unia Europejska globalnym liderem ochrony klimatu**

Unia Europejska (UE) od początku zainteresowania społeczności międzynarodowej zagadnieniem ochrony klimatu uznawana jest za lidera w przyjmowaniu i wdrażaniu ambitnej polityki klimatycznej, w tym nakładaniu na państwa członkowskie UE obowiązku wprowadzania instrumentów zapewniających ograniczenie wielkości emisji gazów cieplarnianych do powietrza oraz zrównoważonej energii. Wczesna i „ponadprzeciętna” (w porównaniu z innymi regionami świata) aktywność UE w tej dziedzinie tłumaczona jest różnymi czynnikami, m.in. rolą, jaka przypisywana była od początku istnienia Wspólnot Europejskich rozwojowi wspólnej polityki energetycznej i działań koordynacyjnych w tym zakresie oraz wpływowi sektora energetycznego na zmiany klimatu<sup>1</sup>. Innym powodem może być fakt, że w kulturze europejskiej ochrona środowiska zaznacza swoją obecność w większym stopniu niż w kulturze amerykańskiej lub azjatyckiej. Problematyka ochrony klimatu zaczęła pojawiać się w dokumentach ówczesnych Wspólnot Europejskich już w połowie lat 80. XX w. Po raz pierwszy wspomniano o niej na forum Komisji Europejskiej w 1985 r., a w 1986 r. Parlament Europejski przyjął pierwszy oficjalny dokument poruszający tę problematykę w postaci rezolucji<sup>2</sup>. Od początku lat 90. XX w. UE podejmowała już systematyczne działania celem stworzenia wspólnej i zintegrowanej strategii na rzecz

---

<sup>1</sup> Szerzej: M. Mehling, K. Kulovesi, J. de Cendra, *Climate Law and Policy in the European Union: Accidental Success Or Deliberate Leadership?*, [w:] *Climate Change and the Law*, (eds) E.J. Hollo, K. Kulovesi, M. Mehling, New York-London 2013, s. 519-520.

<sup>2</sup> Zob. M. Pallemmaerts et al., *Climate Change and Sustainable Energy Policies in Europe and the United States*, Brussels-Washington 2006, s. 22.

ochrony klimatu i powietrza, opartej na wyznaczaniu coraz wyższych progów redukcji emisji gazów cieplarnianych, zwiększaniu efektywności energetycznej i promowaniu odnawialnych źródeł energii, co też wymuszało konieczność prowadzenia (ambitnych) krajowych polityk przeciwdziałających zmianom klimatu przez państwa członkowskie UE. Co więcej, poszczególne działania podejmowane w ramach UE poprzedzały często te przyjmowane na arenie międzynarodowej. W październiku 1990 r., czyli na półtora roku przed przyjęciem Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu<sup>3</sup>:

na wspólnym posiedzeniu Rady Ministrów Energetyki i Środowiska przyjęto porozumienie dotyczące zobowiązania Wspólnoty do stabilizacji emisji CO<sub>2</sub> w 2000 r. na poziomie 1990 r. przy założeniu, że inne państwa rozwinięte podejmą podobne obligacje.<sup>4</sup>

Z inicjatywy Komisji wyrażonej w komunikacie z czerwca 1998 r.<sup>5</sup> ówczesna Wspólnota Europejska w ramach „uczenia się przez działanie i zdobycia doświadczenia”, a także „odegrania roli światowego lidera” wdrożyła w 2005 r. własny system handlu uprawnieniami do emisji (tj. instrument prawny stworzony specjalnie w celu ochrony klimatu i powietrza), co nastąpiło przed rozpoczęciem międzynarodowego handlu uprawnieniami do emisji w 2008 r. wynikającego z postanowień Protokołu z Kioto<sup>6</sup>. Ówczesna Wspólnota Europejska odegrała też wiodącą rolę podczas negocjacji dotyczących Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, a po jej wejściu w życie rozpoczęła aktywne pertraktacje dotyczące podpisania i ratyfikacji Protokołu z Kioto<sup>7</sup> wzmacniającego przyjęte w konwencji zobowiązania. Mając zaś na względzie konieczność szybkiej realizacji tych zobowiązań w marcu 2000 r. Komisja przyjęła Europejski program w sprawie zmian klimatycznych, który określał dwie podstawowe ścieżki dochodzenia do zakładanego przez Protokół z Kioto celu<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.

<sup>4</sup> J. Baran, A. Janik, A. Ryszko, *Podstawy formalno-prawne funkcjonowania handlu emisjami*, [w:] idem *Handel emisjami w teorii i praktyce*, Warszawa 2011, s. 77.

<sup>5</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament—Climate change—Towards an EU post-kioto strategy (COM/98/353 final), Bruksela, 03.06.1998.

<sup>6</sup> Koncepcja tzw. handlu uprawnieniami pojawiła się już w 1968 r. Zob. K.A. Wąsowski, *Administracyjnoprawna problematyka handlu uprawnieniami do emisji*, [w:] *Współczesne problemy prawa energetycznego*, (red.) M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2010, s. 153.

<sup>7</sup> Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684.

<sup>8</sup> Zob. Z. Bukowski, *Ochrona klimatu*, [w:] idem, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 161. Szerzej: Z. Bukowski, *Ochrona klimatu w prawie Wspólnot Europejskich*, Włocławek–Bydgoszcz 2004.

## 2. Kontrowersje wokół działań Komisji zmierzających ku zaostrożeniu polityki klimatycznej UE i reguł działania systemu handlu uprawnieniami do emisji

Działania zmierzające ku stworzeniu wspólnej i zintegrowanej unijnej polityki klimatycznej wielokrotnie okupione były żmudnymi negocjacjami i wywoływały liczne kontrowersje. Sytuacja ta zaostrzyła się wraz z rozszerzeniem się UE o kolejne państwa członkowskie, które znacznie różniły się pod względem zasobów surowców energetycznych (w tym zasobów energii odnawialnej), na których opierały swoją gospodarkę, zaawansowaniem rozwoju inwestycji w infrastrukturę energetyczną oraz rodzimych technologii niskoemisyjnych. W efekcie tego coraz trudniejsze stawało się uzyskanie przez państwa członkowskie UE konsensusu co do dalszego kształtu polityki klimatycznej UE, w tym systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS). Koszty ponoszenia ciężaru wdrażania gospodarki niskoemisyjnej przez poszczególne państwa członkowskie są bowiem zróżnicowane. Dodatkowo stan narastania sprzeciwu wobec ciągłego „zaostrażania” unijnej polityki klimatycznej wzmógł się w sytuacji stagnacji społeczności międzynarodowej w zakresie określania dalszych celów redukcyjnych oraz globalnej recesji gospodarczej.

Państwa członkowskie UE odrzuciły opracowaną przez Komisję dnia 20 września 2011 r. tzw. Mapę drogową dla UE dojścia do gospodarki niskowęglowej w 2050 r.<sup>9</sup>, która stanowić miała wytyczne dla kształtowania unijnej, a w jej następstwie krajowych polityk klimatyczno-energetycznych (a dalej też odpowiednio unijnego i krajowych porządków prawnych). W dokumencie tym wskazano na konieczność podejmowania konkretnych działań w zakresie różnych sektorów gospodarczych, w tym zwłaszcza sektora energetycznego i efektywności energetycznej, zmierzających do znacznego zmniejszenia emisji w szczególności CO<sub>2</sub> (tj. nawet o 80-95% w porównaniu z poziomem w roku 1990).

Największe kontrowersje budzi jednak „nieprzewidywalność” polityki klimatycznej UE, w tym przede wszystkim próby ingerencji Komisji w ustalone reguły działania systemu EU ETS w okresie trwania okresu rozliczeniowego. Funkcjonujący od 2005 r. w oparciu o wcześniej uchwaloną dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady system EU ETS<sup>10</sup> miał być jednym z ważniejszych instrumentów polityki UE w dziedzinie ochrony klimatu. Miał on bowiem realizować podstawowy cel tej polityki, jakim jest zapewnienie ograniczenia wielkości emisji gazów cieplarnianych w określonych sektorach gospodarki w sposób ekonomicznie efektywny. W pierwszym i drugim okresie rozliczeniowym system EU ETS

<sup>9</sup> „A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050” KOM 2011/112; źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:PL:PDF> [dostęp: 30.06.2014].

<sup>10</sup> Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.Urz. UE L 273/32 z dnia 25.10.2003 r.

nie spełnił oczekiwań Komisji i organizacji ekologicznych pod względem redukcji emisji CO<sub>2</sub> w UE. Niskie ceny uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na rynku nie zapewniły opłacalności inwestycji w ograniczanie emisji gazów cieplarnianych, szczególnie wychwytywanie i magazynowanie CO<sub>2</sub> (CCS). Nie sprawdziły się prognozy, że przedsiębiorcy będą musieli ponosić bardzo wysokie koszty zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>. Podnoszono, że przyjmując średnią cenę uprawnienia do emisji CO<sub>2</sub> na poziomie 30 euro/t CO<sub>2</sub><sup>11</sup> oraz przewidywaną do zatłoczenia ilość CO<sub>2</sub> w okresie 30 lat wynoszącą 40 mln ton CO<sub>2</sub>, koszty zakupu uprawnień do emisji tej ilości dwutlenku węgla (przewidywanego do podziemnego składowania) mogą wynieść ok. 1,2 mld euro. Dodatkowo przypominano, że polityka UE zakłada, że od 2013 r. limity na emisję gazów cieplarnianych będą corocznie malały (o współczynnik liniowy 1,74%), co będzie się wiązało ze wzrostem cen uprawnień, przy jednoczesnym spadku kosztów technologii CCS w związku z upowszechnieniem się tej metody<sup>12</sup>. Panowało przekonanie, że zwiększone koszty emisji dwutlenku węgla wystarczą, by zmotywować sektor prywatny do samodzielnego rozwoju technologii<sup>13</sup>. Natomiast w rzeczywistości na początku okresu rozliczeniowego 2008–2012 ceny rynkowe uprawnień do emisji oscylowały na poziomie kilkunastu euro. W końcowej fazie tego okresu rozliczeniowego nastąpił spadek cen do poziomu kilku euro<sup>14</sup>. W końcu 2013 r. koszt uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> do atmosfery wynosiły ok. 8 euro za tonę, a od początku 2014 r. kształtowały się w granicach 4,50–7,00 euro za tonę. Niskie ceny uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na rynku nie tylko skutkowały osłabieniem zachęt do inwestowania w ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, ale również zmniejszeniem dochodów rządów państw członkowskich UE ze sprzedaży uprawnień na aukcji, co z kolei potęguje presję na finanse publiczne i ogranicza inne potencjalne źródła publicznych środków dostępnych na cele przeciwdziałania zmian klimatu<sup>15</sup>.

W celu rozwiązania problemu niskich cen uprawnień do emisji i przyspieszenia wzrostu ich podaży Komisja jeszcze przed rozpoczęciem III okresu rozliczeniowego podjęła próby zmiany tego systemu. Komisja dnia 14 listopada 2012 r. opublikowała raport na temat europejskiego rynku CO<sub>2</sub> – w konkluzjach którego zaproponowała kilka dalszych reform strukturalnych, które jej zdaniem mają służyć

<sup>11</sup> Źródło: opracowanie Ministerstwa Środowiska pt. „Wdrażanie elementów Pakietu energetyczno-klimatycznego”, Warszawa 2009 r.

<sup>12</sup> Raport przygotowany na zlecenie Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan pt. „Technologia wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla (CCS) sposobem na złagodzenie zmian klimatu”, 2009 r.

<sup>13</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27.11.2013 r. w sprawie sprawozdania z realizacji za rok 2013: rozwijanie i stosowanie technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla w Europie.

<sup>14</sup> Zob. Zmiany cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> (Giełda EEX, transakcje spot).

<sup>15</sup> Zob. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Analiza możliwości zwiększenia celu 20% redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji*, KOM(2010)265 wersja ostateczna, Bruksela, 26.05.2010.

poprawie funkcjonowania tego rynku<sup>16</sup> (m.in. dalsze zwiększenie celu redukcji emisji CO<sub>2</sub>, rozszerzenie systemu EU ETS o kolejne sektory, zmiana współczynnika redukcji bezpłatnych uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, ograniczenie możliwości stosowania jednostek pochodzących z mechanizmu czystego rozwoju (CDM) oraz mechanizmu wspólnego wdrożenia (*Joint Implementation*); zawieszenie aukcji części uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, zmniejszenie w latach 2013–2015 liczby sprzedawanych pozwoleń na CO<sub>2</sub> na unijnym rynku EU ETS, trwałe wycofanie z rynku w III okresie rozliczeniowym systemu EU ETS części uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>) – a także wszczęła (choć nieskutecznie) odpowiednią procedurę legislacyjną zmierzającą do realizacji tych postulatów.

Kolejne działania Komisji i innych instytucji UE mające na celu stworzenie niedoboru na rynku uprawnień poprzez zwiększenie limitów redukcji, propozycje zmian harmonogramu aukcji uprawnień, wprowadzenie ceny minimalnej aukcyjnej na rynku pierwotnym EU ETS podejmowane były jeszcze kilkakrotnie (w kwietniu, lipcu i we wrześniu 2013 r.). Ostatecznie 10 grudnia 2013 r. z inicjatywy Komisji Parlament Europejski zaakceptował możliwość wprowadzenia tzw. *backloading*. Dnia 16 grudnia 2013 r. Rada UE wyraziła zgodę na dokonanie powyższej zmiany w rozporządzeniu 2010/1031/WE<sup>17</sup>. Ostatecznie Komisja Europejska w dniu 25 lutego 2014 r. wydała nowelizację rozporządzenia 2010/1031/WE, na mocy którego, w jednych z pierwszych lat okresu rozliczeniowego (2014–2016) została wycofana ze sprzedaży aukcyjnej pula 900 mln uprawnień do emisji, a w ostatnich latach tego okresu, tj. 2019–2020 pula ta wróci do sprzedaży<sup>18</sup>. Zmiana ta ma na celu przeciwdziałanie niższymi niż oczekiwano cenom emisji CO<sub>2</sub>.

W ramach dalszego procesu projektowania nowej polityki klimatyczno-energetycznej UE, w dniu 22 stycznia 2014 r. Komisja Europejska opublikowała ramowe założenia do polityki klimatyczno-energetycznej UE do roku 2030. Kluczowymi elementami tej polityki ma być: reforma systemu EU ETS, a ponadto wiążący 40% cel w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych; wiążący na całym obszarze UE cel w dziedzinie produkcji energii ze źródeł odnawialnych wynoszący co najmniej 27%; nowe, ambitne cele polityki w dziedzinie efektywności energetycznej; nowy system zarządzania oraz zbiór nowych wskaźników w celu zapewnienia konkurencyjności

<sup>16</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council *The state of the European carbon market in 2012*.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.Urz. L 302/1 z dnia 18.11.2010 r.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013–2020, Dz.Urz. L 56/11 z dnia 26.02.2014 r.

i bezpiecznego systemu energetycznego<sup>19</sup>. Do komunikatu określającego ramy unijnej polityki klimatyczno-energetycznej na 2030 r. dołączono też sprawozdanie w sprawie cen energii i kosztów jej produkcji w UE, które ocenia kluczowe czynniki kształtujące te ceny i koszty i porównuje je z cenami głównych partnerów handlowych UE. Przedstawienie tych dokumentów przez Komisję otworzyło dyskusje i kolejną falę krytyki na temat dalszego kształtu unijnej polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. i unijnego rynku handlu emisjami CO<sub>2</sub> (systemu EU ETS) po 2020 r.

Wprowadzanie zmian w systemie EU ETS w trakcie realizacji jego III fazy nie wydaje się zabezpieczać prawidłowego i konkurencyjnego działania przedsiębiorstw na rynku wewnątrzunijnym, jest sprzeczne z zasadą zaufania do prawa i jego stabilności oraz długofalowego planowania rozwoju przedsiębiorstw zwłaszcza energetycznych. Szczególną cechą procesu inwestycyjnego w sektorze energetycznym jest bowiem wieloetapowość, złożoność postępowania, znaczne rozłożenie w czasie i przestrzeni (często obejmuje również tzw. inwestycje towarzyszące), a w związku z tym też konieczność poniesienia wysokich nakładów finansowych. Firmy, aby mogły podejmować decyzje inwestycyjne dotyczące budowy nowych instalacji i odbudowy obecnie funkcjonujących, muszą mieć pewność, że regulacje dotyczące handlu emisjami w Europie nie będą w zaskakujący sposób zmieniane i zaostrzane. Brak przewidywalności unijnej polityki klimatycznej, ciągłe „zaostrzanie” unijnego prawa ochrony środowiska w kontekście stagnacji społeczności międzynarodowej w zakresie określania dalszych celów redukcyjnych oraz globalnej recesji gospodarczej są czynnikami negatywnie wpływającymi na prawidłowe planowanie i wdrażanie gospodarki niskoemisyjnej w wielu państwach członkowskich UE, co wywołuje ich sprzeciw wobec prowadzonej przez UE polityki klimatycznej.

Powyższe działania Komisji i innych instytucji UE wydają się też powodować, że idea zbywalnych uprawnień do emisji nie jest już wykorzystywana do ograniczenia kosztów wypełniania zobowiązań redukcyjnych<sup>20</sup>, ale dla celów państw i przedsiębiorstw oferujących niskoemisyjne technologie<sup>21</sup>. Na pierwszy plan zaczęła się wysuwać kwestia utrzymania odpowiednio wysokich cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na rynku, zapewniająca opłacalność inwestycji w niskoemisyjne technologie. Państwa takie jak:

Wielka Brytania, Francja i Niemcy, w których przedsiębiorstwa dysponujące nowoczesnymi technologiami w zakresie odnawialnych źródeł energii, energetyki

<sup>19</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii, COM (2014) 015.

<sup>20</sup> Pierwotnym celem wprowadzenia systemu EU ETS była bowiem minimalizacja kosztów wypełniania zobowiązań UE wynikających z Protokołu z Kioto.

<sup>21</sup> Zob. J. Dyduch, *Funkcjonowanie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, [w:] J. Dyduch, *Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza*, Warszawa 2013, s. 167–168.

jądrowej i innymi mniej emisyjnymi, dążą do zwiększenia celów redukcyjnych, aby inwestycje w te technologie były opłacalne.<sup>22</sup>

Dla gospodarek innych państw członkowskich realizowanie ambitnej polityki klimatycznej przez UE wydaje się szczególnie dotkliwe<sup>23</sup>. Osiągnięcie w tej sytuacji wspólnego stanowiska odnośnie dalszego kształtu polityki klimatyczno-energetycznej oraz systemu EU ETS pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi wydaje się coraz trudniejsze, uniemożliwia też efektywne funkcjonowanie systemu EU ETS. Na pewno priorytetem dla UE (zarówno w kontekście ochrony klimatu, jak i bezpieczeństwa energetycznego) powinien być rozwój niskoemisyjnych technologii i efektywności energetycznej<sup>24</sup>. Punktem wyjścia powinien być jednak odpowiednio skoordynowany i kompleksowy system wsparcia dla państw, które takich technologii i instrumentów nie posiadają, a nie osiąganie tego celu poprzez sztuczne manipulowanie cenami uprawnień do emisji. Cena uprawnień zgodnie z założeniami dyrektywy powołującej system EU ETS miała być określona wyłącznie poprzez oddziaływanie sił rynkowych w ramach systemu EU ETS<sup>25</sup>.

### 3. Wpływ braku globalnego porozumienia na unijną politykę klimatyczną

Emisja gazów cieplarnianych przez UE stanowi ok. 10% wielkości światowej, podczas gdy niektóre państwa (Chiny, Indie) nie mają celów redukcji w ramach Protokołu z Kioto i zwiększają swoje emisje. W tej sytuacji redukcja gazów cieplarnianych w UE nie może mieć większego znaczenia w skali globalnej, natomiast przyczynia się do obniżenia konkurencyjności unijnego przemysłu i przenoszenia produkcji do państw, gdzie nie obowiązują tak surowe wymogi w zakresie polityki klimatycznej. Przedłużający się brak międzynarodowego porozumienia w sprawie ograniczania emisji CO<sub>2</sub> wpływa negatywnie też na osiągnięcie zamierzonej efektywności przez system EU ETS. Klimat i powietrze są globalnymi zasobami środowiska. Ograniczenie wielkości emisji gazów cieplarnianych w określonych sektorach gospodarki bez osłabienia konkurencyjności gospodarczej i zmniejszenie poziomu rozwoju gospodarczego państw członkowskich możliwe będzie, gdy system EU ETS jako instrument regionalny stanie się elementem działań społeczności międzynarodowej w zakresie ochrony klimatu, jego znaczenie przy braku działań międzynarodowych

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 129.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Wg raportu Międzynarodowej Agencji Energetycznej Energy Efficiency Market Report 2013 pt. „Market Trends and Medium-Term Prospects”, poświęconemu efektywności energetycznej, z października 2013 – oszczędność energii jest traktowana jako największe źródło energii – jako pierwsze paliwo na świecie.

<sup>25</sup> Zob. M. Micińska, *Ochrona klimatu a nadrzędne reguły prawa w świetle orzecznictwa sądu Unii Europejskiej*, [w:] *Porządek prawno-społeczny a problem współczesnego świata*, (red.) S. Dąbrowski, M. Czakowski, Bydgoszcz 2011, s. 195.



w zwalczaniu zjawiska globalnego wydaje się marginalne. „Przy braku podobnych instrumentów w innych regionach świata taki unijny instrument jest skazany na porażkę w zakresie globalnego efektu”<sup>26</sup>.

Międzynarodowe porozumienie w sprawie dalszych kierunków rozwoju światowej polityki klimatycznej, w tym przede wszystkim ustalenia wiążących redukcji gazów cieplarnianych po (pierwotnie planowanym) wygaśnięciu w 2012 r. Protokołu z Kioto nie zostało osiągnięte podczas kolejnych szczytów klimatycznych: w grudniu 2009 r. w Kopenhadze oraz w grudniu 2010 r. w Cancun, tak samo podczas Sesji Konferencji Stron odbywającej się w Durbanie w Południowej Afryce w dniach od 28 listopada do 9 grudnia 2011 r. (już ostatniej przed planowanym wygaśnięciem Protokołu z Kioto)<sup>27</sup>. Podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Rio de Janeiro, która odbyła się w dniach 22-23 czerwca 2012 r., przedłużono jedynie obowiązywanie Protokołu Kioto do 2020 r. (bez podniesienia progów redukcji emisji gazów cieplarnianych, w tekście dokumentu końcowego Konferencji nie znalazły się żadne konkretne zobowiązania do działania na rzecz ochrony klimatu<sup>28</sup>). Podobnie ostatni szczyt klimatyczny, który odbył się w Warszawie w dniach 11-23 listopada 2013 r., a którego celem było wypracowanie fundamentów pod nowe porozumienie klimatyczne, które ma zacząć obowiązywać w 2020 r. nie przyniósł przełomu w niekorzystnym trendzie międzynarodowych negocjacji klimatycznych<sup>29</sup>. W porozumieniu kończącym konferencję brak jest bowiem zobowiązań redukcyjnych w zakresie emisji gazów cieplarnianych, a państwa będą musiały do 2015 r. jedynie przedstawić swój wkład w globalną politykę klimatyczną. Nastąpiła zmiana w ostatecznej wersji dokumentu końcowego słowa *commitments* (zobowiązania) na *contributions* (wkłady), które jest zdecydowanie bardziej miękkie i odnosi się jedynie do ogólnych działań danego kraju podejmowanych w imię redukcji emisji. Jeżeli ten trend utrzyma się również podczas kolejnego szczytu klimatycznego, który odbędzie się w 2014 r. w Limie (w Peru), w 2015 r. porozumienie globalne w zakresie redukcji emisji nie zostanie podpisane, a nowe zobowiązania redukcyjne nie wejdą w życie od 2020 r.

#### 4. Podsumowanie

Ochrona środowiska jest typowym przykładem obszaru dotkniętego procesem globalizacji. Aby sprostać wyzwaniom środowiskowym przybierającym wielokrotnie zasięg globalny konieczne jest podejmowanie szeroko zakrojonej efektywnej

<sup>26</sup> L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2012, s. 29.

<sup>27</sup> Źródło: <http://www.unic.un.org.pl/klimat/>

<sup>28</sup> Zob. pkt 190 dokument końcowy Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, Rio+20, „Przyszłość, jakiej chcemy”, Rio de Janeiro, Brazylia 20-22 czerwca 2012 r., Dok. A-CONF.216-L.

<sup>29</sup> Źródło: <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/104.pdf> [dostęp: 30.05.2014].

współpracy w skali międzynarodowej przez bardzo różne podmioty. „Nie można żyć w ekologicznie czystej Europie, jeśli równoległe nie będzie chronione środowisko w skali całego globu”<sup>30</sup>.

Chociaż UE odgrywa przodującą rolę w obszarze ochrony klimatu i powietrza, przede wszystkim ze względu na wypracowaną wspólną i zintegrowaną unijną strategię w sprawie ochrony klimatu, a także ciągle wskazywanie potrzeby i inicjowanie działań w tym zakresie na szczeblu międzynarodowym, globalny charakter klimatu i powietrza powodują, że aktywność UE w zakresie ochrony klimatu w wymiarze globalnym przynosi niewielkie efekty. Samotne ograniczanie emisji w Europie nie ma żadnego znaczenia dla emisji globalnych. Według opublikowanego dnia 31 marca 2014 r. Piątego raportu Międzyrządowego Zespołu do spraw zmian klimatu (IPPC) zatytułowanego „Zmiany klimatu 2014: skutki, adaptacja i zagrożenie” („Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability”), skala zmian klimatycznych jest tak duża, że dotyka wszystkie kraje, skutki tych zmian w kolejnych latach będą coraz bardziej odczuwalne w każdym regionie świata<sup>31</sup>. Znaczne zwiększenie przez UE celów redukcyjnych nie przyniesie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w skali globalnej, jeżeli nie będą mu towarzyszyły odpowiednie działania podejmowane na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych, może zaś niekorzystnie wpłynąć na rozwój gospodarczy niektórych państw członkowskich UE. Istnieje zatem potrzeba większej koncentracji na międzynarodowym wymiarze ochrony środowiska, umiędzynarodowienia unijnej polityki wobec środowiska (w tym klimatu i powietrza). Ambitna polityka klimatyczna UE oddziałuje natomiast niekorzystnie na gospodarkę wielu państw członkowskich UE, co bywa szczególnie dotkliwe w okresach kryzysów gospodarczych, a przez to staje się jedną z „najbardziej kontrowersyjnych” polityk UE i prowadzi do sporów pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi, co nie sprzyja procesowi ścisłej integracji i dobrej współpracy. Konieczną przesłanką do zwiększenia wysiłków w ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych na poziomie unijnym i faktycznej efektywności unijnej polityki klimatycznej jest zawarcie globalnego, prawnie wiążącego porozumienia w zakresie ochrony klimatu, z uczestnictwem wszystkich państw rozwiniętych i przynajmniej kluczowych krajów rozwijających się.

<sup>30</sup> Zob. G. Grabowska, *Unia Europejska wobec Szczytu Rio+20*, [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, (red.) Z. Galicki, A. Gubrymowicz, Warszawa 2013, s. 124.

<sup>31</sup> Źródło: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/> [dostęp: 30.05.2014].



JAN SZUMA

## **Z problematyki udzielania zezwoleń na zbieranie i na przetwarzanie odpadów w świetle ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach**

### **1. Wprowadzenie**

W okresie od stycznia 2012 r. do końca czerwca 2013 r. trwały przygotowania do tzw. „rewolucji odpadowej”, a więc wprowadzenia zmian następujących w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897). Ustawa ta przewidywała przeniesienie na gminy obowiązku zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Jak zapowiadano w jej projekcie ustawa miała za zadanie przeprowadzenie zmian w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi mających na celu m.in. uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”; zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów; zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów; całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych; prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania przez podział województw na regiony gospodarki odpadami,

w ramach których prowadzone będą wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi<sup>1</sup>.

W cieniu powyższych zmian przygotowywano nową ustawę o odpadach, która została uchwalona z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21 – zwana dalej: u.o. z 2012 r.) i weszła w życie w dniu 23 stycznia 2013 r. Zmiany dokonane tą ustawą nie wzbudziły aż tak dużego zainteresowania opinii publicznej, jak zmiany wprowadzone wskazaną wcześniej ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. Tymczasem należy uświadomić sobie, że najistotniejsze z wyzwań, które określono jako przyczyny „rewolucji odpadowej”, dotyczą nie tylko organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, ale także gospodarowania odpadami w ogóle. Zmiany systemowe w szeroko rozumianym „prawie odpadowym” mają na celu zapewnienie wyższych standardów w gospodarce odpadami, zwłaszcza w zakresie zwiększenia odsetka odpadów selektywnie zbieranych, zapewnienia ich recyklingu i zmniejszenia masy odpadów kierowanych na składowiska. Stawienie czoła tym zadaniom i zapewnienie wysokich standardów gospodarowania odpadami będzie jednak możliwe tylko wtedy, gdy rozwijana będzie profesjonalna oraz bezpieczna infrastruktura techniczna pozwalająca należycie zagospodarować wszelkie strumienie odpadów. Warunki budowy tej infrastruktury i działalności podmiotów gospodarujących odpadami określa właśnie nowa ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dodać też trzeba, że obowiązująca ustawa o odpadach implementowała do polskiego systemu prawnego zasady wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., s. 3, zwaną dalej: dyrektywą ramową 2008/98), a więc tej samej, która była motorem zmian w zakresie organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Celem niniejszego opracowania jest zidentyfikowanie i analiza wybranych problemów prawnych związanych z udzielaniem zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Zezwolenia te zostały wybrane nieprzypadkowo – stanowią one bowiem podstawowe instrumenty reglamentacji działalności przedsiębiorców koncentrujących swą aktywność na procesach gospodarowania odpadami. Przepisy określające tryb i warunki uzyskiwania uprawnień do zbierania i przetwarzania odpadów zaliczają do regulacji objętych rygiorem ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm. – zwaną dalej: s.d.g.) (zob. art. 75 ust. 1 pkt 12 s.d.g.). Dotyczą one przedsiębiorców tak polskich jak i pochodzących z krajów członkowskich UE, a to z kolei powoduje, że powinny one spełniać wysokie, zharmonizowane standardy wynikające z dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 36 – dalej powoływana jako: dyrektywa usługowa 2006/123).

<sup>1</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3670, źródło: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

W zakresie zezwoleń na zbieranie i na przetwarzanie odpadów regulacje prawne – w stosunku do stanu prawnego określonego ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm. – zwaną dalej: u.o. z 2001 r.) – zmieniły się nieznacznie. Wprowadzone modyfikacje nie usunęły niestety mankamentów dotychczasowych przepisów; co więcej – na ich tle rodzą się nowe wątpliwości.

Problematyka związana z udzielaniem przedsiębiorcom zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów nie należy do zagadnień często podejmowanych w doktrynie. Bardziej wnikliwe rozważania dotyczące zbierania i przetwarzania odpadów (w ustawie z 2001 r. określanego jako odzysk i unieszkodliwianie) zawarte zostały w komentarzach do u.o. z 2001 r.<sup>2</sup> oraz u.o. z 2012 r.<sup>3</sup> oraz w artykułach<sup>4</sup>. Wiele zagadnień w powyższym zakresie podjętych zostało natomiast w orzecznictwie sądowoadministracyjnym<sup>5</sup>, jednakże nie jest ono aż tak rozbudowane, aby można było zidentyfikować określone, dominujące linie orzecznicze.

Mając na uwadze powyższe uważam, że problematyce udzielania zezwoleń na zbieranie i na przetwarzanie odpadów warto poświęcić więcej uwagi. Choć z pozoru przepisy dotyczące zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów zawarte w Rozdziale 1 Działu IV u.o. z 2012 r. wydają się jasne, to ich wnikliwsza analiza i stosowanie odkrywa wiele poważnych wątpliwości. W rozważanym zakresie nadal postawić można wiele pytań, na które ani w orzecznictwie, ani w doktrynie nie udzielono definitywnej odpowiedzi. Próba odpowiedzi na nie prowadzić może do refleksji nie tylko nad jakością ustawy, a nawet pozwala wyprowadzić wnioski o potrzebie wprowadzenia do niej pewnych korekt.

Rozdział 1 Działu IV u.o. z 2012 r. otwierają przepisy wspólne dla zezwoleń na zbieranie i na przetwarzanie odpadów (art. 41 u.o. z 2012 r.), natomiast w większości dalszych przepisów wymogi ich uzyskania określono odrębnie (zob. zwłaszcza art. 42-43 u.o. z 2012 r.).

Zgodnie z art. 41 ust. 1 u.o. z 2012 r. „prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia”, przy czym w art. 41 ust. 5 u.o. z 2012 r. dodano, że:

<sup>2</sup> W. Radecki, *Ustawa o odpadach, Komentarz*, Warszawa 2008; J. Jerzmański (red.), M. Bar, M. Bojarski, M. Duczmał, M. Górski, *Ustawa o odpadach, Komentarz*, Wrocław 2002.

<sup>3</sup> B. Rakoczy (red.), K. Karpus, *Ustawa o odpadach, Komentarz*, Warszawa 2013; A. Pacek-Łopalewska, *Ustawa o odpadach*, Wrocław 2013.

<sup>4</sup> K. Szuma, *Z problematyki zbierania i magazynowania odpadów*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, s. 9; idem, *Zbieranie, magazynowanie i składowanie odpadów według ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 2, s. 59; M. Kubicz, *Transport odpadów*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 24; W. Radecki, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 listopada 1999 r. – II SA/Ka 332/98*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 1 s. 38.

<sup>5</sup> Zob. zwłaszcza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 września 2013 r., III SA/Kr 1827/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 stycznia 2013 r., IV SA/Łd 1065/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 lutego 2011 r., II SA/Gl 652/10, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2013 r., II OSK 500/11 – wszystkie wymienione orzeczenia publ. w CBOSA.

działalność wymagająca uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów może być, na wniosek posiadacza odpadów, objęta jednym zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów,

a w takim przypadku „do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów (art. 41 ust. 8 u.o. z 2012 r.). To ostatnie jest nowym rozwiązaniem w stosunku do przepisów u.o. z 2001 r.

W kolejnych przepisach (art. 41 ust. 2-4 i ust. 6 u.o. z 2012 r.) określono właściwość organów. „Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów” (ust. 2).

Organem właściwym jest: 1) marszałek województwa: a) dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy 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, b) dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczonych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg, c) dla regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 41 ust. 3 pkt 1 a-c u.o. z 2012 r.).

W pozostałych przypadkach zezwolenia wydaje starosta (art. 41 ust. 3 pkt 2 u.o. z 2012 r.).

W przypadku prowadzenia w tym samym miejscu przedsięwzięć, o których mowa w ust. 3, organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów jest marszałek województwa (art. 41 ust. 6 u.o. z 2012 r.).

Z kolei „organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów na terenach zamkniętych jest regionalny dyrektor ochrony środowiska” (art. 41 ust. 4 u.o. z 2012 r.).

Wreszcie art. 41 ust. 10 u.o. z 2012 r. stanowi, że do zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie stosuje się art. 11 ust. 9 u.s.g.

W art. 42 u.o. z 2012 r. określone zostały szczegółowe wymagania dotyczące wniosków o zezwolenie na zbieranie odpadów (art. 42 ust. 1 pkt 1-10 u.o. z 2012 r.) oraz odpowiednio wniosków o zezwolenie na przetwarzanie odpadów (art. 42 ust. 1 pkt 1-14 u.o. z 2012 r.). W przypadku obu wniosków przedsiębiorcy mogą być obowiązani spełnić dodatkowe wymagania. W myśl art. 42 ust. 3 u.o. z 2012 r. w przypadku, gdy określenie rodzajów odpadów jest niewystarczające do ustalenia zagrożeń, jakie te odpady mogą powodować dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, właściwy organ może wezwać wnioskodawcę do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów. Art. 42 ust. 4 u.o. z 2012 r. stanowi natomiast, że do wniosków:

dołącza się decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ustawy 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, o ile jest wymagana.

W art. 43 u.o. z 2012 r. określono szczegółową treść zezwoleń.

W art. 46 ust. 1 pkt 1-3 u.o. z 2012 r. wymieniono przesłanki odmowy wydania zezwolenia na zbieranie lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Odmowa następuje, gdy:

(...) zamierzony sposób gospodarowania odpadami: 1) mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska; 2) jest niezgodny z planami gospodarki odpadami; 3) jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego.

Dodać w tym miejscu także trzeba, że pewne wymagania dotyczące zbierania i przetwarzania odpadów znalazły się poza ustawą o odpadach. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy 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. z 2013 r., poz. 1335 ze zm. – dalej: u.u.i.ś.) wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem:

(...) zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów wydawanego na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, przy czym w art. 72 ust. 2a u.u.i.ś. zastrzeżono, że „wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem zezwoleń, o którym mowa w ust. 1 pkt 21, nie stosuje się w przypadku, gdy zezwolenie dotyczy odzysku polegającego na przygotowaniu do ponownego użycia.

## **2. Charakter prawny zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów**

Analizując treść przywołanych wyżej regulacji w pierwszej kolejności pojawia się wątpliwość odnośnie charakteru zezwoleń na zbieranie i na przetwarzanie odpadów. Ich nazwa zdaje się sugerować, że są to zezwolenia gospodarcze, do których stosuje się ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Jednakże nie może ująć z pola widzenia, że wydanie takich zezwoleń powiązane z koniecznością uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 72 ust. 1 pkt 21 u.u.i.ś.). Tymczasem zgodnie z art. 71 ust. 1 u.u.i.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, to decyzja „określająca środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia”. Można zatem wyprowadzić wniosek, że ustawodawca nadaje zezwoleniom na zbieranie i przetwarzanie odpadów elementy zezwoleń inwestycyjnych. Do podobnych konkluzji prowadzi analiza art. 41 u.o. z 2012 r. dokonana z perspektywy historycznej. Odpowiadająca temu przepisowi regulacja znajdowała się uprzednio w art. 28 ust. 1 i 2 u.o. z 2001 r. Na datę uchylecia tej ustawy przepisy te brzmiały podobnie jak obecnie:



1. Prowadzenie zbierania odpadów oraz transport odpadów wymaga uzyskania zezwolenia, z zastrzeżeniem art. 31 ust. 1, art. 32 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1a i 4., 2. Zezwolenie na zbieranie lub transport odpadów wydaje, w drodze decyzji, właściwy organ (...).

Jednakże przed nowelizacją tego przepisu dokonaną ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 28, poz. 145) art. 28 ust. 2 u.o. 2001 r. stanowił „Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów wydaje starosta”. Ustawodawca zatem umyślnie zrezygnował ze zwrotu „prowadzenie działalności w zakresie” określając zezwolenia odpadowe zezwoleniami „na” określoną aktywność (np. zbieranie).

Z przedstawionych wyżej względów charakter zezwoleń na zbieranie i na przetwarzanie odpadów jawi się jako niejasny. Tymczasem kwestia ta ma fundamentalne wręcz znaczenie dla wykładni obecnych przepisów o tych zezwoleniach, w tym dla wymogów stawianych przedsiębiorcom.

Przyjęcie założenia, że decyzje w sprawie zbierania i przetwarzania odpadów są zezwoleniami „inwestycyjnymi”, a więc zezwoleniami poprzedzającymi nie tyle określoną działalność, co poprzedzającymi określone przedsięwzięcie inwestycyjne (np. organizację infrastruktury dla punktu zbierania odpadów) oznaczałoby, że przedsiębiorca wnoszący o wydanie owych zezwoleń nie musiałby w dacie złożenia wniosku spełniać pełnych wymagań do jej podjęcia (posiadać niezbędnej infrastruktury). Wykładnię art. 28 u.o. z 2001 r. (który, jak wskazano, odpowiada art. 41 obecnej ustawy) opartą na takim właśnie założeniu zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 17 września 2013 r., III SA/Kr 1827/12 (CBOSA). Sąd ten stwierdził, że:

na dzień złożenia wniosku skarżący jako przedsiębiorca nie musiał spełniać wszystkich wymagań określonych w obowiązujących przepisach, gdyż wniosek ten dotyczy jego zamierzonej działalności. Redakcja druku, na którym składany jest wniosek jednoznacznie wskazuje, że chodzi o odpady „przewidziane do zbierania” oraz o „przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania odpadów”. Na etapie składania wniosku skarżący jako przedsiębiorca nie musi angażować środki finansowe na przygotowanie techniczne i organizacyjne miejsca, w którym zamierza prowadzić działalność w zakresie zbierania odpadów i ryzykować ewentualną utratą tych środków, bez gwarancji, że uzyska zezwolenie na ten rodzaj działalności.

Jeżeli natomiast przyjmie się stanowisko, że zezwolenia, o których mowa w art. 41 i n. u.o. z 2012 r., są typowymi zezwoleniami gospodarczymi, to od przedsiębiorcy należałoby oczekiwać spełnienia wszelkich wymagań do ich uzyskania już w dacie złożenia wniosku, w tym zakupienia, wybudowania i przygotowania niezbędnej infrastruktury. Za taką wykładnią przemawia art. 42 ust. 1 pkt 6 u.o. z 2012 r., stanowiący, iż wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać:

przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania odpadów, ze szczególnym uwzględ-

nieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników oraz liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska.

Przepisowi temu odpowiada art. 42 ust. 2 pkt 7 u.o. z 2012 r. odnoszący się do zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

Sądzę, że wątpliwości co do charakteru zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów należy rozstrzygnąć odwołując się do dyrektyw wykładni funkcjonalnej. Należy mieć na względzie, że działalność związana z gospodarką odpadami ma szczególny charakter. Jest to oczywiście rodzaj aktywności gospodarczej, niemniej jednak aktywności ściśle związanej z określonym przedsięwzięciem na określonej nieruchomości. Wydaje się zatem, że trafnie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku III SA/Kr 1827/12 przyjmując, że na datę złożenia wniosku przedsiębiorca nie musi spełniać wszystkich wymagań określonych w obowiązujących przepisach. Będzie je musiał oczywiście spełnić w dacie rozpoczęcia działalności.

### **3. Zakres weryfikacji wniosku o zezwolenie na zbieranie (przetwarzanie odpadów)**

Kolejnym zagadnieniem, które ujawnia się w toku analizy art. 41 i n. u.o. z 2012 r. jest zagadnienie zakresu dopuszczalnej kontroli dokonywanej przez organ rozpatrujący wniosek przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 16 u.o. z 2012 r.

Gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności gospodarka odpadami nie może:

- 1) powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;
- 2) powodować uciążliwości przez hałas lub zapach;
- 3) wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym.

Przepis ten ma wprost zastosowanie do działalności obejmującej zbieranie i przetwarzanie odpadów, gdyż mieszczą się one w pojęciu gospodarowania (art. 3 pkt 3 w zw. z pkt 2 u.o. z 2012 r.).

Przesłanki określone w art. 16 u.o. z 2012 r. zdają się nie przystawać do reszty ustawy. Są one wierną kopią dyrektywy ramowej 2008/98, która w art. 13 stanowi, że

Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, w szczególności: a) bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt; b) bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy; oraz c) bez niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu.

Skopiowanie wymienionej normy z dyrektywy adresowanej do państw członkowskich (i nakazującej tym państwom „stosowanie niezbędnych środków” w celu zapewnienia odpowiednich standardów gospodarowania odpadami) bezpośrednio do

ustawy należy uznać za zabieg legislacyjny „na skróty”, który nie tylko nie pomaga, ale przeciwnie – wprowadza dodatkowe utrudnienie w procesie wykładni ustawy. W ten sposób ogólne nakazy skierowane do państw członkowskich stały się nakazami skierowanymi do adresatów ustawy, w tym przedsiębiorców, przy czym nakazami pozbawionymi odpowiedniego instrumentarium pozwalającego je stosować w warunkach krajowych.

Analizując dalsze przepisy u.o. z 2012 r. dotyczące zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów nie można nie zauważyć, że ustawodawca ogólną zasadę z art. 16 u.o. z 2012 r. przekształca w warunek odmowy wydania zezwoleń. Jak już wskazano, w art. 46 ust. 1 pkt 1-3 u.o. z 2012 r. zawarto przesłanki odmowy wydania zezwoleń wymienionych w art. 41. Odmowa może być wydana w sytuacji, gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami „mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska”. Art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o. z 2012 r. niewątpliwie nawiązuje zatem do art. 16 u.o. z 2012 r., a skoro tak, to oznacza, że wydanie zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów uzależnione jest od daleko idącego uznania organu administracji. Pojawiają się więc zasadne pytania, jakimi kryteriami powinien się kierować organ ustalając, czy zbieranie lub przetwarzanie odpadów prowadzone jest w sposób „zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska”, kiedy powoduje ono „zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt”, powoduje „uciążliwości” przez hałas lub zapach, czy wreszcie „wywołuje niekorzystne skutki dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym”. Pytania te są tym trudniejsze, że zwroty skopiowane z dyrektywy ramowej 2008/98 trudno zastosować w polskim porządku prawnym („powoduje uciążliwości przez hałas lub zapach”, „wywołuje niekorzystne skutki”).

Brak precyzji w sformułowaniu przesłanek odmowy wydania zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów został dostrzeżony w doktrynie. K. Karpus wskazuje, że przesłanka z art. 46 ust. 1 pkt 1 powinna być oceniana w świetle art. 16, w którym znajduje się przykładowe wyliczenie takich zagrożeń. Autorka przyznaje, że *prima facie* „należałoby więc przyjąć, że każdy stopień takiego stwierdzonego ryzyka spełnia wymogi przesłanki z art. 46 ust. 1 pkt 1”. Jednakże jej zdaniem:

taka literalna wykładnia jest nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W świetle zasady proporcjonalności należy przyjąć próg minimalny dla odmowy wydania zezwolenia na tej podstawie, a więc to, że stopień prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia musi być większy niż znikomy (tzn. „bardzo mały pod względem nasilenia, liczby, rozmiarów lub znaczenia” – Uniwersalny słownik języka polskiego). Brak też w tym przepisie kwantyfikatorów wielkości zagrożenia bezpieczeństwa człowieka i środowiska, takich jak „znaczne” czy „istotne”, stąd też należy przyjąć, że ryzyko wystąpienia „każdego” zagrożenia będzie spełniało wymóg tej przesłanki. Jednakże, nawiązując i w tym zakresie do zasady proporcjonalności, należy uznać, że odmowa wydania zezwolenia na tej podstawie może nastąpić, o ile skala zagrożenia jest większa niż znikoma.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> K. Karpus, [w:] *Ustawa*, B. Rakoczy (red.), K. Karpus, s. 169.

Problem stosowania ogólnej przesłanki dotyczącej „ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska” podjęty został również w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Trafnie wskazuje się, że organy rozpatrujące wydanie o zezwolenia na zbieranie odpadów nie są uprawnione do dokonania ocen legalności działań podejmowanych przez wnioskodawcę, poza oceną spełnienia wymogów przewidzianych w ustawie o odpadach (zob. powołany już wyżej wyrok III SA/Kr 1827/12). Nie można bowiem przyjmować, że spektrum kontroli organu administracji jest w tym względzie nieskończenie szerokie i obejmuje zagadnienia należące do właściwości innych organów, np. architektoniczno-budowlanych. Za takim podejściem przemawia także kierunek zmian w ustawodawstwie. Obecnie nie obowiązuje już (uchylony 12 marca 2010 r.) warunek zawarty w art. 28 ust. 10 u.o. z 2001 r., stanowiący, że:

Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów wydaje się po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu lub po zakończeniu postępowania w sprawie zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, jeżeli są wymagane.

Na temat stosowania ogólnych przesłanek dotyczących gospodarowania odpadami w sprawach zezwoleń odpadowych wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 23 lutego 2011 r., II SA/Gl 652/10 (CBOSA). Sąd ten, odnosząc się do art. 29 ust. 1 pkt 2 u.o. z 2001 r. (obecnie art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o. z 2012 r.) stwierdził, że:

jakkolwiek przepis ten ma charakter zbliżony do uznaniowego, to jednak obowiązkiem organu jest wykazanie, że zamierzona działalność może stanowić zagrożenie. Nie może przy tym organ poprzestać na wymaganiach, których spełnienie nie wynika z konkretnych przepisów prawa.

Wydaje się, że podobne rozumowanie legło też u podstaw wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2013 r., II OSK 500/12 (CBOSA). Przedmiotem kontroli w sprawie zakończonej tym wyrokiem była decyzja o odmowie wydania zezwolenia z powołaniem na art. 29 ust. 1 pkt 1 u.o. z 2001 r. i przepisy techniczne dotyczące odprowadzania ścieków przemysłowych z powierzchni przeznaczonej do magazynowania odpadów. Całokształt rozważań zawartych w uzasadnieniu orzeczenia II OSK 500/12 prowadzi do wniosku, że stosowanie ogólnych przesłanek odmowy wydania zezwoleń jest dopuszczalne, jeżeli można zidentyfikować naruszenie wyraźnie sprecyzowanej normy prawnej.

Mając na uwadze powyższe rozważania stwierdzić należy, że stosowanie przesłanki odmownej z art. 46 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 u.o. z 2012 r. powinno następować zawsze z powołaniem się na konkretne przepisy prawa – tak jak to wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku II SA/Gl 652/10. Nie do zaakceptowania bowiem byłaby sytuacja, w której organ mógłby władczo odmówić przedsiębiorcy uprawnienia powołując się na obawę („mógłby powodować”) co do istnienia „zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska”, nie uzasadniając

przyczyn tej obawy względami wynikającymi z obowiązujących przepisów. Kierunek wykładni przedstawiony w wyroku II SA/GI 652/10 jest jedynym kierunkiem, który wykluczy arbitralność działania organów administracji publicznej i który pozwoli uniknąć kolizji z dyrektywą usługową 2006/123. W tym miejscu przypomnieć bowiem trzeba, że sprawy określone w art. 41 i n. u.o. z 2012 r. zaliczają się do spraw dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, a zatem powinny być prowadzone w sposób zapewniający przejrzystość działania administracji publicznej. W motywie 43 dyrektywy 2006/123 stwierdzono, że jedną z podstawowych trudności, napotykanych w szczególności przez MŚP, przy podejmowaniu i prowadzeniu działalności usługowej jest złożoność, długotrwałość i niepewność prawna procedur administracyjnych. Wskazano, że należy przedsięwziąć środki eliminujące niekorzystne zjawiska, w tym m.in. arbitralne podejmowanie decyzji przez właściwe organy. Zdaniem prawodawcy unijnego takie praktyki mają szczególnie zniechęcający wpływ na usługodawców pragnących rozwijać swoją działalność w innych państwach członkowskich i wymagają skoordynowanej modernizacji w ramach rozszerzonego rynku wewnętrznego dwudziestu pięciu państw członkowskich. Zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/123

(...) procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń są przejrzyste, podawane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i gwarantują wnioskodawcom, że ich wnioski będą rozpatrzone w sposób obiektywny i bezstronny.

Wreszcie w myśl art. 13 ust. 2 dyrektywy:

Procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń nie mają charakteru zniechęcającego usługodawców do prowadzenia działalności, nie są nadmiernie skomplikowane ani nie opóźniają świadczenia usług (...).

Uzupełniając powyższe wskazać też trzeba, że przepisy dotyczące zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów są zbyt mało precyzyjne także w innym zakresie. Jak już wyżej wskazano przedsiębiorca składający wniosek musi przedstawić „możliwości techniczne i organizacyjne pozwalające należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania (przetwarzania) odpadów” (art. 42 ust. 1 pkt 6, art. 42 ust. 2 pkt 7 u.o. z 2012 r.). Co więcej, w myśl art. 42 ust. 3 u.o. z 2012 r. „w przypadku gdy określenie rodzajów odpadów jest niewystarczające do ustalenia zagrożeń, jakie te odpady mogą powodować dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska” może być on wezwany do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów. Te dwa wymienione warunki również mogą stanowić podstawę do arbitralnych działań organów. Nie jest bowiem jasne, jakie możliwości techniczne i organizacyjne pozwalają należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania (przetwarzania) odpadów, względnie kiedy „określenie rodzajów odpadów jest niewystarczające do ustalenia zagrożeń, jakie te odpady mogą powodować dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska”.

Należy więc przyjąć, że w art. 41 ust. 1 pkt 6 i art. 42 ust. 2 pkt 7 u.o. z 2012 r. chodzi tylko o takie możliwości techniczne i organizacyjne, których zapewnienie jest

wymagane konkretnymi przepisami prawa. Natomiast podanie składu chemicznego i właściwości odpadów dotyczy tylko tych przypadków, gdy organ nie może – nie znając ich składu i właściwości – określić czy dane odpady są odpadami „zwykłymi” czy niebezpiecznymi ze względu na posiadane przez nie właściwości określone w załączniku nr 3 albo występowanie składników określonych w załączniku 4 do u.o. z 2012 r. (a w konsekwencji czy z tego powodu powodują zagrożenie dla zdrowia ludzi oraz dla środowiska).

#### **4. Właściwość marszałka województwa w przypadku wniosku o udzielenie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów**

Kolejnym mankamentem regulacji zawartej w art. 41 u.o. z 2012 r. jest niejasny sposób określenia właściwości organów. Art. 41 ust. 3 pkt 1 i 2 u.o. z 2012 r. dokonuje podziału właściwości rzeczowej pomiędzy marszałka województwa i starostę. Marszałek województwa jest właściwy m.in. dla przedsięwzięć mogących zawsze oddziaływać na środowisko oraz dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi, polegającym na wypełnieniu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów nie jest mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg, a także dla regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W pozostałych przypadkach organem właściwym jest starosta (art. 41 ust. 3 pkt 2 u.o. z 2012 r.).

Ustawodawca enumeratywnie wymienił przypadki, kiedy marszałek województwa będzie właściwy do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów i na ich przetwarzanie. Art. 41 ust. 6 u.o. z 2012 r. wskazuje natomiast, że marszałek województwa jest organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów w przypadku prowadzenia w tym samym miejscu przedsięwzięć, o których mowa w art. 41 ust. 3 u.o. z 2012 r. *Prima facie* wydaje się zatem, że zgodnie z art. 41 ust. 5 i ust. 6 u.o. z 2012 r. marszałek wydaje decyzję o charakterze łącznym tylko wówczas, gdy zezwolenie miałoby objąć dwa różne typy przedsięwzięć, czyli znajdujące się we właściwości starosty (np. zbieranie) i we właściwości marszałka (np. przetwarzanie).

Przepisy te są inaczej interpretowane przez Naczelny Sąd Administracyjny. W postanowieniu z dnia 13 sierpnia 2013 r., I OW 44/13 (CBOSA) Sąd ten podkreślił, że art. 41 ust. 6 u.o. z 2012 r. wskazuje, że w przypadku prowadzenia w tym samym miejscu przedsięwzięć, o których mowa w art. 41 ust. 3 (tj. przedsięwzięć, dla których organem właściwym jest i marszałek i starosta) „organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów jest marszałek województwa. Zatem z woli ustawodawcy zasada *locus regit actum* (miejsce rządzi czynnością prawną), stanowiąc materialną przesłankę relevantną, decyduje o właściwości miejscowej i rzeczowej marszałka województwa do wydania jednego zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Następuje to niezależnie od kwalifikacji przedsięwzięcia, dokonywanego zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia

9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397), czyli bez względu na to, czy przedsięwzięcie (np. przetwarzanie) zaliczane by było do przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko, dla którego organem właściwym będzie marszałek województwa. Należy zauważyć, że sytuacja, w której można zastosować art. 41 ust. 6 ustawy o odpadach dotyczy jedynie posiadacza odpadów, który składając wniosek skorzystał z rozwiązania zawartego w art. 41 ust. 5 ustawy o odpadach, tj. kiedy działalność wymagająca uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów i na przetwarzanie odpadów prowadzona jest w tym samym miejscu i może zostać na wniosek strony objęta jednym zezwoleniem. To od wnioskodawcy zależy, jaką formę nada swojemu wnioskowi, tj. czy wystąpi z jednym wnioskiem obejmującym zbieranie i przetwarzanie odpadów, czy z dwoma, osobnymi wnioskami w różnych sprawach”.

Postanowienie I OW 44/13 świadczy o niejasnym sformułowaniu art. 41 ust. 3 i 5 u.o. z 2012 r. Analiza zakresu kompetencji marszałka województwa wskazuje, że według zamysłu ustawodawcy właściwością rzeczową tego organu miały być objęte tylko sprawy szczególnej wagi, takie jak wymienione w art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. a-c u.o. z 2012 r., względnie inne sprawy, jeżeli były rozpatrywane łącznie na zasadzie określonej w art. 41 ust. 5 u.o. z 2012 r. Niefortunne brzmienie tego ostatniego przepisu powoduje jednak, że we właściwości rzeczowej marszałka województwa znalazły się wszelkie sprawy, w których następuje łączne rozpoznanie wniosku o zbieranie i przetwarzanie odpadów – co jak się wydaje – nie jest stanem pożądanym.

## 5. Wnioski

W niniejszym opracowaniu przedstawione zostały węzłowe zagadnienia związane z problematyką udzielania zezwoleń na zbieranie i na przetwarzanie odpadów w świetle ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Zezwolenia te odgrywają bardzo istotną rolę w zakresie reglamentacji działalności przedsiębiorców zajmujących się gospodarowaniem odpadami. Przedstawione rozważania zawierają analizę uwarunkowań prawnych udzielania tych zezwoleń, która ujawnia mankamenty obowiązującej regulacji. Dostrzeżone wątpliwości dotyczą także zagadnień podstawowych, takich jak kwestia niejasnego charakteru prawnego zezwoleń na zbieranie i na przetwarzanie odpadów oraz związanych z tym skutków w zakresie wymagań stawianych przedsiębiorcom. W opracowaniu wskazano także na wady regulacji dotyczące nieprecyzyjnego określenia przesłanek wydania decyzji odmownych, w efekcie których mogą zapadać arbitralne rozstrzygnięcia. Przedstawiono przy tym poglądy doktryny i orzecznictwa oraz zaproponowano sposób wykładni ustawy, który pozostawałby w zgodności z założeniami ustawy, a jednocześnie, który nie naruszałby dyrektywy usługowej 2006/123.

Wreszcie w opracowaniu zasygnalizowana została kwestia niejasnego określenia właściwości rzeczowej marszałka województwa w przypadku decyzji łącznej (obejmującej zbieranie i przetwarzanie odpadów).

KAROLINA SZUMA

## **Prawne uwarunkowania ochrony krajobrazu w planowaniu przestrzennym**

W ostatnich latach można zaobserwować coraz większe zainteresowanie problematyką dotyczącą ochrony krajobrazu. Podejmowane są coraz bardziej zaawansowane próby wprowadzenia instrumentów prawnych, mających na celu ochronę krajobrazu w związku z działaniami dopiero planowanymi, a także tych związanych ze swego rodzaju naprawą krajobrazu, w przypadkach gdy naruszenie nastąpiło w wyniku działań już zakończonych.

Potrzeba dbałości o stan krajobrazu, a także dostrzeganie coraz większych zagrożeń dla tego elementu środowiska spowodowały, że efektem takiego stanu rzeczy w Polsce jest w ostatnich miesiącach ożywiona dyskusja na temat problematyki prawnej ochrony krajobrazu<sup>1</sup>. Owocem zainteresowania wspomnianą tematyką jest projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (projekt z dnia 21 maja 2013 r.<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Na ten temat powstawały już w poprzednich latach różne opracowania, zob. np. K. Bartniak, *Wolność gospodarcza a ochrona prawna krajobrazu kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, (red.) M. Górski, Łódź–Poznań 2011, s. 15 i n.; A. Tomczak, *Utopia ochrony krajobrazu codziennego w lokalnej przestrzeni prawnej*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, (red.) M. Górski, Łódź–Poznań 2011, s. 403 i n.; R. Giedych, *Uwarunkowania prawne planowania, ochrony i zarządzania krajobrazem w Polsce w świetle Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, [w:] *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego. Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską*, (red.) M. Kistowski, Gdańsk 2004, s. 29 i n.; M. Walczak, *Analiza krajobrazowa w planach ochrony parków krajobrazowych*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” 2007, nr 30, s. 61 i n.; T. Szczęsny, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1982; B. Żarska, *Ochrona krajobrazu*, Warszawa 2005.

<sup>2</sup> Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – druk sejmowy nr 1525.



Przedmiotem opracowania będzie analiza zagadnienia ochrony krajobrazu w procesie planowania przestrzennego w Polsce, zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym. Tytułem sygnalizacji przytoczone zostaną wzmianki na temat prawodawstwa włoskiego i hiszpańskiego w kontekście ochrony walorów krajobrazowych w procesie planowania przestrzennego. Rozważania zostaną wsparte na fundamentalnym akcie międzynarodowego prawa ochrony krajobrazu – Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej w roku 2000 we Florencji.

Prawna ochrona krajobrazu oraz spójne nim zarządzanie przemawia za wdrożeniem rozwiązań, które zapewniają właściwy poziom ochrony szczególnie cennym krajobrazowo obszarom Polski i Europy. Dlatego już w latach 90. XX w. zwrócono uwagę na to zagadnienie. Otóż w marcu 1994 r., na kilka miesięcy przed pierwszą sesją plenarną Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, jej poprzedniczka – Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Europy – przyjęła rezolucję na Trzeciej Konferencji Regionu Morza Śródziemnego<sup>3</sup>. W rezolucji tej Stała Konferencja wezwała do sporządzenia, w oparciu o Kartę Krajobrazu Morza Śródziemnego – przyjętą w Sewilli przez Andaluzję (Hiszpania), Languedoc-Roussillon (Francja) i Toskanię (Włochy) – ramowej konwencji w sprawie zarządzania i ochrony krajobrazu naturalnego i kulturowego Europy jako całości. Już wtedy bowiem zwracano uwagę na fakt, iż krajobraz należy rozumieć jako spójną całość danego regionu, jakim w tym przypadku jest Europa. Efektem tych wszystkich działań było przyjęcie przez sesję plenarną Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w dniach 3-5 czerwca 1997 r. projektu wstępnego Europejskiej Konwencji Krajobrazowej<sup>4</sup> w rezolucji 53 (1997)<sup>5</sup>. Europejska Konwencja Krajobrazowa została sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r.<sup>6</sup>

Wskazać należy, że regulacje krajowe sygnatariuszy Europejskiej Konwencji Krajobrazowej powinny prezentować podejście racjonalnego wdrożenia tych ogólnych postanowień dotyczących krajobrazu. Europejska Konwencja Krajobrazowa odwołuje się do krajobrazu jako komponentu środowiska, który „przyczynia się do tworzenia kultur lokalnych oraz jest on podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego”<sup>7</sup>, oraz „jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: w obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i w obszarach pospolitych”<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Rezolucja nr 256 (1994) Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.

<sup>4</sup> Zob. rezolucja 53 (1997) sesji plenarnej Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.

<sup>5</sup> Informacje powoływane za Raportem wyjaśniającym do Konwencji Krajobrazowej, pkt I.1. i pkt I.8; raport dostępny jest na stronie internetowej Rady Europy: <http://www.coe.int/t/dg4/culture-heritage/heritage/landscape/versionexplreport/Polish.pdf> [dostęp: 30.01.2014 r.].

<sup>6</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98; dalej: Konwencja.

<sup>7</sup> Zob. Preambuła Konwencji.

<sup>8</sup> Zob. Preambuła Konwencji.

Państwa – sygnatariusze Konwencji wprowadzają do swoich krajowych systemów prawnych przepisy będące odzwierciedleniem założeń Konwencji.

Szczególnie ważnym zagadnieniem dotyczącym ochrony krajobrazu jest gospodarowanie nim i planowanie, ponieważ te czynności są nośnikiem praw i obowiązków dla każdego człowieka<sup>9</sup>. Najważniejszym założeniem dla każdego państwa – sygnatariusza Konwencji powinna być dbałość o kształtowanie środowiska w sposób planowy, a nie w sposób nieprzewidziany. Wzajemne oddziaływanie na siebie podmiotów funkcjonujących na danym terenie ma wpływ na kształtowanie się krajobrazu. Elementem tego kształtowania jest właśnie planowanie, które traktować należy jako wypadkową wielu działań pojedynczych podmiotów prywatnych oraz przedsiębiorców, a także organów władzy publicznej. Działania te powinny być skoordynowane i muszą stanowić wymierny rezultat uczestników procesu kształtowania walorów środowiska, w tym krajobrazu.

Niezbędna jest kompleksowość działania. Stąd zamierzenia prawodawcy danego państwa powinny funkcjonować w ścisłym sprzężeniu z tymi, które proponuje prawodawca unijny. Wszystkie te koncepcje powinny funkcjonować w połączeniu z założeniami prawa międzynarodowego, ponieważ tylko wtedy stanowią zwarty system pozwalający na całościowe a nie selektywne spojrzenie na problem ochrony walorów krajobrazowych.

Efektem procesu kształtowania elementów środowiska powinny być instrumenty, które harmonizują z działalnością człowieka, co podkreślają także przedstawiciele doktryny polskiej<sup>10</sup>. Przy czym instrumenty te nie powinny być skonstruowane z użyciem ogólnikowych przepisów dotyczących ochrony walorów krajobrazowych, ponieważ te mogą okazać się niewystarczające, aby zapobiec jego niekontrolowanej degradacji. Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że nie jest możliwe ustanowienie jednolitych, takich samych wymogów ochrony krajobrazu dla każdego obszaru<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Zob. motyw ósmy Konwencji.

<sup>10</sup> Zob. A. Ciborowski, *Polityka kształtowania środowiska*, Warszawa 1981, s. 20. Autor wskazuje na szczególnie złożone potrzeby człowieka żyjącego w środowisku i na zagrożenia m.in. walorów kulturowych i estetycznych powstałe w związku z działalnością człowieka. Stąd konieczne jest wysunięcie postulatów ochrony wszystkich elementów środowiska. Przy czym standard tej ochrony powinien obejmować możliwie szerokie obszary, ponieważ środowiska, w tym krajobrazu, nie można zamknąć w granicach jednego miasta czy państwa – por. W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971, s. 69. Ważne jest zatem planowanie strukturalne. Zob. również na ten temat K. Szuma, *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej prowadzonej z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii ze względu na prawną ochronę krajobrazu*, [w:] *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014; dalej: K. Szuma, *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej*.

<sup>11</sup> Zob. J. Szuma, *Uwarunkowania prawne lokalizacji elektrowni wiatrowych w Polsce*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza* (red.) M. Górski, Łódź–Poznań 2011, s. 371. Zdaniem autora konieczne jest konsekwentne promowanie i egzekwowanie od organów gmin dbałości o wa-

W planowaniu przestrzennym szczególną uwagę zwraca ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>12</sup>. Ustawodawca wskazuje, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego oraz walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p). Są to dwa z dziesięciu postulatów wymienionych przez ustawodawcę w kontekście planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca zakłada również, że zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy opierają się na przyjęciu za podstawę działań ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

Ład przestrzenny i zrównoważony rozwój to podstawowe determinanty działań odnoszących się do gospodarki przestrzennej podmiotów prywatnych i organów administracji publicznej. Odzwierciedleniem tego założenia jest również orzecznictwo sądów. Zgodnie z wyrokiem TK<sup>13</sup> dotyczącym instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu:

zasady (...) zagospodarowania i zabudowy powinny być oparte o pojęcia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, a w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać należy zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, a także walory architektoniczne, krajobrazowe i ekonomiczne przestrzeni oraz występujące na danym terenie prawo własności jednostki.<sup>14</sup>

Walory architektoniczne i krajobrazowe to wartości odwołujące się do ocen pozaprawnych – technicznych i estetycznych. W literaturze wskazuje się, że zarówno rozwiązania architektoniczne, jak i walory krajobrazowe, będące zjawiskami ściśle estetycznymi, należałoby uznać za dobra wspólne, które stanowią wartości o charakterze publicznym, które są przez prawo publiczne szczególnie chronione<sup>15</sup>.

Jednak w kontekście powyższych stwierdzeń wskazać należy, że organy biorące udział w planowaniu przestrzennym powinny baczyć na zasadę zrównoważonego rozwoju, jako że jest to główny element godzenia ochrony krajobrazu w kontekście wolności i praw jednostki<sup>16</sup>. Nie bez znaczenia są także zasady wyrażone w art. 20, 21

---

lory krajobrazowe poprzez wymóg przeprowadzania analiz i opracowań na poparcie przyjętego rozwiązania.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 647, ze zm.; t.j.; dalej jako: u.p.z.p.

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK-A 2010, nr 6, poz. 61.

<sup>14</sup> Fragment uzasadnienia wyroku TK z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK-A 2010, nr 6, poz. 61.

<sup>15</sup> Zob. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, 2004 Lex.el.; M. Szewczyk, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 października 1999 r.*, II SA/Gd 686/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, z. 11, poz. 162; por. także H. Izdebski, *Komentarz do art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, 2013 Lex.el.

<sup>16</sup> Na temat ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska, a więc również ze względu na ochronę krajobrazu w kontekście definicji „środowiska” zawartej w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.,

oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>17</sup> w procesie ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę krajobrazu jako dobra o charakterze publicznym.

Trzeba stwierdzić, że powodują kontrowersje ustalenia planów miejscowych wyłączających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze objętym planem, będących wyrazem polityki (przestrzennej, ekonomicznej i in.) władz gminy, w przypadkach, gdy konsekwencje prowadzenia takiej działalności nie godziłyby w takie wartości, jak np. krajobraz. W takich przypadkach eliminacja z obowiązującego porządku prawnego uchwał rad gmin w sprawie planów miejscowych powinna następować na podstawie rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów bądź wyroków sądów administracyjnych, kontrolujących legalność prawotwórczej działalności terenowych organów administracji publicznej<sup>18</sup>.

W praktyce stosowania prawa należy pamiętać, że niedopuszczalne jest przyjęcie, że organ ma prawo do oceny projektowanej inwestycji z normami ogólnymi, np. chroniącymi ład przestrzenny czy walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p.) i ocena ta mogłaby stanowić podstawę do odmowy ustalenia warunków zabudowy. Organ, wydając decyzję odmowną, powinien swoje rozstrzygnięcie oprzeć na wyraźnej sprzeczności z przepisem nakładającym *expressis verbis* jakieś ograniczenie<sup>19</sup>.

Ponieważ z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. wynika, że plan miejscowy powinien określać zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, często zdarza się, że na tle tego założenia powstają konflikty odnośnie planowania większych kompleksów zabudowań będących tzw. dominantami krajobrazowymi. Uwagę zwraca się przede wszystkim na obowiązek powszechnej identyfikacji, waloryzacji krajobrazu i jego ochrony z uwagi na rozmiary planowanej inwestycji. Czasami wskazuje się, że powyższe obowiązki mogą być spełnione tylko w ramach procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>20</sup>, a nie w formie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

---

t.j.); zob. szerzej. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006. Z definicji „środowiska” wynika, że jego elementem jest również krajobraz: „środowisko – to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”. Zatem stwierdzić należałoby, że wszystkie wnioski autora powołanej publikacji mają swoje odniesienie również do krajobrazu – elementu środowiska.

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej powoływana jako Konstytucja RP.

<sup>18</sup> T. Bąkowski, *Aksjologiczne przesłanki deregulacji życia publicznego w sferze gospodarki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXII, s. 87-96.

<sup>19</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 maja 2009 r., II SA/Lu 751/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2013 r., IV SA/Po 936/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 września 2010 r., II SA/Wr 407/10.

<sup>20</sup> Problem został poruszony w wyroku NSA z dnia 21 marca 2012 r., II OSK 2575/10.

W tym miejscu podkreślić należy, że instytucja warunków zabudowy ma charakter niejako „zastępczy” i jest wyjątkiem od zasady, iż przeznaczenie gruntów określa się w planie miejscowym. Rezygnacja z uchwalenia na danym terenie planu nie powoduje, że gmina nie może już na tym terenie realizować polityki przestrzennej korzystając z innych instrumentów prawnych. Uwarunkowania dotyczące zagospodarowania terenu nieobjętego planami miejscowymi określa się bowiem wyłącznie w oparciu o przepisy u.p.z.p. i zastany stan zagospodarowania.

Szczególny charakter decyzji o warunkach zabudowy powoduje, że wydając rozstrzygnięcia, organy administracji publicznej obowiązane są baczyć, by nie doprowadzić do naruszenia konstytucyjnego prawa własności. W wyroku z dnia 8 lipca 2008 r.<sup>21</sup> NSA wskazał, że:

kontynuacja funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu rozumiana musi być szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, a występujące wątpliwości należy rozstrzygnąć na rzecz uprawnień właściciela (inwestora) w celu zachowania wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy.

Podobną myśl przedstawiono w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r.<sup>22</sup>, gdzie NSA podkreślił, iż:

zgodnie też z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Z istoty prawa własności wynika też prawo do zabudowania nieruchomości gruntowej, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami (por. art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>23</sup>). Prawo zabudowy, jako element prawa własności, może być ograniczone przepisami ustawowymi i regulacjami planistycznymi. Ograniczenia te nie mogą być jednak interpretowane rozszerzająco.

Wskazując na powyższe NSA podniósł, że:

(...) zarówno doktryna jak i orzecznictwo przyjmują szerokie rozumienie kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygnąć wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela po to, by mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy. Podstawą odmowy wydania decyzji musiałyby być sprzeczność projektowanej inwestycji z funkcją obiektów już istniejących.

Identycznie instytucję warunków zabudowy traktują przedstawiciele doktryny. Z. Niewiadomski podkreśla, że:

(...) podstawą odmowy wydania decyzji musiałyby być sprzeczność projektowanej inwestycji z funkcją obiektów już istniejących, którą organ potrafiłby racjonalnie wykazać w uzasadnieniu decyzji. Nie można uznać, że podstawą do decyzji odmownej byłby sam brak zgodności pomiędzy inwestycją a zastanym zagospodarowaniem te-

---

<sup>21</sup> II OSK 789/07.

<sup>22</sup> II OSK 1745/09.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., t.j.

renu, rozumiany jako brak tożsamości obiektu projektowanego z obiektem istniejącym. Trzeba pamiętać, że celem ustawodawcy jest zachowanie ładu przestrzennego, a nie zablokowanie inwestycji w razie braku planu miejscowego.<sup>24</sup>

Mając na uwadze powyższe nie do zaakceptowania jest pogląd, który polega na twierdzeniu, że planowana inwestycja jest zbyt rozbudowana i wyraża sposób zagospodarowania terenu zarezerwowany wyłącznie dla planu miejscowego, ponieważ tylko ten ostatni chroni zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

W tym miejscu należy podkreślić, że przepisy u.p.z.p. stanowią jedynie, iż warunki zabudowy ustala się na terenach pozbawionych planu. Nie ma natomiast żadnych ograniczeń co do tego, o lokalizację jakiej zabudowy może wystąpić inwestor. W szczególności ustawa nie stanowi, że jakakolwiek zabudowa – choćby był to na przykład zespół budynków – może być lokalizowana tylko w drodze planu miejscowego. Co więcej, w decyzji o warunkach zabudowy określa się linie podziału nieruchomości (art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>25</sup>) – a to wskazuje, że ustawodawca przewiduje możliwość ustalania warunków nie tylko dla jednego obiektu na jednej nieruchomości, ale także dla zespołu obiektów łącznie z zasadami podziału nieruchomości.

Argumentów przemawiających za dopuszczeniem możliwości ustalenia warunków zabudowy dla zespołu obiektów, które mogą ingerować w krajobraz, dostarcza także przepis § 3 ust. 1 pkt 53 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>26</sup>, zgodnie z którym do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się:

(...) zabudowę mieszkaniową wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą: (...) nieobjętą ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo miejscowego planu odbudowy, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż (...) – 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>27</sup>, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy – 2 ha na obszarach innych niż wymienione w tiret pierwsze.

Abstrahując nawet od powyższych przepisów, twierdzenie o braku możliwości ustalenia warunków zabudowy dla większego zespołu obiektów, które mogą ingerować w krajobraz, nie ma żadnych podstaw w zasadach wyrażonych w u.p.z.p.

Podkreślenia wymaga, że prawo własności może być ograniczone tzw. władztwem planistycznym – ale wszelkie przepisy uszczuplające prawo własności nie mogą

<sup>24</sup> Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 503.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397 ze zm.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., tj.; powoływana dalej jako u.o.p.

być interpretowane rozszerzająco. Ograniczenia wskazanego prawa (wartości chronionej Konstytucją RP) mogą wyłącznie wynikać z ustaw. Decyzja może ograniczać prawo własności, ale wyłącznie wówczas, gdy u jej podstaw leży ustawa. U.p.z.p. w sposób bardzo wyraźny akcentuje konstytucyjne prawo własności. Ustawodawca daje temu wyraz w art. 6 ust. 2 u.p.z.p. stwierdzając, iż w granicach określonych ustawą:

(...) każdy ma prawo (...) do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny (zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu osób trzecich (...)).

Wyrazem takiej polityki ustawodawcy jest też niewątpliwie art. 56 u.p.z.p. stanowiący o tym, iż „nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi”. Przepis ten odpowiednio stosuje się do wszystkich decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust. 1 u.p.z.p.).

Stanowisko, iż zespoły zabudowy nie mogą być lokalizowane w drodze decyzji o warunkach zabudowy, a jedynie w drodze planu miejscowego z uwagi na konieczność ochrony walorów krajobrazowych, jest nie do zaakceptowania także z innego powodu. Pamiętać należy, że plany miejscowe w Polsce nie są formą działania administracji, która może być skutecznie zainicjowana przez zainteresowany podmiot. Do procesu uchwalania planu miejscowego rada gminy przystępuje z urzędu, jeżeli jej zdaniem zachodzi potrzeba „ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy” (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Zatem aktualizacja planów miejscowych następuje bez udziału zainteresowanych właścicieli gruntów (art. 32 u.p.z.p.). Co więcej, właściciel nieruchomości nie jest uprawniony do wystąpienia ze skargą na bezczynność na podstawie art. 101a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>28</sup> w przypadku nie uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego dla danego obszaru, chociażby taka potrzeba wynikała nawet ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>29</sup>. Przyjęcie zatem tezy, że zmiana przeznaczenia większych nieruchomości na cele budowlane (np. mieszkaniowe) jest dopuszczalne wyłączenie w trybie uchwalania planu miejscowego byłoby równoznaczne ze stwierdzeniem, że właściciele większych nieruchomości lub ich zespołów pozbawieni są całkowicie prawa do skutecznego wystąpienia z wnioskiem o uruchomienie prawnego trybu określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy ich terenu. Taka teza byłaby z gruntu sprzeczna z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, jako że zakładałaby możliwość zadysonowania nieruchomością na cele budowlane od arbitralnej woli rady gminy, co byłoby ograniczeniem naruszającym istotę prawa własności.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., t.j.

<sup>29</sup> Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., II OSK 59/13, Lex 1274433.

Dlatego mając powyższe na uwadze trzeba wskazać, że teza wyrażona w wyroku NSA z dnia 21 marca 2012 r. – II OSK 2575/10 jest nie do zaakceptowania. Stanowi ona, że interpretując przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p. nie można go wyklądać w sposób sprzeczny z innymi przepisami ustawy, które w sposób jednoznaczny wskazują radę gminy jako organ uchwałodawczy właściwy do kształtowania ładu przestrzennego w gminie, a zatem również właściwy do określania walorów krajobrazowych. W orzecznictwie NSA, które dotyczyło lokalizacji „zespołów budynków” nigdy nie wyrażono chociażby cienia wątpliwości, iż taki zespół zabudowy nie może być lokalizowany na podstawie jednej decyzji o warunkach zabudowy, bo zaburza to ład przestrzenny czy walory krajobrazowe.

Ustawodawca polski traktuje więc nie tylko plan miejscowy, ale również decyzję o warunkach zabudowy jako instrument, który służyć może do takiego określenia parametrów inwestycji, by oprócz wszystkich niezbędnych wymagań chronić także walory krajobrazowe. Oznacza to, że nie jest ważna forma, w jakiej następuje oznaczenie parametrów inwestycji, ale znaczenie ma przestrzeganie zasad ogólnych odnoszących się do ochrony krajobrazu i ich konkretyzacja dokonywana w danym przypadku.

Oprócz tego wskazać należy, że decyzję o warunkach zabudowy traktować można jako instrument, który w efekcie służyć może ochronie walorów krajobrazowych na terenach, na których ochrona krajobrazu ma zasadnicze znaczenie, tj. np. na terenach parków narodowych.

W kontekście ochrony zasobów krajobrazowych zwrócić uwagę trzeba na treść art. 53 ust. 4 pkt 7 w zw. z art. 60 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym decyzję o warunkach zabudowy wydaje się po uzgodnieniu np. z dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny.

W związku z powyższym dyrektor parku, biorąc pod uwagę przepisy u.o.p., musi ocenić wpływ danej inwestycji na m.in. walory krajobrazowe parku narodowego i jego otuliny. Nie może przy tym dyrektor parku pomijać przepisu art. 53 ust. 4 pkt 7 w zw. z art. 60 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 5 pkt 14 i pkt 29 u.o.p. w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Przepisy te stanowią o ograniczeniu prawa własności w sytuacji wystąpienia tzw. zagrożenia zewnętrznego, czyli każdego czynnika mogącego wywołać niekorzystne zmiany m.in. walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikających z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka, mających swoje źródło poza granicami obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej. Nadmierne ograniczenie prawa własności następuje w okolicznościach, gdy dyrektor parku nie powołuje żadnych przesłanek oraz rzetelnych i konkretnych dowodów na okoliczność, że nieuzgodnienie realizacji planowanej inwestycji jest konieczne z uwagi na potrzebę ochrony danego parku i realizację ustawowych celów jego otuliny. Zgodnie bowiem z art. 7 i 77 k.p.a.<sup>30</sup> w zw. z art. 4 ust. 1, art. 2 ust. 2 pkt 5 o art. 5 pkt 23 u.o.p. nie można ograniczać prawa do inwestycji przez uzasadnienie

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013, poz. 267, t.j.; powoływana jako: k.p.a.



postanowienia odmawiającego uzgodnienia sprowadzające się do przywołania ogólnych zasad, m.in. o konieczności ochrony przyrody i walorów krajobrazowych, które co do zasady należy respektować. Jednak dyrektor parku, odmawiając uzgodnienia inwestycji na terenie parku narodowego i jego otuliny, zobowiązany jest przedstawić rzetelną argumentację *ad casu*, koncentrującą się na wykazaniu, jakim konkretnie walorom przyrodniczym parku narodowego dana inwestycja zagraża i w jaki sposób zagrożenie to może zmaterializować się. Należy zawsze każdorazowo udowodnić, że zagrożenie dla parku narodowego jest tak poważne, że daje podstawę do ograniczenia konstytucyjnego prawa własności.

Wskazać trzeba, że ustawodawca ustanowił różnego rodzaju zakazy obowiązujące na terenie parku, w tym zakaz budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.p. na obszarach graniczących z parkiem narodowym wyznacza się otulinę parku narodowego. Jakkolwiek w u.o.p. nie określono wobec obszaru otuliny zakazów w zakresie wykonywania własności nieruchomości w niej położonych, tak jak w odniesieniu do obszaru samego parku narodowego w art. 15 u.o.p., to nie oznacza to, że brak jest jakichkolwiek ograniczeń dotyczących zabudowy na tym terenie. Jednak ich stwierdzenie nie może być wywodzone z przepisów ogólnych. Ograniczenie zabudowy w otulinie parku narodowego wymaga rzetelnej argumentacji organu, powołania konkretnych specjalistycznych okoliczności o charakterze przyrodniczym i ich powiązań z projektowaną inwestycją oraz wykazania szkodliwości projektu dla parku z uwagi na jego (konkretnie wskazane) walory. Należy wykazać, jakim walorom parku dana inwestycja zagraża i dla czego w konkretnie wskazanym miejscu nie może powstać.

Prawo własności traktowane jako prawo podmiotowe o najszerszej treści nie jest prawem absolutnym, a więc prawem w swojej treści niczym nieograniczonym. Stosownie do okoliczności zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa jednemu dobru przed drugim<sup>31</sup>. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji RP daje bowiem podstawy do ograniczenia w uzasadnionym zakresie prawa własności. Jednakże dyrektor parku nie może na zasadzie dowolności nie uzgodnić realizacji danej inwestycji powołując się na nieskonkretyzowane zasady ogólne ochrony krajobrazu. Pozostawienie danej nieruchomości w stanie wolnym od zabudowy musi być uzasadnione celem ochrony krajobrazu. Realizacja danej inwestycji nie może być wykluczona *a priori* jedynie z tej przyczyny, że nieruchomość na której przewidziana jest jakaś inwestycja leży na terenie otuliny. Samo położenie planowanej inwestycji w tym obszarze nie stanowi wystarczającej przesłanki do odmowy uzgodnienia, nawet gdyby organ powoływał się na zasadę przezorności z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>32</sup>. Naruszenie ww. przepisów postępowania wiąże się zwykle z przestrzeganiem zasady przekonywania i pogłębiania zaufania do organów państwa, wynikającej z art. 8 k.p.a., która nakłada na organ administracji publicznej

<sup>31</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 1990 r., K 12/90.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., t.j.

obowiązek praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania, wyrażający się w dokładnym zbadaniu okoliczności sprawy, ustosunkowaniu się do żądań stron oraz uwzględnieniu w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli<sup>33</sup>.

Z całą mocą należy wskazać, że z samego faktu utworzenia parku krajobrazowego, na terenie którego znajdują się zasługujące na ochronę wartości przyrodnicze i walory krajobrazowe, nie można wyprowadzić generalnego zakazu wprowadzania jakiegokolwiek inwestycji. Zakazy takie bądź ograniczenia wynikać muszą z innych przepisów<sup>34</sup>.

Zakazy dotyczące realizacji przedsięwzięć na terenie parku narodowego nie odnoszą się wprost do terenu jego otuliny, tworzonej na zasadzie art. 11 ust. 1 u.o.p. Ograniczenia dla otuliny wynikają z samego celu jej ustanowienia, nie są natomiast normatywnie skatalogowane. Takie uwarunkowania formalnoprawne nakładają na organ administracji, prowadzący postępowanie w przedmiocie uzgodnienia, obowiązek ustalenia w konkretnych przypadkach, czy określone przedsięwzięcie może być zrealizowane w proponowanym miejscu i, gdy jest to dopuszczalne, rozważenia, czy nie muszą być zachowane indywidualnie sprecyzowane warunki realizacji tego przedsięwzięcia. Oceniając wskazane kwestie, organ administracji musi się odnieść do okoliczności faktycznych, które mogą być istotne w konkretnym przypadku<sup>35</sup>.

Z powyższych rozważań wynika więc, że ustawodawca formułując różnego rodzaju instrumenty oraz formy ochrony krajobrazu nie doprowadza do wykluczenia możliwości inwestowania na danych obszarach. Ochrona krajobrazu według ustawodawcy jest wskazana, a na niektórych obszarach pewne rygory jego ochrony powinny być nawet zastrzone. Jednak należy pamiętać, że stosowanie tych ograniczeń w praktyce powinno być oparte na zasadzie zrównoważonego rozwoju i racjonalnego wyważenia konkurujących dóbr.

Abstrahując od powyższych rozważań wskazać należy, że również prawodawcy innych państw również w aktach planowania przestrzennego upatrują zabezpieczenia walorów krajobrazowych.

W doktrynie włoskiej wskazuje się, że istotną kwestią związaną z ochroną krajobrazu jest zabezpieczenie terenów w aktach planowania przestrzennego, w tym również w codziennej praktyce realizacji tych aktów<sup>36</sup>. Konieczne jest znalezienie rozwiązań ochrony i kształtowania krajobrazu, tak by działalność gospodarcza nie powodowała powstawania sytuacji konfliktowych, w których z jednej strony mamy do czynienia z interesem społecznym związanym z ochroną krajobrazu, a z drugiej

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2006 r., II GSK 183/06.

<sup>34</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1239/08.

<sup>35</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2007 r., IV SA/Wa 1514/07; zob. również wyrok NSA z dnia 20 lipca 2012 r., II OSK 774/11.

<sup>36</sup> M. Montini, E. Orlando, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, [w:] V. Piergigli, A.L. Maccari, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Mediolan 2006, s. 640.

strony z nieprzemyślanymi inwestycjami ingerującymi w krajobraz<sup>37</sup>. W literaturze włoskiej podkreśla się także, że łączenie na jednym terenie kolidujących ze sobą funkcji jest sprzeczne z zasadami ładu przestrzennego oraz nie sprzyja prawidłowemu gospodarowaniu przestrzenią, gdyż często ma negatywny wpływ na estetykę krajobrazu i daje podstawy do powstania konfliktów społecznych<sup>38</sup>.

Ponadto prawodawca włoski mając na uwadze regulację Konwencji stanowiącą, że coraz to nowe:

wydarzenia w rolnictwie, leśnictwie, technikach produkcji przemysłowej i wydobywczej, jak również w planowaniu regionalnym i miejskim, w transporcie, infrastrukturze, w turystyce i rekreacji oraz – na poziomie bardziej ogólnym – ze zmiany w gospodarce światowej, w wielu przypadkach przyspieszają przekształcanie krajobrazów<sup>39</sup>,

uwzględnił te postulaty i na poziomie krajowym wprowadził zakazy inwestycji chroniące krajobraz<sup>40</sup>. Zakazy te mają różny charakter. Bardzo często zakazy mają charakter ograniczony, ponieważ obejmują restrykcje w zakresie inwestycji np. turbin wiatrowych na cele komercyjne, a nie dotyczą już lokalizacji turbin przeznaczonych na potrzeby własne<sup>41</sup>.

Z kolei w Hiszpanii problematyka ochrony krajobrazu leży w gestii prowincji. Na tym poziomie uchwalane są akty planowania przestrzennego uwzględniające prawo do korzystania ze środowiska wraz z niezbędną harmonizacją zrównoważonego wzrostu gospodarczego i ochrony walorów krajobrazowych<sup>42</sup>. Zwraca się szczególną uwagę na konieczność odejścia od metod naprawczych na rzecz ochrony prewencyjnej w zakresie planowania przestrzennego w kontekście ochrony krajobrazu<sup>43</sup>. Nowoczesne rozumienie tych metod obejmuje sprawowanie funkcji integracyjnej i dynamikę działań publicznych mających na celu osiągnięcie warunków dla pomyslnego rozwoju gospodarczego uzupełnionego działaniami mającymi na celu

<sup>37</sup> A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Mediolan 1969, s. 124; S. Amorosino, *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale*, „Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici” 2010, z. 1, s. 33-34.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 125.

<sup>39</sup> Fragment Preambuły Konwencji.

<sup>40</sup> Zakazy te ujęte są w dekrete ministra ds. środowiska i ochrony obszarów lądowych i morskich z dnia 17 października 2007 r. w sprawie jednolitych minimalnych kryteriów odnoszących się do określenia środków ochronnych na specjalnych obszarach ochrony (SOO) i obszarach specjalnej ochrony (OSO) – G.U. z dnia 6 listopada 2007 r., nr 258.

<sup>41</sup> Zob. szerzej o lokalizacji inwestycji związanych z wykorzystaniem turbin wiatrowych we Włoszech w związku z ochroną walorów krajobrazowych: K. Szuma, *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej*, w druku.

<sup>42</sup> Przykładowo można powołać ustawę obowiązującą na poziomie prowincji Valencja – ustawa nr 4 z dnia 30 czerwca 2004 r., Ley de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje – Prawo o planowaniu przestrzennym i ochronie krajobrazu.

<sup>43</sup> Zob. C. F. Rodriguez, *La protección del paisaje. Un estudio de Derecho español y comparado*, Madryt-Barcelona 2007, s. 152.

ochronę krajobrazu. Wskazuje się na konieczność unifikowania rozwoju terytorialnego i zagospodarowania przestrzennego mającego na celu osiągnięcie zrównoważonego i trwałego rozwoju bez uszczerbku w walorach otaczającego krajobrazu<sup>44</sup>.

Rozważania podjęte w niniejszym opracowaniu dają możliwość określenia generalnych wniosków.

Po pierwsze ustawodawca polski traktuje nie tylko plan miejscowy, ale również decyzję o warunkach zabudowy jako instrument, który służyć może do takiego określenia parametrów inwestycji, by oprócz wszystkich niezbędnych wymagań chronić także walory krajobrazowe. Oznacza to, że nie jest ważna forma, w jakiej następuje oznaczenie parametrów inwestycji, ale znaczenie ma przestrzeganie zasad ogólnych, odnoszących się do ochrony krajobrazu i ich konkretyzacja dokonywana w danym przypadku. Ustawodawca formułując różnego rodzaju instrumenty oraz formy ochrony krajobrazu nie doprowadza do wykluczenia możliwości inwestowania na danych obszarach.

Wskazać należy, że krajobraz w Polsce jest jednym z elementów kształtowania przestrzeni za pomocą różnych instrumentów. Przepisy odnoszące się do ochrony walorów krajobrazowych rozsiane są w wielu aktach prawnych i bardzo często ustawodawca niejako przy okazji regulacji danego instrumentu na pierwszy rzut oka niezwiązanego z krajobrazem, wplata przepisy nakazujące uwzględnić jego ochronę. Z jednej strony jest to dobra metoda, a z drugiej usystematyzowanie zasad ochrony krajobrazu w Polsce wymagałoby szczegółowych badań nad wskazaną materią. Nie ma bowiem możliwości, by w opracowaniu artykułowym wyłożyć wszystkie zagadnienia związane z ochroną walorów krajobrazu.

Natomiast w literaturze włoskiej podkreśla się, że łączenie na jednym terenie kolidujących ze sobą funkcji jest sprzeczne z zasadami ładu przestrzennego oraz nie sprzyja prawidłowemu gospodarowaniu przestrzenią, gdyż często ma negatywny wpływ na estetykę krajobrazu i daje podstawy do powstania konfliktów społecznych<sup>45</sup>.

Z kolei w Hiszpanii zwraca się szczególną uwagę na konieczność odejścia od metod naprawczych na rzecz ochrony prewencyjnej w zakresie planowania przestrzennego w kontekście ochrony krajobrazu. Wskazuje się na konieczność unifikowania rozwoju terytorialnego i zagospodarowania przestrzennego mającego na celu osiągnięcie zrównoważonego i trwałego rozwoju bez uszczerbku w walorach otaczającego krajobrazu.

Trzeba podkreślić, że z uwagi na fakt, że w tym miejscu trudno byłoby przeprowadzić całościową charakterystykę zagadnienia ochrony krajobrazu w planowaniu przestrzennym w kontekście uwarunkowań prawnych, również formułowanie uogólnień byłoby ryzykowne. Stąd wnioski płynące z tego opracowania są uwagami sformułowanymi tylko w niezbędnym zakresie.

<sup>44</sup> I. Lasagabaster Herrarte, I. Lazcano Brotóns, *Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos*, „Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria” 2004, nr 70, s. 129 i n.

<sup>45</sup> R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Mediolan 2009, s. 241-242.



AGNIESZKA WĄSIKOWSKA

## Mapa akustyczna jako prawny środek ochrony środowiska przed hałasem

Problem hałasu w środowisku zewnętrznym jest zjawiskiem coraz bardziej powszechnym. Ludzie przebywający w dużych aglomeracjach każdego dnia narażeni są na oddziaływanie hałasu. Stale wzrasta liczba pojazdów samochodowych, która przyczynia się do zwiększenia stopnia oddziaływania. Duże zanieczyszczenie środowiska hałasem powodowane jest również przez użytkowanie i zwiększenie liczby tras komunikacji szynowej, lotnisk oraz obiektów przemysłowych.

Mapa akustyczna zgodnie z Dyrektywą 2002/49/WE jest jednym z podstawowych środków prawnych w polityce hałasowej UE, efektywnym narzędziem wspomagającym realizację zrównoważonego rozwoju w zakresie ochrony środowiska przed hałasem. Taki cel map akustycznych został już przedstawiony w raporcie Komisji Wspólnoty Europejskiej, pt. *Green Paper on Future Noise Policy*<sup>1</sup>. Wnioski zawarte ww. raporcie, odnoszące się do stanu akustycznego środowiska, stanowiły podstawę prac nad projektem Dyrektywy 2002/49/WE<sup>2</sup> (COM (2000) 468). Celem jej było przede wszystkim zdefiniowanie wspólnego podejścia do unikania, zapobiegania lub zmniejszania szkodliwych skutków narażenia na działanie hałasu, w tym opracowanie w państwach UE map akustycznych według wspólnej metody dla ujednoczonych wskaźników oceny hałasu w taki sposób, aby możliwe było ich rozpowszechnianie i porównanie.

---

<sup>1</sup> Zielona Księga to dokument dotyczący przyszłej polityki dotyczącej hałasu, był pierwszym krokiem rozwoju Programów Działań Środowiskowych. Zielona księga miała na celu stymulowanie publicznej dyskusji na temat przyszłego podejścia do polityki hałasu. Wskazywała przegląd ogólnych sytuacji hałasu na obszarze UE i krajowych działań podejmowanych do tej pory, obejmujących m.in. poprawę informacji w zakresie ochrony środowiska przed hałasem; źródło: <http://ec.europa.eu/environment/noise/greenpap.htm>.

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0468:FIN:EN:PDF>

Jak wskazuje się w Dyrektywie osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska i zdrowia przed negatywnym oddziaływaniem hałasu, można będzie skuteczniej realizować, gdy działania państw członkowskich zostaną uzupełnione działaniem Wspólnoty, prowadzącym do powszechnego zrozumienia problemu hałasu. Dlatego gromadzenie informacji o poziomie hałasu w środowisku, zestawianie tych danych, a także sprawozdawczość w tym zakresie, należy prowadzić według porównywalnych kryteriów. Zakłada to stosowanie zharmonizowanych wskaźników i metod oceny oraz kryteriów konfiguracji dla sporządzania map hałasu.

W Dyrektywie 2002/49/WE „sporządzanie mapy hałasu” oznacza przedstawianie, w kategoriach wskaźnika hałasu, danych dotyczących aktualnej lub przewidywanej sytuacji w zakresie hałasu, ze wskazaniem przypadków naruszenia odnośnej obowiązującej wartości granicznej, liczby dotkniętych osób na określonym obszarze lub liczby lokali mieszkalnych poddanych działaniu pewnej wartości wskaźnika hałasu na pewnym obszarze, a „strategiczna mapa hałasu”<sup>3</sup> – mapę, opracowaną do celów całościowej oceny narażenia na hałas z różnych źródeł na danym obszarze, albo do celów sporządzania ogólnych prognoz dla danego obszaru.

W Polsce charakter prawny mapy akustycznej nie został bliżej określony. Ustawodawca nie wskazuje, co należy rozumieć przez określenie „mapa akustyczna”. Podaje jedynie, jakie elementy powinna zawierać i co uwzględnić<sup>4</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że z pewnością nie jest zatwierdzana w formie aktu prawa miejscowego czy też w formie decyzji administracyjnej, przynajmniej teoretycznie stanowi dokument, który może być objęty obowiązkiem sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zdaniem J. Jerzmańskiego<sup>5</sup> jednak jest zbliżona do prognozy oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 51 ust. 2 ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>6</sup>.

Można przyjąć ponadto, że mapa akustyczna to zbiór kilku map o różnej treści.

Obowiązek sporządzenia mapy akustycznej co 5 lat spoczywa na staroście dla aglomeracji<sup>7</sup> o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. oraz dla terenów określonych w powiatowym programie ochrony środowiska, do których odnosi się art. 17 i 18 u.p.o.ś. Mapę akustyczną dla terenu, na którym eksploatacja obiektu może powodować przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, sporządza także co 5 lat zarządzający m.in. drogą lub lotniskiem zaliczonymi do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych

<sup>3</sup> Strategiczne mapy hałasu na potrzeby lokalne lub krajowe sporządza się dla wysokości oceny 4 m i dla zakresu Lden i Lnight 5 dB zgodnie z definicją podaną w załączniku VI.

<sup>4</sup> B. Rakoczy, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 188.

<sup>5</sup> J. Jerzmański, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 450–451.

<sup>6</sup> Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej: u.p.o.ś.

<sup>7</sup> W myśl art. 3 pkt 1 u.p.o.ś. aglomeracja – to miasto lub kilka miast o wspólnych granicach administracyjnych.

obszarach. Fakt, że sporządzenie mapy akustycznej musi nastąpić co 5 lat, co wynika z przepisu, wskazuje, że nie ma możliwości jej aktualizacji, tylko musi być ona za każdym razem sporządzana od początku. Ze stanowiskiem tym nie zgadzam się, ponieważ uważam, że przepisy nie zabraniają aktualizacji map akustycznych, jak i sporządzania ich części. W związku z tym dopuszczalne jest, biorąc pod uwagę kosztowność i czasochłonność sporządzania map akustycznych, ich aktualizowanie poprzez dostosowanie map do stanu wiedzy i obowiązujących przepisów.

Starosta przekazuje niezwłocznie po sporządzeniu zarządowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu mapy akustyczne. Następnie dane określone na podstawie map akustycznych są przesyłane do Komisji UE. Zgodnie z Aneksiem VI powinny być dostarczone do Komisji UE co najmniej dane o stanie akustycznym dla aglomeracji miejskich. Komisja – na podstawie zgromadzonych materiałów – tworzy bazę danych ze strategicznych map hałasu w celu ułatwienia sporządzenia sprawozdania z wykonania analizowanej Dyrektywy i innych prac techniczno-informacyjnych.

Na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska sporządzane są mapy akustyczne w myśl art. 118 u.p.o.ś. Zgodnie z tym przepisem mapa akustyczna stanowi podstawowe źródło danych wykorzystywanych dla celów:

- 1) informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska hałasem;
- 2) opracowania danych dla państwowego monitoringu środowiska;
- 3) tworzenia i aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem.

Informacje z zakresu map akustycznych określonych w art. 118 u.p.o.ś. udostępniane są za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych. Informacje zawarte w elektronicznych bazach danych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, który prowadzony jest na podstawie art. 8 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>8</sup>. Trzeba zauważyć, że ustawodawca w art. 24 ustawy 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<sup>9</sup> reguluje zamknięty katalog informacji, które muszą być udostępniane obligatoryjnie za pośrednictwem systemów teleinformatycznych (np. internetu), przy czym możliwe jest tutaj wykorzystanie elektronicznych baz danych. Chodzi zatem tutaj o takie informacje, których udostępnienie zdaniem prawodawcy jest konieczne. Wybór takiego sposobu udzielenia informacji świadczy również o tym, że prawodawca chce zapewnić jak najszerszy dostęp do nich. W katalogu informacji wskazanych w analizowanym przepisie wymienia się informacje dotyczące m.in. map akustycznych z art. 118 ust. 1 u.p.o.ś., terenów zagrożonych hałasem, na których przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu, oraz programów ochrony środowiska przed hałasem, o których mowa w art. 119 u.p.o.ś.

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. z 2014r., poz. 782.

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2013r., poz. 1235 ze zm.



Państwowy monitoring środowiska, dla którego jednym z głównych źródeł informacji stanowi mapa akustyczna, jest instytucją urzeczywistniającą konstytucyjne prawa jednostki do informowania o stanie ochrony środowiska przed hałasem, określonym w art. 74 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Polega on na gromadzeniu, przetwarzaniu i rozpowszechnianiu informacji. W zależności, kto przeprowadza proces monitorowania możemy wyróżnić monitoring: urzędowy – kiedy władza i administracja sama kontroluje wyniki swego działania lub stan podległych sobie systemów, społeczny – realizowany przez komitety, zespoły monitorujące lub przez organizacje pozarządowe, a także monitoring UE – tj. realizowany przez programy finansowe przez UE, np. Europejską Agencję Ochrony Środowiska<sup>11</sup>.

Mapa akustyczna wykorzystywana jest ponadto przy tworzeniu programów ochrony środowiska przed hałasem dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny. Celem tych programów jest dostosowanie poziomu hałasu do dopuszczalnego w myśl art. 119 ust. 1 u.p.o.ś. Program ochrony środowiska przed hałasem uchwała rada powiatu dla aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz dla innych terenów, dla których wykonywana będzie ocena stanu akustycznego środowiska, a dla terenów poza aglomeracją, tj. dróg, linii kolejowych lub lotnisk zaliczanych do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne uchwałę w tym zakresie podejmuje sejmik województwa na podstawie art. 119 ust. 2 u.p.o.ś. Programy te są aktami prawa miejscowego i przysługuje na nie skarga we właściwym trybie do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Mapy akustyczne spełniają wobec tego przede wszystkim cele informacyjne w zakresie, w jakim dotyczą programów ochrony środowiska, także cele prewencyjne. Jednak wymienione powyżej przypadki wykorzystania mapy akustycznej stanowią jedynie katalog przykładowy.

Oceny stanu akustycznego środowiska i obserwacji zmian dokonuje się na podstawie wyników pomiarów poziomów hałasu określonych wskaźnikami hałasu LDWN i LN oraz z uwzględnieniem danych m.in. demograficznych oraz dotyczących sposobu zagospodarowania i użytkowania terenu.

Zakres przedmiotowy mapy akustycznej określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu realizacji<sup>12</sup>. Opracowanie analizowanej mapy, spełniającej wymagania cytowanego rozporządzenia, jest zadaniem kosztownym, czasochłonnym i wymagającym dużej wiedzy i umiejętności w takich specjalnościach, jak: akustyka środowiska, informatyka, system informacji przestrzennej. Kluczowe znaczenie dla jakości opracowania ma jakość „nieakustycz-

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

<sup>11</sup> E. Gończ, *Monitoring środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska. Acquis communautaire*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2005, s. 86.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 187, poz. 1340.

nych” danych wyjściowych do obliczeń oraz pomiarowej weryfikacji i kalibracji modeli obliczeniowych. Poza tym przetargowy system wyłaniania wykonawców map akustycznych, preferowany w kraju, nie sprzyja prawidłowej realizacji tego zadania<sup>13</sup>. Art. 118 ust. 3 u.p.o.ś. wskazuje, że mapa akustyczna powinna składać się z części opisowej i graficznej. Powinna być opracowana na kopiach map wchodzących w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, który służy gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze i potrzebom obywateli<sup>14</sup>. Gromadzenie i prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz udostępnianie tego zasobu zainteresowanym jednostkom oraz osobom prawnym i fizycznym należy do: Głównego Geodety Kraju – w zakresie zasobu centralnego, do marszałków województw – w zakresie zasobów wojewódzkich, a do starostów – w zakresie zasobów powiatowych.

Generalnie mapy akustyczne, niezależnie od tego, w jaki sposób pozyskiwane są dane wyjściowe, wykonywane są metodą obliczeniową, tzn. tworzony jest model akustyczny terenu obejmujący źródła hałasu oraz warunki jego rozprzestrzeniania się, a mapy akustyczne w postaci izofon, tworzone są na oddzielnych warstwach dla poszczególnych źródeł hałasu z możliwością dowolnej superpozycji tych warstw<sup>15</sup>.

Część opisowa mapy akustycznej powinna zawierać w szczególności:

- 1) charakterystykę obszaru podlegającego ocenie;
- 2) identyfikację i charakterystykę źródeł hałasu;
- 3) uwarunkowania akustyczne wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 4) metody wykorzystane do dokonania oceny;
- 5) zestawienie wyników badań;
- 6) identyfikację terenów zagrożonych hałasem;
- 7) liczbę ludności zagrożonej hałasem;
- 8) analizę trendów zmian stanu akustycznego środowiska;
- 9) wnioski dotyczące działań w zakresie ochrony przed hałasem.

Z powyższego wynika, że mapa powinna zawierać charakterystykę obszaru podlegającego ocenie. Charakterystykę tę można określić na podstawie zapisów obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gdy brak tego planu, na potrzeby sporządzenia map należy ustalić faktyczne

<sup>13</sup> B. Rudno-Rudzińska, K. Rudno-Rudziński, *Mapa akustyczna jako narzędzie zarządzania środowiskiem akustycznym*, [w:] Problematyka ocen środowiskowych w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, Konferencja pod patronatem Ministra Środowiska oraz J. M. Rektora Akademii Górniczo-Hutniczej, Kraków 2003, s. 388-389.

<sup>14</sup> Art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

<sup>15</sup> W. Batko, T. Wszolek, W. Ciesielka, R. Olszewski, I. Czajka, P. Litwa, *Problemy modelowania klimatu akustycznego w środowisku dużych aglomeracji miejskich*, [w:] *Problematyka ocen środowiskowych w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Konferencja pod patronatem Ministra Środowiska oraz J.M. Rektora Akademii Górniczo-Hutniczej, Kraków 2003, s. 407.

zagospodarowanie terenu objętym planowaniem oraz terenów sąsiednich. W sytuacji, gdy na analizowanym terenie brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a została podjęta uchwała, co do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, to wówczas studium, które nie ma charakteru wiążącego, może w pewnym zakresie ułatwić i przyspieszyć ustalenie faktycznego zagospodarowania analizowanego na obszarze.

Identyfikację źródeł hałasu (drogowego, kolejowego, lotniczego czy przemysłowego) i wyznaczenie ich parametrów akustycznych odbywa się przede wszystkim na podstawie metodyk wskazanych w normach<sup>16</sup>. Oprogramowanie komputerowe również umożliwia (w zależności od programu) podstawowe modelowanie źródeł hałasu. Jednak należy zwrócić uwagę, że często – pomimo rozwiniętej techniki – zachodzi konieczność wyznaczenia danych wyjściowych na drodze pomiarowej, co jest dość kosztowne i czasochłonne.

Odnośnie liczby ludności zagrożonej hałasem, którą należy uwzględnić przy sporządzaniu map, to trzeba wskazać, że w praktyce również trudno jest określić rzeczywistą liczbę mieszkańców faktycznie zamieszkujących określony teren. Sporządzający mapę opierają się bowiem głównie na gminnym zbiorze meldunkowym<sup>17</sup>. Wskazuje się, że sama mapa hałasu jakkolwiek obrazuje jego rozkład w środowisku, jest jednak mało przydatna do oceny jego uciążliwości. Taką ocenę znacznie ułatwia wprowadzenie wskaźnika M<sup>18</sup>, do którego odnosi się rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem<sup>19</sup> obejmującego liczbę ludności zamieszkującej obszar, na którym występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu w myśl rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku<sup>20</sup>.

Mapa ponadto powinna określać identyfikację i charakterystykę źródeł hałasu, co w praktyce może powodować problemy. Przykładowo, gdy mamy do czynienia z ruchem drogowym, to aby określić poziom hałasu z drogi ekspresowej, trzeba uwzględnić m.in. natężenie ruchu, tj. ilość i rodzaj przejeżdżających pojazdów, jak i ich prędkość. Istotne znaczenie ma także opis stanu nawierzchni drogi. Wobec

<sup>16</sup> Przykładowo – PN-81/N-01306 – Hałas. Metody pomiaru. Wymagania ogólne; PN-ISO 1996-1:1999 – Akustyka. Opis i pomiary hałasu środowiskowego. Podstawowe wielkości i procedury; PN-ISO 1996-2:1999 – Akustyka. Opis i pomiary hałasu środowiskowego. Zbieranie danych dotyczących sposobu zagospodarowania terenu; PN-N-01341:2000 – Hałas środowiskowy. Metody pomiaru i oceny hałasu przemysłowego.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 44h ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.) osoby oraz jednostki organizacyjne, które wykażą interes prawny oraz inne osoby i podmioty, które uwiarygodnią interes faktyczny, są uprawnione do otrzymywania danych ze zbioru PESEL oraz ogólnokrajowej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych.

<sup>18</sup> W. Batko, T. Wszołek, W. Ciesielka, R. Olszewski, I. Czajka, P. Litwa, *op. cit.*, s. 407.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 179, poz. 1498.

<sup>20</sup> T.j. Dz.U. z 2014r., poz. 112.

tę wydaje się to możliwe do określenia. Trudności pojawiają się w sytuacji, kiedy należy zidentyfikować i scharakteryzować źródło hałasu przemysłowego pochodzące z prywatnego zakładu, gdzie właściciel nierezadko uniemożliwia dokonanie pomiarów poziomu hałasu na jego terenie. Brak jest w tym zakresie jakichkolwiek środków prawnych, umożliwiających na potrzeby sporządzania map akustycznych, uzyskania wiarygodnych wyników poziomu hałasu na tym terenie.

Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca określił, że w części opisowej mapa powinna zawierać m.in. identyfikację terenów zagrożonych hałasem i w części graficznej – mapę tych terenów. Przy czym w art. 118 ust. 6 u.p.o.ś. określa, że przez teren zagrożony hałasem rozumie się teren, na którym są przekroczone dopuszczalne poziomy hałasu, określone wskaźnikami LDWN lub LN, o których mowa w art. 113 u.p.o.ś. Definicja ta nie została zawarta w art. 3 u.p.o.ś., gdzie ustawodawca określił definicje, które mogą być stosowane w całej u.p.o.ś. Usytuowanie analizowanej definicji w art. 118 ust. 6 u.p.o.ś. przesądza zatem o tym, że pojęcie „terenu zagrożonego hałasem” może mieć zastosowanie jedynie do map akustycznych.

Należy wskazać, że Dyrektywa 2002/49/WE nie wprowadza pojęcia dopuszczalnego poziomu hałasu, a określa wartości graniczne poziomu hałasu. Pojęcia te różnią się istotnie nie tylko, co do samego literalnego znaczenia, ale i co do skutków, jakie rodzą. Wprowadzona przez polskiego ustawodawcę instytucja dopuszczalnego poziomu hałasu jest bardziej restrykcyjna. Wskazuje ona bowiem, jakie wskaźniki hałasu obowiązują na danym terenie. Przekroczenie tych poziomów może powodować określone skutki prawne, np. wydanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu z art. 115a u.p.o.ś. Natomiast dyrektywa posługuje się pojęciem wartości granicznej, która oznacza wartość wskaźnika hałasu ustaloną przez państwo członkowskie, po przekroczeniu której właściwe organy są obowiązane rozważyć lub wprowadzić środki łagodzące. Dopuszcza się ponadto różnicowanie wartości granicznych według kryterium rodzaju hałasu, otoczenia i wrażliwości mieszkańców na hałas oraz różnicowanie w zależności od istniejącej sytuacji i dla nowej sytuacji faktycznej. Podejście to jest bardziej elastyczne, mniej restrykcyjne i daje większe możliwości działania dla konkretnego podmiotu (np. inwestora). W tym zakresie bez wątpienia transpozycja do u.p.o.ś. przepisów dyrektywy hałasowej jeszcze w pełni nie jest prawidłowa.

Mapa akustyczna powinna zostać wykonana dla terenu, na którym eksploatacja obiektów może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, sporządza się ją co 5 lat. Mapy sporządza się zatem dla hałasu:

- drogowego i tramwajowego;
- pochodzącego z linii kolejowych;
- lotniczego;
- przemysłowego.

Mapę akustyczną sporządza się, wykorzystując najnowsze wyniki okresowych pomiarów poziomu hałasu w środowisku, związanych z eksploatacją tych obiektów oraz inne dane. Mapę akustyczną sporządza się we fragmentach obejmujących obiekty na obszarach poszczególnych powiatów; do fragmentów mapy akustycznej.

Podmioty objęte obowiązkiem sporządzania map w 2007 r. to:

- wszystkie aglomeracje o liczbie mieszkańców ponad 25 tysięcy;
- zarządcy dróg o obciążeniu ruchem ponad 6 milionów przejazdów rocznie;
- zarządcy linii kolejowych o obciążeniu ruchem ponad 60 tysięcy przejazdów składów pociągów rocznie;
- zarządcy lotnisk cywilnych, na których ma miejsce ponad 50 tysięcy operacji (startów lub lądowań) statków powietrznych rocznie, z wyłączeniem lotów szkolnych wykonywanych przy użyciu samolotów o masie startowej poniżej 5700 kg.

Podmioty objęte obowiązkiem sporządzania map w 2012 r.<sup>21</sup> to:

- zarządcy drogi, po których przejeżdża ponad 3 milionów pojazdów rocznie;
- zarządcy linii kolejowych, po których przejeżdża ponad 30 tysięcy pociągów rocznie;
- zarządcy lotnisk cywilnych, na których ma miejsce ponad 50 tysięcy operacji (startów lub lądowań) statków powietrznych rocznie, z wyłączeniem lotów szkolnych wykonywanych przy użyciu samolotów o masie startowej poniżej 5700 kg.

Objęto mapowaniem w 2007 r.: 12 aglomeracji, 1100 km dróg głównych, 230 km linii kolejowych oraz jedno lotnisko (Port Lotniczy Warszawa–Okęcie). Natomiast już 2012 r. mapowaniu zostało poddane 41 aglomeracji (12+29), 5500 km dróg głównych i aż 2650 km linii kolejowych. Natomiast co do lotnisk aktualnie brak danych<sup>22</sup>.

Zarządzający drogą, linią kolejową lub lotniskiem jest obowiązany sporządzić po raz pierwszy mapę akustyczną terenu w terminie 1 roku od dnia, w którym zostały one zaliczone do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach.

Ustawa Prawo ochrony środowiska poza tym, że uwzględnia obowiązek sporządzania map akustycznych, musi uwzględniać także ich aktualizację. Jednak minimalne wymagania dotyczące map akustycznych określone zostały w Aneksie IV do Dyrektywy 2002/49/WE i są one szersze, niż zawarte w u.p.o.ś. Wymagają bowiem

<sup>21</sup> Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie dróg, linii kolejowych i lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, dla których jest wymagane sporządzanie map akustycznych, oraz sposobów określania granic terenów objętych tymi mapami (Dz.U. z 2007r., Nr 1, poz. 8), granice terenów objętych mapą akustyczną w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych oraz lotnisk określa się liniami rozgraniczającymi, pokrywającymi się z izoliniami odpowiadającymi wartościom długookresowego średniego poziomu dźwięku A, wyrażonego w decybelach (dB): 1) wyznaczonego w ciągu wszystkich dób w roku – LDWN = 55; 2) wyznaczonego w ciągu wszystkich pór nocy w roku – LN = 50.

<sup>22</sup> M. Wojciechowska, *Przepisy i normatywy*, wykład (studia podyplomowe – ochrona przed hałasem i drganiami), AGH 2014.

określenia nie tylko liczby ludności narażonej na hałas, ale także liczbę lokali mieszkalnych, szkół, przedszkoli, szpitali, które są narażone na hałas.

Należy zauważyć, że przy sporządzaniu i analizowaniu map hałasu zgodnie z Dyrektywą – inaczej jak w Polsce – należy stosować wskaźniki hałasu  $L_{den}$  i  $L_{night}$  określone w załączniku I do Dyrektywy. Wskazano również, że do czasu wprowadzenia obowiązku stosowania wspólnych metod oceny w procesie ustalania  $L_{den}$  i  $L_{night}$  dopuszcza się stosowanie w tym celu przez państwa członkowskie istniejących krajowych wskaźników hałasu i związanych danych, które należy przeliczyć na wskaźniki, o których mowa powyżej. Nie dopuszcza się korzystania z danych starszych niż trzyletnie.

Obecnie w myśl art. 118 ust. 10 u.p.o.ś. minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, może określić w drodze rozporządzenia wskaźniki odzwierciedlające relacje między narażeniem na hałas a efektem szkodliwym lub uciążliwym oddziaływania hałasu na potrzeby sporządzania map akustycznych lub innych dokumentów dotyczących oceny stanu akustycznego środowiska, kierując się potrzebą ochrony zdrowia ludzi, lecz dotychczas nie zostały jednak określone powyższe wskaźniki.

Trzeba wskazać, że jednym z ważniejszych celów opracowania map akustycznych Dyrektywy 2002/49/WE było wyodrębnienie ww. terenów zagrożonych hałasem, które spełniać miały przede wszystkim funkcje prewencyjną. Wyznaczenie terenów rodzi z pewnością podjęcie przedsięwzięć ochronnych na tych terenach i powinno to automatycznie znaleźć odzwierciedlenie w programach naprawczych, których celem jest dostosowanie poziomów hałasu do obowiązujących norm. Niezbędną jednak przesłanką powstania tego obowiązku jest stwierdzenie przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu na danym terenie<sup>23</sup>.

Wobec powyższych uwag trudno przyznać, że wyznaczenie terenów zagrożonych hałasem ma charakter prewencyjny, w sytuacji kiedy wyznacza się je dopiero, gdy zostaną już przekroczone dopuszczalne poziomy hałasu do środowiska. Moim zdaniem, za teren zagrożony hałasem należałoby uznać teren, na którym istnieje możliwość wzrostu poziomu hałasu powyżej dopuszczalnego. Na takim terenie wzrost poziomu hałasu w pierwszej kolejności determinowałby podjęcie działań ochronnych zmierzających do zapobiegnięcia w przyszłości jego przekroczenia. Natomiast dopiero w sytuacji, kiedy działania podjęte wcześniej nie osiągnęłyby zamierzonego rezultatu, należałoby podjąć działania zmierzające do obniżenia poziomu hałasu do dopuszczalnego i utrzymania go na tym poziomie. Zaprezentowane powyżej prewencyjne podejście do terenów narażonych na ponadnormatywny hałas z pewnością w sposób bardziej skuteczny realizowałoby ochronę środowiska przed hałasem, np. wskazuje się, że projektowanie nowych osiedli mieszkaniowych, nowych zakładów

<sup>23</sup> J. Jerzmański, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 452.

przemysłowych lub ekranów akustycznych powinny być przeprowadzane z wykorzystaniem map hałasu.

Konkludując, mapa akustyczna stanowi skuteczny i praktyczny środek prawny, który realizuje zasadę ochrony środowiska przed hałasem wyrażoną w art. 112 u.p.o.ś. Mapa akustyczna określa bowiem stan akustyczny środowiska, wskazuje na jakich terenach poziom hałasu jest poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie, jak i gdzie ten poziom należy zmniejszyć co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. Ponadto mapy określają, w jaki sposób można przeciwdziałać negatywnemu oddziaływaniu hałasu na środowisko oraz jakie środki ochronne stosować, w sytuacji przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu.

Wobec powyższego należy zauważyć, że dane uzyskane na podstawie mapy akustycznej w znaczny sposób pomagają i służą w walce z negatywnym oddziaływaniem hałasu. Dzięki zgromadzonym informacjom można podejmować skuteczne działania zapobiegające jego oddziaływaniu na środowisko. Informacje te można również wykorzystać do innych badań czy sprawozdań, biorąc pod uwagę ich szczegółowość i zakres. Poza tym wprowadzenie informacji o stanie hałasu w środowisku zewnętrznym do baz danych stanowi podstawę do wprowadzenia planowych i tymczasowych działań organizacyjnych i technicznych w procedurze planistycznej danego obszaru.

MONIKA ZAKRZEWSKA

## Zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych a procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych<sup>1</sup>

### 1. Uwagi wstępne

Zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych jest zaliczana do podstawowych zasad prawa ochrony środowiska<sup>2</sup>. Zapewnienie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska jest związane z wypełnieniem przez Polskę zobowiązań wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, ale także wpisuje się w nowe definiowanie administracji publicznej w ujęciu organizacyjnym i funkcjonalnym jako administracji współpracującej, kooperatywnej lub współdziałającej.

W literaturze toczy się dyskusja, czy można przepisy dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych uznawać za część prawa ochrony środowiska. Przeważa jednak stanowisko, że ochrona gruntów rolnych i leśnych jest elementem prawnej ochrony środowiska. Zatem do tej ustawy należy zastosować zasady ogólne prawa ochrony środowiska, w tym zasadę partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych. Pojęcie partycypacji publicznej w ochronie środowiska może być

<sup>1</sup> Publikacja niniejsza jest częścią projektu badawczego, który został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/D/HS5/04413.

<sup>2</sup> W literaturze zasada ta jest określana jako „zasada uspołecznienia polityki ekologicznej” (G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001), „zasada uczestnictwa społeczeństwa w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska” (B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2005), „zasada partycypacji publicznej” (P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) M. Górski, Warszawa 2009, s. 69); jednak najtrafniej zasada ta została nazwana przez J. Stelmasiaka i A. Wąsikowską jako „zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych”, gdyż celem partycypacji jest rozwiązywanie problemów środowiskowych przy udziale społeczeństwa. Por. J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, J. Stelmasiak (red.), Warszawa 2009, s. 45 i n.



definiowane w znaczeniu wąskim i szerokim. Partycypacja publiczna w znaczeniu wąskim oznacza udział społeczeństwa w ochronie środowiska na zasadach uregulowanych w ustawie 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<sup>3</sup>. Szerokim znaczeniem pojęcia partycypacja publiczna należy objąć uprawnienie do występowania w interesie publicznym osób, posiadających indywidualny interes prawny i legitymujących się przymiotem strony w postępowaniu z zakresu ochrony środowiska. W tym kontekście można stwierdzić, że ograniczenie uprawnień osób, które mogą być uznane za strony postępowania, jest też ograniczeniem partycypacji publicznej w ochronie środowiska. Ponadto w przypadku, gdy organ nie uzna legitymacji procesowej osób, które zgłaszają swoje uczestnictwo w postępowaniu jako strony, osoby te mogą korzystać ze słabszych środków ochrony interesów indywidualnych, przewidzianych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku.

Nowelizacja u.o.g.r.l. z 8 marca 2013 r. wprowadziła ograniczenie w zakresie uznawania za strony postępowania w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych właścicieli nieruchomości, których interesy mogą zostać naruszone. Określenie w sposób jednoznaczny, że stroną postępowania w sprawie wyrażenia zgody jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) wyłącza także udział organizacji społecznych, które mogły uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony. Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, jaki wpływ na partycypację publiczną w ochronie środowiska mają rozwiązania przyjęte w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

## 2. Stosunek prawa ochrony środowiska i jego zasad do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Grunty rolne i leśne stanowią jeden z najcenniejszych zasobów środowiska, a racjonalne gospodarowanie tymi gruntami można uznać za jeden z podstawowych kierunków polityki ochrony środowiska. Szczególnie istotne jest dbanie o racjonalne wykorzystanie gruntów rolnych najlepszych klas, gdyż jakość produktów rolnych w sposób bezpośredni wpływa na zdrowie i życie ludzi, a także na środowisko. W prawie rolnym podkreśla się różnice występujące na płaszczyźnie regulacji prawa ochrony środowiska i prawa ochrony gruntów rolnych i leśnych<sup>4</sup>. Jednak zdaniem W. Radeckiego regulacja zawarta w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest zespołem przepisów prawnych należących do prawa ochrony środowiska, ale powiązanych również z prawem rolnym (czy też teoretycznie konstruowanym prawem leśnym)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2013, poz. 1235 ze zm.

<sup>4</sup> P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 322.

<sup>5</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 42.

Kluczowe znaczenie ma tu definicja środowiska, gdyż to, co zaliczymy do środowiska, będzie podlegać ochronie na zasadach określonych w p.o.ś. Niezależnie od tego, jak definiują środowisko różne dyscypliny naukowe<sup>6</sup>, należy przede wszystkim odczytywać normatywne znaczenie tego pojęcia. W art. 3 pkt 39 p.o.ś. środowisko definiuje się jako:

ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.

Powierzchnia ziemi to „naturalne ukształtowanie terenu, gleba oraz znajdująca się pod nią warstwa ziemi do głębokości oddziaływania człowieka”(art. 3 pkt 25 p.o.ś.). W ramach ochrony powierzchni ziemi powinno się chronić także grunty rolne i leśne.

Zaliczenie prawa ochrony gruntów rolnych i leśnych do prawa ochrony środowiska ma duże znaczenie w odniesieniu do zagadnień proceduralnych i stosowania do tej ustawy zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, w tym zasady partycypacji publicznej. Należy przy tym podkreślić, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie zawiera zasad ogólnych, a jedynie kierunki ochrony<sup>7</sup>. W doktrynie niemieckiej zwraca się uwagę na odrębności proceduralne w sprawach z zakresu ochrony środowiska i podkreśla się pewne wartości, których ochrona wymaga większego wzmocnienia w sprawach z zakresu ochrony środowiska<sup>8</sup>. Z kolei E. Schmidt-Aßmann podkreśla, że w odniesieniu do spraw środowiskowych można uznać istnienie wewnętrznej procedury, mającej na celu zachowanie określonych proceduralnie pomyślanych standardów racjonalności, np. pełną ewidencję dotkniętych interesów, nakaz powściągliwego ważenia. Skoro władza przeprowadziła zewnętrzną procedurę, przede wszystkim zapewniła udział społeczeństwa, to należy zbadać, czy wykryte oddziaływania zostały „przedstawione”, „ocenione” i „uwzględnione”<sup>9</sup>. Autor ten podkreśla, że „wyważanie” różnego rodzaju interesów jest domeną wszelkich działań administracji. Dzieli wyważanie na „jednorazowe rozwiązywanie kolizji norm lub dóbr prawnych” oraz „ustalanie rangi między kryteriami, poprzez które przepis ustawy tylko o tyle dotyczy jakiegoś zobowiązania, że rozgranicza ono te kryteria, które według tej ustawy nie mogą być kryteriami kierującymi działaniami”<sup>10</sup>. Do koncepcji tej nawiązuje J. Zimmermann stwierdzając, że każdy organ administracji nieustannie coś „wyważa”

<sup>6</sup> O środowisku w znaczeniu przyrodniczym pisze B. Rakoczy, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, (red.) J. Ciechanowicz -McLean, Warszawa 2009, s. 374.

<sup>7</sup> W. Radecki, *op. cit.*, s. 62.

<sup>8</sup> M. Kloepfer, *Umweltschutzrecht*, Munchen 2008, s. 74; R. Schmidt, W. Kahl, *Umweltrecht*, Munchen 2006, s. 23 i n.; cytuję za: B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 41.

<sup>9</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 40.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 264.

i w pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że właśnie na wyważeniu polega istota administrowania<sup>11</sup>.

W doktrynie podnosi się wątpliwości, czy prawo ochrony środowiska może być uznane za samodzielną gałąź prawa i czy w związku z tym można uznać możliwość formułowania dla tej gałęzi prawa odrębnych zasad<sup>12</sup>. Mając na względzie kryterium formalne, w ustawach zostały takie zasady jasno sformułowane i należy do nich zaliczyć konstytucyjną zasadę prawa do informacji i ściśle z nią związaną zasadę partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych<sup>13</sup>. Określając stosunek zasad prawa ochrony środowiska do prawnej ochrony gruntów rolnych i leśnych należy podkreślić, że wobec wyłączenia z p.o.ś. zasad prawa do informacji o środowisku i zasady partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych istnieje pewien problem ze stosowaniem tych zasad w stosunku do ustaw szczegółowych. Obecnie zasady te zostały połączone z instytucją ocen oddziaływania na środowisko, co jest w doktrynie krytykowane<sup>14</sup>.

### 3. Ochrona interesu publicznego w procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych

Ochrona gruntów rolnych i leśnych jest przede wszystkim przedmiotem norm prawnych zawartych w ustawie – Prawo ochrony środowiska, gdyż grunty te stanowią jeden z elementów środowiska. Przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wzbogacają prawną treść ochrony gruntów w odniesieniu do treści wynikającej z przepisów prawa ochrony środowiska<sup>15</sup>. Stosownie do art. 101 p.o.ś. ochrona powierzchni ziemi polega na zapewnieniu jak najlepszej jej jakości oraz zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Według ustawodawcy zapewnienie najlepszej jakości powierzchni ziemi polega w szczególności na racjonalnym gospodarowaniu, zachowaniu wartości przyrodniczych, zachowaniu możliwości produkcyjnego wykorzystania. Z kolei w u.o.g.l. zostały wyróżnione dwa podstawowe kierunki ochrony gruntów rolnych i leśnych:

- ochrona ilościowa, polegająca na ograniczeniu możliwości przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na inne cele;
- ochrona jakościowa, polegająca na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji, szkodom powstałym w wyniku działalności nierolniczej i nieleśnej oraz przywracaniu i poprawianiu ich wartości.

<sup>11</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 221.

<sup>12</sup> B. Rakoczy, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, J. Ciechanowicz McLean (red), Warszawa 2009, s. 404.

<sup>13</sup> B. Rakoczy, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2013.

<sup>14</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku a koncepcja legislacyjna polskiego prawa ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 1, s. 53.

<sup>15</sup> A. Wróbel, *Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym*, Wrocław 1984, s. 60.

Można uznać, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie rozgranicza ochronę ilościową i jakościową gruntów, natomiast w ustawie Prawo ochrony środowiska dostrzega się ścisły związek zapewnienia najlepszej jakości powierzchni ziemi z jej racjonalnym gospodarowaniem i zachowaniem możliwości produkcyjnego wykorzystania, co wskazuje również na ochronę ilościową. Podstawowym instrumentem ochrony ilościowej i jakościowej gruntów rolnych i leśnych jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jak podkreśla A. Kaźmierska-Patrzyzna instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego należą także do podstawowych prewencyjnych instrumentów ochrony jakościowej powierzchni ziemi<sup>16</sup>.

Ochrona ilościowa gruntów rolnych i leśnych, wpisuje się w problematykę gospodarowania przestrzenią, która jest szczególnie konfliktogenna, gdyż wpływa w sposób bezpośredni na wykonywanie prawa własności nieruchomości i w sytuacji wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu tego prawa może wywoływać sprzeciw wielu podmiotów. Ograniczenie prawa własności jest szczególnie dotkliwe, gdy właściciel gruntu nie wykorzystuje go na produkcję rolną, a nie ma też możliwości dokonania jego zabudowy. W literaturze podkreśla się, że wynikające z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>17</sup> prawo do zabudowy gruntu należy uznać za element prawa własności, natomiast ewentualne regulacje planistyczne należy traktować na równi z innymi regulacjami ustawowymi – za element ograniczenia tego prawa. W związku z tym ustalenia miejscowego planu nie rozszerzają uprawnień właściciela, nadając prawo do zabudowy, a jedynie stanowią ograniczenia prawa własności nieruchomości<sup>18</sup>. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 6 ust. 1 *expressis verbis* wskazuje, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Według art. 6 ust. 2 każdy ma prawo w granicach określonych ustawą do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz interesów osób trzecich. Przepis ten wskazuje na kierunki konfliktu, który może pojawić się w odniesieniu do zagospodarowania terenów. Może to być konflikt interesu publicznego z interesem indywidualnym lub konflikt interesów indywidualnych. Na uwagę zasługuje, że istotną rolę władzy publicznej w sytuacjach konfliktu powinno być kontrolowanie przestrzegania określonego reżimu prawnego na oznaczonym obszarze, mediacja i rozstrzyganie konfliktów pomiędzy podmiotami (uczestnikami) gospodarki przestrzennej. Obejmować to powinno zapewnienie łączności pomiędzy interesem publicznym a interesami indywidualnymi poszczegól-

<sup>16</sup> A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie zasobami geosfery*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, op. cit., s. 445.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2012 poz. 647 ze zm.

<sup>18</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 56-57.

nych podmiotów obrotu prawnego w takim zakresie, w jakim np. prawo materialne dopuszcza tzw. „ważenie” poszczególnych interesów w relacji interes publiczny – interes indywidualny. Jak podkreśla J. Stelmasiak ważenie interesów jest szczególnie ważne po restytucji samorządu terytorialnego, co spowodowało, że nastąpiło rozwarstwienie pojęcia „interes publiczny” najpierw na dwie grupy tj. „interes publiczny państwa”, który realizowany jest przez właściwe organy administracji rządowej oraz „interes lokalny gminy”, który także jest interesem publicznym o charakterze lokalnym<sup>19</sup>. W obowiązującym stanie prawnym można uznać, że wspólnota samorządowa mieszkańców województwa reprezentuje interes publiczny o zasięgu regionalnym. Rzecznikiem interesu publicznego w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych jest także właściwy minister lub marszałek województwa, który na podstawie art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych udziela zgody na zmianę przeznaczenia.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna zawierać etap analizy wszystkich interesów, na które plan będzie oddziaływał. Interesy te należy zakwalifikować jako interesy publiczne oraz interesy indywidualne. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 listopada 1993 r. wskazał, że:

W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia indywidualnych uprawnień obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad interesem indywidualnym podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności.<sup>20</sup>

Zatem przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym przepisy dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, powinny być interpretowane w świetle przepisów Konstytucji RP, w ten sposób, aby ustalenia planu miejscowego były wynikiem rozważenia wszystkich wchodzących w grę interesów. Oznacza to, że w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego istnieje obowiązek wskazania, o jaki interes publiczny chodzi oraz, że jest on na tyle ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczeń w sposobie wykonywania przez obywateli ich własności.

Normy prawa administracyjnego są stanowione po to, aby były instrumentami rozwiązywania rozmaitych kolizji i napięć w życiu społecznym<sup>21</sup>. W literaturze oraz

<sup>19</sup> J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 172.

<sup>20</sup> Wyrok SN z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.

<sup>21</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 222.

orzecznictwie szczególnie podkreśla się istnienie konfliktu między interesem publicznym i indywidualnym, które należy „równoważyć”<sup>22</sup>. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jeżeli na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych jest wymagana zgoda odpowiedniego ministra lub marszałka województwa, to zmiana ta dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Według art. 14 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium. *Ratio legis* tego przepisu wiąże się ze skoordynowaniem działań gminy zmierzających do zmiany przeznaczenia terenów z orzeczeniem właściwego organu w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia. Z. Niewiadomski wskazuje na trudności praktyczne w objęciu jednym planem wszystkich obszarów przewidzianych w studium do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Również wymóg objęcia planem całego obszaru może stwarzać utrudnienia, gdyż konsekwencją wskazania obszarów do zmiany przeznaczenia powinno być stworzenie warunków do rozwoju zabudowy dla całego obszaru, czyli wyposażenia go w infrastrukturę techniczną. Autor sugeruje, że ustawa powinna dawać możliwość zagospodarowania terenów rolnych i leśnych po zmianie przeznaczenia etapowo, tak aby było skoordynowane z możliwościami rozwojowymi gminy<sup>23</sup>. W praktyce nierzadko dochodzi do sytuacji, w której miejscowy plan jest uchwalany na potrzeby konkretnego inwestora i konkretnego przedsięwzięcia i ogranicza się do terenu wyznaczonego przez inwestora. Pomimo obowiązku uchwalenia miejscowego planu dla tego konkretnego terenu, co jest czasochłonne i kosztowne korzyścią dla inwestora, jest uniknięcie potencjalnych skarg właścicieli sąsiednich nieruchomości.

W 2013 r. nastąpiło wzmocnienie ochrony prawnej w odniesieniu do gruntów rolnych klas I-III. Ustawa z dnia 8 marca 2013 r.<sup>24</sup> wprowadziła obligatoryjne uzyskanie zgody właściwego ministra w przypadku, gdy jakkolwiek obszar stanowiący grunt rolny klasy I-III, położony poza granicami miasta, ma zmienić przeznaczenie z rolniczego na nierolnicze. Do tej pory taką ochroną były objęte wszystkie grunty leśne, gdyż niezależnie od wielkości takiego gruntu planowanego do zmiany przeznaczenia zawsze wymagana była zgoda odpowiedniego organu. W trakcie prac nad nowelizacją ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przedstawione zostały problemy związane z omijaniem przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez organy właściwe do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wnioskodawcy poselskiego projektu ustawy podkreślają, że intencją ustawo-

<sup>22</sup> M. Tabernacka, *Interes indywidualny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, (red.) M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, Warszawa 2010, s. 361.

<sup>23</sup> *Planowanie i zagospodarowanie, op. cit.*, s. 152.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2013, poz. 503.

dawcy było nadanie pojęciu „zwarty obszar” znaczenia jako sumy wszystkich gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, usytuowanych w granicach opracowania projektu planu zagospodarowania przestrzennego bez względu na powierzchnię kompleksów gleb klas I-III objętych szczególną ochroną. W efekcie przy wykorzystaniu przepisów o gospodarce nieruchomościami dającej możliwość podziału nieruchomości rolnych na działki o powierzchni 30 arów dochodzi do nagminnego omijania stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>25</sup>.

W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawową dyrektywą działalności organów jest zasada zrównoważonego rozwoju, która nakazuje równorzędne traktowanie aspektów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych rozwoju<sup>26</sup>. Należy podkreślić, że uwzględnianie aspektów społecznych zrównoważonego rozwoju jest związane nie tylko z rozwiązywaniem problemów społecznych, ale także zapewnienie społeczeństwu skutecznych instrumentów partycypacji publicznej.

Należy stwierdzić, że spór o uznanie właścicieli nieruchomości za strony postępowania ma charakter historyczny wobec jednoznacznego zdefiniowania strony postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia przez nowelizację ustawy<sup>27</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w sprawie charakteru prawnego zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Można uznać, że zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, przeważa pogląd, że zgoda ta następuje w formie decyzji<sup>28</sup>. NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z 25.11.2013 r. stwierdził, że pomimo swoistości konstrukcji decyzji o udzieleniu gminie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, proces jej wydawania jest podobny do schematu działania organu w decyzyjnym modelu stosowania prawa, w którym ustalenie faktów oraz treści normy prawa materialnego po dokonaniu subsumcji, pozwala organowi na ustalenie skutków prawnych w stosunku do adresata rozstrzygnięcia. Zgoda na przeznaczenie gruntów rolnych wykazuje cechy jednostronnej, władczej czynności organu administracyjnego skierowanej na prawne określenie sytuacji kon-

<sup>25</sup> Por. uzasadnienie do autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, druk sejmowy nr 688.

<sup>26</sup> Według art. 3 pkt. 50 ustawy Prawo ochrony środowiska zrównoważony rozwój to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

<sup>27</sup> Na marginesie należy wskazać, że ustawodawca podjął próbę ograniczenia kręgu osób uznawanych za strony w art. 28 ustawy Prawo budowlane, lecz od samego początku obowiązywania tego przepisu w orzecznictwie dominowało stanowisko ustalania interesu prawnego stron postępowania na podstawie art. 28 k.p.a.

<sup>28</sup> W. Radecki odniósł się z aprobatą do tej opinii (por. W. Radecki, *op. cit.*, s. 90), natomiast E. Klat i L. Klat-Wertelecka, a za nimi P. Korzeniowski mają przeciwne zdanie (por. E. Klat, L. Klat-Wertelecka, *Ochrona gruntów rolnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, „Rejent” 1996, nr 9, s. 77 i n.; P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawn-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 200).

kretnie wskazanego adresata, w indywidualnie oznaczonej sprawie. Sąd wskazuje na charakter postępowania w sprawie udzielenia zgody, w ramach którego

ochronie podlegają uprawnienia publicznoprawne gminy określone przysługującym jej władstwem planistycznym. Władztwo planistyczne to atrybut władztwa publicznego. Nie można zapominać, że w zakresie planowania przestrzennego gmina posiada kompetencje do określenia sposobu wykorzystania przestrzeni lokalnej i nawet, jeżeli przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych kompetencję tę w zakresie gruntów rolnych czynią warunkową, nie ma to wpływu na ustalenie, że postępowanie w sprawie udzielenia zgody służy zabezpieczeniu innego interesu, aniżeli interes prywatny. Nadanie wskazanemu środkowi prawnemu takiego charakteru wymusza stanowisko, zgodnie z którym instrumenty procesowe służące poddaniu kwestii udzielenia zgody ponownej ocenie (odwołanie) jak też kontroli sądowej, przysługują wyłącznie podmiotowi, którego interes prawny (interes wspólnoty samorządowej) w tym postępowaniu wolą ustawodawcy ma podlegać ochronie przed nadmierną ingerencją.<sup>29</sup>

W doktrynie podkreśla się, że analiza procesu sporządzania, uzgadniania i uchwalania planu miejscowego pozwala stwierdzić, że jest to postępowanie w ramach *res internae*, do którego nie stosuje się przepisów k.p.a., a ochrona interesów indywidualnych adresatów tego planu odbywa się w ramach środka określonego w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym<sup>30</sup>.

Do zadań własnych ściśle powiązanych z ochroną środowiska należy zaliczyć zadania związane z gospodarowaniem przestrzenią. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Zatem planowanie i zagospodarowanie przestrzenne ma jako podstawową dyrektywę realizować zasadę zrównoważonego rozwoju. Warto tutaj przytoczyć słowa J. Stelmasiaka:

Zadaniem administracji publicznej powinno być takie działanie, aby w ramach określonych przez przepisy prawa pozytywnego, także z uwzględnieniem sfery uznania administracyjnego dążyć do harmonizacji (...) interesu indywidualnego z interesami publicznymi. Stąd tak ważną rolę w tym zakresie spełnia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pozwala on na wążenie interesów w ramach tak konfliktogennej sfery, jaką jest realizacja interesu publicznego w zakresie wymagań ochrony środowiska na danym terenie, a innymi potrzebami zagospodarowania przestrzennego.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> NSA z 25.11.2013 r. (II OPS 1/13), źródło: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

<sup>30</sup> J. Stelmasiak, *op. cit.*, s. 69.

<sup>31</sup> J. Stelmasiak, *op. cit.*, s. 243.



Należy jednak dodać, że to właśnie partycypacja publiczna ma zabezpieczać interes publiczny w ochronie środowiska, ale także w procedurze uchwalania aktów planowania przestrzennego<sup>32</sup>.

#### **4. Procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych a ocena oddziaływania na środowisko**

Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jest dokonywana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Skuteczność prawnej ochrony gruntów w procesie inwestycyjnym wiąże się z postulatem planowości, co oznacza konieczność zapobiegania przypadkowym zmianom przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (leśnych na cele nieleśne)<sup>33</sup>. Organ opracowujący projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zobowiązany do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla tego dokumentu i jest to obligatoryjna ocena, choć odstępnie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 46 pkt 1 u.u.i.s., może dotyczyć tylko projektów dokumentów stanowiących niewielkie modyfikacje przyjętych już dokumentów. W przypadku zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie można raczej uznać, że jest to niewielka modyfikacja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, chociaż przesłanki odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny są zwrotami niedookreślonymi<sup>34</sup>. Wzajemne relacje między procedurą sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uregulowaną w u.p.z.p., a procedurą strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, są dyskusyjne, ponieważ nie jest doprecyzowane, czy czynności polegające na ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego oraz możliwości zgłaszania uwag mogą być prowadzone wspólnie dla miejscowego planu i strategicznej oceny, czy też mają to być osobne działania<sup>35</sup>.

Analiza przepisów obu ustaw, mająca na względzie również kontekst ekonomii i sprawności działania organów, wskazuje na zasadność przyjęcia, iż organ sporządzający studium lub plan miejscowy może pod względem organizacyjnym łączyć czynności procedury planistycznej i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, przez zamieszczenie informacji o nich we wspólnych publikacjach, jednoczesne wy-

<sup>32</sup> Por. A. Haładyj, *Udział społeczny jako gwarancja zabezpieczenia interesu publicznego w prawie ochrony środowiska. Wybrane uwagi na tle projektu ustawy o uprawnieniach społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i organach administracji w tym zakresie*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. W. Radckiego*, H. Lisicka (red.), Wrocław 2008.

<sup>33</sup> A. Wróbel, *op. cit.*, s. 66.

<sup>34</sup> Por. M. Nowak, B. Dąbrowski, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013, s. 77.

<sup>35</sup> *Planowanie i zagospodarowanie*, s. 178.

łożenie do publicznego wglądu oraz przyjmowanie uwag i wniosków. Według art. 54 ust. 3 zasady wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin określają przepisy u.p.z.p. Jednak w doktrynie przeważa stanowisko, że uwagi i wnioski wnoszone w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko mają większy zakres przedmiotowy niż uwagi i wnioski z u.p.z.p. „Środowiskowa” partycypacja społeczna – według A. Fogel – obejmuje, zgodnie z art. 29 w związku z art. 54 ust. 2 u.u.i.ś. prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Nie jest to prawo ograniczone do treści dokumentu objętego obowiązkiem przeprowadzenia strategicznej oceny ale również treści i metody sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko oraz zakresu i aktualności materiałów wyjściowych (np. opracowania ekofizjograficznego). Tak określony zakres przedmiotowy uwag i wniosków wykracza poza ten, który jest dopuszczalny na gruncie u.p.z.p.<sup>36</sup>

W procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych można podkreślić różnicowanie zakresu partycypacji publicznej organizacji ekologicznych w zależności od rodzaju gruntu, na którym ma być realizowane przedsięwzięcie. W przypadku przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko lokalizowanego na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas niższych niż I-III, lokalizacja przedsięwzięcia może nastąpić na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, poprzedzonej procedurą oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w której stronami będą właściciele nieruchomości sąsiednich, a organizacje ekologiczne będą mogły uczestniczyć na prawach strony. W przypadku, gdy następuje zmiana przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i będzie przeprowadzona strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, w której ani właściciele gruntów, ani organizacje ekologiczne nie mają już takich uprawnień, jak w przypadku indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko.

W procedurze wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, konkretny inwestor występuje o wydanie decyzji dotyczącej konkretnego przedsięwzięcia, które można zakwalifikować jako mogące zawsze lub potencjalnie oddziaływać na środowisko. Natomiast w przypadku planu miejscowego w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko będzie się oceniać potencjalne bliżej nieokreślone oddziaływanie na środowisko niesprecyzowanego do końca przedsięwzięcia. Należy przy tym podkreślić, że w praktyce często procedurę zmiany przeznaczenia przeprowadza się dla konkretnego przedsięwzięcia, które nie jest jednak oceniane, tak jak w procedurze indywidualnej oceny.

Na mocy nowelizacji p.o.ś. z 26 kwietnia 2007 r. wprowadzono nieobowiązujący już przepis art. 46 ust.4 pkt 6a lit. c dla planowanego przedsięwzięcia, które może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 i nie jest bezpośrednio związane

<sup>36</sup> A. Fogel, *Prawne instrumenty informacji przyrodniczej w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, (red.) M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 32.

z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony, gdzie konieczne jest wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem decyzji w sprawie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Również w obowiązującym stanie prawnym decyzja w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych może być poprzedzona procedurą oceny habitatowej. Obecnie wydanie jakiegokolwiek decyzji dotyczącej przedsięwzięcia podejmowanego na obszarze Natura 2000 lub w jego pobliżu wymaga rozważenia, czy przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000<sup>37</sup>. Jeżeli w związku z planowaną zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych będzie realizowane przedsięwzięcie, które w praktyce oznacza znikome oddziaływanie na obszar Natura 2000 i na środowisko, to zapewni się także realizację zasady partycypacji publicznej. Nie ma racjonalnego wytłumaczenia, dlaczego w przypadku, gdy ma być wybudowany dom mieszkalny w pobliżu obszaru Natura 2000 będzie przeprowadzana procedura indywidualnej oceny oddziaływania i będzie zapewniony udział organizacji ekologicznych, natomiast w przypadku planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko nie będzie można chronić interesów indywidualnych i interesu publicznego w procedurze indywidualnej oceny oddziaływania.

Podsumowując należy podkreślić, że wprowadzenie przepisu określającego stronę postępowania w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych miało duży wpływ na zakres partycypacji publicznej w tej procedurze. Jeśli przyjmie się partycypację publiczną w znaczeniu szerokim, to brak ochrony indywidualnych interesów właścicieli sąsiednich nieruchomości jest również ograniczeniem partycypacji publicznej. Partycypacja publiczna jest związana z koniecznością uwzględnienia interesu publicznego w ochronie środowiska. Interes publiczny w procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jest obecnie reprezentowany przez organy administracji centralnej (ministrów) lub organy samorządowej administracji regionalnej (marszałek województwa). W związku z uznaniem za stronę w procedurze udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jedynie wójtów gmin występujących z wnioskiem o udzielenie zgody można stwierdzić, że ustawodawca zakłada reprezentowanie wszystkich interesów o znaczeniu lokalnym przez władze gminy. Jednak takie założenie jest nie do przyjęcia, gdyż legitymację do reprezentowania interesu publicznego w sprawach z zakresu ochrony środowiska powinni mieć także członkowie zainteresowanej społeczności, w tym także organizacje ekologiczne.

---

<sup>37</sup> W. Radecki, *op. cit.*, s. 35.

## Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010.
- Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jackowi M. Langowi*, pod red. M. Wierzbowskiego, J. Jagielskiego, A. Wiktorowskiej, E. Stefańskiej, Warszawa 2009.
- Adamiak B., *Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 3.
- Agopszowicz A., *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska. Tezy do projektu nowelizacji ustawy*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1984, t. 7.
- Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010.
- Amorosino S., *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale*, „Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici” 2010, z. 1.
- Appadurai A., *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, UMP 1996.
- Atasu A., Subramanian R., *Extended Producer Responsibility for E-Waste: Individual or Collective Producer Responsibility?*, „Production and Operations Management” 2012, nr 6.
- Austin A.A., *Where will all the waste go?: utilizing extended producer responsibility framework laws to achieve zero waste*, „Golden Gate University Environmental Law Journal” 2013, Issue 2.
- Bagińska E., Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, *System Prawa Administracyjnego*, tom 12, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bandarzewski K., *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.

- Bar M., *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 4.
- Baran J., Janik A., Ryszko A., *Handel emisjami w teorii i praktyce*, Warszawa 2011.
- Barczak A., *Wpływ samorządowych instrumentów planowania przestrzennego na ochronę środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2003, nr 3.
- Barnat T., *Roszczenia odszkodowawcze w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1980, nr 11.
- Bartniak K., *Wolność gospodarcza a ochrona prawna krajobrazu kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, pod red. M. Górskiego, Łódź-Poznań 2011.
- Bauman Z., *Globalizacja*, Warszawa 2000.
- Bąkowski T., *Aksjologiczne przesłanki deregulacji życia publicznego w sferze gospodarki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, nr 22.
- Bąkowski T., *Dwie kwestie dotyczące ogłaszania aktów prawa miejscowego na przykładzie uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela: konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Gdańsk, 19-20 czerwca 2006, pod red. K. Grajewskiego, J. Warylewskiego, Sopot 2006.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Bednarek M., *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994.
- Biegańska J., Ciuła J., *Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce jako element zrównoważonego rozwoju*, „Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska” 2011, nr 1.
- Boć J., *Droga administracyjna i droga sądowa w dochodzeniu niektórych roszczeń wobec państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1969, nr 29.
- Boć J., *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2007.
- Boć J., *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1971, nr 146.
- Bogale Z. T., *E-Responsibility: E-Waste, International Law and Africa's Growing Digital Wasteland*, „University of California Davis Journal of International Law and Policy” 2011–2012, vol. 18.
- Bogdan G., *Komentarz do art. 181 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 Kodeksu karnego*, pod red. A. Zolla, Kraków 1999.
- Bohdanowicz J., *Ku cywilizacji ekorozwoju*, Gdańsk 2006.
- Bohme G., *Filozofia i estetyka przyrody*, Warszawa 2002.
- Bojarski P., Radecki W., Rotko J., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Warszawa 2011.
- Borowiak M., *Obszarowe formy ochrony przyrody w ocenie oddziaływania przedsięwzięć na środowisko – potrzeba harmonizacji wewnątrz prawa polskiego*, [w:] *Europeiza-*

- cja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.
- Bradley J., *Transboundary pollution and the sovereignty of governments*, [w:] *Le droit à la qualité de l'environnement: Un droit en devenir, un droit à définir*, pod red. N. Duplé, Quebec/Amerique 1988.
- Bryła H., *Leksykon ekologii i ochrony środowiska*, Gdańsk 1983.
- Brzeziński W., *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971.
- Bukowska J. E., *Implementacja unijnych przepisów w zakresie handlu przydziałami do emisji. Uwagi de lege ferenda*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Bukowski Z., Czech E.K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Bukowski Z., *Ochrona klimatu w prawie Wspólnot Europejskich*, Włocławek-Bydgoszcz 2004.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Bukowski Z., *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, pod red. J. Jendrośki, M. Bar, Wrocław 2008.
- Bukowski Z., *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, pod red. J. Jendrośki, M. Bar, Wrocław 2008.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Capaldo G.Z., *The pillars of global law*, Hampshire 2008.
- Cavers D. F., *Proper Law of Producer's Liability*, "International and Comparative Law Quarterly" 1977, vol. 26.
- Chojnacki D., *Ochrona gleby w prawie unijnym. Transpozycja, stosowanie, perspektywy*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Chojnacki D., Zdrajkowski P., *Przeciwdziałanie uciążliwości zapachowej*, „Jakość, Zarządzanie, Środowisko” 2008, nr 2.
- Chojniak Ł., *O zasadzie prawdy materialnej w procesie karnym w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9.
- Ciborowski A., *Polityka kształtowania środowiska: wybrane elementy*, Warszawa 1981.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Ciechanowicz-McLean J., *Europejska Konwencja Krajobrazowa*, „Prawo i Środowisko” 2006, nr 2.

- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Międzynarodowe koncepcje zrównoważonego rozwoju w dokumentach organizacji Narodów Zjednoczonych. Od Sztokholmu (1972) do drugiej konferencji w Rio de Janeiro (2012)*, [w:] *Prawo Organizacji Międzynarodowych Wobec Problemów Współczesnego Świata. Księga Jubileuszowa dedykowana Pani Profesor Genowefie Grabowskiej*, pod red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowskiej-Małuseckiej, Bydgoszcz-Katowice 2014.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Climate Change and the Law*, pod red. E.J. Hollo, K. Kulowesi, M. Mehling, New York-London 2013.
- Cordonier Segger M. C., Khalfan A., *Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects*, OUP 2004.
- Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11.
- Czas w prawie*, pod red. C. Kosikowskiego, Białystok 2010.
- Czech E.K., *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*, Białystok 2008.
- David R., *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, Warszawa 1965.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Dąbek D., *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3.
- Dąbek D., *Sądowa kontrola prawa miejscowego w świetle projektowanej reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003.
- Delmas-Marty M., Norberg N., *Global law. A triple challenge*, Ardsley 2003.
- Derucka I., *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7-8.
- Derucka I., *Rola opracowań ekofizjograficznych w praktyce planistycznej*, „Administracja” 2010, nr 1.
- Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Dobrowolski G., *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000.
- Domingo R., *The New Global Law*, CUP 2010.
- Drużbowski M., *Jakość krajobrazu – jakość życia na przykładzie lokalnych stosunków wodnych*, [w:] *Jakość krajobrazu. Jakość życia*, pod red. A. Richlinga, E. Malinowskiej, J. Lechnio, Warszawa 1995.
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] *Prawo administracyjne materialne, System prawa administracyjnego*, tom 7, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012.

- Durner W., *Obowiązek informacyjny w niemieckim prawie ochrony środowiska*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 21 (dodatek specjalny).
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilny* (rei vindicatio – actio negatoria), Warszawa 1969.
- Dyduch J., *Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza*, Warszawa 2013.
- Dziadkiewicz B., *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Komentarz do przepisów. Umowy, taryfy, regulaminy, orzecznictwo*, Warszawa 2011.
- Elisha H.G., *Addressing the E-Waste Crisis: The Need for Comprehensive Federal E-Waste Regulation within the United States*, “Chapman Law Review” 2010–2011, vol. 14.
- Engel D.M., *Globalization and Law in Everyday Life*, [w:] *Encyclopedia of Law and Society*, pod red. D.S. Clarka, Los Angeles 2007.
- Ermacora F., *The right to a Clean Environment in the Constitution of the European Union*, [w:] *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, pod red. J.H. Jansa, Europa Law Publishing 2003.
- Europeizacja prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego*, Tom 3, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2014.
- Ezroj A., *Extended Producer Responsibility Programs in the European Union: In Search of the Optimal Legal Basis*, “Colorado Journal of International Environmental Law and Policy” 2009, Issue 2.
- Ezroj A., *How the European Union’s Weee and Rohs Directives Can Help the United States Develop a Successful National E-Waste Strategy*, “Virginia Environmental Law Journal” 2010, vol. 28.
- Faber J., Brinke L., *The Inclusion of Aviation in the EU Emission Trading System. An Economic and Environmental Assessment*, Genewa 2011.
- Fehm S., *From iPod to e-Waste: Building a Successful Framework for Extended Producer Responsibility in the United States*, “Public Contract Law Journal” 2011–2012, vol. 41.
- Fogel A., *Prawne instrumenty informacji przyrodniczej w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- French D., *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester 2005.
- Friedman L. M., *Legal Culture and the Welfare State*, [w:] *Dilemmas of law in the welfare state*, pod red. G. Teubnera, Berlin 2011.
- Fuller L.L., *Anatomia prawa*, Lublin 1993.
- Galicki Z., *Globalizacja stosunków międzynarodowych a uniwersalizm prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo w dobie globalizacji*, pod red. T. Giaro, Warszawa 2011.
- Giedych R., *Uwarunkowania prawne planowania, ochrony i zarządzania krajobrazem w Polsce w świetle Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, [w:] *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego: przegląd polskich*



- doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską*, pod red. M. Kistowskiego, Gdańsk 2004.
- Gładyszowski J., *Mierniki dopuszczalnych zakłóceń sąsiedzkich na tle przepisu art. 144 k.c.*, „Nowe Prawo” 1975, nr 3.
- Gniewek E., *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Warszawa 2011.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997.
- Gończ E., *Monitoring środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska*, pod red. Z. Brodeckiego Warszawa 2005.
- Goździńska A., *System gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.
- Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.
- Górski M., *Od odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrońska J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Górski M., *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1992, nr 52.
- Górski M., *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska w świetle dokumentów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2013.
- Górski M., *Zasada prewencji w prawie ochrony środowiska*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, nr 52.
- Górzyński J., *Podstawy analizy środowiskowej wyrobów i obiektów*, Warszawa 2007.
- Grabowska G., *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009.
- Gruszecki K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 lutego 2006 r., OSK 339/05*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 3.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2012.
- Guzman A., Meyer T., *International Soft Law*, „Journal of Legal Analysis” 2010, nr 1.
- Habuda A., *Obszar Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013.
- Haliżak E., *Przewartościowanie rozwoju przez ONZ*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, pod red. J. Symonidesa, Warszawa 2006.
- Haładaj A., *O nadmiarze i braku w zakresie prawnej regulacji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, pod red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012.
- Haładaj A., *Udział społeczny jako gwarancja zabezpieczenia interesu publicznego w prawie ochrony środowiska. Wybrane uwagi na tle projektu ustawy o uprawnieniach społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*

- i organach administracji w tym zakresie*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. W. Radeckiego*, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2008.
- Hołuj A., *Wybrane instytucje i instrumenty finansowe w ochronie środowiska naturalnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2006, nr 5.
- Hospodka J., *Critical Issues of Inclusion of Aviation in EU Emissions Trading System*, “World Academy of Science, Engineering and Technology” 2011, nr 11.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009.
- Instytucje prawa ochrony środowiska: geneza, rozwój, perspektywy*, pod red. W. Radeckiego, Warszawa 2010.
- International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, pod red. A. Boyle’a, D. Freestone’a, OUP 1999.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013.
- Jakimowicz W., *Przestrzeń prawna wolności zabudowy*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2013.
- Jaśkiewicz P., Olejniczak A., *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie*, Warszawa 2013.
- Jełowicki M., *Funkcje współczesnej administracji. Próba klasyfikacji*, OMT 1982, nr 4-5.
- Jerzmański J., *Odpady płynne i ścieki*, „Przegląd Komunalny” 2008, nr 2.
- Jeżewski J., *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1985, nr 143.
- Joffe O. S., Szargorodski M., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963.
- Jóźwiak M., *Handel uprawnieniami do emisji czynnikiem ochrony powietrza atmosferycznego*, „Monitoring Środowiska Przyrodniczego” 2006, nr 7.
- Kaczmarek J., Kierszka M., *Pojęcie „mienie w wielkich rozmiarach”, „zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach” oraz „dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury” w kodeksie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 3.
- Kardas P., *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*, Warszawa 2011.
- Karpus K., *Gospodarowanie odpadami w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na gruncie dyrektyw ramowych w sprawie odpadów*, Włocławek 2011.
- Karski L., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych: komentarz do ustawy*, Warszawa 2012.
- Karski L., *System wsparcia energetyki odnawialnej. Refleksja na tle postanowień prawa polskiego i prawa unijnego*, [w:] *Nowe prawo energetyczne*, pod red. M. Rudnickiego, K. Sobieraj, Lublin 2013.

- Katner W.J., *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982.
- Katner W.J., *Zakres i przesłanki roszczenia negatoryjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1983, nr 30.
- Każmierska-Patrzyzna A., *Gospodarowanie zasobami geosfery*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2009.
- Kenig-Witkowska M.M., *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 8.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Kibert N.C., *Extended Producer Responsibility: A Tool for Achieving Sustainable Development*, „Journal of Land Use and Environmental Law” 2003–2004, vol. 19.
- Kindlarski E., *Jakość wyrobów*, Warszawa 1988.
- Klein A., *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Wrocław 1976.
- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Knosala E., Stasikowski R., *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009.
- Kocoń W., *Ochrona cywilnoprawna przeciwko niedozwolonym oddziaływaniom na nieruchomości sąsiednie (art. 144 k.c.)*, „Palestra” 1997, nr 12.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 1972.
- Konz R.J., *End-of-Life Vehicle (ELV) Directive: The Road to Responsible Disposal*, „Minnesota Journal of International Law” 2009, vol. 18.
- Kordasiewicz B., *Glosa do wyroku SN z dnia 25 kwietnia 1985 r., IV CR 122/85*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1987, z. 4, poz. 84.
- Korzeniowski P., *Model prawny ochrony powietrza w ustawie – Prawo ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1.
- Korzeniowski P., *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska – zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach. Akty związane czy uznaniowe, deklaratoryjne czy konstytutywne? Analiza prawna*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2013, nr 3.
- Kosikowski C., *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław 1983.
- Kotulski M., *Organy ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8.
- Kozak A., *Myslenie analityczne w nauce prawa i praktyce prawniczej*, Wrocław 2010.
- Krämer L., *EU Environmental Law*, London 2011.

- Kremis J., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986.
- Krisch N., *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, OUP 2010.
- Kroepelien K. F., *Extended Producer Responsibility – New Legal Structures for Improved Ecological Self-Organization in Europe?*, "Review of European Community and International Environmental Law" 2000, Issue 2.
- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8.
- Kubicz M., *Transport odpadów*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 24.
- Kucia-Guściora B., *Status prawny funduszy celowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 4.
- Kunderewicz C., *Najstarsze prawa świata*, Łódź 1972.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1992, nr 217.
- Kuźma K., Chojnacki D., Hartung W., Maćkowska K., Szymczak K., Zdrajkowski P., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013.
- Lasagabaster Herrarte I., Lazcano Brotóns I., *Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos*, „Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria” 2004, nr 70.
- Lawrence D., Lee R., *Talking 'Bout My Generation: The Remediation Liability of Waste Producers*, „Environmental Law Review” 2006, vol. 8.
- Lee R.G., *Marketing Products under the Extended Producer Responsibility Framework: A Battery of Issues*, „Review of European Community and International Environmental Law” 2008, Issue 3.
- Leksykon ochrony środowiska*, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009.
- Leoński Z., *Kompleksowość regulacji ochrony i kształtowania środowiska a regulacje szczegółowe*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, „Prawo” CLXVIII.
- Leszczyński L., Maroń G., *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2013, z. 1.
- Lewandowski P., *Prawna ochrona wód morskich i śródlądowych przed zanieczyszczeniami*, Gdańsk 1996.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własnych rachunek przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą siłami przyrody (art. 435 k.c.)*, Warszawa 1967.
- Lin C.K., Yan L., Davis A.N., *Globalization, Extended Producer Responsibility and the Problem of Discarded Computers in China: An Exploratory Proposal for Envi-*

- ronmental Protection, "Georgetown International Environmental Law Review" 2001–2002, vol. 14.
- Lindhqvist T., *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production. Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, Lund University 2000.
- Lipiński A., *Glosa do wyroku WSA z 4 stycznia 2010 r., II SA/Gl 554/09*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 1.
- Lipiński A., *Prawne postawy ochrony środowiska*, Kraków 2005.
- Lipiński A., *Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9.
- Litwin J., *Recenzja podręcznika J. Jodłowskiego i W. Siedleckiego, Postępowanie cywilne. Część ogólna*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 2.
- Longchamps de Berier R., *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922.
- Luhmann N., *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1993.
- Łazor M., *Próba oceny zarzutów niepełnej implementacji polskiego prawa ochrony przyrody na przykładzie pytania prejudycjalnego Sądu Rejonowego w Kościanie. Część I*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 3.
- Łazor M., *Próba oceny zarzutów niepełnej implementacji polskiego prawa ochrony przyrody na przykładzie pytania prejudycjalnego Sądu Rejonowego w Kościanie. Część II*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 4.
- Łętowski J., *Sądy powszechne i praworzędność w administracji*, Wrocław 1967.
- Łustacz L., *Kompleksowa ochrona środowiska (w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 3.
- Łyżwa R., *Środowisko jako przedmiot ochrony karnoprawnej*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 1.
- Marchewka R., *Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej: zagadnienia administracyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 1-2.
- Masing J., *Die Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Rechts*, Berlin 1997.
- Mastalski R., *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008.
- Mastalski R., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 1995.
- Matczak M., *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego*, Tom I, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010.
- Mazurski K., *Pojęcie krajobrazu i jego ocena*, [w:] *Mijające krajobrazy Polski – Dolny Śląsk: Krajobraz dolnośląski kalejdoskopem jest...*, pod red. K. R. Mazurskiego, Kraków 2012.
- McCrea H., *Germany's Take-Back Approach to Waste Management: Is There a Legal Basis for Adoption in the United States*, "Georgetown International Environmental Law Review" 2010–2011, vol. 23.

- Menkes J., *Prawo do środowiska jako prawo człowieka*, [w:] *Ekologia i prawo*, pod red. A. Przyborowskiej-Klimczak, Lublin 1999.
- Mering L., *Ochrona środowiska w nowym kodeksie karnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, nr 4.
- Mering L., *Spoleczna szkodliwość przestępstw przeciwko środowisku*, Warszawa 2010.
- Michalik J.S., Domański W., *Zawartość i cele programu zapobiegania awariom i systemu bezpieczeństwa w zakładach zwiększonego oraz dużego ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej*, „Bezpieczeństwo Pracy. Nauka i Praktyka” 2004, nr 2.
- Michalik J.S., *Kształtowanie postaw i zachowań pracowników w celu przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym*, „Bezpieczeństwo Pracy. Nauka i Praktyka” 2003, nr 6.
- Micińska M., *Ochrona klimatu a nadrzędne reguły prawa w świetle orzecznictwa Sądu Unii Europejskiej*, [w:] *Porządek prawno-społeczny a problemy współczesnego świata*, pod red. S. Dąbrowy, M. Czakowskiego, Bydgoszcz 2011.
- Micińska M., *Udział społeczeństwa w zapobieganiu poważnym awariom przemysłowym – możliwości prawne*, „Bezpieczeństwo Pracy. Nauka i Praktyka” 2005, nr 11.
- Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, pod red. Z. Galickiego, A. Gubrynowicza, Warszawa 2013.
- Milek M., *Problemy z pakietem klimatyczno-energetycznym*, Sulechów 2009.
- Miłosz M., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Montini M., Orlando E., *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, [w:] *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, pod red. V. Piergigli, A.L. Maccari, Mediolan 2006.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*, Warszawa 2003.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Problematyka współzależności zjawisk inflacji i kryzysu współczesnego prawa administracyjnego*, [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, pod red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012.
- Myga-Piątek U., *Kryteria i metody oceny krajobrazu kulturowego w procesie planowania przestrzennego na tle obowiązujących procedur prawnych*, [w:] *Waloryzacja środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym*, pod red. M. Kistowskiego, B. Korwel-Lejkowskiej, Gdańsk-Warszawa 2007.
- Nauka administracji*, pod red. Z. Cieślaka, Warszawa 2012.
- Ninard G., *Formalnoprawne wymogi ochrony środowiska w procedurze tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9.
- Nowak M.J., *Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości” 2012, nr 11.

- Nowak M., Dąbrowski B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013.
- Nowakowska M., *Teorie badań. Ujęcia modelowe*, Warszawa 1977.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Oleś M., *Pewność prawa a działanie administracji na podstawie i w granicach prawa*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, pod red. A. Błasia, Warszawa 2012.
- Opalek K., *Filozofia prawa a filozofia społeczna*, [w:] *Problemy teorii i filozofii prawa*, pod red. H. Groszyka, J. Malarczyka, A. Pieniążka, W. Skrzydło, W. Śladkowskiego, Lublin 1985.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Organizacja ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, Lublin 2011.
- Pacek-Łopalewska A., *Ustawa o odpadach*, Wrocław 2013
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- Paczuski R., *Zagadnienia kodeksu ochrony środowiska jako docelowego modelu uprządkowania polskiego ustawodawstwa sozologicznego*, [w:] *Prawo administracja obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, pod red. A. Jamroza, B. Kudryckiej, Z. Klepackiego, J. Mieszkowskiego, M. Szyszkowskiej, Białystok 1997.
- Pak P., *Haste Makes E-Waste: A Comparative Analysis of How the United State Should Approach the Growing E-Waste Threat*, "Cardozo Journal of International and Comparative Law" 2008, vol. 16.
- Palarz H., *Zadania gminy jako regulatora rynku wodociągowo-kanalizacyjnego*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, nr 1.
- Palmowski T., *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji Europy Bałtyckiej*, Gdańsk 2000.
- Pawlicki B., *Ochrona krajobrazu kulturowego*, „Nasze Forum” 2006, nr 32.
- Pchałek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.
- Pęczak P., „Miękkie” prawo międzynarodowe w procesie stosowania prawa krajowego, [w:] *Wykładnia prawa: odrębności w wybranych gałęziach prawa*, pod red. L. Leszczyńskiego, Lublin 2006.
- Piasecki K., *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7-8.
- Piątek Z., *Postawy światopoglądowe a ryzyko dewastacji naturalnego środowiska*, „Universitas” 1995, nr 2-3.
- Piecha J., Okoń M., Dziamski Ł., Grecki W., *Analiza projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Instytut Wspierania Rozwoju Inwestycji, Warszawa 2014.

- Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław 1967.
- Piontek F., Piontek B., *Podstawy ekonomii menedżerskiej: globalizacja a rozwój zrównoważony i trwały*, Bytom 2003.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013.
- Plucińska-Filipowicz A., *Nakaz przywrócenia zakłóconych stosunków wodnych na gruncie*, „Nieruchomości” 2011, nr 2.
- Plucińska-Filipowicz A., *Obowiązek nałożony na podstawie art. 29 ust. 3 Prawa wodnego – orzecznictwo NSA*, „Nieruchomości” 2010, nr 12.
- Polski J., *Systemowe planowanie przestrzenne a ochrona środowiska*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2007, z. 7-A.
- Polskie prawo ochrony przyrody*, pod red. J. Ciecchanowicz-McLean, Warszawa 2006.
- Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej: księga dedykowana profesor Teresie Rabskiej*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2006.
- Porządek prawno-społeczny a problemy współczesnego świata*, pod red. S. Dąbrowy, M. Czakowskiego, Bydgoszcz 2011.
- Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego, K. Nowackiego, Wrocław 2012.
- Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, pod red. M. Górskiego, J. Miłkowskiej-Rębowskiej, Warszawa 2013.
- Prawo ochrony środowiska*, pod red. J. Stelmasiaka, Warszawa 2009.
- Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, J.S. Kierzkowskiej, Bydgoszcz 2006.
- Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.
- Prawo ochrony zabytków*, pod red. K. Zeidlera, Warszawa 2014.
- Predieri A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Mediolan 1969.
- Przewoźniak M., *Struktura i potencjał środowiska przyrodniczego a ekorozwój*, [w:] *Jakość krajobrazu. Jakość życia*, pod red. A. Richlinga, E. Malinowskiej, J. Lechnio, Warszawa 1995.
- Przyborowska-Klimczak A., *Odpowiedzialność międzynarodowa*, [w:] *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Przyborowskiej-Klimczak, D. Pyć, Warszawa 2012.
- Przyborowska-Klimczak A., Staszewski W.S., Wrzosek S., *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski: wybór dokumentów*, Białystok 2000.
- Pyć D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006.
- Pyć, D. *Charakter norm i podejście do ochrony środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005.
- Radecki W., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 listopada 1999 r. – II SA/Ka 332/98*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 1.



- Radecki W., *Kodeksowa koncepcja prawnokarnej ochrony środowiska w Polsce i w Niemczech*, „Przegląd Prawa Karnego” 2000, Nr 20.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Radecki W., *Oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia przeciwko środowisku*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 3.
- Radecki W., *Programy zapobiegania awariom*, „Aura” 2012, nr 10.
- Radecki W., *Rozwój gospodarki i ochrona środowiska. Charakter konfliktu*, „Prawo i Życie” 1979, nr 12.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody – komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Radziszewski E., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne: przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.
- Radziszewski E., *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003.
- Rakoczy B., Bukowski Z., Szuma K., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., Karpus K., *Ustawa o odpadach, Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Moralność prawa ochrony środowiska*, [w:] *Nam hoc natura aequum est... Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Justyńskiego w siedemdziesięciolecie urodzin*, pod red. A. Madeja, Toruń 2012.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rakoczy B., *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępniania informacji o środowisku a koncepcja legislacyjna polskiego prawa ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 1.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w praktyce przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Bydgoszcz 2012.
- Rodriguez C.F., *La protección del paisaje. Un estudio de Derecho español y comparado*, Madryt-Barcelona 2007.

- Rose I., *Producer Responsibility and E.C. Competition Law*, „Business Law International” 2000, vol. 310.
- Ross A., *Sustainable development law in the UK. From rhetoric to reality*, New York 2012.
- Rossi M., *Niemiecka Ustawa o swobodnym dostępie do informacji: zagadnienia prawne i praktyczne doświadczenia*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 21 (dodatek specjalny).
- Rot H., *Kształtowanie systemu prawa*, t. III: *Więź pozioma systemu prawa*, Wrocław 1984.
- Rot H., *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978.
- Rot H., *System prawa – wizja teoretyczna i podziały praktyczne*, AUW 1964, Prawo 19.
- Rotko J., *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000.
- Równy K., *Ku międzynarodowemu i porównawczemu prawu zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska. Wybór opracowań*, Warszawa 2010.
- Rudnicki S., *Sąsiedztwo nieruchomości. Problematyka prawa*, Kraków 1998.
- Sachs N., *Planning the Funeral at the Birth: Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States*, „Harvard Environmental Law Review” 2006, Issue 1.
- Salzman J., *Sustainable Consumption and the Law*, „Environmental Law” 1997, vol. 27.
- Sands P., *International Law in the Field of Sustainable Development*, „British Yearbook of International Law” 1994, vol. 65.
- Savigny F.K., *O powołaniu naszych czasów do ustawodawstwa i nauki prawa*, przeł. K. Opalek, Warszawa 1964.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Schofield P., *Jeremy Bentham: Legislator of the World, Legal Theory at the End of the Millennium*, *Current Legal Problems*, Oxford 1998.
- Short M., *Taking Back the Trash: Comparing European Extended Producer Responsibility and Take-Back Liability to U.S. Environmental Policy and Attitudes*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 2004, Issue 4.
- Skoczylas J., *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011.
- Skoczylas J.J., *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986.
- Skoczylas J.J., *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 4.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skrzypek E., *Ekonomiczne aspekty jakości życia*, „Problemy Jakości” 2001, nr 1.
- Smoktunowicz E., *Zwiążanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym (zarys problematyki)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r., pod red. Z. Niewiadomskiego, Z. Cieślaka, Warszawa 2003.

- Solon J., *Ocena zrównoważonego krajobrazu – w poszukiwaniu nowych wskaźników*, [w:] *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego: przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską*, pod red. M. Kistowskiego, Gdańsk 2004.
- Solon J., *Różnorodność biologiczna jako element oceny jakości krajobrazu*, [w:] *Jakość krajobrazu. Jakość życia*, pod red. A. Richlinga, E. Malinowskiej, J. Lechnio, Warszawa 1995.
- Sommer J., *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, pod red. A. Papuzińskiego, Bydgoszcz 2005.
- Sommer J., *Dyrektywa 96/82/EC z 9.XII.1996 r. w sprawie zapobiegania poważnym awariom*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1997, nr 1.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
- Sommer J., *Koncepcja zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2009, nr 3.
- Sójska-Zielińska K., *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008.
- Spotkowski A., *Pomijalny (pozorny) zbieg przepisów ustawy i przestępstw*, Warszawa 1976.
- Stahl M., *Zbieg drogi postępowania administracyjnego i sądowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, t. 21.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej: studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2009.
- Stejberg W., *Prawo sąsiedzkie*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1933.
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- Stelmasiak J., *Rola sądów administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. J. Stelmasiak, Warszawa 2010.
- Stelmasiak J., *Zagadnienia ochrony środowiska w orzecznictwie sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.
- Sukienniczak P., *Aspekty nadrzędności zasady prawdy obiektywnej w relacji do innych norm postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Wiedza Prawnicza” 2009, nr 4.
- Symonides E., *Ochrona przyrody*, Warszawa 2008.
- Szachułowicz J., *Nowe prawo wodne z komentarzem*, Warszawa 2003.
- Szachułowicz J., *Odpowiedzialność deliktowa przedsiębiorstw państwowych wprawianych w ruch siłami przyrody*, Warszawa 1968.
- Szczęśny T., *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1982.
- Szer S., *Prawo rodzinne, odrębna gałąź prawa*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 3.
- Szewc T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2.

- Szewczyk M., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 października 1999 r.*, II SA/Gd 686/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, z. 11, poz. 162.
- Szewczyk M., *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego*, [w:] *Konsepccja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.
- Szuma J., *Uwarunkowania prawne lokalizacji elektrowni wiatrowych w Polsce*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, pod red. M. Górskiego, Łódź-Poznań 2011.
- Szuma K., *Z problematyki zbierania i magazynowania odpadów*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3.
- Szuma K., *Zbieranie, magazynowanie i składowanie odpadów według ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 2.
- Szuman B., Lipka P., Reklewski T., *Certyfikacja statków powietrznych pod względem uciążliwości akustycznych a odrębny charakter norm poziomu dźwięku w środowisku*, Warszawa 2013.
- Tabernacka M., *Interes indywidualny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, pod red. M. Tabernackiej, R. Raszewskiej-Skałeckiej, Warszawa 2010.
- Tamiozzo R., *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Mediolan 2009.
- Targońska E., *Postępowanie karne dla radców prawnych*, Wrocław 2011.
- Teubner G., *Global law without a state*, Brookfield 1996.
- Tomczak A., *Utopia ochrony krajobrazu codziennego w lokalnej przestrzeni prawnej*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, pod red. M. Górskiego, Łódź-Poznań 2011.
- Trzcńska D., *Glosa do postanowienia NSA z 2 lipca 2013 r. w sprawie sygn. akt II OW 33/13*, „Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa” 2013, nr 4, poz. 3.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, pod red. J. Sommera, Wrocław 1995.
- Ustawa o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r.: komentarz*, pod red. J. Jerzmańskiego, Wrocław 2002.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska: komentarz*, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 2001.
- Walas M., *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, pod red. M. Górskiego, Łódź-Poznań 2011.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994.
- Walczak M., *Analiza krajobrazowa w planach ochrony parków krajobrazowych*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” 2007, nr 30.

- Wasilewski A., *Actio negatoria jako instrument prawa ochrony środowiska (w świetle prawa polskiego)*, [w:] *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczałowskiemu*, t. 1-2, pod red. S. Grodzkiego, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stusa, Kraków 2010.
- Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1972, nr 54.
- Wąsikowska A., *Wybrane problemy dotyczące implementacji prawa Unii Europejskiej z zakresu ochrony środowiska przed hałasem*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładaj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Wąsowski K. A., *Administracyjnoprawna problematyka handlu uprawnieniami do emisji*, [w:] *Współczesne problemy prawa energetycznego*, pod red. M. Wierzbowskiego, R. Stankiewicza, Warszawa 2010.
- Weil P., *Towards Relative Normativity in International Law?*, “American Journal of International Law” 1983, vol. 77.
- Widłak T.H., *Wspólnota międzynarodowa*, Gdańsk 2012.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2005.
- Wojciechowski K. H., *Miejsce parametrów jakości środowiska i jakości krajobrazu w systemie wskaźników jakości życia*, [w:] *Jakość krajobrazu. Jakość życia*, pod red. A. Richlinga, E. Malinowskiej, J. Lechnio, Warszawa 1995.
- Wolter W., *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy*, Warszawa 1960.
- Woś T., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7.
- Wróbel A., *Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym*, Wrocław 1984.
- Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948.
- Wróblewski J., *Reguły i oceny instrumentalne a prawna ochrona środowiska ekologicznego człowieka*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1974, nr 12.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wu H.-H., *Legal Development in Sustainable Solid Waste Management Law and Policy in Taiwan: Lessons from Comparative Analysis between EU and U.S.*, “National Taiwan University Law Review” 2011, vol. 6.
- Wybrane zagadnienia prawnej ochrony środowiska*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2013.
- Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, pod red. J. Kronenberga, T. Bergiera, Kraków 2010.
- Zajas S., Ozga D., *Lotnictwo a środowisko naturalne*, Warszawa 2011.
- Zieliński A., *Orzecznictwo sądowo-administracyjne w sprawach odrolnienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.

- Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983.
- Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Refleksje ogólne o prawie administracyjnym zainspirowane czasem*, [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, pod red. J. Zimmermana, Warszawa 2011.
- Żarska B., *Study of landscape protection – methodics for working out for various areas*, “Annals of Warsaw Agricultural University SGGW – AR. Horticulture” 2001, vol. 22.
- Żarska B., *Ochrona krajobrazu*, Warszawa 2011.
- Żółtek S., *Prawnokarna ochrona środowiska*, [w:] *Europejskie prawo karne*, pod red. A. Grzelak, M. Królikowskiego, A. Sakowicza, Warszawa 2012.
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011.





Dofinansowano ze środków:



**Wojewódzki Fundusz  
Ochrony Środowiska  
i Gospodarki Wodnej  
w Toruniu**

ISBN 978-83-72-85-770-5

