

**REGLAMENTACJA KORZYSTANIA ZE ŚRODOWISKA  
JAKO FUNKCJA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ**



# **REGLAMENTACJA KORZYSTANIA ZE ŚRODOWISKA JAKO FUNKCJA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ**

pod redakcją  
Piotra Korzeniowskiego  
Iwony M. Wieczorek



Łódź 2018

**Recenzenci:**

dr hab. Paweł Sobczyk, prof. Uniwersytetu Opolskiego  
prof. dr hab. Stanisław Pieprzny, Uniwersytet Rzeszowski

**Redakcja naukowa:**

dr Iwona M. Wieczorek – Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego,  
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Pracy  
i Polityki Społecznej

dr hab. Piotr Korzeniowski, prof. nadzw. Uniwersytetu Łódzkiego, Wydział  
Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

**Opracowanie redakcyjne:** Magdalena Kącicka

**Skład i łamanie:** Jakub Popłoński

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego  
Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego  
Łódź 2018

ISBN 978-83-947833-2-7

---

## SPIS TREŚCI

- 8 Wykaz skrótów
- 10 Wprowadzenie
- 13 Cele reglamentacji korzystania ze środowiska  
*The objectives of state control over the use of the natural environment*  
dr Przemysław Wilczyński
- 27 Ochrona środowiska jako samodzielna funkcja administracji samorządowej  
*Environmental protection as an independent function of the local government administration*  
dr Przemysław Wilczyński
- 41 Zasada reglamentacji jako podstawa korzystania z zasobów środowiska  
*The principle of rationing as the basis for using environmental resources*  
dr hab. Piotr Korzeniowski
- 53 Reglamentacja prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na wymagania ochrony środowiska  
*Rationing of business activity in view of environment protection requirements*  
dr Renata Lewicka
- 66 Zadania administracji samorządowej jako instrumenty reglamentacji  
*Local administration tasks as rationing instruments*  
dr hab. Anna Barczak
- 79 Prawne formy korzystania ze środowiska  
*Legal forms of environment use*  
dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf
- 86 Wybrane instrumenty realizacji idealnej ochrony przyrody  
*Selected instruments of nature ideal conservation implementation*  
dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf
- 98 Zakazy i nakazy dotyczące właściciela gruntu jako instrumenty reglamentacji w prawie wodnym  
*Bans and regulations concerning a land owner as rationing instruments in water law*  
dr hab. Piotr Korzeniowski
- 118 Obszar specjalny jako forma reglamentacji korzystania ze środowiska  
*Special zone as a form of environment use rationing*  
prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak
- 128 Charakter prawny programów ochrony środowiska  
*Legal nature of environment protection programs*  
Grzegorz Czerwiński

- 
- 138 Reglamentacja gospodarki odpadami  
*Waste management rationing*  
dr hab. Anna Barczak
- 148 Reglamentacja korzystania ze złoża kopaliny  
*Rationing of mineral deposit's use*  
dr Agnieszka Rabiega-Przyłęcka
- 158 Reglamentacja korzystania z wód  
*Water use rationing*  
dr Aneta Kaźmierska-Patrzyzna
- 169 Reglamentacja korzystania z krajobrazu  
*Landscape use rationing*  
dr Renata Lewicka
- 180 Reglamentacja korzystania ze środowiska kulturowego  
*Rationing of cultural environment use*  
dr Katarzyna Stanik-Filipowska
- 192 Reglamentacja korzystania z powierzchni ziemi  
*Rationing of the earth's surface use*  
Monika A. Król
- 207 Sądowa kontrola reglamentacji korzystania ze środowiska  
*Court supervision of the environment use rationing*  
dr Marek Lewicki
- 218 Orzecznictwo naczelnego sądu administracyjnego dotyczące reglamentacji korzystania ze środowiska. Wybrane zagadnienia  
*Judicature of the supreme administrative court regarding environmental use rationing. Selected issues*  
prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak
- 228 Stosowanie znowelizowanego k.P.A. Do kar pieniężnych nakładanych w związku z działalnością dotyczącą gospodarowania odpadami  
*Applying amended administrative procedure code in case of imposing fines regarding waste management*  
Katarzyna Golać
- 242 Zakończenie
- 245 Bibliografia
- 259 Akty prawne
- 260 Akty prawa krajowego
- 265 Orzecznictwo

Szanowni Państwo !

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji utworzoną 3 września 2015 r. w celu realizowania zadań na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania oraz prowadzenia badań i analiz w zakresie funkcjonowania jst.

Do najistotniejszych obszarów działania Instytutu należy m.in. opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. NIST prowadzi także działalność edukacyjną, szkoleniową i wydawniczą. W 2017 r. wsparcie NIST otrzymało ponad 10 tysięcy pracowników z około 1980 jednostek samorządu terytorialnego (ponad 70 % ogólnej liczby jst).

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego realizując zadania statutowe wydaje własne opracowania dotyczące funkcjonowania jst. Od początku działalności NIST ukazało się kilkadziesiąt ekspertyz, opinii prawnych oraz monografii, a także liczne opracowania i raporty z badań. Instytut publikuje biuletyn jak również prowadzi cyfrowe repozytorium.

Realne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi prowadzona przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego e-platforma umożliwiająca odbycie służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników administracji samorządowej. Od 2017 r. z takiej możliwości skorzystało ponad 2200 pracowników reprezentujących około 390 jednostek samorządu terytorialnego.

Uzupełnienie dotychczasowej, tradycyjnej oferty szkoleń stacjonarnych stanowią e-szkolenia dostępne pod adresem <https://e-szkolenia.nist.gov.pl/>. Obecnie zachęcam do skorzystania z dwóch kursów: „Korpus urzędników wyborczych na tle aparatu wyborczego w kontekście nowelizacji ustawy Kodeks Wyborczy” oraz „Zmiany w zakresie ochrony danych osobowych w związku z wejściem w życie RODO”. Dzięki szkoleniom e-learningowym możliwe jest dotarcie do szerokiej grupy urzędników pozwalając na zdalną edukację, dostosowaną do indywidualnego tempa pracy oraz na zaplanowanie realizacji kursu tak, aby współgrał on z innymi obowiązkami zawodowymi.

W obszarze działalności Instytutu znajduje się także propagowanie dobrych standardów w zakresie zarządzania jakością w samorządzie terytorialnym. W grudniu 2016 r. NIST przejął funkcję i zadania Krajowego Koordynatora CAF realizowane dotychczas przez MSWiA.

Wszelkie informacje dotyczące działalności Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego dostępne są na stronie internetowej Instytutu <https://www.nist.gov.pl/>

Zapraszamy do współpracy !

---

## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 z późn. zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.)
- p.w. – ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566)
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm.)

### Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A



---

NZS – „Nowe Zeszyty Samorządowe”

PiP – „Państwo i Prawo”

PiŚ – „Prawo i Środowisko”

ST – „Samorząd Terytorialny”

ZNSA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

### **Inne**

CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

---

## WPROWADZENIE

Praca niniejsza jest monografią poświęconą problemowi reglamentacji korzystania ze środowiska jako funkcji administracji samorządowej oraz jej znaczenia dla kształtu prawa ochrony środowiska. Stanowi ona jednak tylko fragment większej całości, która traktować ma o podstawowych zagadnieniach teoretycznych systemu prawa ochrony środowiska. Badanie prawa ochrony środowiska można rozpocząć od poznania jego funkcji. Gdy ujmie się wszystkie normy prawne chroniące środowisko w powiązaniu ze sobą, wówczas okazuje się, że to co jednostkowe i to co ogólne jest w nich powiązane przy pomocy jego funkcji. Elementem powtarzalnym w procesach tworzenia, stosowania i wykładni prawa ochrony środowiska są m.in. jego funkcje.

Każda dziedzina prawa może być badana na dwóch płaszczyznach: 1) funkcji, jaką realizuje w systemie prawnym, oraz 2) struktury, w jaką została wyposażona. Prawo ochrony środowiska należy rozpatrywać w pierwszej kolejności z punktu widzenia jego funkcji, to znaczy celów i zadań, jakim ma ono służyć, zasięgu jego działania oraz wyników, jakie może osiągnąć stosowanie tego zespołu norm prawnych. Po analizie funkcji prawa ochrony środowiska w drugiej kolejności należy dokonać badania jego struktury. Przepisy prawa ochrony środowiska tworzą bowiem mechanizmy, których działanie ma pełnić określone funkcje w ogólnej strukturze systemu prawa. We współczesnych zadaniach administracji samorządowej realizowanych na rzecz ochrony środowiska funkcje tego prawa uległy znacznemu poszerzeniu. Jest to wynikiem wielu czynników, takich jak: zwiększenie zakresu zagrożeń środowiska, zwiększonej dostępności do zasobów środowiska, zwiększonych możliwości technicznych gospodarczego wykorzystania zasobów środowiska. Przemiany te spowodowały w konsekwencji wzrost znaczenia reglamentacji jako funkcji administracji samorządowej. W nauce prawa ochrony środowiska, podobnie jak w innych naukach prawnych, uprawnione jest więc wyodrębnianie za pomocą abstrakcji naukowej poszczególnych funkcji prawa. Umożliwia to głębszą analizę części składowych systemu prawa w ich wzajemnym powiązaniu. Przy obecnym stopniu złożoności stosunków prawnych związanych z korzystaniem ze środowiska administracja samorządowa realizująca funkcję reglamentacyjną napotyka na wiele problemów związanych ze stosowaniem prawa ochrony środowiska. W miarę bowiem rozwoju systemu prawa ochrony środowiska postępuje specjalizacja jego dziedzin wkraczających w coraz węższy zakres zagadnień. Ten proces stwarza niejednokrotnie problemy związane z brakiem dostatecznych powiązań interdyscyplinarnych w ramach funkcji prawa ochrony środowiska. Odzwiercie-

dleniem takiej tendencji rozwojowej prawa jest proces specjalizacji w dziedzinie badań naukowych, który nazywany jest przez socjologów profesjonalizacją nauki prawa. W ramach praktyki polega on na zawężeniu czynności zawodowych i ustaleniu określonego toku kształcenia, wymaganego do uprawiania określonej specjalności zawodowej.

Prawodawca, tworząc prawo w ramach wyspecjalizowanych dziedzin, nie może tracić z oczu zagadnień ogólnych. Bowiem tylko dobra znajomość pokrewnych dziedzin prawa, a niekiedy także mniej powiązanych z daną gałęzią prawa, pozwala tworzyć skuteczne prawo dotyczące korzystania ze środowiska. Niezależnie od tego, jak będziemy postrzegać reglamentację korzystania z zasobów środowiska jako funkcję administracji samorządowej, powinniśmy spodziewać się, że będzie ona miała duże znaczenie dla ochrony środowiska. Zagadnienia reglamentacji korzystania ze środowiska wchodzą w obręb wielu dziedzin prawa publicznego i prywatnego. Ten bardzo ciekawy problem został poruszony w tej monografii z uwagi na zakres przedmiotowy w wąskim zakresie. Na pewno kwestia ta wymaga pogłębionej analizy w przyszłych publikacjach.

Monografia składa się z czterech nieformalnych części, w których zawarto rozważania teoretyczne, prezentujące poglądy autorów wskazując na możliwości ich implementacji w praktyce.

Część pierwsza poświęcona została zagadnieniom dotyczącym systemowej reglamentacji korzystania ze środowiska. Autorzy podnieśli w niej następującą problematykę: cele reglamentacji, ochronę środowiska jako samodzielną funkcję administracji samorządowej, zasadę reglamentacji jako podstawę korzystania z zasobów środowiska oraz reglamentację prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na wymagania ochrony środowiska.

Natomiast w części drugiej omówiono zadania administracji samorządowej jako instrumenty reglamentacji, prawne formy korzystania ze środowiska, wybrane instrumenty realizacji idealnej ochrony przyrody, zakazy i nakazy dotyczące właściciela gruntu jako instrumenty reglamentacji w prawie wodnym, problem obszaru specjalnego, a także charakter prawny programów ochrony środowiska.

Trzecia część monografii opisuje reglamentację w materialnym prawie ochrony środowiska w tym reglamentację gospodarki odpadami, korzystanie ze złoża kopaliny, z wód, z krajobrazu, ze środowiska kulturowego oraz z powierzchni ziemi.

W ostatniej części poruszono zagadnienia procesowe reglamentacji korzystania ze środowiska w tym: sądową kontrolę, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie oraz stosowanie znowelizowanego K.p.a.

---

do kar pieniężnych nakładanych w związku z działalnością dotyczącą gospodarowania odpadami.

Mamy nadzieję, że wymiana doświadczeń i poglądów zaprezentowanych przez doświadczoną kadrę naukową pozwoli na wyciągnięcie wniosków dotyczących doskonalenia funkcji reglamentacyjnej prawa ochrony środowiska. Zamierzeniem tej monografii jest otwarcie dyskusji nad zagadnieniem funkcji prawa ochrony środowiska. Mamy jednocześnie nadzieję, że stanie się ona inspiracją do podjęcia dalszych badań naukowych.

Książka powstała na podstawie materiałów nadesłanych przez Autorów uwzględniających stan prawny na dzień 30 września 2017 r.

dr hab. Piotr Korzeniowski, prof. nadzw. UŁ

dr Iwona M. Wieczorek

---

# CELE REGLAMENTACJI KORZYSTANIA ZE ŚRODOWISKA

## THE OBJECTIVES OF STATE CONTROL OVER THE USE OF THE NATURAL ENVIRONMENT

dr Przemysław Wilczyński  
Uniwersytet Łódzki

### Wprowadzenie

Wśród czynników wyznaczających zakres regulacji administracyjnoprawnej w doktrynie prawa publicznego wskazuje się osobowe bądź wspólnotowe potrzeby człowieka i zagrożenia. Nie ma przy tym wątpliwości, że zaspokojenie potrzeb i przeciwdziałanie zagrożeniom, w tym również takim, jakie dla różnorodnych wymiarów życia człowieka nieść może stan środowiska, wymaga niejednokrotnie wsparcia prawnego<sup>1</sup>. Środowisko postrzegane jest jako dobro, którego okaleczenie powoduje szkodę dla wszystkich<sup>2</sup>. Z tego względu często postuluje się w odniesieniu do środowiska ascezę w konsumpcji<sup>3</sup> oraz prymat jakości życia ludzkiego nad ilościowym wzrostem gospodarczym<sup>4</sup>. Idea prymatu osoby ludzkiej łączona jest z moralnym obowiązkiem zachowania dobra wspólnego<sup>5</sup>, którego integralnym elementem jest środowisko<sup>6</sup>. W doktrynie postuluje się poddanie prawnej ochrony środowiska głównie reżimom administracyjnoprawnym, wskazując jako przyczynę takiej sytuacji nie tylko okoliczność, iż zaspokajanie znacznej części potrzeb społecznych objęte jest odpowiedzialnością prawną i praktyczną administracji publicznej, lecz także okoliczność, że prawo to regulować może stosunki prawne w państwie w zasadzie niezależnie formy własności oraz że może ono przewidywać działania o charakterze władczym<sup>7</sup>.

Cele reglamentacji korzystania ze środowiska znajdują swój wyraz zarówno w normach, które w sposób bezpośredni oddziałują na sposoby korzystania

---

1 Por. Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 7, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012, s. 151–168.

2 Por. R. Forycki, *Kilka uwag o prawie naturalnym*, [w:] *Powrót do prawa ponadustawowego*, red. M. Szyszkowska, Interlibro, Warszawa 1999, s. 37.

3 Jan Paweł II, *Sollicitudo rei socialis*, 26.

4 Por. J. Sieg, *Ochrona środowiska*, [w:] *Katolicyzm A–Z*, red. Z. Pawlak, Księgarnia Św. Wojciecha, Poznań 1982, s. 294.

5 Por. św. Tomasz z Akwinu, *Traktat o prawie*, kwestia 96, art. 1 VIII, [w:] R. Forycki, *op.cit.*, s. 38.

6 Por. J. Gocko, *Gospodarczo-etyczne problemy życia międzynarodowego*, [w:] *Świat u progu XXI wieku. Wybrane zagadnienia problematyki międzynarodowej. Studium z katolickiej nauki społecznej*, H. Skorowski, J. Koral, J. Gocko, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Społeczno-Gospodarczej, Warszawa–Tyczyn 2006, s. 429.

7 Regulacje cywilnoprawne, prawa finansowego czy prawa pracy traktowane są jako dopełnienie regulacji administracyjno-prawnych. Por. J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 124.

ze środowiska – reglamentując korzystanie z nich *ex lege*, jak i w normach stanowiących podstawy prawne dla aktów administracji (generalnych i indywidualnych), będących instrumentami tradycyjnie ujmowanej reglamentacji administracyjnej – pieczy nad dostępem do określonych normatywnie „deficytowych” dóbr. Niniejszy tekst stanowi próbę szerszego spojrzenia na problematykę celów reglamentacji dostępu do środowiska. Jakkolwiek na gruncie szeroko ujmowanego prawa ochrony środowiska możliwe jest wskazanie szeregu szczególnych celów, dla których podejmowana jest reglamentacja korzystania ze środowiska, to jednak w kontekście wartości takich jak dobro wspólne czy dobro osobowe człowieka cele reglamentacji korzystania ze środowiska postrzegane muszą być również w wymiarze uniwersalnym, któremu wyraz w sferze prawnej dają postanowienia polskiej ustawy zasadniczej. Pozwalają one na holistyczne, wolne od partykularyzmu i relatywizmu aksjologicznego, spojrzenie na prawo ochrony środowiska oraz cele regulowanej nim reglamentacji korzystania ze środowiska.

### Reglamentacja korzystania ze środowiska

Pojęcie reglamentacji administracyjnej nie jest ujmowane w polskiej doktrynie prawa administracyjnego w sposób jednolity. Jakkolwiek pojęcie to używane jest w różnych znaczeniach w zależności od celów, dla których poszczególni przedstawiciele doktryny posługują się tym pojęciem<sup>8</sup>, to jednak zawsze związane jest ono z władczym oddziaływaniem administracji publicznej (niekiedy szerzej – państwa) na sferę zachowań podmiotów prawa, w tym w szczególności podmiotów gospodarczych. Oddziaływanie to prowadzić ma do osiągnięcia doniosłych społecznie, normatywnie sformułowanych celów, kwalifikujących się ostatecznie w obrębie konstytucyjnych wartości dobra wspólnego bądź dobra osobowego człowieka<sup>9</sup>. W doktrynie prawa publicznego przyjmuje się niekiedy wąskie rozumienie pojęcia reglamentacji administracyjnej, odnosząc je wyłącznie do działalności gospodarczej<sup>10</sup>. Z uwagi na złożoność i wieloaspektowość stosunków prawnych związanych z korzystaniem ze środowiska, na użytek niniejszych rozważań przyjęte zostanie jednak znacznie szersze rozumienie tego pojęcia.

8 Por. P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 287.

9 Wiele rozbieżności w tym zakresie pojawia się np. w kontekście rozróżniania funkcji reglamentacyjnej i policyjnej administracji publicznej. Por. T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński i in., Kolonia Limited 2003, s. 429–433; M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo „Morpel”, Lublin 1996, s. 196–207; P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 475–478.

10 Odróżnia się ją wówczas od działalności określanej mianem policyjno-administracyjnej, np. J.E. Bukowska, *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju a reglamentacja korzystania ze środowiska*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, red. K. Równy, J. Jabłoński, Wyższa Szkoła Businessu i Administracji, Warszawa 2002, s. 140.

Reglamentacja korzystania ze środowiska odnoszona będzie do wszelkich sytuacji administracyjnoprawnej pieczy nad korzystaniem ze środowiska – zarówno tej, która dokonuje się na drodze ustawowej (*ex lege*), jak i tej, która czyniona jest przy użyciu rozmaitych form działania administracji, w tym w drodze aktów administracyjnych<sup>11</sup>. Reglamentacja, której dotyczyć będą dalsze rozważania oznaczać będzie zatem działania podejmowane w zakresie stanowienia lub stosowania prawa, których istotą jest piecza nad dostępem do „deficytowego” dobra jakim jest środowisko. Deficytowość środowiska jako reglamentowanego dobra nie zawsze ma charakter obiektywny (rzeczywisty), zawsze natomiast znajduje swój wyraz w normie prawnej, która deklaruje ją bezpośrednio lub pośrednio ze względu na konieczność jego ochrony (jako całości lub poszczególnych jego komponentów).

Reglamentacja korzystania ze środowiska traktowana jest w doktrynie jako jedna z zasad prawa ochrony środowiska<sup>12</sup>. Zapobiegać ma ona korzystaniu ze środowiska w sposób niezgodny z przeznaczeniem albo w sposób zgodny, ale w sposób zagrażający temu dobru (np. nadmiernie)<sup>13</sup>. Ma ona charakter prewencyjno-ochronny, a nie represyjny<sup>14</sup>. Jej stosowanie zapewnić ma realizację sprawiedliwości ekologicznej w korzystaniu ze środowiska<sup>15</sup> – zabezpieczenie stanu równowagi w korzystaniu ze środowiska poprzez kształtowanie jakości lub ilości tego korzystania<sup>16</sup>. Reglamentacja korzystania ze środowiska dotyczy każdego sposobu, w jaki jest to czynione. W art. 4 p.o.ś. ustawodawca przewidział trzy sposoby korzystania ze środowiska – powszechne, zwykłe i szczególne. Analogiczne rozwiązanie przyjęte zostało m.in. na gruncie Prawa wodnego<sup>17</sup>. Jakkolwiek w doktrynie walor reglamentacji administracyjnej z uwagi na

11 W doktrynie nie brak przypadków, kiedy pojęcie reglamentacji odnoszone jest do wszelkich sytuacji, w których organ władzy publicznej w sposób władczy kształtuje sposób dysponowania określonym dobrem. Por. J. Korczak, *Reglamentacja korzystania z dóbr publicznych w działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 74. W doktrynie prawa ochrony środowiska podkreśla się szczególną rolę aktu administracyjnego jako instrumentu reglamentacji administracyjnej. Por. M. Górski, *Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki i in., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 710.

12 Por. P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, *op.cit.*, s. 475–502.

13 Por. J. Korczak, *op.cit.*, s. 82.

14 Por. P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, *op.cit.*, s. 484.

15 Por. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 265, 268.

16 Por. P. Korzeniowski, *Zasady prawne...* *op. cit.*, s. 477.

17 Korzystanie z wód polegać może na korzystaniu powszechnym, zwykłym lub szczególnym. art. 31 ust. 3, art. 34 ust. 2., art. 36, art. 37 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t. jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 z późn. zm.); dalej: p.w.

instytucję pozwolenia administracyjnego<sup>18</sup> odnoszony jest często wyłącznie do szczególnego korzystania ze środowiska, to jednak w kontekście założenia, że reglamentacja administracyjna dokonuje się również za pomocą aktów normatywnych (w tym stanowionych przez organy administracji publicznej) – o reglamentacji korzystania ze środowiska zasadne jest mówić również w przypadku pozostałych sposobów korzystania ze środowiska<sup>19</sup>. Takie stanowisko znajduje swoje uzasadnienie także w koncepcji środowiska jako kategorii dobra publicznego<sup>20</sup>. W przypadku kwalifikacji określonego dobra jako publicznego, prawo nie tylko wyodrębnia je i kształtuje zasady powszechnego i szczególnego korzystania z niego, lecz także wprowadza szereg regulacji publicznoprawnych, które służyć mają szczególnej ochronie tych dóbr jako narzędzi realizacji dobra wspólnego<sup>21</sup>. Atrybutem dóbr publicznych, w tym także atrybutem środowiska naturalnego, jest ich powszechność. Powszechność ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego, lecz z uwagi na dobro osobowe i wspólnotowe człowieka podlega administracyjnej reglamentacji.

18 W szerokim znaczeniu pozwolenie na korzystanie ze środowiska utożsamiane jest w doktrynie z decyzją zezwalającą na korzystanie ze środowiska w zakresie wykraczającym poza ramy korzystania powszechnego w sytuacjach, w których ustawodawca zakazuje takiego korzystania bez zgody właściwego organu administracji publicznej. W węższym znaczeniu pozwolenie na korzystanie ze środowiska oznacza natomiast pozwolenie, o którym mowa w art. 181 ust. 1 p.o.ś. (Por. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, LexisNexis, Warszawa 2015, s. 137). Na gruncie regulacji art. 181 p.o.ś. wyróżnić można dwa rodzaje pozwoleń emisyjnych – pozwolenia zintegrowane oraz tzw. pozwolenia „sektorowe” (pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wodno-prawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, na wytwarzanie odpadów).

19 Instrumentem reglamentacji korzystania ze środowiska mogą być nawet akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym. W sposób bezpośredni ochrona środowiska jako przesłanka wydania przepisów porządkowych przewidziana została w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (art. 41; t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.) – „ochrona środowiska naturalnego” oraz w ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (art. 48; t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2145 z późn. zm.) – „ochrona środowiska morskiego na morzu, w porcie morskim, przystani oraz w pasie technicznym”. Przyjając jednak należy, że obecne w innych tego rodzaju upoważnieniach ustawowych przesłanki ochrony życia, zdrowia czy bezpieczeństwa publicznego w wielu sytuacjach wiązać mogą się z reglamentacją korzystania ze środowiska (art. 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.; art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).

20 Środowisko tak ujmowane nie jest wyłącznie narzędziem zaspokajania potrzeb zbiorowych, ale jest dobrem należnym człowiekowi ze względu na jego przyrodzoną godność. Por. J. K.Trzewik, *Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publicznoprawnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, Presscom, Wrocław 2014, t. 1, s. 533, 538. Por. A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Lasy jako dobro publiczne*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyńska, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 516–517. Szerzej na temat prawa naturalnego jako źródła zasad prawa ochrony środowiska: P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, *op.cit.*, s. 15–36. Za dobra publiczne można uznać dobra materialne i niematerialne (o charakterze naturalnym i artefakty), które aktem generalnym albo indywidualnym właściwego organu władzy publicznej kwalifikowane są jako służące osiągnięciu celu publicznego (stanowią czynnik urzeczywistniania dobra wspólnego), używane i wykorzystywane na zasadach kwalifikowanych prawem administracyjnym (poddane zostają regulacjom prawa administracyjnego, wprowadzającym ich szczególną ochronę lub szczególne zasady korzystania z nich). Wzrost dobra publicznego posiada nie tylko dobro, do którego prawo własności albo inne prawo rzeczowe przysługuje państwowym lub samorządowym osobom prawnym, ale również dobro, co do którego ten warunek nie jest spełniony, jeśli normy prawa administracyjnego w sposób bezpośredni albo pośredni czynią dane dobro instrumentem realizacji dobra wspólnego. Tak rozumiane dobra publiczne nie tyle wypełniają treścią i konkretyzują dobro wspólne, do którego nawiązują postanowienia art. 25 czy art. 82 Konstytucji RP, ile stanowią instrument urzeczywistniania tego dobra i w konsekwencji – dobra osobowego. Por. A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *op.cit.*, s. 501–502.

21 A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *op.cit.*, s. 502–503. Kwalifikację określonego dobra jako publicznego (środek realizacji dobra wspólnego) implikuje wynikająca z natury rzeczy bądź normatywnie wskazana funkcja poszczególnych dóbr publicznych, a nie dokonywana *a priori* w oparciu o ich cechy doktrynalna kategoryzacja dobra. Kwalifikacja dobra publicznego dokonuje się zatem jako efekt analizy funkcji danego dobra, a nie odwrotnie.



Jakkolwiek reglamentacja dostępu do środowiska ingeruje w rozmaite wolności i prawa człowieka, w tym m.in. w prawo własności, to jednak wartością najczęściej w doktrynie i orzecznictwie konfrontowaną z wartościami, których realizacji służyć ma reglamentacja dostępu do środowiska, jest wolność gospodarcza<sup>22</sup>. Analiza zasady wolności działalności gospodarczej prowadzi do wniosku, że obejmuje ona zespół norm konstytucyjnych wyznaczających władzom publicznym, w szczególności samemu ustawodawcy, zakaz arbitralnej ingerencji w sferę zachowań podmiotów gospodarczych<sup>23</sup>. Jak podkreśla się w doktrynie, korzystanie z wolności gospodarczej nie dokonuje się jednak w „społecznej próżni”. Postuluje się zatem postrzeganie jej w konkretnej ekonomicznej, społecznej, moralno-etycznej i prawnej perspektywie<sup>24</sup>. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej nie może mieć zatem charakteru absolutnego<sup>25</sup>. Na gruncie polskiej ustawy zasadniczej jej ograniczenie jest dopuszczalne, jednak tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny<sup>26</sup>, tj. dla ochrony powszechnie uznanych wartości, w tym również ze względu na doniosłe cele reglamentacji ochrony środowiska<sup>27</sup>. Wszelkie ograniczenia zasady wolności w prowadzeniu działalności gospodarczej dopuszczalne ze względu na te wartości, powinny mieć charakter wyjątku i muszą być rozważane ściśle, a nie w sposób rozszerzający. Dlatego nie można ich istnienia dorożumiewać, domniemywać bądź przyjmować np. w drodze analogii<sup>28</sup>. Poza tym, jak podkreśla TK, interes publiczny, aby mógł być uwzględniony, winien mieć ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Pojęcie interesu publicznego nie może być traktowane jako pojęcie, które ustawodawcy stwarza możliwość traktowania go w sposób dowolny, ponieważ nie posiada charakteru blankietowego. Zarówno zatem w procesach ustanawiania, jak i stosowania instrumentów reglamentacji dostępu do środowiska

22 Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20).

23 Wyrok NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 364/06, LEX nr 321293.

24 M. Zdyb, *Wolność gospodarcza jako zasada i wartość ustrojowa*, [w:] *Księga xx-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Trybunał Konstytucyjny: Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 454.

25 Por. Wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., II GSK 911/08, LEX nr 653440.

26 Art. 22 Konstytucji RP. Przepis ten traktowany jest w doktrynie jako podstawa prawna do reglamentowania prowadzenia działalności gospodarczej poprzez normy prawa publicznego. Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Reglamentacja działalności gospodarczej w prawie polskim i europejskim*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, red. J. Sługocki, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2003, s. 387.

27 W myśl art. 31 Konstytucji RP wolność człowieka podlega ochronie prawnej – każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Równocześnie ustawa zasadnicza dopuszcza możliwość istnienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Mogą być one jednak ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą one również naruszać istoty wolności i praw. Por.: wyrok NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 364/06, LEX nr 321293; wyrok NSA z dnia 17 maja 2011 r., II OSK 379/11, LEX nr 1081779.

28 Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2006 r., II GSK 23/06, LEX nr 209721; wyrok SN z dnia 12 września 2008 r., I PK 27/08, LEX nr 558186.

konieczna jest zawsze identyfikacji celów tej reglamentacji z uwzględnieniem wartości i standardów konstytucyjnie chronionych<sup>29</sup>. Jednym z podstawowych założeń co do reglamentacji korzystania ze środowiska musi być jej racjonalność w kontekście wartości, której reglamentacja ta ma służyć. Reglamentacja musi być rzeczywiście potrzebna, nieodzowna i pomocna w osiągnięciu określonej doniosłej wartości<sup>30</sup>.

### **Zasadnicze cele reglamentacji dostępu do środowiska**

Problematyka zróżnicowania i konkurencyjności wartości prawnie wyrażonych stanowi przedmiot zainteresowania doktryny prawa od lat – organy władzy publicznej niejednokrotnie stają przed problemem wyboru między konkurującymi ze sobą wartościami<sup>31</sup>. Bliższa analiza treści ustawy zasadniczej oraz dorobku orzecznictwa i doktryny w tym zakresie prowadzić musi jednak do wniosku, że kluczową wartością dla wszystkich wyróżnianych przy tej okazji wartości szczegółowych jest z jednej strony wspólnota ludzi, z drugiej zaś troszczący się o jej dobro człowiek – autonomiczny podmiot o przyrodzonej godności, zdolny do zachowania swej tożsamości, rozwijania osobowości i kierowania własnym postępowaniem<sup>32</sup>. Konstytucja RP w całokształcie swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnianiu służyć powinien proces, stanowienia<sup>33</sup>, interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów systemu polskiego prawa. Dla określenia tego systemu wartości podstawową rolę odgrywają postanowienia ustawy zasadniczej o prawach i wolnościach jednostki, usytuowane przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji. Wśród tych postanowień centralne z kolei miejsce zajmuje zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka<sup>34</sup>, która na gruncie polskiej ustawy zasadniczej ujmowana jest jako źródło wolności i praw człowieka i obywatela<sup>35</sup>. Poszanowanie i ochrona prawa do życia, a w konsekwencji również ochrona środowiska, warunkującego egzystencję człowieka, stanowi jedną z podstawowych przesłanek realizacji tej zasady<sup>36</sup>. Środowisko postrzegać należy jako wartość – dobro podstawowe

---

29 Por. wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999/2/25.

30 Por. Z. Duniewska, *op.cit.*, s. 95.

31 Por. Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2000 r., K 17/99, OTK 2000/1/4.

32 Por. Z. Duniewska, *op.cit.*, s. 132.

33 Skoro z Konstytucji wynika pewien obiektywny system wartości, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa o takiej treści, by możliwa była ochrona i realizacja tych wartości w możliwie najszerszym zakresie; wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK 1999/3/38.

34 Zasada zachowania przyrodzonej godności człowieka ustanowiona zostaje już w preambule Konstytucji, obok prawa każdego człowieka do wolności oraz obowiązku solidarności z innymi ludźmi, stanowiąc niewzruszalną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000/3/87; wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK 1999/3/38; por. wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK 1999/3/38.

35 Por. wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r. U 5/97, OTK 1998/4/46.

36 Por. wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK 1999/3/38.

i wreszcie także jako cel reglamentacji dostępu do niego, w tym znaczeniu, że bez niego człowiek w ogóle nie mógłby urzeczywistniać moralnego sensu swego człowieczeństwa albo czyniłby to z wielkim trudem. Chronienie tego dobra, stanowiąc przedmiot moralnego imperatywu, poprzez zakorzenienie w porządku wartości staje się elementem pewnego obiektywnego ładu moralnego<sup>37</sup>. Jakkolwiek regulacje kształtujące zasady, na jakich reglamentowane jest korzystanie z poszczególnych elementów środowiska znacznie się od siebie niekiedy różnią, to jednak przyjąć należy, iż w swej konstrukcji aksjologicznej wyznaczone są one w sposób jednoznaczny postanowieniami Konstytucji RP – w tym m.in. postanowieniami art.1., art. 2., art. 5., art. 30., art. 31., art. 32., art. 74., art. 82. czy wreszcie preambuły ustawy zasadniczej.

Szczegółne miejsce wśród celów reglamentacji korzystania ze środowiska zajmuje zrównoważony rozwój<sup>38</sup>. W myśl postanowień art. 5. ustawy zasadniczej Rzeczpospolita Polska zapewnić ma ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Na gruncie p.o.ś. przez zrównoważony rozwój rozumie się 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<sup>39</sup>. Idea zrównoważonego rozwoju implikuje m.in. optymalne (rozłożone w czasie) wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz zanieczyszczanie środowiska w sposób pozwalający na efektywne funkcjonowanie jego procesów regeneracyjnych<sup>40</sup>. Ze względu na swą ogólność i uniwersalność zrównoważony rozwój pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni, rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym<sup>41</sup>. W ramach tej dyrektywy mieści się nie tylko ochrona środowiska, ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury niezbędnej dla życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wy-

37 Por. T. Ślipko, *Problem stabilności prawa naturalnego*, [w:] *Powrót do prawa ponadustawowego*, red. M. Szyszkowska, Interlibro, Warszawa 1999, s. 95–96.

38 Zrównoważony rozwój postrzegany jest w doktrynie również jako jedna z zasadniczych przesłanek administracyjnoprawnej reglamentacji działalności gospodarczej. Por. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK, Toruń 2006, s. 155.

39 Art. 3 pkt 50 p.o.ś.

40 Por. J.E. Bukowska, *op.cit.*, s. 139.

41 Por. Wyrok wSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

ważenia<sup>42</sup>. Do uwzględniania celu w postaci zrównoważonego rozwoju zobowiązany jest ustawodawca, jednak cel ten powinny mieć na uwadze również organy stosujące prawo<sup>43</sup>. W doktrynie i orzecznictwie w wypowiedziach na temat zasady zrównoważonego rozwoju w sposób szczególny akcentowany jest wpływający z niej postulat solidarności międzypokoleniowej (międzygeneracyjnej)<sup>44</sup>. Prawo człowieka do życia nie jest przecież prawem ograniczonym czasowo czy podmiotowo do współczesnego pokolenia. Prawo to w równej mierze dotyczy przyszłych generacji, za których egzystencję na ziemi współczesny człowiek jest odpowiedzialny<sup>45</sup>. Zawarta w idei zrównoważonego rozwoju sprawiedliwość korzystania ze środowiska, domagająca się nie pogorszonej jakości środowiska dla przyszłych pokoleń, postrzegana jest w doktrynie jako jeden z podstawowych determinantów reglamentacji korzystania ze środowiska<sup>46</sup>.

Szczególne miejsce, jakie przyznaje Konstytucja sprawiedliwości w porządku społecznym RP podyktowane jest powiązaniem jej z zasadą dobra wspólnego oraz zakotwiczeniem w deklarowanej w ustawie zasadniczej godności człowieka. W konsekwencji wszelkie odniesienia do sprawiedliwości, a ściślej – sprawiedliwości społecznej, czynione w procesach tworzenia i stosowania prawa nie mogą abstrahować od dobra wspólnego<sup>47</sup> oraz dobra poszczególnych ludzi, mającego swe źródło w ich przyrodzonej godności<sup>48</sup>. Konstytucja RP, poprzez powiązanie sprawiedliwości, dobra wspólnego i przyrodzonej godności człowieka jako fundamentów tworzonej na jej gruncie państwowości, wyraźnie dystansuje się od koncepcji sprawiedliwości normatywistycznych, upatrujących źródło sprawiedliwości w zasadzie wyłącznie w prawie pozytywnym<sup>49</sup>. W ujęciu polskiej ustawy zasadniczej sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Zdaniem TK nie jest demokratycznym i prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. W ocenie TK

42 Por. Wyrok wSA w Warszawie z dnia 19 marca 2010 r., VII SA/Wa 1920/08, LEX nr 607034.

43 Por. Wyrok wSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

44 J.E. Bukowska, *op.cit.*, s. 136 i nast.

45 Por. J. W. Czartoszewski, *Refleksja nad zagadnieniem miłości przyszłych pokoleń w problematyce ekologicznej*, [w:] *Ochrona środowiska – społeczno-przyrodniczego w filozofii i teologii*, red. J.M. Dołęga, J.W. Czartoszewski, A. Skowroński, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Centrum Ekologii Człowieka i Bioetyki, Warszawa 2001, s. 387.

46 J.E. Bukowska, *op.cit.*, s. 136–137.

47 Jakkolwiek regulacje korzystania ze środowiska niejednokrotnie podkreślają doniosłość interesu publicznego, jako wyznacznika dokonywanej w tym zakresie reglamentacji administracyjnej, to jednak często dają również wyraz idei dobra wspólnego – traktowanego szerzej niż interes publiczny.

48 A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Doktrynalne i konstytucyjne podstawy sprawiedliwości pomocy społecznej*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właziłak, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 51.

49 Ibidem, s. 77.

sprawiedliwość jest jedną z zasad, które wszyscy powinni mieć za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej<sup>50</sup>. Wprowadza ona do procesów tworzenia i stosowania prawa element słusnościowy, przez co związana jest nie tyle z konstrukcją prawną konkretnego prawa podmiotowego, co z analizą skutków funkcjonowania danej regulacji w perspektywie ogólnie postrzeganych funkcji prawa jako „sztuki tego, co dobre i sprawiedliwe”<sup>51</sup>. W kontekście reglamentacji dostępu do środowiska zasadne jest, podobnie jak i w odniesieniu do innych rodzajów reglamentacji administracyjnej, mówić o sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybutywnej). Jej założeniem jest idea jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym to jednakowo traktować istoty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakteryzującą istoty dla danej klasy (kategorii) ludzi (np. potrzeby, wyniki pracy, zdolności, zasługi). Według sprawiedliwości rozdzielczej „równe traktowanie” nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowania takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr<sup>52</sup>. Podkreślić należy, że o ile w najszerszym znaczeniu pojęcia sprawiedliwości każde naruszenie równości praw jest niesprawiedliwe<sup>53</sup>, o tyle w świetle zasady sprawiedliwości rozdzielczej, nie narusza zasady równości usprawiedliwione i racjonalne zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, dokonywane ze względu na różniącą je cechę istotną<sup>54</sup>. W doktrynie prawa ochrony środowiska obecna jest również, odnoszona często do reglamentacji dostępu do zasobów środowiska, traktowanych w kategorii dobra wspólnego, koncepcja sprawiedliwości ekologicznej<sup>55</sup>. Przyjmuje się nawet, że sprawiedliwość ekologiczna wyznacza treść i granice reglamentacji dostępu do środowiska<sup>56</sup>. Sprawiedliwość ta traktowana może być z powodzeniem jako kwalifikowana forma sprawiedliwości rozdzielczej. Konsekwencją przyjęcia idei sprawiedliwości ekologicznej są m.in. normy reglamentacyjne nakierowane na maksymalną oszczędność w korzystaniu ze środowiska<sup>57</sup>.

Z zagadnieniem sprawiedliwości, jako celu reglamentacji dostępu do środowiska ściśle wiąże się kwestia równości wobec praw. Reglamentacja korzystania ze środowiska, stanowiąc ograniczenie niektórych konstytucyjnie wyrażonych wolności i praw (w tym m.in. wolność gospodarczej), musi dokonywać się jednak

50 Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK 2001/8/258.

51 W ocenie TK prawo, aby nie być tzw. ustawowym bezprawiem – musi odpowiadać ogólnie formułowanemu przez art. 2. Konstytucji zasadom słusności i sprawiedliwości. Wyrok TK z dnia 10 marca 2009 r., P 80/08, OTK-A 2009/3/26.

52 Wyrok SN z dnia 12 września 2006 r., I PK 87/06, OSNP 2007/17–18/246.

53 Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986/1/1.

54 Wyrok SN z dnia 16 listopada 2001 r., I PKN 696/00, OSNP 2003/20/486.

55 Por. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne...*, op.cit., s. 249–251.

56 Ibidem, s. 265.

57 Ibidem, s. 255.

w świetle postanowień art. 5. Konstytucji RP na zasadzie równości wobec prawa.

Nie oznacza to jednak tożsamość związanych z tym praw i obowiązków wszelkich podmiotów prawa. Należy bowiem mieć na względzie, że konstytucyjna zasada równości zakłada, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się określoną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu powinny być traktowane równo – według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów jest zatem dopuszczalne, przy czym musi być ono uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa – gdy znajduje przekonywające uzasadnienie w innych chronionych konstytucyjnie wartościach<sup>58</sup>. W ocenie TK równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej a nie innej cechy za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału. W opinii TK państwo regulując prawne zasady podziału dóbr deficytowych, zamierza także osiągnąć tą drogą pewne cele społeczne. Sprecyzowanie tych celów jest istotną wskazówką dla prawodawcy. Doktryna zasadnie akcentuje, że różnicowanie obywateli w takiej sytuacji powinno być zgodne z wartościami cenionymi w społeczeństwie, z poglądami moralnymi lub założeniami ideologicznymi. Podstawowym kryterium oceny klasyfikacji podmiotów (adresatów norm) dokonywanych w prawie, w tym w ramach reglamentacji korzystania ze środowiska, jest to, że klasyfikacje te obok zgodności z innymi pragmatycznymi kryteriami (celami szczegółowymi) muszą być sprawiedliwe społecznie<sup>59</sup>.

Zasadniczym celem reglamentacji dostępu do środowiska jest również bezpieczeństwo ekologiczne, do którego nawiązują m.in. regulacje art. 68 ust. 4 oraz art. 74 ust. 1 Konstytucji RP. W myśl postanowień ustawy zasadniczej władze publiczne zobowiązane są do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Mają one również obowiązek prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu pokoleniu i przyszłym, tzn., jak przyjmuje się w orzecnictwie, dążyć do uzyskania takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Jakkolwiek judykatura stoi na stanowisku, iż sformułowanie zawarte w art. 74 ust.

<sup>58</sup> Orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995/2/11. Por. M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 59–61.

<sup>59</sup> Por. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988/1/1.



1 Konstytucji RP ma charakter typowy dla określenia zadań (zasady polityki) państwa i nie rodzi tym samym bezpośrednio jakichkolwiek praw podmiotowych po stronie jednostki<sup>60</sup>, to jednak będąc zobowiązaniem władz publicznych do osiągania określonych wartości, a w każdym razie uczynienia z nich wektora swych działań, wskazane wyżej postanowienia ustawy zasadniczej z powodzeniem potraktowane mogą być jako wyraz celu reglamentacji dostępu do ochrony środowiska, którego kontekstu upatrywać można w wyrażonych w Konstytucji RP wartościach życia i zdrowia człowieka.

### **Szczegółowe cele reglamentacji korzystania ze środowiska**

Szczegółowe cele reglamentacji dostępu do środowiska wynikają wprost z regulacji materialnoprawnych prawa ochrony środowiska i w znacznej mierze pokrywają się z celami, którym służyć mają również inne regulacje tego prawa<sup>61</sup>. W grę wchodzi tu zatem przede wszystkim regulacje ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>62</sup> oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>63</sup>, niemniej odnaleźć można je również w innych ustawach materialnego prawa administracyjnego, w tym m.in. w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>64</sup>, ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>65</sup>, ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>66</sup>, ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach, ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>67</sup>, ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>68</sup>, ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>69</sup>, ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie<sup>70</sup>, ustawie z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym<sup>71</sup>, ustawie z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim<sup>72</sup>, ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin<sup>73</sup> czy ustawie z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie<sup>74</sup>. Biorąc

60 Wyrok wsa w Warszawie z dnia 19 marca 2010 r., VII SA/Wa 1920/08, LEX nr 607034.

61 Wynikają one zwykle z regulacji ustaw wprowadzających instrumenty tej reglamentacji w odniesieniu do poszczególnych komponentów środowiska (reglamentacja administracyjna przewidziana w poszczególnych regulacjach szeroko ujmowanego prawa ochrony środowiska stanowi jedynie jeden ze sposobów osiągania celów założonych dla poszczególnych obszarów tej ochrony).

62 Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.

63 Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.

64 Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 z późn. zm.

65 Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 328.

66 Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 z późn. zm.

67 Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 z późn. zm.

68 Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161.

69 Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073.

70 Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1295 z późn. zm.

71 Tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 652 z późn. zm.

72 Tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 222 z późn. zm.

73 Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 2041 z późn. zm.

74 Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 633 z późn. zm.

za przykład regulacje ustawy o ochronie przyrody, szczegółowe cele reglamentacji dokonującej się na podstawie jej przepisów określić można jako: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej, zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów wraz z ich siedliskami, ochrona walorów krajobrazowych, ochrona zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody, trwałość, optymalna liczebność i ochrona różnorodności genetycznej dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów, ochrona trasmigracyjnych zwierząt, utrzymanie lub racjonalne zagospodarowanie naturalnych i półnaturalnych ekosystemów, w tym lasów, torfowisk, bagien, muraw, solnisk, klifów nadmorskich i wydym, linii brzegów wód, dolin rzecznych, źródeł i źródlisk, a także rzek, jezior i obszarów morskich oraz siedlisk i ostoi roślin, zwierząt lub grzybów, stworzenie warunków do rozmnażania i rozprzestrzeniania zagrożonych wyginięciem roślin, zwierząt i grzybów, a także ochrona i odtwarzanie ich siedlisk i ostoi<sup>75</sup>. Analogiczne sformułowane cele odnaleźć można również w pozostałych wymienionych ustawach.

### Podsumowanie

Identyfikacja celów reglamentacji korzystania ze środowiska uwzględniać musi dynamikę systemu prawa ochrony środowiska powodowaną z jednej strony zachodzącymi w jego ramach procesami adaptacyjnymi (z uwagi na konieczność dostosowania go do zmiennych warunków biologicznych, społecznych, gospodarczych, politycznych i technologicznych), z drugiej zaś przeobrażeniami systemu aksjologicznego prawa ochrony środowiska<sup>76</sup>. Szczegółowe wartości a w konsekwencji również cele i zadania reglamentacji korzystania ze środowiska mają charakter dynamiczny i podlegają zmianom wraz ze zmieniającą się rzeczywistością – w tym m.in. z pojawiającymi się nowymi zagrożeniami środowiska,

<sup>75</sup> Art. 2 ust. 2 oraz art. 117 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>76</sup> Por. P. Korzeniowski, *Koncepcja teoretyczna...*, op.cit., s. 260. Jakkolwiek w procesach tworzenia i stosowania praw fundamentalnych znaczenie przyznać należy porządkowi aksjologicznemu przyjętemu w ustawie zasadniczej, to w praktyce wpływ na dokonywane w tym zakresie wybory mają również tradycja i kultura państwa oraz aksjologiczne fundamenty ładu publicznego. Por. M. Zdyb, *Wolność gospodarcza jako zasada i wartość ustrojowa*, [w:] *Księga xx-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Trybunał Konstytucyjny: Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 455. Taka perspektywa aksjologiczna nie może jednak prowadzić do naruszenia zasady praworządności. Realizacja w ramach reglamentacji korzystania ze środowiska doniosłych społecznie celów nie może prowadzić do naruszenia przez organ administracji publicznej konstytucyjnej zasady praworządności. Stosując poszczególne instrumenty tej reglamentacji, organy administracji publicznej każdorazowo posiadać muszą wyraźną – ustawową podstawę prawną ingerencji w sferę wolności i praw podmiotu, na który nakierowane jest działanie organu oraz normatywnie ukonstytuowaną hierarchię realizowanych wartości (celów tej reglamentacji). Por.: wyrok wSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., II SA/Wr 131/14, LEX nr 1482108, wyrok wSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2016 r., II SA/Łd 894/15, LEX nr 2011646.



ale również z następującymi z upływem lat przewartościowaniami w sferze aksjologicznej. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera dokonywanie percepcji szczegółowych celów reglamentacji korzystania ze środowiska w kontekście konstytucyjnie umocowanych celów zasadniczych tej reglamentacji, w tym w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju oraz wartości fundamentalnych konstytucyjnego porządku prawnego RP – dobra osobowego człowieka oraz dobra wspólnego. Nie ulega wątpliwości, że w szeregu sytuacji stanowienia i stosowania norm prawa ochrony środowiska konieczne jest sięganie do aksjologii nie tylko systemu prawa ochrony środowiska<sup>77</sup>, lecz także do aksjologii całego systemu prawa, którego regulacje ochrony środowiska stanowią integralną i spójną część. Identyfikacja celów reglamentacji korzystania ze środowiska uwzględniać powinna również holistyczny charakter środowiska – integralność poszczególnych jego składników. Kluczowe dla ustalenia celów tej reglamentacji powinno być zatem, oparte na zasadzie zrównoważonego rozwoju, założenie o konieczności całościowego traktowania środowiska<sup>78</sup>. Jako forma ochrony środowiska reglamentacja dokonywać powinna się przy uwzględnieniu kompleksowości tej ochrony w jej społecznym, środowiskowym, ekonomicznym, czy wreszcie – aksjologicznym wymiarze. Przedmiotem podlegającym ochronie pozostawać powinno zawsze środowisko jako całość, jako zbiór powiązanych ze sobą elementów<sup>79</sup>, stanowiących fundament egzystencji poszczególnych ludzi i ich wspólnot.

## STRESZCZENIE

Pojęcie reglamentacji administracyjnej nie jest ujmowane w polskiej doktrynie prawa administracyjnego w sposób jednolity. Zawsze jednak wiązane jest ono z władczym oddziaływaniem administracji publicznej na sferę zachowań podmiotów prawa, które to oddziaływanie prowadzić ma do osiągnięcia doniosłych społecznie, normatywnie sformułowanych celów, kwalifikujących się w obrębie konstytucyjnych wartości dobra wspólnego

## ABSTRACT

The notion of administrative state control is not included in the Polish administrative law doctrine in a homogeneous form. However, it is always connected with the authoritative impact of the public administration on the behaviours of individuals, which is to lead to achieving socially significant, prescriptively formulated objectives qualified as the constitutional values of the common good or the personal assets of a man.

77 Por. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne...*, *op.cit.*, s. 178.

78 Np. w art. 1 ust 2 Prawa wodnego przyjęto, że gospodarowanie wodami jest prowadzone z zachowaniem zasady całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych.

79 Ochrona jednego elementu środowiska nie może godzić w sposób nieproporcjonalny w jego inne składniki. Por. P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, *op.cit.*, s. 333–335. W myśl art. 5 p.o.ś. ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów. Zasada kompleksowości zakłada, że ochrona jednego z elementów środowiska służy zarazem ochronie innych, a co najmniej nie szkodzi im. Szerzej na temat zasady kompleksowości: M. Pacholek, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki i in., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 135

dobra osobowego człowieka. Analizie poddana została problematyka wartości, ze względu na które dokonywana jest reglamentacja dostępu do środowiska. Omówienie znalazły w niej cele reglamentacji korzystania ze środowiska, takie jak zrównoważony rozwój czy bezpieczeństwo ekologiczne. Istotną część rozważań poświęcono została również kwestii wartości podstawowych w konstytucyjnym porządku aksjologicznym, które implikując hierarchię wartości w systemie prawa polskiego, w sposób bezpośredni lub pośredni kształtują również szczegółowe cele reglamentacji korzystania ze środowiska. W praktyce stanowienia i stosowania prawa reglamentującego korzystanie ze środowiska istotnym zagadnieniem jest również konfrontacja wartości określających cele tej reglamentacji oraz innych społecznie doniosłych wartości. Rozważania na temat celów reglamentacji korzystania ze środowiska nie mogą zatem abstrahować również od kwestii wartości, ze względu na które dochodzić musi do weryfikacji pierwotnie zakładanych celów reglamentacyjnych.

#### SŁOWA KLUCZOWE

*korzystanie z zasobów środowiska, ochrona przyrody, ochrona środowiska, reglamentacja administracyjna*

This publication analyses the issue of the values due to which state control over the access to the natural environment is exercised. It discusses, among others, such objectives of the state control over the use of the natural environment as sustainability or ecological security. A significant part of the considerations is also devoted to the issue of the basic values in the constitutional axiological order, which, by implying the hierarchy of values in the Polish law system, directly or indirectly shape the detailed objectives of the state control over the use of the natural environment. In the practice of enacting and applying the law on state control over the use of the natural environment another essential issue is the confrontation of the values determining the objectives of such state control and other socially significant values. Therefore, the considerations on the objectives of the state control over the use of the natural environment also have to include the issue of values due to which the original state control objectives must be verified.

#### KEY WORDS

*administrative state control, environmental protection, protection of nature, using the natural resources*

---

# OCHRONA ŚRODOWISKA JAKO SAMODZIELNA FUNKCJA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

*ENVIRONMENTAL PROTECTION AS AN INDEPENDENT FUNCTION OF THE  
LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION*

dr Przemysław Wilczyński  
Uniwersytet Łódzki

## **Wprowadzenie**

Ochrona środowiska jako przedmiot celów i zadań stawianych przed samorządem terytorialnym, stanowi jeden z podstawowych wektorów wyznaczających kierunki działań jednostek samorządu terytorialnego. Jakkolwiek rzeczywisty zakres działania administracji publicznej ma charakter dynamiczny – kształtowany jest zmieniającymi się stosunkowo często normami prawa materialnego, to jednak jeśli zważyć, że od samego początku funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, po jego restytucji w roku 1990, ochrona środowiska stanowi jeden z podstawowych obszarów jego aktywności (a nic nie zapowiada w tym względzie rewolucyjnej zmiany), to przyjąć można, iż ochrona środowiska jest jedną z organicznych funkcji samorządu terytorialnego RP. Takie ujęcie uzasadnia m.in. konstytucyjna pozycja wartości jaką stanowi środowisko, oraz zawarte w ustawie zasadniczej wyznaczniki działań władz publicznych nakierowanych na środowisko, w tym wynikający z art. 76 ustawy zasadniczej obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne<sup>80</sup>, w tym przez samorząd terytorialny, oraz sformułowana w art. 5 Konstytucji RP zasada zrównoważonego rozwoju, implikująca troskę władz publicznych o środowisko w szerokim obszarze stosunków administracyjnoprawnych. Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie uwarunkowań prawnych twierdzenia o ochronie środowiska jako funkcji samorządu terytorialnego w RP, w tym również ukazanie wątpliwości, jakie na gruncie doktryny formułowane są w odniesieniu do obecnego zakresu tej funkcji. Sposób, w jaki od wielu lat urzeczywistniana jest w sferze zadań nakierowanych na ochronę środowiska zasada pomocniczości, nie zawsze postrzegany jest bowiem jako optymalny.

---

<sup>80</sup> Art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

## **Uwarunkowania ustrojowe realizacji przez samorząd terytorialny funkcji ochrony środowiska**

Kluczowa dla ustalania funkcji samorządu terytorialnego repartycja zadań publicznych między jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową, a także między gminą, powiatem i województwem samorządowym, dokonuje się m.in. w oparciu o zasadę domniemania właściwości samorządu terytorialnego oraz zasadę podstawowego charakteru gminy jako jednostki samorządu terytorialnego<sup>81</sup>. Fundamentalne znaczenie w tym zakresie mają również zasada pomocniczości oraz stanowiąca jej ustrojową konsekwencję zasada decentralizacji<sup>82</sup>. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa również akcentowana w doktrynie i orzecznictwie kwestia integralności zadań publicznych w zakresie ochrony środowiska.

Administrację publiczną w RP, w tym administrację ochrony środowiska, cechuje dualizm oznaczający wykonywanie jej nie tylko w sposób bezpośredni przez podmioty państwowe, lecz także pośrednio – przez samorząd terytorialny – utworzony przez państwo i przez nie wyposażony w kompetencje publicznoprawne dla wykonywania w sposób samodzielny powierzonych sobie zadań publicznych. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>83</sup>. W myśl postanowień art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Samorząd terytorialny w RP funkcjonuje w układzie trzystopniowym, powiązany celami, zadaniami, funkcjami i kompetencjami z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego<sup>84</sup>. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego powołane są dla zaspokajania potrzeb wspólnotowych każdej z nich – gminnej, powiatowej, wojewódzkiej (regionalnej), jedynie pośrednio zaspokajają potrzeby wspólnoty państwowej. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb określonej wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. W takiej sytuacji ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych<sup>85</sup>. Zlecenie jednost-

---

81 Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 307.

82 Decentralizacja traktowana jest w doktrynie jako ustrojowa konkretyzacja zasady pomocniczości. Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 27.

83 Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

84 Por. I. Skrzydło-Niżnik, *op.cit.*, s. 44.

85 Art. 166 Konstytucji RP.

ce samorządu terytorialnego wykonywania zadań niestanowiących zadań własnych dokonać może się również na drodze porozumienia administracyjnego. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w RP jest gmina<sup>86</sup>. W myśl postanowień ustawy zasadniczej gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego<sup>87</sup>. Zgodnie z treścią art. 6 ustawy o samorządzie gminnym<sup>88</sup> do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z postanowień przywołanego przepisu u.s.g. wynika domniemanie kompetencji gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Uzupełnieniem tego domniemania jest katalog spraw należących do zadań własnych gminy zamieszczony w art. 7 ust. 1 u.s.g.<sup>89</sup>. Jak podkreśla się w orzecznictwie, gminny samorząd terytorialny jest upoważniony do załatwiania lokalnych spraw publicznych, które zostały ustawowo włączone do zakresu jego działania, jak również do załatwiania takich zadań i kompetencji, których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi, a które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji samorządowych o charakterze lokalnym<sup>90</sup>. Nie mogą to być jednak dowolnie wykreowane przez samorząd gminny zadania publiczne, a jedynie takie które mają charakter zobiektywizowany, to jest znajdują podstawę prawną lecz brakuje wyraźnie wskazanego przez ustawodawcę podmiotu władnego do ich realizacji<sup>91</sup>. Domniemanie kompetencji gminy wynikające z art. 6 u.s.g. nie może zatem przeważać nad zasadą legalizmu<sup>92</sup>. Każdy z zakresów spraw wymienionych w art. 7 u.s.g. powinien znaleźć „potwierdzenie” w odrębnych regulacjach materialnoprawnych<sup>93</sup>. Powiat wykonuje przewidziane ustawami zadania publiczne o charak-

86 Art. 164 Konstytucji RP.

87 Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

88 Art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.); dalej: u.s.g.

89 Katalog ten posiada charakter przykładowy, co również związane jest z domniemaniem kompetencji po stronie gminy; wyrok wsa w Gliwicach z dnia 23 listopada 2010 r., IV SA/GI 330/10, LEX nr 758360.

90 W doktrynie podkreśla się, że z uwagi na niedookreśloność użytego w przepisie art. 7 u.s.g. pojęcia zbiorowych potrzeb wspólnoty, rozgraniczanie zadań własnych gminy oraz innych jednostek samorządu terytorialnego, a także zadań administracji rządowej stwarzać może pewne trudności i wymaga zwykle zbadania konkretnych okoliczności (szczególne trudności w tym zakresie dotyczyć mogą rozróżnienia zadań własnych powiatu i gminy). K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 6 i 7, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 84, 89.

91 Wyrok wsa w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2008 r., IV SA/Po 146/08, LEX nr 566760.

92 K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 6*, op.cit., s. 77.

93 K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 7*, op.cit., s. 89. Podkreślić należy, że artykuł 7 u.s.g. nie stanowi o konkretnych kompetencjach organów gminy. Wskazuje jedynie miejsce gminy jako jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych o charakterze lokalnym w odniesieniu do innych podmiotów władzy publicznej; wyrok wsa we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2008 r., III SA/Wr 691/07, LEX nr 506860.

terze ponadgminnym w określonym enumeratywnie zakresie<sup>94</sup>. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Poza tym ustawy mogą określać inne zadania powiatu. Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin<sup>95</sup>. W przeciwieństwie do gminy powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawcę<sup>96</sup>. Posłużenie się klauzulą domniemania kompetencji w przypadku gminy implikuje bowiem w przypadku powiatu, który podobnie jak gmina wykonuje zadania o charakterze lokalnym, skonstruowanie enumeracji kształtującej zakres zadań wykonywanych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego<sup>97</sup>. W ocenie TK relacje powiatu i gminy zostały oparte na zasadzie uzupełniania kompetencji gminy przez powiat. We wzajemnych relacjach tych poziomów samorządu obowiązuje domniemanie (pierwszeństwo) odpowiedzialności gminy za wykonywanie zadań lokalnych. Z art. 164 ust. 1 i 3 w związku z art. 164 ust. 2 Konstytucji wynika zasada przypisywania zadań lokalnych (gminnych i ponadgminnych) w pierwszej kolejności gminie. Zdaniem TK nowe zadania lokalne, których ustawodawca nie chce lub nie może przekazać powiatowi, nawet zadania o charakterze ponadgminnym, które nie stanowią zadań regionalnych, powinny raczej zostać przekazane gminie<sup>98</sup>. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej<sup>99</sup>. Ustanawiając tę ogólną zasadę kompetencyjną samorządu województwa, ustawodawca wprowadził domniemanie kompetencji województwa w sferze zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, które odnoszą się również i do zadań rządowych, jednakże niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej<sup>100</sup>. O ile po-

94 W myśl postanowień art. 4 u.s.p. zadania te wykonywane są w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działalności w zakresie telekomunikacji.

95 Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.); dalej: u.s.p.

96 Właściwość powiatu do realizacji zadań własnych dotyczyć może tylko lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym. Zadania te muszą wyraźnie wynikać z przepisów ustaw prawa materialnego; wyrok NSA z dnia 3 lipca 2002 r., I SA/Ka 631/02, ONSA 2003/4/133.; por.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., IV SA/Wr 259/05, LEX nr 219887.; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2008 r., IV SA/Gl 66/08, LEX nr 511460.

97 Por. I. Skrzydło-Niżnik, *op.cit.*, s. 307.

98 Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015/5/65.

99 Art. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.); dalej: u.s.w.

100 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2009 r., IV SA/Wa 1628/09, LEX nr 583438. Por. Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00, OTK 2001/5/123.

wiat ma odciążać gminy w wykonywaniu niektórych spraw lokalnych, samorząd województwa odciążać powinien gminy w wykonywaniu zadań regionalnych<sup>101</sup>. Jak podkreśla się w orzecznictwie, domniemanie właściwości gminy w wykonywaniu samorządowych spraw publicznych, choć dotyczy całego systemu samorządu terytorialnego, jest odmienne w relacji gminy z samorządem województwa i z samorządem powiatowym. Oddziaływanie art. 164 ust. 3 Konstytucji wobec samorządu województwa jest osłabione. Zasady pomocniczości i decentralizacji przemawiają za przypisywaniem zadań regionalnych do zadań własnych samorządu województwa, a nie do zadań własnych gminy, mimo jej podstawowego znaczenia w strukturze samorządu<sup>102</sup>. O ile w przypadku zadań powiatu przyjęta została zasada selektywnego przypisywania powiatom zadań lokalnych ponadgminnych, o tyle w przypadku województw samorządowych obowiązuje zasada generalnego przypisywania im zadań regionalnych<sup>103</sup>.

W myśl postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego społeczności lokalne w zakresie określonym prawem powinny mieć pozostawioną pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, a ewentualne powierzenie tych funkcji innemu organowi władzy, uczynione powinno być przy uwzględnieniu zakresu i charakteru zadania oraz wymogów efektywności i gospodarności<sup>104</sup>. Wyrażona m.in. w przywołanych postanowieniach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zasada pomocniczości zakłada, że regulacja sytuacji prawnej poszczególnych ludzi i ich wspólnot powinna zapewniać im maksymalną samodzielność oraz udział w zaspokajaniu poszczególnych potrzeb (osobowych i wspólnotowych). Większe wspólnoty, w tym społeczność zorganizowana w państwo, powinny być pomocnicze wobec człowieka, rodziny i innych wspólnot pośrednich; nie powinny zastępować ich w zaspokajaniu ich potrzeb, nie powinny przejmować realizacji tych potrzeb, które mogą być realizowane samodzielnie w rodzinie czy też większej wspólnocie pośredniej (np. lokalnej czy regionalnej)<sup>105</sup>. Zasada pomocniczości służyć może jako kryterium rozgraniczenia aktywności jednostki

101 Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015/5/65.

102 W ocenie TK tak też rozumie modelowy podział zadań ustawodawca zwykły, ponieważ nakazuje odnosić pojęcie regionalnej wspólnoty samorządowej do województwa (art. 1 ust. 2 u.s.w.) i opiera jego zakres działania na klauzuli generalnego zakresu odpowiedzialności w zakresie spraw o znaczeniu wojewódzkim (wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015/5/65). Por. wyrok TK z dnia 23 października 2012 r. U 1/10, OTK-A 2012/9/108.

103 Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015/5/65.

104 Art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 r. Nr 124 poz. 607 z późn. zm.).

105 P. Wilczyński, *Pomocniczości zasada*, w: *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, cz. 1, Difin, Warszawa 2010, s.158–159.



i władzy publicznej, może też jednak stanowić kryterium rozdziału zadań publicznych na poziomy organizacyjne szeroko rozumianego państwa<sup>106</sup> – jako podstawa do określenia istoty zadań publicznych, podstawa do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo oraz decentralizacji władzy publicznej, jako podstawa podziału zadań w ramach samorządu terytorialnego i wreszcie jako podstawa do wyznaczenia zasad wykonywania zadań publicznych<sup>107</sup>. W przeciwieństwie do zasady decentralizacji, dla której punktem odniesienia jest centrum władzy publicznej, punktem wyjścia i odniesienia dla zasady pomocniczości jest przede wszystkim człowiek i jego dobro w wymiarze osobowym i wspólnotowym. Istotą zasady pomocniczości, posiadającej również aspekty ustrojowe jest odniesienie do stosunków materialnoprawnych, istotą zasady decentralizacji, znajdującej także pewne odniesienia do prawa materialnego – forma sprawowania władzy publicznej<sup>108</sup>.

Wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych w zakresie ochrony środowiska, której podstawowe cele mają charakter uniwersalny – ogólnopaństwowy, w sposób szczególny uwydatnia integralność administracji samorządowej i rządowej. Jakkolwiek zadania te wykonywane są w ramach konstytucyjnej zasady samodzielności ustrojowo-organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego, nie tracą one swego publicznego (konstruowanego na gruncie państwowego porządku prawnego) charakteru. W ocenie TK w świetle postanowień art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność organizacyjno-ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego jest istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a z Konstytucji wynika nakaz podzielenia władzy publicznej w państwie pomiędzy administrację rządową i samorządową. Trybunał podkreśla jednak zarazem, iż jednostki samorządowe wykonują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych – jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, a pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną „władzą”, lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego<sup>109</sup>. W tym kontekście samodzielność gmin postrzegać należy jako wartość chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa

106 Por. I. Skrzydło-Niżnik, *op.cit.*, s. 292–293.

107 Por. H. Izdebski, *op.cit.*, s. 27.

108 I. Skrzydło-Niżnik określa zasadę decentralizacji jako ustrojową formę zastosowania zasady pomocniczości. Por. I. Skrzydło-Niżnik, *op.cit.*, s. 293.

109 Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015/5/65.



ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie<sup>110</sup>. Także w orzecznictwie administracyjnym podkreśla się niejednokrotnie, że wspólnoty samorządowe działają w ramach państwa – chociaż są odrębnymi układami kompetencyjnymi, stanowią jednak części składowe całego mechanizmu państwowego, a przedmiot działania samorządu terytorialnego, jako formy zdecentralizowanej administracji publicznej, nie różni się od przedmiotu działania administracji rządowej<sup>111</sup>.

### **Systematyka zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska**

Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska stanowią przedmiot regulacji materialnego prawa administracyjnego, niemniej już w przepisach ustrojowych odnaleźć można postanowienia, które ochronę środowiska statuuja jako organiczną funkcję poszczególnych jednostek tego samorządu. Do zakresu działania gminy wyznaczanego art. 7 u.s.g. należą między innymi sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, zieleni gminnej i zadrzewień. W myśl postanowień art. 4 ust 1 u.s.p. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in.: gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska. Z kolei samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie m.in.: zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej<sup>112</sup>. W ramach określanej przez siebie strategii rozwoju województwa, uwzględniać musi on m.in. zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń<sup>113</sup>, a prowadząc politykę rozwoju województwa, uwzględnić powinien w jej ramach racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>114</sup>.

W doktrynie zadania publiczne w zakresie ochrony środowiska ujmowane są zwykle w czterech kategoriach: zadania o charakterze organizatorskim, bezpośrednio wykonawczym, zobowiązująco-reglamentacyjnym oraz kontrolno-

110 Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r. K 38/97, OTK 1998/3/31.

111 Wyrok TK z dnia 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK 1999/7/155.

112 Art. 14 ust. 1 u.s.w.

113 Art. 11 ust. 1 pkt 4 u.s.w.

114 Art. 11 ust. 2 pkt 5 u.s.w.

-nadzorczym<sup>115</sup>. Zдания o charakterze organizatorskim realizowane są w zasadzie przez całą administrację ochrony środowiska – w tym również w ramach administracji samorządu terytorialnego. Nakierowane mogą one być zarówno na poszczególne komponenty środowiska, jak i na jego całość. W ramach kategorii zadań o charakterze organizatorskim istotną rolę odgrywają zadania, których przedmiotem są czynności planistyczne<sup>116</sup>. Owocują one podejmowanymi w tym zakresie aktami normatywnymi<sup>117</sup> – w tym również posiadającymi walor powszechnego obowiązywania<sup>118</sup>. Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym, którym przypisuje się charakter lokalny, polegają na eliminowaniu lub ograniczaniu zagrożeń środowiska powodowanych funkcjonowaniem społeczności lokalnych. Ściśle wiążą się one z gospodarką komunalną. W ramach zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym w doktrynie wyróżnia się cztery podstawowe kategorie: zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi, zadania w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień oraz zadania w zakresie ochrony powierzchni ziemi<sup>119</sup>. Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym wiążą się z władczym kształtowaniem sytuacji prawnej podmiotów korzystających ze środowiska bądź oddziałujących na nie<sup>120</sup>. Kompetencje w zakresie wykonywania tego rodzaju zadań należą zarówno do organów administracji rzą-

115 A. Barczak, *Określenie zadań z zakresu ochrony środowiska administracji samorządowej w normach prawnych*, [w:] *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, A. Barczak, E. Kowalewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 48; Por. M. Górski, A. Barczak, *Art. 3 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako inspiracja do przeglądu układu kompetencji między administracją samorządową a administracją rządową w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 101. M. Górski zadania administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska klasyfikuje w dwóch zasadniczych grupach. Pierwszą z nich stanowią zadania zarządzania środowiskiem. Do tej kategorii zaliczone zostały zadania organizatorskie, reglamentacyjno-zobowiązujące oraz kontrolno-nadzorcze. Drugą kategorię stanowią zadania wykonawcze. W tej grupie wyróżnić można z kolei zadania wykonywane w imieniu społeczności lokalnej oraz wykonanie zastępcze. M. Górski, *System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 20–21.

116 A. Barczak wśród zadań administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska o charakterze organizatorskim wyróżnia trzy grupy: zadania w zakresie programowania, planowania oraz pozostałych instrumentów o charakterze organizatorskim; A. Barczak, *Zadania o charakterze organizatorskim*, [w:] *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska...*, *op.cit.*, s. 60–89. Por. A. Barczak, *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015, s. 222–224. Por. M. Górski, *System organizacyjny...*, *op.cit.*, s. 21.

117 Podstawowymi instrumentami realizacji funkcji planistycznych w sferze ochrony środowiska, w które wyposażone zostały organy wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego są programy ochrony środowiska.

118 Walor powszechnego obowiązywania posiadają m.in. przewidziane w art. 84 p.o.s. tzw. plany naprawcze.

119 A. Barczak, *Rola samorządowych...*, *op.cit.*, s. 226.

120 Por. M. Górski, A. Barczak, *op.cit.*, s. 102–103. Wśród zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym wyróżnia się niekiedy kategorię zadań reglamentujących korzystanie z zasobów środowiska oraz zadania reglamentujące emisję (tak np. A. Barczak, *Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym*, [w:] *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska...*, *op.cit.*, s. 116; A. Barczak, *Rola samorządowych...*, *op.cit.*, s. 227). Wydaje się jednak, że obie tak wyróżniane kategorie zadań z powodzeniem traktowane mogą być jako względnie jednolita w swej konstrukcji kategoria zadań reglamentujących korzystanie ze środowiska (w tym korzystanie polegające na emisji).

dowej, jak i samorządowej<sup>121</sup>. W doktrynie podkreśla się, że przy powierzaniu uprawnień zobowiązująco-reglamentacyjnych organom samorządu terytorialnego przyjęta została zasada przydzielania kompetencji w tym zakresie organom jednoosobowym, przy generalnej właściwości jednego z nich – starosty, oraz wyjątków od tej zasady na rzecz innych organów<sup>122</sup>. Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym stanowią wyraz funkcji policji administracyjnej przewidzianej przez ustawodawcę w odniesieniu do wymogów prawa ochrony środowiska. Jakkolwiek znaczna część zadań w tym zakresie wykonywana jest przez organy administracji rządowej specjalnej (głównie przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>123</sup>), to jednak część zadań tego rodzaju wykonywana jest również przez organy samorządu terytorialnego. Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta mają obowiązek sprawować kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym ich właściwością<sup>124</sup>. Niekiedy posiadają również kompetencje nadzorcze.

### **Podstawowe dylematy w zakresie realizacji przez samorząd terytorialny funkcji ochrony środowiska**

Specyfiką ochrony środowiska jako przedmiotu zadań jednostek samorządu terytorialnego jest okoliczność, że ochrona ta stanowi ów przedmiot nie tylko wówczas, gdy zadanie w sposób bezpośredni ma na celu ochronę środowiska, ale również wówczas gdy jego przedmiotem jest zupełnie inna wartość. Organy samorządu terytorialnego mają obowiązek uwzględniać ochronę środowiska przy realizacji wszelkich zadań. Jakkolwiek zatem w doktrynie podkreśla się, że tylko w przypadku zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym przypisać można cechę lokalności<sup>125</sup>, to jednak wszystkie ze wskazywanych wcześniej kategorii zadań z zakresu ochrony środowiska w mniejszym lub większym

121 Np. w myśl postanowień art. 378 p.o.ś. marszałek województwa jest właściwy m.in. w sprawach pozwolenia na wytwarzanie odpadów i pozwolenia zintegrowanego dla regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i dla instalacji określonych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych. Starosta właściwy jest m.in. w sprawie wydawania pozwoleń emisyjnych (art. 181 ust. 1 p.o.ś.). Z kolei wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest właściwy m.in. w sprawach wydawania decyzji ustalających wymagania w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, o ile jest to uzasadnione koniecznością ochrony środowiska (w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami).

122 M. Górski, *System organizacyjny...*, op.cit., s. 21.

123 Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Jej zadania mają charakter kontrolny (np. kontrola podmiotów korzystających ze środowiska m.in. w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska, eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem) oraz nadzorczy (np. podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska); art. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1688).

124 Art. 379 ust. 1 p.o.ś. Por. M. Górski, *System organizacyjny...*, op.cit., s. 21.

125 M. Górski, A. Barczak, op. cit, s. 106.

stopniu w aktualnym stanie prawnym wpisują się w funkcję ochrony środowiska realizowaną w ramach administracji samorządu terytorialnego. W odniesieniu do znacznej części zadań ochronnych wykonywanych obecnie w strukturach samorządu terytorialnego, ich samorządowy – lokalny albo regionalny charakter nie może być kwestionowany. Nie oznacza to jednak, że aktualny zakres realizowanej w ramach administracji samorządu terytorialnego funkcji ochrony środowiska nie budzi wątpliwości. Z uwagi na ogólnospołeczną wartość ochrony środowiska w doktrynie postuluje się, by większość zadań w zakresie ochrony środowiska (z wyjątkiem zadań kwalifikowanych wcześniej jako bezpośrednio wykonawcze oraz niektórych zadań o charakterze organizatorskim) miała charakter zadań rządowych<sup>126</sup> – niezależnie od tego, czy ostatecznie wykonywać będą je organy administracji rządowej czy samorządowej<sup>127</sup>. W doktrynie nie ma w zasadzie wątpliwości, że zadania kreatywne związane z neutralizowaniem zagrożeń środowiska powodowanych funkcjonowaniem społeczności lokalnych stanowią w zasadzie zadania tych społeczności, i to w dodatku zadania o charakterze własnym<sup>128</sup>. Charakter tych zadań każe postrzegać ich realizację jako organiczną funkcję samorządów lokalnych (w szczególności samorządu gminnego). Równocześnie w doktrynie podkreśla się, że zdecydowana większość pozostałych zadań wykonywana jest w interesie przekraczającym granice lokalności. Ich realizacja stanowi interes ogólnospołeczny, a dopiero pośrednio – interes społeczności lokalnej czy regionalnej. W konsekwencji postuluje się, by ochronę środowiska traktować w pierwszej kolejności jako funkcję ogólnospołeczną<sup>129</sup>. W tym kontekście decentralizacja zadań administracji ochrony środowiska nie zawsze postrzegana jest w doktrynie jako zjawisko uzasadnione. Coraz częściej wskazuje się na walory rządowej administracji ochrony środowiska (sprawność, fachowość, efektywność), które nie zawsze muszą zaistnieć w przypadku przekazywania zadań i kompetencji w zakresie ochrony środowiska organom administracji samorządowej (dotyczy to zresz-

126 Uczynienie przez ustawodawcę zadania publicznego zadaniem własnym stanowi poza tym w pewnej mierze zgodę na swobodę dostosowania sposobu wykonywania kompetencji służących realizacji tego zadania do warunków miejscowych. Jeśli ustawodawca nie ma takiej intencji, nie powinien powierzać określonego zadania do realizacji w warunkach zdecentralizowanej administracji samorządowej albo zadanie takie przekazać powinien do realizacji jako zlecone administracji rządowej. W myśl postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych. Art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607 z późn. zm.).

127 Por. M. Górski, A. Barczak, *op.cit.*, s. 107; A. Barczak, *Rola samorządowych...* *op.cit.*, s. 229; Z. Bukowski, *Realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska przez samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 220.

128 Większość zadań bezpośrednio wykonawczych realizowanych jest przez gminy. Por. M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992, s. 227, 230.

129 Por. M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie...* *op.cit.*, s. 227–228; A. Barczak, *Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym...*, *op.cit.*, s. 119.

tą często także dekoncentracji zadań przekazywanych do realizacji organom samorządowym jako zlecone z zakresu administracji rządowej<sup>130</sup>. Poza tym w doktrynie wskazuje się na nadmierne rozdrobnienie w układzie kompetencji administracji ochrony środowiska zmniejszające efektywność realizacji zadań publicznych<sup>131</sup>. Postuluje się w związku z tym radykalną zmianę organizacyjną zmierzającą do skupienia w szczególności zadań władczych (reglamentacyjno-zobowiązujących i kontrolno-nadzorczych) w ręku jednego wyspecjalizowanego – wysoce fachowego – organu administracji rządowej (zarówno w strukturach administracji centralnej jak i terenowej, np. na poziomie powiatu)<sup>132</sup>. Zmiana taka, jak się wydaje, nie naruszałaby zasady pomocniczości, zasady decentralizacji czy domniemania właściwości samorządu terytorialnego. Regulację art. 163 Konstytucji RP postrzegać należy bowiem jako ustanawiającą domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie części a nie całości zadań publicznych realizowanych w terenie<sup>133</sup>. Zmianę taką traktować należałoby zatem raczej w kategoriach racjonalizacji zastosowania tych zasad w odniesieniu do układu zadań i kompetencji w sferze ochrony środowiska.

W doktrynie podkreśla się, że zasada pomocniczości nie może być traktowana jak dogmat, który zawsze i bez wyjątku przemawiać ma za powierzeniem zadań zakresu ochrony środowiska jednostkom samorządu terytorialnego<sup>134</sup>. Zasada pomocniczości postuluje realizację zadań publicznych możliwie najbliższej podmiotowi, którego potrzeby mają być zaspokojone (człowieka, wspólnoty). Nie zakłada ona jednak automatyzmu realizacji zadań publicznych w takim układzie<sup>135</sup>.

Racjonalne stosowanie zasady pomocniczości w zakresie kształtowania układu zadań i kompetencji w sferze administracji ochrony środowiska nie może abstrahować od analizy charakteru konkretnych zadań – nie może dokonywać się automatycznie, bez uwzględnienia ich specyfiki<sup>136</sup>. Urzeczywistnianie zasady pomocniczości wymaga jej racjonalizacji przez pryzmat charakteru zadania,

130 Postuluje się zresztą prowadzenie badań empirycznych, które pozwoliłyby zweryfikować trafność aktualnego układu kompetencji terenowej administracji w dziedzinie ochrony środowiska. Por. J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 205.

131 Por. M. Górski, *System organizacyjny...*, op.cit., s. 17.

132 Ibidem, s. 23. Wyposażanie w niektóre władcze kompetencje w zakresie administracji ochrony środowiska organów jednostek samorządu terytorialnego oceniane jest w doktrynie jako pochojne – prowadzące niejednokrotnie w praktyce do obniżenia efektywności realizacji zadań publicznych. Krytycznie oceniana jest m.in. wyposażenie w kompetencje do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organów wykonawczych gmin (art. 75 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; t.j. Dz.U. z 2017 r. poz.1405). Por. M. Górski, *System organizacyjny...*, op.cit., s. 19; M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie...*, op.cit., s. 227.

133 Por. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009/4/47.

134 M. Górski, *System organizacyjny...*, op.cit., s. 18.

135 Por. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 67–73.

136 M. Górski, *System organizacyjny...*, op.cit., s. 16.

jego celów i skutków jego realizacji<sup>137</sup>. Kompleksowość materialna prawa ochrony środowiska musi znajdować swe odzwierciedlenie również w rozwiązaniach organizacyjnych<sup>138</sup>. Stosując zasadę pomocniczości w odniesieniu do zadań w zakresie ochrony środowiska, wykorzystywać należałoby przede wszystkim miernik zdolności określonego podmiotu administracji publicznej (jednostki samorządu terytorialnego) do realizacji określonego zadania. Wydaje się jednak, że ze względu na wartości nadrzędne dobra osobowego i dobra wspólnego, brane powinno być również pod uwagę w takich sytuacjach kryterium efektywności<sup>139</sup>, co w praktyce sprawić mogłoby, że mimo zdolności gminy czy powiatu do realizacji określonych zadań w zakresie ochrony środowiska, zadania te realizowane byłyby jednak przez organy administracji rządowej, cechujące się w danym przypadku wyższą efektywnością realizacji. Stosowanie zasady pomocniczości w oparciu o kryterium efektywności wymaga szczególnej uwagi – nie zawsze bowiem w kontekście dobra człowieka i dobra wspólnoty wyższa efektywność stanowić powinna wartość dominującą.

### Podsumowanie

Akceptacja zasady pomocniczości w jej personalistycznym wymiarze (postrzeganym przez pryzmat godności osoby) nie implikuje lokacji zadań służących zaspokajaniu potrzeb człowieka i jego wspólnot na najniższym poziomie organizacji życia społecznego, lecz na możliwie najniższym. Istotą pomocniczości nie jest jedynie upodmiotowienie człowieka i wspólnot pośrednich (obecnych między nim a wspólnotą państwową), ale zapewnienie dobra człowiekowi, m.in. poprzez efektywne zaspokajanie jego potrzeb. Zauważyć należy również, że swój pełny wyraz zasada pomocniczości uzyska tylko wtedy, gdy odnoszona będzie do wspólnot pośrednich mających fundament w realnych więziach społecznych, a nie jedynie w więziach wynikających z woli ustawodawcy. Mimo wyrażanych normatywnie intencji, by ustawowo ukonstytuowane relacje stanowiły fundament rzeczywistych wspólnot ludzkich, więzi, która wiąże członków poszczególnych wspólnot samorządowych jest często wyłącznie zamieszkiwanie na terenie określonej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju<sup>140</sup>. Ustawy samorządowe, konstytuując podmiotowość prawną wspólnot samorządowych, stworzyły sprzyjające warunki do powstawania lub wzmacniania subiektywnego upodmiotowienia, występującego w sferze psychospołecznej życia miesz-

---

137 Ibidem, s. 17.

138 Ibidem.

139 Por. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 51.

140 W tym kontekście np. użyte w art. 7 u.s.g. pojęcie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy raczej wiązać z interesem publicznym powiązanym przez ustawodawcę z tą wspólnotą. Por. K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 7...*, op.cit., s. 89.



kańców, ale nie stworzyły więzi innych niż prawne. Słusznie podnosi się w doktrynie, iż zbiorowość ludzką można w stosunkowo prosty sposób uczynić za pomocą normy prawnej korporacją publicznoprawną i nazwać samorządem. Nie oznacza to jednak, że za pomocą normy prawnej możliwe jest uczynienie z tej zbiorowości realnej wspólnoty – społeczności lokalnej bądź regionalnej<sup>141</sup>. Tymczasem w przypadku szeregu zadań w zakresie ochrony środowiska konieczna jest subiektywna (a nie tylko formalnoprawna) gminna, powiatowa czy wojewódzka tożsamość wartości środowiskowych. W tym kontekście, gdy wziąć też pod uwagę częsty brak odpowiedniej (np. ogólnospołecznej) perspektywy jednostek samorządu terytorialnego wobec niektórych problemów środowiskowych<sup>142</sup>, stosowanie przy kształtowaniu funkcji ochrony środowiska samorządu terytorialnego zasady pomocniczości w sposób formalny przynieść może efekt odwrotny do spodziewanego i prowadzić do zmniejszenia skuteczności realizacji zadań publicznych. Poszukiwać należy zatem racjonalnej równowagi między realizacją zadań publicznych w zakresie ochrony środowiska w ramach scentralizowanych i zdecentralizowanych struktur administracji publicznej, mając na względzie charakter zadania, metody i formy prawne, w jakich może być ono zrealizowane, warunki w jakich dochodzić ma do jego realizacji, a w szerszej perspektywie – również dobro osobowe i dobro wspólne.

## STRESZCZENIE

Specyfiką ochrony środowiska jako przedmiotu zadań jednostek samorządu terytorialnego jest to, że stanowi ona ów przedmiot nie tylko wówczas, gdy realizowane w ramach struktur samorządowych zadania publiczne w sposób bezpośredni mają na celu ochronę środowiska, lecz także wówczas, gdy ich przedmiotem są inne wartości. Organy samorządu terytorialnego mają obowiązek uwzględniać ochronę środowiska przy realizacji wszelkich swych zadań. Ochrona środowiska, stanowiąc

## ABSTRACT

Environmental protection as the object of duties for local government units is characterized by the fact that it constitutes this object not only when the public duties executed by local government structures are directly aimed at protecting the natural environment, but also when other values constitute their object – local government bodies are obliged to take the environmental protection into account when executing all its duties. Environmental protection, as the perfect

141 Mieszkającej na danym terytorium zbiorowość ludzkiej, która w wyniku procesów cywilizacyjno-kulturowych osiągnęła niezbędny dla artykulacji i zaspokajania swych potrzeb zbiorowych stopień upodmiotowienia (w sensie subiektywnym) oraz odpowiedni stopień integracji społecznej, stając się społecznością o wyraźnie określonej tożsamości. A. Piekara, *Decentralizacja administracji i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, [w:] *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia. Studia z zakresu teorii i praktyki*, red. A. Piekara, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1995, s.15, 19–20.

142 Problem, o którym mowa, w sposób szczególnie wydaje się dotyczyć funkcji ochrony środowiska realizowanej w ramach struktury samorządu terytorialnego. Brak odpowiedniego dystansu, czy właściwej perspektywy wobec niektórych zagrożeń i celów środowiskowych, powodować może, że lokalne i regionalne podmioty władzy publicznej nie będą dostrzegać albo dostrzegą, ale nie docenią wagi doniosłych interesów wspólnotowych, w tym w szczególności interesów ogólnospołecznych.

doniosły wektor wyznaczający kierunki działań jednostek samorządu terytorialnego, postrzegana może być jako jedna z zasadniczych funkcji samorządu terytorialnego. Ukazano ochronę środowiska jako organiczną funkcję jednostek samorządu terytorialnego wszystkich trzech stopni. W sposób szczególny akcentowano zagadnienie wpływu zasad pomocniczości oraz decentralizacji władzy publicznej na obecność zadań z zakresu ochrony środowiska w systemie administracji samorządu terytorialnego.

#### SŁOWA KLUCZOWE

*ochrona środowiska, zadania gminy, zasada decentralizacji władzy publicznej, zasada pomocniczości*

vector showing the directions for actions of local governments, can be perceived as one of the basic functions of the local government. This publication presents environmental protection as the organic function of local government units of all three levels. In particular it highlights the issue of the impact of the principles of subsidiarity and decentralization of public authority on the presence of environmental protection duties in the administration system of the local government.

#### KEY WORDS

*duties of a commune, environmental protection, principle of decentralization of public authority, principle of subsidiarity*



---

# ZASADA REGLAMENTACJI JAKO PODSTAWA KORZYSTANIA Z ZASOBÓW ŚRODOWISKA

*THE PRINCIPLE OF RATIONING AS THE BASIS FOR USING ENVIRONMENTAL  
RESOURCES*

dr hab. Piotr Korzeniowski  
prof. nadzw. UŁ Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki  
Sędzia WSA w Warszawie

## **Wprowadzenie**

Określenie przedmiotu oraz funkcji zasady reglamentacji w korzystaniu z zasobów środowiska jest zagadnieniem dyskusyjnym. Różnice poglądów w zakresie instrumentów oraz prawnych form korzystania z zasobów środowiska powodują rozbieżności w ujmowaniu przedmiotu, funkcji, a także charakteru prawnego reglamentacji administracyjnoprawnej w ochronie środowiska. Sytuacja ta jest konsekwencją tego, że rozwój nauki prawa ochrony środowiska prowadzi do ujawniania nowych problemów badawczych związanych z administracyjnoprawną reglamentacją korzystania z zasobów środowiska. Wyznaczenie zakresu zasady reglamentacji korzystania z zasobów środowiska jest sprawą wciąż otwartą. Nie oznacza to jednak zamknięcia pola badań na zagadnienia, które nie mieszczą się w ustalonym zakresie zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Rozwój nauki prawa ochrony środowiska przełamuje granice katalogu tych zasad i pokazuje nowe obszary ich wyodrębniania związane z korzystaniem z zasobów środowiska. Jeden z takich obszarów wyznacza zasada reglamentacji.

## **Pojęcie „reglamentacja” w prawie ochrony środowiska**

Badanie zasady reglamentacji jako podstawy korzystania z zasobów środowiska należy poprzedzić wyjaśnieniem samego pojęcia „reglamentacja”. W normach prawa ochrony środowiska nie występuje definicja legalna tego terminu. W literaturze jest on używany w różnych znaczeniach w zależności od celów, które zamierza się osiągnąć przy badaniu danego zagadnienia. A. Jaroszyński postrzega reglamentację jako element kompleksu zjawisk, które składają się na proces zarządzania gospodarką narodową. Autor, wskazując na miejsce reglamentacji w systemie gospodarowania, uważa, że „jest ona instrumentem zarządzania. W sobie właściwych formach zabezpiecza bowiem ona wykonywanie zadań produkcyjnych, wymiany towarowej,

świadczenia usług itp. oraz realizuje zadania w zakresie rozwoju produkcji, budownictwa, transportu oraz innych działań gospodarki narodowej<sup>143</sup>. Reglamentacja stanowi podstawę funkcji prewencyjnej prawa ochrony środowiska. Historycznie ta funkcja wywodzi się z tzw. funkcji policji administracyjnej<sup>144</sup>. Według A. Chełmońskiego, „reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej w imię szeroko pojętego interesu społecznego [...] podstawowymi formami działalności reglamentacyjnej jest system nakazów i zakazów”<sup>145</sup>. A. Jaroszyński postrzega reglamentację jako specyficzny rodzaj działalności organów państwowych, wyrażający się w stosowaniu zespołu środków prawnych o charakterze imperatywnym lub tylko częściowo imperatywnym, której celem jest stworzenie konkretnych warunków niezbędnych obiektywnie lub subiektywnie dla prawidłowego przebiegu procesu organizowania stosunków gospodarczych<sup>146</sup>. Według E. Zębek i M. Szwejkowskiej „funkcja reglamentacyjno-ochronna prawa w odniesieniu do środowiska polega na wprowadzeniu ograniczeń i zasad korzystania z jego zasobów”<sup>147</sup>.

Administracyjno-prawną formą reglamentacji obejmującą wyrażenie zgody na korzystanie z zasobów środowiska jest decyzja administracyjna. Zgoda ta jest prawną formą reglamentacji dostępu do zasobów środowiska w ramach korzystania szczególnego. Wymóg zgody wydawanej przez organy administracji jest też wyrazem funkcji organizatorskiej norm prawnych chroniących środowisko. Przejawia się ona m.in. w kształtowaniu zasad korzystania z tych zasobów. W ramach tej funkcji, zdaniem M. Górskiego, mieści się ustalanie proekologicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, określanie kryteriów „prawidłowości ekologicznej” wszelkich działań podejmowanych wobec środowiska, określanie kryteriów jakości środowiska, ustalenie zasad, form i rodzajów ograniczeń i zakazów w korzystaniu z określonych elementów środowiska, określenie zakresu i form państwowej edukacji ekologicznej<sup>148</sup>. Główne przyczyny wprowadzenia szczegółowej reglamentacji w regulacjach dotyczących korzystania z zasobów środowiska obejmują: 1) zapobieganie powstawaniu szkód w środowisku oraz 2) redukcję zagrożeń.

Reglamentacja korzystania z zasobów środowiska jest podejmowana dla osiągnięcia określonych celów (wyników). Należy też zwrócić uwagę na proces re-

143 A. Jaroszyński, *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, „PiP” 1968, z. 10, s. 11. Zob. też Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 282.

144 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 150 i nast.

145 A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980, s. 462.

146 A. Jaroszyński, *Reglamentacja...*, s. 12.

147 E. Zębek, M. Szwejkowska, *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, „PiS” 2007, nr 4, s. 65.

148 M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 38.

glamentacji, który pełni funkcję sterowania czynnościami, które składają się na sposoby korzystania z zasobów środowiska.

Funkcjonowanie instrumentów reglamentacji odbywa się za pośrednictwem podstawowego regulatora, którym jest prawo. Reglamentacja korzystania z zasobów środowiska ma także na celu zapewnienie stanu równowagi w gospodarowaniu zasobami środowiska. W ten sposób pełni ona funkcję autoregulacji w osiągnięciu zrównoważonego korzystania z zasobów środowiska. Mechanizm administracyjnoprawnej reglamentacji jest ponadto wyrazem funkcji prawa ochrony środowiska. Jednym z ważnych powodów reglamentacji korzystania ze środowiska jest konieczność zapewnienia prewencyjnej ochrony zasobów środowiska. W nauce prawa, we współczesnym ujęciu reglamentacja przestała być rozumiana tylko jako element unormowania, uporządkowania, ustalania reguł i zasad tam, gdzie ich wcześniej nie było<sup>149</sup>. W systemie prawa ochrony środowiska możemy mówić o zasadzie reglamentacji. Zaliczamy ją do grupy zasad funkcjonalnych bezpośrednio związanych z realizacją zadań administracji w obszarze korzystania z zasobów środowiska.

W prawie ochrony środowiska instrumenty reglamentacji regulują i porządkują w ramach pewnych określonych wielkości ilościowych bądź jakościowych zakres dopuszczalnego korzystania z zasobów środowiska. W art. 4 p.o.ś. uregulowano prawne formy korzystania ze środowiska<sup>150</sup>. Jest to korzystanie: 1) powszechne, 2) zwykłe oraz 3) tzw. reglamentowane. Zgodnie z art. 4 ust. 1 p.o.ś, powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie: 1) wprowadzania do środowiska substancji lub energii; 2) innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>151</sup>. W literaturze powszechne korzystanie ze środowiska nazywane jest zasadą ogólną<sup>152</sup>. Korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska (art. 4 ust. 2 p.o.ś.). Ta forma prawna korzystania ze środowiska nazywana jest tzw. korzystaniem reglamentowanym. Takie korzystanie wymaga uzyskania pozwolenia jako jednej z administracyjnych

149 Analizę znaczeń, jakie nadawane są pojęciu reglamentacji, zaproponował K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 122–124.

150 Treść tego artykułu p.o.ś. była wzorowana na przepisach prawa wodnego regulującego prawne formy korzystania z wód.

151 Dz. U. 2017 r. poz. 1566 ze zm.

152 Zob. J. Cichanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 49 i nast.

form reglamentacji, która określa warunki i zakres tego korzystania. Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne (art. 4 ust. 3 p.o.ś.).

### **Przedmiot zasady reglamentacji korzystania z zasobów środowiska**

Słowo „przedmiot” w najszerszym rozumieniu oznacza to wszystko, „co może być przez badacza w jakiś sposób postrzegane, wyobrażane, nazywane”<sup>153</sup>. Według J. Śmiałowskiego, „Jako przedmioty prawa wyliczano najrozmaitsze elementy poczynając od elementów natury materialnej, występującej w różnorodnej postaci, poprzez czynności ludzkie, osoby własne i cudze aż do wytworów duchowych człowieka”<sup>154</sup>. Przyjmujemy, że przedmiotem zasady reglamentacji jest korzystanie z zasobów środowiska.

W literaturze zwrócono uwagę, że „Pojęcie «zasobów» i «sił przyrody» oznacza substancje i energie przyrody, czyli pewne wielkości mierzalne, które można wyrazić w jednostkach masy i energii. Oczywiście do pojęcia «zasobów» należy także ustosunkowanie się albo do jakiegoś zamierzenia, czyli do działania człowieka zaplanowanego na jakiś dłuższy okres (zabezpieczenie działania przez stworzenie rezerwy zasobów), albo do jakiegoś procesu przyrodniczego (np. zasób wody w glebie dla procesu wzrostu roślin)”<sup>155</sup>. Zasobami środowiska są składniki i siły przyrody, które mogą być wykorzystane w sferze produkcji materialnej oraz w sferze nieprodukcyjnej w celu zaspokojenia potrzeb ludzkich. Do tych zasobów zalicza się następujące składniki litosfery, hydrosfery i atmosfery obejmujące: kopaliny użyteczne, gleby, rzeki i jeziora, wody podziemne, morza i oceany, szatę roślinną oraz świat zwierzęcy: „do nich także zaczyna się zaliczać te rodzaje warunków naturalnych, które wchodzą do kategorii zasobów”<sup>156</sup>. Zasoby środowiska można podzielić na odnawialne (niewyczerpalne) i nieodnawialne. Do zasobów niewyczerpalnych należą: promieniowanie słoneczne, ciepło wnętrza Ziemi, energia wiatru i wody, wody mórz i oceanów. Według T.S. Chaczturowa, zasoby te, chociaż mogą być wyczerpane w skali wszechświata, z punktu widzenia istnienia ludzkości można je zaliczyć do niewyczerpywalnych<sup>157</sup>. Do kategorii zasobów nieodnawialnych zalicza się złoża kopalin użytecznych. Surowce mineralne, podobnie jak rudy, glinki, piaski itd., należą do grupy zasobów

153 A. Zinowjew, *Logika nauki*, Warszawa 1976, s. 37.

154 J. Śmiałowski, *Poglądy na zagadnienie stosunków prawnych. §. 17 Przedmiot stosunków prawnych*, [w:] J. Śmiałowski, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961, s. 216.

155 T. Bartkowski, *Kształtowanie i ochrona środowiska*, Warszawa 1979, s. 60.

156 T.S. Chaczturow, *Gospodarowanie przyrodą*, Warszawa 1985, s. 25.

157 *Ibidem*.

nieodnawialnych. Do zasobów odnawialnych należą: gleba, wody, powietrze atmosferyczne, roślinność lasów i łąk oraz świat zwierzęcy. Reprodukacja tych zasobów przebiega w różnych odcinakach czasu. Dla odtworzenia najcenniejszej zewnętrznej warstwy gleby potrzeba w warunkach naturalnych (bez udziału człowieka) upływu tysiącleci<sup>158</sup>.

Ograniczoność dotychczas wykorzystywanych zasobów środowiska przy jednoczesnym bardzo dużym wzroście poziomu ich eksploatacji stwarza ograniczenia surowcowe, mające wpływ na skuteczność realizacji zasady reglamentacji<sup>159</sup>. Ważnym czynnikiem decydującym o skuteczności ochrony zasobów środowiska ma prognoza surowcowa. Prognozy gospodarcze, w szczególności surowcowe, dają się umownie sklasyfikować według zasięgu perspektywy czasowej, podmiotu prognozowania i rodzaju czynników, gdy warunki działania pozostają w sferze wolnej gry sił<sup>160</sup>. Zdaniem J. Dembowskiego z teorii zasobów wynika, że proces wyczerpywania się zasobów doprowadzi do sytuacji, w której gospodarka światowa nie będzie w stanie funkcjonować<sup>161</sup>. Zasoby niezbędne do funkcjonowania podstawowych procesów życiowych na Ziemi, gwarantujących bezpieczeństwo ekologiczne, obejmują w szczególności: wodę, tlen oraz surowce kopalne. Na podstawie możliwości ich regenerowania można je podzielić na: zasoby odnawialne i nieodnawialne. Większość zasobów odnawialnych środowiska jest związana z życiem na Ziemi. Ich odtwarzanie następuje głównie dzięki procesom biologicznym. Można więc przyjąć, że zużywanie się zasobów środowiska: 1) zmniejsza poziom zapewnienia ochrony środowiska; 2) zwiększa zagrożenia dla środowiska oraz dla bezpieczeństwa ekologicznego. Są to zatem obszary, w których powinna być stosowana zasada reglamentacji. Podstawą analizowanej zasady jest prawo do dysponowania zasobami środowiska. Zapewnienie kompleksowej ochrony zasobów środowiska może następować na trzech poziomach: 1) krajowym, 2) regionalnym oraz 3) międzynarodowym.

Widoczne są tutaj dwa zasadnicze stanowiska: 1) uznające podmiotowość narodów<sup>162</sup> oraz 2) podmiotowość państw<sup>163</sup>.

Dla skuteczności realizacji zasady reglamentacji istotne znaczenie ma także zasada racjonalności w korzystaniu z zasobów środowiska. W ewolucji treści tej zasady widoczny jest proces zmian w przyjętych dotychczas priorytetach oraz

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> A. Szpilewicz, *Ogólna metodologia prognozowania surowcowego*, [w:] *Polska 2000. Prognozowanie potrzeb surowcowych*, red. W. Wesolowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 52 i nast.

<sup>160</sup> *Ibidem*, s. 55.

<sup>161</sup> J. Dembowski, *Światowa gospodarka surowcami mineralnymi*, Warszawa 1978, s. 36.

<sup>162</sup> C. Berezowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, cz. I, Warszawa 1966, s. 166.

<sup>163</sup> J. Gilas, *Suwerenność nad bogactwami naturalnymi*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, red. A. Klafkowski, Warszawa 1976, s. 379–380.

standardach gospodarczych, produkcyjnych i konsumpcyjnych. Problem znalezienia sposobów racjonalnego korzystania z zasobów środowiska jest także bardzo ważnym elementem składowym funkcji zasady reglamentacji. Współczynnik dochodu narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca często staje się mało skutecznym instrumentem ustalenia optymalnego poziomu korzystania z zasobów środowiska. Niezbędna w tym zakresie wydaje się operacjonalizacja zasady reglamentacji w płaszczyźnie gospodarka–środowisko–prawo. B. Rakoczy, analizując pojęcie gospodarowania zasobami środowiska, wskazuje, że „pojęcie gospodarka lub gospodarowanie w odniesieniu do zasobów środowiska, nie są przez ustawodawcę jednolicie rozumiane. Pojęcie gospodarka używane jest przez prawodawcę w dwojakiego rodzaju znaczeniach. Pierwsze ujęcie oznacza określonego rodzaju działania, które mają prowadzić do uzyskania określonego przez prawodawcę skutku. W tym znaczeniu gospodarowanie oznacza pewien ciąg działań podejmowanych w określonej kolejności, określonym czasie i miejscu z zamiarem uzyskania określonego rezultatu. Działania te powinna cechować racjonalność”<sup>164</sup>.

Wiele zjawisk w gospodarkach nastawionych jedynie na wzrost gospodarczy z pominięciem reglamentacji korzystania z zasobów środowiska ma bardzo niekorzystny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Aby tego uniknąć, przepisy prawa ochrony środowiska muszą jako podstawę dysponowania przez władze publiczne zasobami środowiska uwzględniać zasadę reglamentacji. Z jej treści wynikają m.in. normy reglamentacyjne dotyczące wprowadzenia maksymalnej oszczędności w korzystaniu z zasobów środowiska. Racjonalne użytkowanie zasobów środowiska zgodnie z zasadą reglamentacji powinno obejmować zwłaszcza zasoby wodne oraz paliwa kopalne. Według P. Kowalczyka „Dla oceny perspektyw rozwojowych poszczególnych państw niezbędne jest określenie wielkości potrzeb wodnych. W szczególności dotyczy to prognozowanej liczby ludności, dalszej perspektywy rozwoju rolnictwa i przemysłu, analizy procesów urbanizacyjnych oraz oceny potrzeb wodnych wszystkich głównych dziedzin życia społeczno-gospodarczego kraju. Wśród ważnych cech jest również ocena perspektyw wzrostu zamożności społeczeństwa i państwa”<sup>165</sup>.

Trudno tak naprawę wskazać takie zasoby środowiska, których zasada reglamentacji nie powinna zabezpieczać przed nadmiernym poziomem eksploatacji. Ograniczona wielkość zasobów środowiska oraz stale wzrastające koszty eksploatacji wymuszają przede wszystkim respektowanie prawa ochrony środowiska.

164 B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, Toruń 2014, s. 28.

165 P. Kowalczyk, *Zagrożenia związane z deficytem wody*, Poznań 2008, s. 35.

Zasada reglamentacji posiada, jak się wydaje, szerszy humanitarny charakter wykraczający znacznie poza samą jej treść normatywną. W teorii ekonomii zajmującej się zasobami środowiska zwrócono uwagę, że „Gdy cena rynkowa zasobu podniesie się wzdłuż krzywej popytu do punktu, w którym wielkość popytu spada do zera, teoria przewiduje, że zasób, o którym mowa będzie wyczerpany”<sup>166</sup>.

Jak wynika z treści art. 81 ust. 1 p.o.ś., ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie tej ustawy oraz przepisów szczególnych. Norma wynikająca z art. 81 ust. 1 wskazuje na powiązania pomiędzy przepisami ustawy p.o.ś. a przepisami ustaw sektorowych, których przedmiotem jest ochrona zasobów środowiska. W art. 81 ust. 3 p.o.ś. ustawodawca wymienia najważniejsze ustawy sektorowe dotyczące ochrony zasobów środowiska. Przepisy ustawy p.o.ś. mają szczególną rolę w ochronie zasobów środowiska. Podporządkowują poprzez swoją funkcję, którą pełnią w systemie prawa, inne przepisy ustawowe chroniące zasoby środowiska.

### **Standard jakości środowiska jako podstawowy instrumenty zasady reglamentacji**

Szczególne znaczenie w zasadzie reglamentacji posiadają standardy jakości środowiska. Standard w prakseologii i teorii organizacji oznacza wzorzec wyrobu obejmujący znormalizowane jego części<sup>167</sup>. Zgodnie z art. 82 ustawy p.o.ś. ochrona zasobów środowiska jest realizowana w szczególności poprzez: 1) określenie standardów jakości środowiska oraz kontrolę ich osiągania, a także podejmowanie działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywracaniu, 2) ograniczanie emisji, na zasadach określonych w tytule III ustawy p.o.ś. Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom w prawie ochrony środowiska obejmuje zbiór norm tworzących instytucję prawną realizującą wskazane w tytule III ustawy p.o.ś. cele. W literaturze przepisy te dzielone są na trzy grupy: 1) przepisy rangi ustawowej wyznaczające wymagania o charakterze ogólnym, które obowiązują z mocy samej ustawy i są takie same dla wszystkich podmiotów określonych w ustawie, 2) przepisy regulujące ogólne obowiązki, których adresatami są podmioty dokonujące emisji, dookreślane aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie delegacji zawartych w przepisach tytułu III ustawy p.o.ś., 3) przepisy ustalające obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych<sup>168</sup>. Również obowiązki, których celem jest przeciwdziałanie zanieczyszczeniom klasyfikowane są w ramach pewnych grup, gdzie jako kryterium podziału przyjmuje się źródło emisji wy-

166 R. M. Solow, *Ekonomia zasobów albo zasoby ekonomii*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne problemy ochrony środowiska. Przykłady z literatury anglosaskiej oraz teksty polskie i inne*, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko”, nr 10, Kraków 1993, s. 55.

167 T. Pszczółowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 230.

168 M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 453.



stępujące w postaci: 1) źródeł „skoncentrowanych przestrzennie” obejmujących instalacje i urządzenia, 2) źródeł „rozproszonych przestrzennie”, do których zalicza się drogi, linie kolejowe, lotniska i porty, 3) oraz źródeł emisji w postaci substancji i produktów<sup>169</sup>. Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom jest jedną z podstawowych ról instytucji prawnych realizujących najważniejsze założenia funkcji prewencyjnej prawa ochrony środowiska. Jest to zbiór norm prawnych, który nazywany jest prawem emisyjnym w ramach podziału przedmiotowego systemu prawa ochrony środowiska. W literaturze zwrócono uwagę, że ustalenia definicji i klasyfikacji wszelkiego rodzaju zanieczyszczeń, zatruć, zaburzeń, zniszczeń i zagrożeń, jakim ulega środowisko w wyniku działalności ludzkiej, pozostaje całkowicie otwarte. Dotychczasowe wysiłki i próby przedstawicieli nauki koncentrują się bowiem na zagadnieniu sklasyfikowania zanieczyszczeń. Najczęściej spotykane są podziały zanieczyszczeń, które odnoszą się do źródeł ich pochodzenia oraz do elementów środowiska, którym zagrażają<sup>170</sup>. Zanieczyszczenie środowiska jest stanem będącym rezultatem działania czynników powodujących degradację zasobów naturalnych. Czynniki te występują wtedy, gdy stężenie substancji uznanych za szkodliwe obce lub zbędne przekracza dopuszczalne normy. Ustawodawca określił wyraźnie cele przeciwdziałania zanieczyszczeniom, dokonując tego poprzez normy celowościowe wskazujące kierunek interpretacji wszystkich przepisów regulujących zapobieganie lub ograniczanie wprowadzania do środowiska substancji lub energii.

Treść art. 3 pkt 34 p.o.ś. wskazuje, że standard jakości środowiska oznacza poziomy dopuszczalny substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze. Tego rodzaju standardy są instrumentem ochrony jakościowej środowiska. Według art. 3 pkt 28 lit. a, p.o.ś. poziom dopuszczalny to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany; poziom dopuszczalny jest standardem jakości powietrza. Pułap stężenia ekspozycji oznacza 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; pułap stężenia ekspozycji jest standardem jakości powietrza (art. 3 pkt 31 a p.o.ś.). Według autorów komentarza do ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska pojęcie pułap stężenia ekspozycji jest terminem określającym „stężenie zanieczyszczeń powietrza dla obszarów miejskich, w tym przypadku pyłu

169 *Ibidem*.

170 M. Fleszar, *Zanieczyszczenie i ochrona środowiska naturalnego w świecie*, Warszawa 1972, s. 27.



zawieszonego  $PM_{2,5}$ , które musi być osiągnięte w określonym czasie. Pułap stężenia ekspozycji wyliczany jest jako średnia krocząca z 3 lat poprzedzających rok wydania oceny. Oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji wykonuje się dla całego kraju, miasta i aglomeracji. Przy definiowaniu tego wskaźnika pod uwagę wzięto przede wszystkim skutki zdrowotne długotrwałego narażenia populacji miejskiej na wysokie stężenia pyłu zawieszonego  $PM_{2,5}$ <sup>171</sup>.

Definicja ustawowa tego pojęcia pokazuje, że treść przepisów prawa ochrony środowiska zawiera wiele sformułowań zaczerpniętych z języka technicznego. Nie można mieć bowiem wątpliwości, że formułując definicje legalne pojęć takich jak standard jakości środowiska czy pułap stężenia ekspozycji, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. Taki sposób tworzenia prawa ochrony środowiska wynika m.in. z tego, że zasada reglamentacji może być skutecznym instrumentem korzystania z zasobów środowiska, jedynie przy współudziale specjalistów z różnych dziedzin ochrony środowiska z wykorzystaniem wspólnych dla nich norm technicznych. Zdaniem A. Michalskiej „Za najważniejsze cechy norm technicznych, które uzasadniają wyodrębnienie ich spośród innych norm społecznych, należy przyjąć treść ich wskazań opartych na dyrektywie technicznej skutków dotyczących ich nieprzestrzegania. Treść normy technicznej zależna jest bezpośrednio od woli normodawcy, ale jest wyznaczona i ograniczona treścią dyrektyw technicznych, a więc poziomem rozwoju nauk przyrodniczych i naszej wiedzy oraz umiejętności<sup>172</sup>. J. Starościak szczególną cechę norm technicznych dostrzega w tym, że ma ona dwu adresatów: producenta i odbiorcę. Z punktu widzenia prawniczego za ujęciem reguł techniki w normy techniczne przemawia większe ich wówczas sprecyzowanie i możliwość opatrzenia wyraźnymi sankcjami prawnymi. Zamienianie wskazań techniki w normy prawne powinno być ograniczone do rozsądnego minimum<sup>173</sup>. G. Kuźnik analizując zagadnienie dyrektyw technicznych na płaszczyźnie normatywnej, proponuje podział przepisów prawnych o treści technicznej na następujące grupy: 1) przepisy konkretne, w których dyrektywa techniczna jest: zawarta w samym ich sformułowaniu, to znaczy przepisy te wskazują określone zachowanie (działanie lub zaniechanie) nakazane lub zakazane, należące do danej dziedziny przyrody lub techniki, przy czym zachowanie to może być określone ogólnie lub szczegółowo; 2) przepisy blankietowe, które nie zawierają wskazania określonego zachowania, lecz upoważniają inny organ państwowy do ustalenia reguły pożądanego zachowania oraz 3) przepisy odsyłające, które wymaganego zachowania

171 M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchalek, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 73.

172 A. Michalska, *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968, s. 36.

173 J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 73.

nie określają bezpośrednio, lecz przez odesłanie do przepisów innych sformułowanych w innym akcie. Przepisy techniczne mogą być również przepisami zalecającymi<sup>174</sup>. Prawodawca w art. 83 ust. 1 ustawy p.o.ś. przyjął założenie, według którego określając standardy jakości środowiska, należy kierować się skalą występowania i rodzajem oddziaływania substancji lub energii na środowisko. Standardy jakości środowiska mogą być zróżnicowane w zależności od obszarów i są wyrażane jako poziomy substancji lub energii (art. 83 ust. 2 p.o.ś.).

Instrumentem zasady reglamentacji są także programy naprawcze (art. 84 p.o.ś.). W ogólnym znaczeniu program to opis możliwego w przyszłości toku działań powiązanych wspólnym celem<sup>175</sup>. Program powinien określać środki właściwe do realizacji określonego w nim celu. Programy uregulowane w art. 84 p.o.ś. są tworzone w drodze aktu prawa miejscowego. Ich celem jest doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi.

W programie naprawczym ustala się: 1) obszar objęty zakresem jego obowiązywania; 2) naruszone standardy jakości środowiska wraz z podaniem zakresu naruszenia; 3) podstawowe kierunki i zakres działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska; 4) harmonogram rzeczowo-finansowy planowanych działań; 5) podmioty, do których skierowane są obowiązki ustalone w programie; 6) w razie potrzeby dodatkowe obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska, związane z ograniczaniem oddziaływania na środowisko, polegające na: a) obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji lub poziomów substancji lub energii w środowisku, b) obowiązku przekazywania, ze wskazaną częstotliwością, wyników prowadzonych pomiarów oraz informacji dotyczących przestrzegania wymagań określonych w posiadanych pozwoleniach, c) ograniczeniu czasu obowiązywania posiadanych przez dany podmiot pozwoleń, nie krócej jednak niż do 2 lat; 7) obowiązki organów administracji, polegające na przekazywaniu organowi przyjmującemu program informacji o wydawanych decyzjach mających wpływ na realizację programu; 8) sposób kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów.

Treść programu jest ustalana w szczególności na podstawie: 1) oceny charakteru i zakresu aktualnego stanu środowiska, dokonanej zwłaszcza na podstawie danych państwowego monitoringu środowiska; 2) analizy możliwych do zastosowania rozwiązań o charakterze organizacyjnym, technicznym lub ekonomicznym; planowanych działań z uwzględnieniem konieczności stosowania techno-

174 G. Kuźnik, *Znaczenie dyrektyw technicznych w prawnej regulacji ochrony i kształtowania środowiska*, [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Katowice 1981, s. 112–113.

175 T. Pszczołowski, *Mala encyklopedia* ..., s. 189.

logii, o których mowa w art. 143 albo najlepszych dostępnych technik; 3) analizy kosztów zastosowania proponowanych środków ochronnych, z uwzględnieniem ich optymalizacji; 4) analizy charakteru obszarów ograniczonego użytkowania, istniejących na terenie objętym programem, oraz zakresu wprowadzonych ograniczeń w korzystaniu z tych obszarów. Wyniki ocen i analiz objętych treścią programu, ujmowane w uzasadnieniu do programu podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w u.u.i.ś. Udostępnienie obejmuje nie tylko uzasadnienie, lecz także inne informacje dotyczące analiz i założeń wykorzystanych przy sporządzeniu programu naprawczego. W orzecznictwie wyrażono pogląd, według którego „Opracowywanie programów nie ma charakteru dowolnego, uzależnionego od woli organu administracji, ale może mieć miejsce wtedy, gdy przepis ustawy lub innego aktu prawnego wyrażnie taki obowiązek przewiduje”<sup>176</sup>.

### Podsumowanie

Wyodrębnienie zasady reglamentacji jest ściśle związane z postępowaniem nad prawem regulującym korzystanie z zasobów środowiska. Z tego powodu nie można dogmatycznie oraz z góry wskazać, jaka jest liczba zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Jest to wciąż zagadnienie otwarte, którego rozwiązanie jest uzależnione od wielu czynników: od struktury systemu prawa ochrony środowiska, od doboru instytucji oraz instrumentów prawnych, celów regulacji oraz funkcji prawa i wreszcie od intensywności dyskusji naukowej. W książce *Zasady prawne ochrony środowiska* wysunąłem propozycję wyodrębnienia „zasady reglamentacji” i podtrzymuję ją nadal. W istocie nie ma korzystania z zasobów środowiska bez reglamentacji. Należało by więc tak tworzyć oraz interpretować prawo ochrony środowiska, aby dać wyraz realizacji zasady reglamentacji. Tym bardziej, że prawo ochrony środowiska jako system powinno opierać się na wspólnych zasadach. Uważam zatem, że słuszne byłoby wprowadzenie zasady reglamentacji do ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Całość regulacji prawnych dotyczących korzystania z zasobów środowiska powinna być podporządkowana m.in. zasadzie reglamentacji.

---

176 Wyrok NSA z 19 sierpnia 2010 r., sygn. II OSK 1159/10, LEX nr 746413.

#### STRESZCZENIE

Określenie przedmiotu oraz funkcji zasady reglamentacji w korzystaniu z zasobów środowiska jest zagadnieniem dyskusyjnym. Różnice poglądów w zakresie instrumentów oraz prawnych form korzystania z zasobów środowiska powodują rozbieżności w ujmowaniu przedmiotu, funkcji, a także charakteru prawnego reglamentacji administracyjnoprawnej w ochronie środowiska. Wynika to z rozwoju nauki prawa ochrony środowiska prowadzącego do ujawniania nowych problemów badawczych związanych z administracyjnoprawną reglamentacją korzystania z zasobów środowiska. Wyznaczenie zakresu zasady reglamentacji korzystania z zasobów środowiska jest sprawą wciąż otwartą.

#### SŁOWA KLUCZOWE

korzystanie, reglamentacja, środowisko, zasada prawa, zasoby

#### ABSTRACT

Specifying the subject and function of the principle of restriction in relation to the use of the environmental resources is a questionable issue. Different views concerning the instruments and legal forms of use of the environmental resources lead to some divergences in approaching to the subject and function, as well as legal nature of the administrative and legal restriction concerning the environmental protection. Such situation is a result of the fact that the development of the science of the environmental protection law reveals new research problems connected with the administrative and legal restriction of the use of the environmental resources. Specifying the scope of this principle of restriction of the use of the environmental resources remains still an open question.

#### KEY WORDS

*environment, legal principle, resources, restriction, use*

---

# **REGLAMENTACJA PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ ZE WZGLĘDU NA WYMAGANIA OCHRONY ŚRODOWISKA**

## *RATIONING OF BUSINESS ACTIVITY IN VIEW OF ENVIRONMENT PROTECTION REQUIREMENTS*

dr Renata Lewicka  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki

### **Wprowadzenie**

Reglamentacja działalności gospodarczej stanowi przejaw działań państwa w sferze gospodarczej, mający charakter interwencyjny, co m.in. wyraża się we władczych działaniach organów publicznych, którym ustawodawca przyznał kompetencje do podejmowania prawnie określonych czynności ograniczających swobodę działania podmiotów gospodarczych. Potrzeba ochrony środowiska stanowi jedną z podstawowych przesłanek wprowadzenia ustawowych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem zasobów środowiska. Na zakres praw, ale przede wszystkim obowiązków przedsiębiorców związanych z ochroną środowiska składają się instrumenty finansowo-prawne, systemy zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie, odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, a także regulacje sektorowe, dotyczące m.in. ochrony powietrza, ziemi, wody, obszarów morskich czy też gospodarki odpadami. Szczególnym zagadnieniem są obowiązki wynikające z korzystania z kopalin i związany z tym wymóg uzyskania koncesji na wydobywanie gazu i ropy w Polsce. Obowiązki przedsiębiorców w procesie inwestycyjnym wynikają także z ocen oddziaływania na środowisko i decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, a także z aktów planistycznych.

### **Wolność gospodarcza i podstawy jej reglamentacji**

Reglamentacja działalności gospodarczej jako takiej swoje źródło ma w wywodzonej z Konstytucji RP zasady wolności (swobody) gospodarczej. Wolność gospodarcza jest traktowana jako jedna z fundamentalnych zasad ustrojowych i rekonstruowana z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Zgodnie z art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów spo-

łecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie ustrojodawca w art. 22 Konstytucji wprowadził dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W orzecznictwie przyjmuje się, że konstytucyjnie umocowana wolność gospodarcza jako zasada ustrojowa stanowi publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania swobody działania podmiotów gospodarczych w sferze prowadzonej przez nie działalności gospodarczej<sup>177</sup>. Wolność gospodarcza obejmuje w szczególności swobodę w zakresie podejmowania działalności gospodarczej, swobodę wyboru sposobu jej wykonywania, w tym zasadniczo (choć istnieją wyjątki) formy organizacyjno-prawnej, swobodę w zakresie dystrybucji i cen własnych towarów czy swobodę w podjęciu decyzji o jej zawieszeniu lub zakończeniu.

Z analizy przedmiotowej zasady wynika konstatacja, że normy konstytucyjne zakazują ustawodawcy arbitralnego wpływania na sferę zachowań podmiotów gospodarczych. Nie oznacza to jednak bezwarunkowego charakteru tej swobody, bowiem dopuszczalne jest jej ograniczenie ze względu na ważny interes publiczny, a więc dla ochrony konstytucyjnie chronionych wartości jakimi są wynikające z niej wolności i prawa. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w korzystaniu z tych wartości mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, przy czym nie mogą naruszać samej istoty wolności i praw. Wartości te składają się na rozumienie interesu publicznego<sup>178</sup>. Trybunał Konstytucyjny jednakże przyjął, że art. 22 Konstytucji stanowi wyczerpującą i kompleksową regulację w zakresie zarówno formalnych, jak i materialnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej i stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłączając jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej<sup>179</sup>. Zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest zatem, przynajmniej w zakresie podstaw materialnych, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>180</sup>. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego katalog wartości

177 Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, Lex, Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, Lex; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2017 r., II SA/Gl 1189/16, Lex.

178 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2010, s. 102.

179 Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, Lex.

180 Wyrok NSA z dnia 11 marca 2015 r., II GSK 384/14, CBOSA.

wchodzących w skład interesu publicznego ma charakter otwarty<sup>181</sup>. Pojęcie interesu publicznego jest pojęciem nieostrym, a zawarty w normie prawnej zwrot odsyłający do interesu publicznego jest zwrotem nieostrym, zawierającym klauzulę generalną<sup>182</sup>. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę i każdorazowo podlega ocenie zarówno przez samego ustawodawcę na etapie wprowadzania ograniczeń, jak i przez Trybunał Konstytucyjny przy badaniu ich zgodności z Konstytucją z tym zastrzeżeniem, że nie może być interpretowany rozszerzająco i prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, w tym prawa do sądu<sup>183</sup>. Interes prawny stanowi sumę wartości powszechnie uznawanych za podstawowe i wspólne dla całego społeczeństwa.

Ograniczenia wolności działalności gospodarczej stanowią reglamentację jej prowadzenia. Pojęcie reglamentacji nie zostało zdefiniowane prawnie, choć najczęściej w odniesieniu do regulacji prawnych przyjmuje się, że oznacza ono ograniczenie, podporządkowanie jakiejś działalności zasadom ustalonym przez przepisy prawa, czy też jako swoiste zakazy lub nakazy<sup>184</sup>.

Podkreślić należy, że C. Kosikowski, że ograniczenia w tym ujęciu nie obejmują regulacji ustawowych, mających charakter uniwersalny, a więc dotyczący wszystkich przedsiębiorców<sup>185</sup>, które przykładowo obejmują obowiązki w zakresie legalizacji działalności gospodarczej przez jej zarejestrowanie (wpis osób prawnych do rejestru przedsiębiorców prowadzonej przez Krajowy Rejestr Sądowy, czy też dokonanie wpisu w Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej przez osoby fizyczne), wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, obciążeń publicznoprawnych, czy też zasad bezpieczeństwa i higieny pracy lub norm prawa pracy. Regulacje te są oczywiście niekiedy uciążliwe dla przedsiębiorców, ale ich istotą nie jest ograniczanie swobody działalności gospodarczej.

Zaznaczyć także należy, że ustrojodawca przewidział dopuszczalność ograniczenia m.in. swobody działalności gospodarczej poprzez ustanowienie, w drodze ustawy, monopolu państwowego w określonych dziedzinach. Obecnie monopol takim zostało objęte prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych, gry telebingo oraz gier na automatach poza kasynem gry<sup>186</sup>. Kolejną konstytucyjnie przewidzianą szczególną formą reglamentacji jest ogra-

181 Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, Lex.

182 A. Borkowski, *Interes publiczny jako determinant działań władzy publicznej i klauzula generalna w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 9–18.

183 Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, Lex.

184 Szerzej na temat reglamentacji zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 475–477.

185 C. Kosikowski, *Komentarz do art. 6*, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.

186 Art. 5 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 471 ze zm.



niczenie wolności działalności gospodarczej ze względu na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego<sup>187</sup>.

### Formy reglamentacji swobody działalności gospodarczej

Wykorzystywane w celu ochrony interesu publicznego instrumenty, skutkujące ograniczeniem określonej sfery wolności i praw jednostki, składają się na system nakazów i zakazów, przy czym formy reglamentacji mogą mieć charakter aktów generalnoabstrakcyjnych, jak i aktów indywidualnych<sup>188</sup>. Aktualnie formami (instrumentami) ograniczeń swobody działalności gospodarczej z uwagi na ważny interes publiczny są zezwolenia, licencje, koncesje na wykonywanie określonego rodzaju działalności gospodarczej oraz obowiązek notyfikacji (zgłoszenia) działalności gospodarczej do rejestru działalności regulowanej, czyli tzw. działalność gospodarcza regulowana, niezależnie od aktów generalnych ustanawiających określone formy ochrony, które również wpływają na swobodę działalności gospodarczej<sup>189</sup>. Ustawodawca przewidział także podmiotowe ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej np. ze względu na ochronę bezpieczeństwa obrotu gospodarczego<sup>190</sup>, czy tzw. ograniczenia antykorupcyjne służące zapewnieniu zaufania publicznego<sup>191</sup>.

Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – u.s.d.g.). W rozumieniu tej ustawy przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wspólnicy spółki cywilnej, a ponadto także osoby zagraniczne z państw członkowskich Unii Europejskiej, z państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz osoby zagraniczne z państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, które mogą korzystać ze swobody przedsiębiorczości na podstawie umów zawartych przez te państwa z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, mogą podejmo-

187 Art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji i dotyczący stanu wojennego, wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej.

188 A. Chelmoński, *Instytucje administracyjno-prawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, t. IV, Ossolineum, Wrocław 1980, s. 462.

189 Np. ograniczenia wynikające z przyjętych przez gminę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

190 Np. zakazy prowadzenia działalności gospodarczej orzekane w oparciu o art. 373 i nast. ustawy z dnia 28 lutego 2003 r., Prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2171 ze zm., czy też zakazy wydawane w drodze decyzji na podstawie art. 71, 91, 101 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r., o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm., bądź wreszcie jako środki karne w oparciu o przepisy Kodeksu karnego (art. 41).

191 Dotyczące np. radnych w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy – art. 24f i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r., t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm. (w zasadzie tożsame regulacje znajdują się także w pozostałych ustawach samorządowych).



wać i wykonywać działalność gospodarczą na takich samych zasadach, jak obywatele polscy oraz inne osoby zagraniczne w określonych ustawą warunkach (art. 4 i 12 u.s.d.g.).

Przedsiębiorca jest obowiązany w myśl art. 18 spełniać określone przepisami prawa warunki wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska. Z uwagi na temat rozdziału dalsze rozważania zostaną ograniczone do tego aspektu reglamentacji.

### **Ochrona środowiska jako cel reglamentacji działalności gospodarczej**

Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych w celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu pokoleniu i przyszłym zgodnie z art. 74 Konstytucji. Ochrona ta realizowana jest poprzez podejmowanie działań legislacyjnych w postaci ustawowych ograniczeń działalności gospodarczej, które jednak muszą być adekwatne i proporcjonalne do potencjalnych zagrożeń środowiska. Jest to o tyle istotne, że wymaga pogodzenia dwóch konstytucyjnie chronionych wartości – wolności gospodarczej i ochrony środowiska, w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju.

Przepisy regulujące ochronę środowiska znajdują się przede wszystkim w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (p.o.ś)<sup>192</sup>, ale także w wielu innych ustawach jak np. Prawo wodne<sup>193</sup>, Prawo geologiczne i górnicze<sup>194</sup>, ustawa o lasach<sup>195</sup>, ustawa o odpadach<sup>196</sup>, ustawa o substancjach i preparatach chemicznych<sup>197</sup>, ustawa o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest<sup>198</sup>, ustawa o substancjach zubożających warstwę ozonową<sup>199</sup>, ustawa o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki<sup>200</sup>. Pojęcie środowiska jest przy tym definiowane szeroko 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 (art. 3 pkt 39 p.o.ś.). Przez ochronę środowiska natomiast ustawodawca rozumie podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym

192 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.

193 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.

194 T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.

195 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 788 ze zm.

196 T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.

197 T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1203 ze zm.

198 T.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 3 poz. 20 ze zm.

199 T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 881 ze zm.

200 T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 434 ze zm.

kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 p.o.ś.).

Ochronie tej podlegają więc powierzchnia ziemi i kopaliny, wody śródlądowe i środowisko morskie, powietrze, świat roślinny i zwierzęcy, walory krajobrazowe czy wreszcie obszary zielone na terenach wsi i aglomeracji miejskich. Środowisko podlega ochronie przed hałasem, oddziaływaniem elektromagnetycznym, wibracjami, odpadami i innymi zanieczyszczeniami, promieniowaniem itp., czyli obejmuje zwarty system norm ochronnych odnoszących się do całości środowiska naturalnego, określonych jego składników oraz do szczególnych dla niego zagrożeń. Prowadzenie działalności gospodarczej niewątpliwie może w różnym stopniu zagrażać środowisku z uwagi na związane z działalnością gospodarczą szkodliwe oddziaływanie na środowisko poprzez wytwarzanie i „wprowadzanie” ścieków i innych zanieczyszczeń (emisja pyłów, gazów, hałasu itp.) będących pochodną prowadzonej np. produkcji czy hodowli, jak i w wyniku eksploatacji istniejących zasobów przyrodniczych (np. złoża kopalin, wydobywania gazu i ropy w Polsce). Przedsiębiorca jest bowiem podmiotem korzystającym ze środowiska zgodnie z art. 3 pkt 20 p.o.ś., przy czym ustawodawca przyznał prawo do powszechnego korzystania ze środowiska każdemu, o ile ma ono miejsce po pierwsze bez użycia instalacji, po drugie w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, po trzecie w zakresie dotyczącym wprowadzania do środowiska substancji lub energii bądź rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (art. 4 ust. 1 p.o.ś.). Z użytego sformułowania, że ma ono służyć zaspokajaniu potrzeb osobistych, wynika jednoznacznie, iż powszechne korzystanie dotyczy jedynie osób fizycznych, gdyż tylko one zaspokajają potrzeby osobiste<sup>201</sup>. W sytuacji, gdy korzystanie ze środowiska wykracza poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska, czyli tzw. korzystanie reglamentowane. W prawie ochrony środowiska wprowadzenie reglamentacji stanowiącej zespół instrumentów administracyjnych ma na celu zapewnienie sprawiedliwości ekologicznej w korzystaniu ze środowiska, czyli osiągnięcie stanu stabilnego uregulowania sposobów korzystania ze środowiska poprzez stosowanie instrumentów prawnych mających postać pozwoleń,

---

201 K. Gruszecki, *Komentarz do art.4, w: Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, Lex/el.

zezwoleń i koncesji<sup>202</sup>, a także działalności regulowanej. Dla porządku jedynie wskazać należy, iż pomimo tego, że ustawodawca na gruncie poszczególnych ustaw posługuje się pojęciami pozwolenia, zezwolenia, zgody, licencji to akty te wywierają ten sam skutek w dziedzinie reglamentacji gospodarczej, więc powinny być traktowane jako ta sama instytucja prawna<sup>203</sup>.

## Formy reglamentacji działalności gospodarczej

### a) zezwolenia

Działalność gospodarcza, objęta wymogiem uprzedniego uzyskania zezwolenia, nie została kompleksowo zdefiniowana w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, bowiem wymieniony w niej został tylko katalog ustaw regulujących rodzaje działalności gospodarczej wymagającej uzyskania zezwolenia, zaś podstawa prawna wynika z przepisów szczególnych, w których określone są warunki wykonywania działalności (materialnoprawne i procesowe) oraz zasady i tryb wydawania decyzji w przedmiocie zezwolenia. Warunki te powinny pozostawać w ścisłym związku z rodzajem działalności gospodarczej, której dotyczą, a spełnienie każdego z warunków jest konieczne do zabezpieczenia dobra chronionego w danym obszarze gospodarki zgodnie z zasadą proporcjonalności<sup>204</sup>. Aktualnie ponad 30 rodzajów działalności gospodarczej podlega reglamentacji za pomocą zezwoleń (art. 75 u.s.d.g.). Nie oznacza to jednak, iż katalog ograniczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez wymóg uzyskania pozwolenia jest zamknięty. Szereg pozwoleń w zakresie szeroko rozumianego korzystania ze środowiska przewiduje zarówno ustawa – Prawo ochrony środowiska, jak i np. ustawa – Prawo wodne. Pojęcie zezwolenia (pozwolenia) można zdefiniować jako akt woli właściwego organu administracji publicznej, wyrażony w formie prawnej decyzji administracyjnej, z której wynika dopuszczalność podjęcia przez zainteresowanego przedsiębiorcę działalności gospodarczej w określonym przedmiotowo zakresie<sup>205</sup>. Zezwolenie uchyla zatem, w odniesieniu do danego podmiotu, obowiązujący zakaz podjęcia i wykonywania określonej działalności gospodarczej. Wydanie decyzji administracyjnej w przedmiocie zezwolenia poprzedza kontrola prewencyjna mająca na celu weryfikację spełnienia przez przedsiębiorcę przesłanek materialnych.

202 P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna w administracyjnoprawnej reglamentacji korzystania ze środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, red., M. Kasiński, K. Właźlak, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, Lex/el.

203 Podobnie J. Kabza, *Charakterystyka zezwoleń*, w: *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, Lex/el.

204 K. Męgieś, *Działalność regulowana jako forma reglamentacji wolności gospodarczej – uwagi konstrukcyjne*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość”, t. VII, Gdańsk 2010, s.324.

205 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 214.

## b) koncesje

Drugą z form reglamentowania działalności gospodarczej, w tym także w zakresie ochrony środowiska, jest konieczność uzyskania w określonych w art. 46 u.s.d.g. warunkach koncesji, będącej najsilniejszym instrumentem reglamentacji. W literaturze przyjmuje się, że jest ona aktem administracyjnym kwalifikowanym, bowiem wydają ją z reguły naczelne lub centralne organy administracji publicznej, dotyczy dziedzin, które dotąd zastrzeżone były wyłącznie dla państwa (w ramach swego rodzaju monopolu np. złoża kopalin jako własność Skarbu Państwa) ze względu na interes państwa, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, zagrożenie życia, zdrowia lub porządku publicznego, wreszcie ze względu na potrzeby budżetu państwa (w wielu przypadkach są to dziedziny pozwalające na osiąganie znaczących dochodów)<sup>206</sup>. Koncesja jest publicznoprawnym uprawnieniem podmiotowym przyznany decyzją właściwego organu administracji indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, który spełnia ustawowo określone wymagania<sup>207</sup>. Koncesja jest aktem publicznoprawnym i nie może stanowić przedmiotu obrotu prawnego (przeniesienia czy też sukcesji)<sup>208</sup>. Wprowadzenie obowiązku uzyskania koncesji dla danego rodzaju działalności wymaga regulacji prawnych rangi ustawowej (aktualnie ich rodzaje wymienione są w art. 46 ust. 1 u.s.d.g.), ale także ustalenia trybu i zasad dotyczących udzielenia koncesji<sup>209</sup>. Organowi koncesyjnemu przysługuje bardzo szeroki zakres władztwa administracyjnego w kwestii przyznawania uprawnień wynikających z treści koncesji. Przedsiębiorca, poza wymogami wyraźnie wskazanymi w przepisach prawa, powinien także spełniać warunki oparte na sformułowaniach niedookreślonych, np. zagrożenie obronności i bezpieczeństwa państwa, zaś w ramach swobodnej oceny dowodów organ może uznać, iż nie spełnia tych warunków ogólnych i na tej podstawie odmówić przyznania koncesji<sup>210</sup>. Zgodnie z art. 47 u.s.d.g., jeżeli przepisy odrębnych ustaw nie stanowią inaczej, udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu należy do ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji i następuje w drodze decyzji. W przypadku gdy liczba przedsiębiorców, spełniających warunki do udzielenia koncesji i dających rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją jest większa niż liczba

206 M. Zdyb, *Komentarz do art. 46, [w:] Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, M. Sieradzka, M. Zdyb, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, Lex/el.

207 Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., III RN 34/98, Lex.

208 C. Kosikowski, *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 10, s. 5.

209 M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 176–177.

210 K. Marszał, *Koncesja jako administracyjnoprawna forma ograniczenia swobody działalności gospodarczej – procesowe aspekty postępowani związanych z jej udzielaniem* [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J.P. Tarno, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, Lex/el.

koncesji przewidzianych do udzielenia, organ koncesyjny zarządza przetarg, którego przedmiotem jest udzielenie koncesji (art. 52 ust. 1).

### c) działalność regulowana

Działalność regulowana jest ostatnią z form reglamentacji wolności gospodarczej i zgodnie z art. 5 pkt 5 u.s.d.g. jest to działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa, a jednocześnie taka, którą przepis odrębnej ustawy określa jako działalność regulowaną (art. 64 ust. 1 u.s.d.g.). Działalność ta może być wykonywana, jeśli przedsiębiorca spełnia szczególne warunki określone przepisami odrębnej ustawy oraz uzyska wpis w rejestrze działalności regulowanej. Z art. 64 u.s.d.g. wynika, że działalność regulowaną może wykonywać przedsiębiorca, a zatem podmiot formalnie legitymujący się posiadaniem tego statusu, potwierdzonego odpowiednim wpisem w rejestrze przedsiębiorców (osoba prawna) bądź wpisem w ewidencji działalności gospodarczej (osoba fizyczna) i wykazaniem tego odpowiednio odpisem z KRS (lub wskazaniem numeru wpisu) bądź zaświadczeniem z CEiDG. Postępowanie zgłoszeniowe jest postępowaniem wnioskowym – o dokonanie wpisu w rejestrze działalności regulowanej – zaś integralną częścią zgłoszenia (zawierającego wymagane dane) jest załączone do niego przez przedsiębiorcę oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności, wymaganych według przepisów ustawy regulującej daną działalność. Treść składanego oświadczenia jest porównywalna dla wszystkich rodzajów działalności regulowanej, zaś elementami składowymi są: deklaracja znajomości norm prawnych regulujących daną dziedzinę działalności oraz deklaracja spełnienia wymogów w nich określonych. Warunki szczególne są uzależnione od typu i charakteru działalności regulowanej, a celem ich wprowadzenia jest niedopuszczenie do obrotu gospodarczego przedsiębiorców, którzy nie dają rękojmi prawidłowego i bezpiecznego wykonywania działalności gospodarczej ze względu na skonkretyzowany ważny interes publiczny, stanowiący przedmiot ochrony w każdym konkretnym przypadku regulacji i służą zagwarantowaniu bezpiecznego obrotu gospodarczego. Według K. Mełgieś wymagania te mogą obejmować wymagania prawne, techniczne, finansowe czy organizacyjne, zaś sklasyfikować je można w kilka grup, np. wymóg posiadania stosownego wykształcenia, doświadczenia lub uprawnień zawodowych, zatrudnianie pracowników legitymujących się odpowiednimi kwalifikacjami; wymóg posiadania odpowiednich warunków lokalowych, urządzeń lub aparatury niezbędnej do prowadzenia danego rodzaju działalności; wymóg posiadania odpowiedniego zabezpieczenia finansowego; wymóg niekaralności przedsiębiorcy lub osób wy-

konujących funkcje kierownicze; brak wszczęcia w stosunku do przedsiębiorcy postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego<sup>211</sup>. W przypadku działalności regulowanej warunki te nie podlegają kontroli prewencyjnej organu rejestrującego (w przeciwieństwie do zezwoleń). Wyjątek dotyczy obowiązku weryfikacji zgłoszenia pod kątem wydania w stosunku do przedsiębiorcy prawomocnego orzeczenia zakazującego przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem oraz braku wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej z powodu wydania decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem w okresie trzech lat poprzedzających złożenie wniosku. Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest nie tylko organem rejestrowym, lecz także organem, do którego zadań (i kompetencji) należy sprawowanie kontroli i nadzoru w zakresie wykonywania określonej działalności regulowanej (art. 70 u.s.d.g.)<sup>212</sup>, a zatem funkcje te zostały *de facto* przesunięte w czasie. Organ ma siedem dni, od dnia złożenia wolnego od braków formalnych zgłoszenia wraz z oświadczeniem przedsiębiorcy, na dokonanie wpisu w rejestrze. Ustawodawca przewidział sankcję braku dokonania wpisu w rejestrze (bądź braku odmowy dokonania wpisu) w sytuacji bezczynności organu przekraczającej 14 dni od dnia złożenia (uzupełnienia) zgłoszenia wraz z oświadczeniem. W takim przypadku przedsiębiorca, pomimo braku wpisu, może rozpocząć wykonywanie zgłoszonej działalności. Spełnienia przesłanek powoduje nabycie uprawnienia z mocy prawa, zatem sam wpis do rejestru działalności regulowanej ma charakter deklaratoryjny i jest jedynie czynnością materialno-techniczną<sup>213</sup>.

### **Przykłady reglamentacji działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska**

Przedstawione wyżej formy reglamentacji działalności gospodarczej stanowią także formy przewidziane przez ustawodawcę w celu zapewnienia ochrony środowiska. Wskazać jednak w pierwszej kolejności należy, iż rodzaje działalności objętych obowiązkiem uzyskania koncesji zostały wymienione w art. 46 u.s.d.g., zaś wymagające zezwoleń – w art. 75 u.s.d.g. Z kolei działalność reglamentowana wpisem do rejestru działalności regulowanej nie została skatalogowana w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, która odsyła w tym zakresie do ustaw szczególnych. Wymienienie wszystkich tych rodzajów działalności gospodarczej objętych reglamentacją nie wydaje się uzasadnione i z tego względu

<sup>211</sup> K. Melgieś, *op.cit.*, s. 328.

<sup>212</sup> Wyrok wSA w Gliwicach z dnia 16 sierpnia 2016 r., III SA/GI 628/16, CBOSA.

<sup>213</sup> K. Melgieś, *op.cit.*, s. 329.

zostaną jedynie niżej wskazane przykłady reglamentowanej działalności gospodarczej ze względu na wymogi ochrony środowiska.

W odniesieniu do reglamentacji w formie udzielania zezwoleń lub pozwoleń na określony rodzaj wykonywanej działalności gospodarczej (bądź czynności podejmowanych w jej ramach) przykładowo wymienić można:

- 1) pozwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 16 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>214</sup>);
- 2) specjalne zezwolenie połowowe na wykonywanie rybołówstwa komercyjnego w danym roku kalendarzowym (art. 40 ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim<sup>215</sup>);
- 3) zezwolenie na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, w którym ma być prowadzone zamknięte użycie GMM lub GMO (art. 15a ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych<sup>216</sup>);
- 4) zezwolenie np. na budowę, eksploatację i zamknięcie składowisk odpadów promieniotwórczych (oraz inne – art. 4 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe<sup>217</sup>);
- 5) pozwolenie wodnoprawne (art. 122 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>218</sup>);
- 6) pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii: pozwolenia zintegrowane<sup>219</sup>, pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, pozwolenia na wytwarzanie odpadów (art. 180 i nast. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>220</sup>);
- 7) zezwolenie na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (art. 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>221</sup>);

214 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 328.

215 T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 222 ze zm.

216 T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 806 ze zm.

217 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 576 ze zm.

218 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.

219 Zgodnie z art. 201 p.o.ś. pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych.

220 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.

221 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1289.



- 8) zezwolenie na utworzenie i prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego (art. 67 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>222</sup>).

Przykładem regulacji reglamentujących prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony środowiska, wprowadzonych w formie koncesji jest działalność w zakresie poszukiwania złóż kopalin i innych zasobów (art. 21 ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>223</sup>) oraz działalność w zakresie wytwarzania, magazynowania i obrotu paliwami lub energią (art. 32 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>224</sup>).

Działalność regulowana jako forma reglamentacji z uwagi na potrzebę ochrony środowiska obejmuje przykładowo:

- 1) działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach);
- 2) działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania biokomponentów (art. 4 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych<sup>225</sup>);
- 3) działalność gospodarcza w zakresie wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu lub konfekcjonowania tych środków (art. 25 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin<sup>226</sup>);
- 4) działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz polowania za granicą (art. 18 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie<sup>227</sup>).

### Podsumowanie

Zaprezentowane wyżej kwestie związane z reglamentowaniem gospodarki odpadami, wykonywane głównie przez starostę i marszałka województwa, pozwalają stwierdzić, że obowiązki te zostały uregulowane prawidłowo. Przydziały zadań mają charakter świadomy, przemyślany i konsekwentny. O dojrzałym podejściu ustawodawcy do spraw związanych z ochroną środowiska świadczy precyzyjne zastosowanie formy decyzji administracyjnej dla realizacji zadań określonego typu. Podkreślić należy, że o ile użycie danego określenia (przy założeniu, że spełnia ono wymagania miarodajne dla aktu indywidualnego) nie ma wpływu

---

222 T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.

223 T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.

224 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.

225 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 285 ze zm.

226 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 50 ze zm.

227 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1295 ze zm.



na charakter prawny aktu jako decyzji administracyjnej, o tyle rzutuje ono na prawną istotę takiego rozstrzygnięcia.

#### STRESZCZENIE

Reglamentacja w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej może zostać wprowadzona tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wymogi ochrony środowiska mieszczą się w pojęciu wartości chronionych w ramach tego interesu. Ograniczenia te związane są przede wszystkim z koniecznością uzyskiwania różnego rodzaju pozwoleń i koncesji na korzystanie ze środowiska na potrzeby działalności gospodarczej oraz wiążą się z odpowiedzialnością przedsiębiorcy za zanieczyszczenie środowiska lub korzystanie z niego bez wymaganego pozwolenia.

#### SŁOWA KLUCZOWE

*działalność gospodarcza, interes publiczny, koncesja, pozwolenie, reglamentacja administracyjna*

#### ABSTRACT

Control of business activity may only be implemented pursuant to the provisions of an act and only due to significant public interest. Environmental protection requirements are included among the values protected as part of this interest. Such limitations primarily involve the need to obtain various permits and concessions regarding the use of the environment for the purposes of the business activity and mean that businesses will be held liable for polluting the environment or using it without the required permit.

#### KEY WORDS

*administrative reglamentation, business activity, concession, permit, public interest*

---

# ZADANIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ JAKO INSTRUMENTY REGLAMENTACJI

LOCAL ADMINISTRATION TASKS AS RATIONING INSTRUMENTS

dr hab. Anna Barczak  
prof. US, Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Szczeciński

## Wprowadzenie

Instrumenty reglamentacyjne mają na celu kształtowanie sytuacji prawnej innych podmiotów oddziałujących na środowisko bądź korzystających z niego. Obejmują one przede wszystkim uprawnienie lub zobowiązanie organów administracji samorządowej do nakładania na podmioty korzystające ze środowiska oznaczonych obowiązków ochronnych oraz określania dopuszczalnego zakresu i formy korzystania ze środowiska. Celem opracowania jest charakterystyka występujących w prawie ochrony środowiska instrumentów reglamentacyjnych, które są wykonywane przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Istotą reglamentacji jest stosowanie określonych środków władczych (zakazów, nakazów, zezwoleń, pozwoleń, koncesji itp.) w celu egzekwowania określonych zachowań, ograniczeń, zasad czy norm (technicznych, jakościowych, bezpieczeństwa, itp.).<sup>228</sup> Formami reglamentacji są instrumenty mające postać aktów generalnych (zawierających zakazy lub nakazy), a także indywidualnych (decyzje administracyjne). Pod pojęciem „instrumentów reglamentacyjnych” należy zatem rozumieć „te elementy regulacji, które określają – a właściwie konkretyzują – rzeczywisty zakres praw i obowiązków podmiotów zobowiązanych do przestrzegania zasad prawa”<sup>229</sup>. Instrumenty reglamentacyjne wykonywane są w drodze zadań przypisanych organom administracji publicznej.

Prawo ochrony środowiska jest tym działem prawa, w którym przypisuje się duże znaczenie (a nawet niekiedy najważniejsze) zadaniom reglamentacyjnym i ich instrumentom. Zadania te wykonywane są między innymi przez administrację samorządową. Wskazuje się, że zadania ochronne terenowej administracji publicznej powinny przede wszystkim przyjmować taką postać. W doktrynie prawa ochrony środowiska tę grupę zadań środowiskowych wyodrębnił M. Gór-

---

228 M. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1994, s. 24.

229 Z. Bukowski, J. Jerzmański, M. Malicka, P. Szyszkowski, D. Turska, *Poradnik. Wydawanie decyzji administracyjnych w obszarze gospodarki odpadami (stan prawny na dzień 1 stycznia 2006 r.)*, Warszawa 2006, s. 13.

ski, ujmując je jako zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym. Instrumenty powyższe polegają na wiążącym kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów oddziałujących na środowisko bądź korzystających z niego<sup>230</sup>. Obejmują one przede wszystkim uprawnienie bądź zobowiązanie organów administracji samorządowej do nakładania na podmioty korzystające ze środowiska oznaczonych obowiązków ochronnych oraz określania dopuszczalnego zakresu i form korzystania ze środowiska<sup>231</sup>. Z powyższego wynika, że zadania te polegają na wprowadzeniu ograniczeń, a także zasad korzystania z zasobów środowiska, wynikających z szeregu aktów prawnych z zakresu ochrony środowiska<sup>232</sup>.

Zadania reglamentacyjne charakteryzują się tym, że organy ochrony środowiska odpowiadają za wykorzystanie możliwości nakładania na inne podmioty wszelkich dopuszczalnych obowiązków zmierzających do realizacji założonych celów środowiskowych. Wynika z tego, że organy te nie odpowiadają za ostateczny efekt w postaci istniejącego stanu środowiska, ale za to, czy wykorzystały cały potencjał dla osiągnięcia założonego celu<sup>233</sup>.

Zadania te adresowane są do głównie do organów jednoosobowych, w tym do organów administracji samorządowej. Organami właściwymi do ich realizacji z podmiotów samorządowych są wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa (art. 376 u.p.o.ś.<sup>234</sup>). Wykładnia językowa art. 378 u.p.o.ś. wskazuje, że głównym wykonawcą zadań reglamentacyjnych powinien być starosta, z wyjątkiem zadań obciążających marszałka województwa bądź wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wyłączenia oparte są na kryteriach podmiotowo-przedmiotowych określonych w art. 378 ust. 2, 2a, 2aa i 3 u.p.o.ś. Analiza przepisów z zakresu ochrony środowiska pozwala jednak stwierdzić, że głównym wykonawcą zadań reglamentacyjnych nie jest starosta (jak było do 31 grudnia 2007 r.), ale przede wszystkim marszałek województwa. Rolę tego pierwszego organu bowiem zmarginalizowano. O ważniejszej roli marszałka województwa może świadczyć to, że organem wyższego stopnia w stosunku do niego, w sprawach określony w art. 95 ust. 1 u.p.o.ś. oraz art. 378 ust. 2a i 2aa u.p.o.ś., jest minister właściwy ds. środowiska (art. 377a u.p.o.ś.<sup>235</sup>), a nie samorządowe kolegium odwoławcze, które jest właściwe wobec pozostałych samorządowych organów

230 Zob. M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998, nr 4, s. 15–16.

231 Szerzej na temat zob. M. Górski, *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem*, [w:] *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, red. J. Jendrośka, J. Jerzmański, Warszawa 2001, s. 106.

232 Por. U. Szymańska, E. Zębek, *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Olsztyn 2010, s. 35–38; R. Biskup, *Polityka reglamentacyjna państwa*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 131–140.

233 *Ibidem*.

234 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.); dalej jako u.p.o.ś.

235 Artykuł 377a u.p.o.ś. został zmieniony z dniem 5 września 2014 r. z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1101).

ochrony środowiska. Zgodnie z orzeczeniem WSA w Gdańsku<sup>236</sup> art. 377a u.p.o.ś. ma charakter przepisu szczególnego w stosunku do art. 17 pkt 1 k.p.a.<sup>237</sup> i art. 1 ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>238</sup>.

Należy uznać, że aktualny przydział kompetencji jest poprawny, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Jeśli uznamy, że zadania tego rodzaju winny być wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego, to faktycznie ich usytuowanie powinno znajdować się na poziomie marszałka województwa, ewentualnie w pozostałym zakresie winien być włączony starosta. Słuszne jest ograniczenie właściwości rzeczowej wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a to z powodu jego znaczenia, zakresu, objętości realizowanych zadań.

Instrumenty reglamentacyjne przyjmują postać władczych rozstrzygnięć samorządowych organów ochrony środowiska – zarówno o charakterze generalnym, jak i indywidualnym. Głównymi instrumentami reglamentacyjnymi o charakterze generalnym są w polskim prawie ochrony środowiska normy imisyjne i emisyjne – zwane standardami jakości środowiska i standardami emisyjnymi. W obrębie indywidualnych instrumentów reglamentacyjnych na plan pierwszy wysuwa się decyzja administracyjna<sup>239</sup>.

Decyzja administracyjna jest aktem indywidualnym (w teorii prawa określana aktem administracyjnym). W doktrynie prawa administracyjnego określana jest jako działanie jednostronne o charakterze władczym, a więc takie, które posiada wobec adresata moc obowiązującą i którego wykonanie zapewnia szereg środków, którymi administracja dysponuje we własnym zakresie<sup>240</sup>. Podejmowana jest na podstawie jednoznacznego upoważnienia, wynikającego z powszechnie obowiązującej normy prawnej (z zasady ochronnego prawa materialnego), która to norma dla ustalenia skutków prawnych danego stanu faktycznego przyjmuje właśnie formę decyzji administracyjnej<sup>241</sup>. Jest to zatem takie oświadczenie woli organu administracji, które wywiera skutki prawne w sferze stosunku administracyjnoprawnego (ukształtowanie, zmiana lub wygaśnięcie tego stosunku)<sup>242</sup>.

236 Wyrok wsa w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. akt SA/Gd 261/16, LEX nr 2077958. Zob. także wyrok wsa w Warszawie z dnia 23 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2198/15, LEX nr 2030771; wyrok wsa w Warszawie z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1132/16, LEX nr 2297279.

237 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.); dalej jako k.p.a.

238 Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2015 poz. 1659 ze zm.).

239 Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 2210/12, LEX nr 1429055; wyrok wsa w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1288/12, LEX nr 1310168.

240 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1994, s. 93.

241 Por. postanowienie sko we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 1997 r., sygn. akt SKO 4221/58/97, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 1997 r., nr 3, poz. 74; wyrok wsa w Warszawie z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1368/12, LEX nr 1241572; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt II GSK 911/11, LEX nr 1225707.

242 Wyrok NSA dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 654/11, LEX nr 1264894.

Podobnie, jak przy wydawaniu decyzji w innych obszarach działania administracji samorządowej, tak również i w odniesieniu do rozstrzygnięć środowiskowych, zastosowanie mają regulacje k.p.a. (głównie dział I i II, a także inne działy), modyfikowane ochronnymi przepisami sektorowymi. W zasadzie ustawy środowiskowe nie zawierają przepisów normujących tryb postępowania administracyjnego. Są to raczej regulacje o charakterze materialnym, określające przesłanki, których spełnienie jest niezbędne dla uzyskania konkretnej decyzji administracyjnej. Wymagania te odnoszą się zarówno do wniosku o wydanie decyzji, jak i samej treści decyzji, w pewnym zakresie ustalają także krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku. Niekiedy jednak przepisy ochronne zawierają postanowienia o charakterze procesowym, uzupełniające przepisy k.p.a. lub też wprowadzające dodatkowe, w porównaniu do k.p.a., wymagania w stosunku do decyzji administracyjnych określających warunki korzystania ze środowiska i dopuszczalne poziomy emisji (np. w odniesieniu do wydawania pozwoleń emisyjnych).

Akt administracyjny w prawie ochrony środowiska ze względu na specyfikę przedmiotu ochrony posiada wiele cech różniących go znaczenie od klasycznej postaci prawnego rozstrzygnięcia indywidualnego. Zwraca się uwagę na trzy takie różnice. Pierwsza dotyczy autorstwa aktu administracyjnego, druga – unifikacji adresata, trzecia to silne oddziaływanie na sytuację prawną i faktyczną podmiotów trzecich<sup>243</sup>.

Ochronne decyzje administracyjne, jako instrumenty reglamentacyjne, wydawane są co do zasady na wniosek zainteresowanego. Wniosek jest żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów k.p.a. i powinien odpowiadać minimalnym wymaganiom formalnym określonym w art. 63 § 1 k.p.a.<sup>244</sup> Ustawy środowiskowe wymieniają dodatkowe elementy, które winny być zawarte we wniosku (np. art. 184 u.p.o.ś.). Wymagania te są w rozumieniu art. 63 § 2 k.p.a. „wymaganiami ustalonymi w przepisach szczególnych”. Niedopełnienie tego rodzaju formalności zobowiązuje organ, zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., do wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków co najmniej w terminie nie krótszym niż siedem dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Wszelkie zaawizowania związane z przebiegiem postępowania odbywają się na zasadach ogólnych, regulowanych przepisami k.p.a. Przepisy środowiskowe czasami tylko wprowadzają pewne uzupełnienia do przepisów ogólnych (art. 185 u.p.o.ś. w zw. z art. 49 k.p.a.). Uchybienie im powodujące, że strona nie weźmie udziału

243 Szerzej na ten temat zob. L. Gardjan-Kawa, *Administracyjne instrumenty realizacji prawa do środowiska w Polsce*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 132–133.

244 Wyrok SA w Katowicach z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt III APA 55/12, LEX nr 1313277.

w całym postępowaniu lub jego fazie, może być podstawą do wznowienia postępowania na zasadach określonych w k.p.a. (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Ochronne przepisy materialne zazwyczaj determinują podstawowe elementy składające się na treść decyzji administracyjnej. Oczywiście powinny one czynić zadość także warunkom formalnym określonym w rozdziale siódmym działu II k.p.a. (w szczególności w art. 107). W przypadku bowiem, gdy samorządowy organ ochrony środowiska wyda decyzję w sprawie spełnienia stawianych ustawą określonych celów ochronnych, która w pełni będzie odpowiadała tym zamierzeniom, a zostanie uchylona przez organ kontroli ze względu na braki formalne, to decyzja taka jest tak samo nieskuteczna, jakby w ogóle nie podjęto w tym zakresie rozstrzygnięcia. Słusznie zauważył M. Górski, używając określenia prakseologicznego, że decyzja taka, w pewnych sytuacjach, jest przeciwnie skuteczna, utrwała bowiem poczucie bezkarności działań szkodzących środowisku<sup>245</sup>.

Środowiskowe decyzje administracyjne wydawane są zazwyczaj na czas określony (np. 10 lat). Jest to odstępstwo od założeń k.p.a., dotyczących trwałości decyzji administracyjnych i ochrony praw nabytych decyzji. Jak podkreśla się w doktrynie, odstępstwo to jest prawnie dopuszczalne (art. 188 u.p.o.ś.) i uzasadnione charakterem regulowanych stosunków społecznych<sup>246</sup>. Proponowany czas ważności powinien określić wnioskodawca.

Ochronna decyzja administracyjna przyjmuje zazwyczaj postać pozwolenia, zezwolenia czy też koncesji<sup>247</sup>. Niekiedy brakuje określenia danego aktu indywidualnego z imienia. Wskazuje się wówczas na uprawnienie lub obowiązek organu samorządowego do podjęcia rozstrzygnięcia w określonych przypadkach lub do orzekania o prawach (obowiązках) odpowiednich podmiotów. W judykaturze utrwalił się pogląd, według którego użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji, jeżeli jest to, zgodnie z art. 104 k.p.a., akt rozstrzygający merytorycznie indywidualną sprawę należącą do właściwości organu administracji państwowej<sup>248</sup>.

O ile użycie danego określenia (przy założeniu, że spełnia ono wymagania miarodajne dla aktu indywidualnego) nie ma wpływu na charakter prawny aktu jako decyzji administracyjnej, o tyle rzutuje ono na prawną istotę takiego rozstrzygnięcia (tj. treść, tryb wydania, rolę danego aktu). Należy bowiem zauważyć, że w ochronie środowiska (a także i w innych dziedzinach prawa) zastosowanie odpowiedniej nazwy ma swoje uzasadnienie nie tylko formalne, ale także

245 M. Górski, *Ochrona powietrza przed...*, op.cit., s. 206.

246 Zob. J. Rotko, *Zarządzanie zasobami wodnymi*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Wrocław 2002, s. 324–325.

247 A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska*, Warszawa 2006, s. 146.

248 Zob. wyrok SN z dnia 18 października 1985 r., sygn. akt II CR 320/85; OSNCP 1986, nr 10, poz. 158; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 356/12, LEX nr 1326320; wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 497/11, LEX nr 1216734.

materialnoprawne. Różnice jakościowe zachodzące między pozwoleniami emisyjnymi, zezwoleniami i koncesjami górnictwami uniemożliwiają stosowanie tych określeń zamiennie<sup>249</sup>. Posłużenie się przez ustawodawcę odmienną „techniką prawodawczą” wyraźnie wymaga ich rozgraniczenia.

Pozwolenie emisyjne uprawnia jego adresata do wykonywania określonej działalności w sposób i na warunkach oznaczonych w środowiskowych przepisach prawa<sup>250</sup>. Chodzi tu o użytkowanie instalacji, której ruch powoduje wprowadzenie do środowiska substancji lub energii. Rola organu samorządowego sprowadza się natomiast do kontroli przestrzegania wymagań ochronnych. Istotą pozwolenia emisyjnego nie jest więc ograniczenie wolności gospodarczej. Dotyczy ono korzystania ze środowiska i to w określony sposób.

Z kolei zezwolenie jest rozstrzygnięciem wydawanym na prowadzenie działalności gospodarczej w ogóle. Różnica między zezwoleniem a pozwoleniem jest taka, że ten pierwszy akt nie warunkuje prowadzenia działalności w określony sposób. Jest jedynie zgodą na wykonywanie wskazanego rodzaju działalności, a nie na funkcjonowanie instalacji, na co zwraca się wyraźnie uwagę w doktrynie<sup>251</sup>. Koncesja górnictwa<sup>252</sup> natomiast tym różni się od wspomnianych wyżej decyzji, że organ administracji samorządowej, udzielając jej, nadaje adresatowi szczególną pozycję wśród innych podmiotów prawa. O specyfice przyznanej pozycji decyduje możliwość (czy też obowiązek) prowadzenia działalności na rzecz ogółu mieszkańców i jednostek organizacyjnych, stanowiącej realizację zadań należących do jednostek samorządu terytorialnego<sup>253</sup>. Tym, co odróżnia wykonującego koncesję od korzystającego z pozwolenia lub zezwolenia jest to, że ten pierwszy wykonuje ją niejako za samorządowy organ ochrony środowiska, realizując ich zadania (zwalniając z nich). Dlatego jeżeli nie można wywnioskować z przepisów prawa, że prowadzenie określonej działalności jest obowiązkiem administracji publicznej, to konieczność uzyskania przed jej rozpoczęciem decyzji administracyjnej, nazwanej przez ustawodawcę „koncesją”, będzie oznaczać nic innego jak obowiązek uzyskania typowego zezwolenia.

249 Na temat różnic między pozwoleniem, zezwoleniem i koncesją zob. M. Górski, *Pozwolenie zintegrowane w nowym systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, red. J. Ślugocki, Szczecin 2003, s. 259 i nast.; D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000; C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002; Idem, *Podejmowanie działalności gospodarczej* [w:] J. Jacyszyn, C. Kosikowski, *Podstawy prawa gospodarczego*, Warszawa 2001, s. 82–102; W. Kubala, *Koncesje w prawie działalności gospodarczej*, „Prawo Spółek” 2000, nr 7–8, s. 80 i nast.; M. Pawełczyk, *Prawo działalności gospodarczej – uwagi krytyczne*, „Rejent” 2001, nr 3, s. 88–100; M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.

250 P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 479–481.

251 A. Folgier, *Zezwolenia w prawie ochrony środowiska jako warunek działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia* [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, red. M. Górski, Łódź–Poznań 2011, s. 157–172.

252 Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., sygn. akt III RN 34/98, OSNAP 1999, nr 5, poz. 157, teza 2 z glosą częściowo krytyczną J. Borkowskiego, OSP 1999, z. 7–8, s. 132.

253 Szerzej na ten temat zob. D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji...*, op.cit., s. 303–304.



Na odróżnienie pozwolenia i zezwolenia od koncesji wpływ ma również to, że w przeciwieństwie do koncesji decyzje te mają charakter związany, co skutkuje istnieniem prawa podmiotowego ubiegającego się o wydanie pozwolenia (zezwolenia), jeśli spełnia ustawowo określone warunki. Natomiast koncesja jest postacią aktu administracyjnego uznaniowego, w przypadku którego realizacja wszystkich warunków przez ubiegającego się o wydanie koncesji nie gwarantuje pozytywnego rozstrzygnięcia toczącego się postępowania administracyjnego o jej udzielenie.

Znamienna dla większości najważniejszych form zadań reglamentacyjnych jest możliwość podjęcia przez organ decyzji o wprowadzeniu do nich obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń<sup>254</sup>. Ewentualność wprowadzenia tego rodzaju warunku do treści oznaczonych decyzji przewidują przepisy u.p.o.ś. dla części pozwoleń emisyjnych (art. 187)<sup>255</sup>, ustawa o odpadach<sup>256</sup> (art. 125, 131) a także ustawa – Prawo geologiczne i górnicze<sup>257</sup> – dla koncesji górniczych (art. 28). Decyzje administracyjne wydawane w zakresie ochronnych zadań reglamentacyjnych samorządowych organów ochrony środowiska, mając na uwadze kryterium związania organu wydającego akt przepisami prawa, mogą przybrać postać decyzji związanych lub uznaniowych<sup>258</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się, że z uznaniem mamy do czynienia wtedy, gdy organ administracji dla urzeczywistnienia stanu prawnego ma możliwość dokonania wyboru między różnymi rozwiązaniami<sup>259</sup>. Uznanie występuje, gdy norma prawna nie determinuje w sposób jednoznaczny skutku prawnego, lecz pozostawia w sposób wyraźny dokonanie takiego wyboru odpowiedniemu organowi. W orzecznictwie administracyjnym uznaje się jednak, że organ administracyjny obowiązany jest szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach wyniki badania, przy czym szczególną rolę w tej decyzji odgrywa jej zgodność z interesem społecznym i słusznym interesem strony<sup>260</sup>. Natomiast w przypadku związania organ administracji nie ma takiej możliwości. Norma prawna jednoznacznie określa skutek prawny. Oznacza to, że kryteria oceny (wartościowania) danego zamierzenia determinuje ustawa.

254 Szerzej na temat instytucji zabezpieczenia roszczeń por. M. Górski [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 571–576; Idem [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. J. Jerzmański, Wrocław 2002, s. 252–253; *Ochrona środowiska po reformie administracji publicznej. Poradnik dla przedsiębiorcy. Wykaz zadań i kompetencji organów administracji publicznej*, red. M. Talar, Warszawa 1999, s. 186.

255 Zgodnie z art. 187 ust. 1 u.p.o.ś. dotyczy to pozwoleń zintegrowanych i pozwoleń sektorowych.

256 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.); dalej jako u.o.

257 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.); dalej jako u.p.g.g.

258 Taki podział wprowadza m.in. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 118. Z kolei A. Wiktorowska decyzje uznaniowe określa jako decyzje swobodne. Zob. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1996, s. 171.

259 E. Ochendowski, *Prawo...*, op.cit., s. 108.

260 Por. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., sygn. akt III SA 1651/96, LEX nr 44815; wyrok NSA z dnia 27 lutego 1998 r., sygn. akt III SA 395/97, LEX nr 44819; wyrok NSA z dnia 21 lipca 1998 r., sygn. akt II SA 506/98, LEX nr 41383; wyrok NSA z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt III SA 7900/98, LEX nr 47243; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. akt III SA 764/00, LEX nr 51265.



Mając na uwadze rozróżnienie decyzji uznaniowych i związanych, należy zauważyć, że decyzje administracyjne z zakresu ochrony środowiska cechuje głównie charakter związany (wyjątkiem są koncesje mające charakter decyzji uznaniowych). Wydaje się, że jest to słuszne rozwiązanie. Przepisy winny bowiem dokładnie określać zakres i sposób możliwości dopuszczenia korzystania ze środowiska i jego zasobów. W literaturze przedmiotu<sup>261</sup> podkreśla się wręcz, że należy dążyć do ograniczenia, a nawet wyłączenia swobody działania organów administracji w ustalaniu zakresu i sposobu korzystania z zasobów środowiska. Przesłanką uzasadniającą takie stanowisko jest stwierdzona podatność administracji na naciski różnorodnych kręgów związanych z gospodarką, dążących do obniżenia kosztów produkcji. Charakter uznaniowy znamieny jest dla decyzji administracyjnych, w drodze których nakładane są określone obowiązki ochronne.

Środowiskowe decyzje administracyjne podlegają ochronie i wzruszaniu według zasad przyjętych w postępowaniu administracyjnym. Od wskazanych rozstrzygnięć wydanych przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego przysługuje odwołanie<sup>262</sup>, w zasadzie do samorządowego kolegium odwoławczego<sup>263</sup>. Do wyjątków należą sytuacje, kiedy organem wyższego stopnia w stosunku do marszałka województwa jest minister właściwy do spraw środowiska (por. art. 377a u.p.o.ś.; art. 157 u.p.g.g.), czy też właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej w stosunku do starosty (por. art. 4 ust. 4 u.p.w.<sup>264</sup>).

Odwołanie wnosi się generalnie w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Niekiedy przepisy środowiskowe przewidują krótszy termin wniesienia odwołania (np. trzydniowy – art. 7 ust. 2a u.o.z.<sup>265</sup>). Decyzje administracyjne będą mogły być również poddane kontroli sądu administracyjnego co do ich zgodności z prawem. W niektórych sprawach będzie możliwa kontrola tych rozstrzygnięć przez sąd powszechny albo też w samej sprawie będzie dopuszczalne wystąpienie z roszczeniem na drogę sądową.

Jeżeli chodzi o tryb wniesienia skargi na ochronną decyzję administracyjną do sądu administracyjnego, postępowanie przed tym sądem oraz sankcje za niewykonywanie orzeczeń sądowych, ustawy środowiskowe nie wprowadzają w tym

261 Zob. M. Górski, *Ochrona powietrza przed...*, op.cit., s. 207–208.

262 W piśmiennictwie „odwołanie” określane jest jako podstawowy, wszechstronny i powszechny środek prawny, mający zapewnić stronie możliwie największą ochronę praw i interesów. Zob. J. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 310. Por. także B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.

263 A. Korzeniowska, *Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym*, Kraków 2002.

264 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121); dalej jako u.p.w.

265 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.); dalej jako u.o.z.

zakresie żadnych odrębności. Kontrola ta sprawowana jest na zasadach ogólnych, unormowanych w ustrojowych ustawach samorządowych oraz w u.p.p.s.a.<sup>266</sup>

Ważną kwestią dla zadań reglamentacyjnych wykonywanych przez samorządowe organy ochrony środowiska jest to, że większość z przedsięwzięć (dla których wydawana jest decyzja realizacyjna) wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, doktrynalnie określanej jako tzw. ocena indywidualna<sup>267</sup>. Przez pojęcie „ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko” rozumie się, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś.<sup>268</sup>, postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Z kolei przedsięwzięcie jest definiowane jako zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty (art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś.).

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko dzieli planowane przedsięwzięcia na dwie grupy. Są to przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, a w ich obrębie: planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. przedsięwzięcia kwalifikowane, ze względu na ich szczególne potencjalnie negatywne znaczenie dla środowiska) oraz planowane przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. przedsięwzięcia fakultatywne, ze względu na fakultatywne przeprowadzenie wobec nich procedury indywidualnej)<sup>269</sup>.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyraźnie podkreślono, że nie każde zamierzenie inwestycyjne, które wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, stanowi przedsięwzięcie, dla którego konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie każda inwestycja

266 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.); dalej jako u.p.p.s.a. Szerzej na temat zaskarżania decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 369–488; M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004.

267 Zob. P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 83; K. Czajkowska-Matosiuk, *Oceny oddziaływania na środowisko*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1, s. 81–99.

268 Ustawa 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 2016 r. poz. 353 ze zm.); dalej jako u.o.o.ś.

269 M. Górski, *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska według stanu prawnego na koniec stycznia 2009 r.*, Poznań 2009, s. 50–52.

stanowi przedsięwzięcie mogące zawsze albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko<sup>270</sup>.

Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko nie są wyodrębnione przez wskazanie ogólnych kryteriów, a przez indywidualne ich wyliczenie. Zwrócenia uwagi wymaga fakt, że konstrukcję taką przyjmują przepisy unijne, a w prawie polskim na ich wzór rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>271</sup>.

Znamienne jest zróżnicowanie typów oceny indywidualnej i wyodrębnienie procedury: podstawowej, ponownej i naturowej<sup>272</sup>. Jeżeli chodzi o tę ostatnią procedurę, to organy samorządowe nie mają żadnych kompetencji.

Ze względu na przedmiot zadań reglamentacyjnych wyróżnić można reglamentację korzystania z zasobów środowiska oraz reglamentację emisji.

Samorządowe organy ochrony środowiska, wykonując zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania ze środowiska, określają dopuszczalny zakres i formy korzystania z jego zasobów. W ramach tych obciążeń mogą ograniczać możliwości określonych podmiotów bądź też zwalniać je z istniejących ograniczeń. Niekiedy również mają prawo do wyrażania zgody na eksploatację odpowiednich elementów środowiska.

Przy okazji realizacji zadań reglamentacyjnych ochronne organy samorządowe czasami nakładają na podmioty korzystające ze środowiska odpowiednie obowiązki ochronne. Obciążenia te mogą przyjmować różny charakter. W ich obrębie można wyróżnić obowiązek podjęcia oznaczonych czynności zapobiegawczych czy też nakaz powstrzymania się od określonych działań.

Należy odnotować, że we wszystkich wskazanych przypadkach ochronne organy administracji samorządowej winny jednak podejmować tylko takie działania, które będą umożliwiały zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, a zwłaszcza będą polegały na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania z poszczególnych elementów środowiska, których realizatorem są samorządowe organy ochrony środowiska można podzielić, dokonując ich klasyfikacji według elementu środowiska, do którego te zadania są kierowane na następujące grupy:

- 1) zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania z wód,
- 2) zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania z powierzchni ziemi,

270 Wyrok wsa w Gdańsku z dnia 16 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 689/11, LEX nr 1145747.

271 Dz.U. Nr 213 poz. 1397 ze zm.

272 K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 157–276.

- 3) zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania ze złoża kopaliny,
- 4) zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania z przyrody.

Reglamentacja emisji<sup>273</sup> natomiast polega na ustalaniu dozwolonego zakresu i form takiego korzystania ze środowiska, które obejmuje wprowadzanie do niego substancji lub energii. W grę będą wchodziły tylko takie działania, które nie pozwolą na przekształcenie emisji w zanieczyszczenie<sup>274</sup>. Zgodnie z ogólnymi założeniami środowiskowymi przeciwdziałanie zanieczyszczeniom polega na zapobieganiu lub ograniczaniu wprowadzania do środowiska substancji lub energii (art. 137 u.p.o.ś.). Głównym celem wspomnianych działań jest przestrzeganie standardów jakości środowiska (tzw. standardów imisyjnych)<sup>275</sup>. W konsekwencji należy stwierdzić, że jednym z podstawowych działań służących przestrzeganiu norm imisyjnych będzie reglamentowanie odprowadzania zanieczyszczeń (aczkolwiek nie jedynie)<sup>276</sup>.

Regulacje dotyczące prawa emisyjnego zostały zawarte w ogólnych i szczególnych przepisach prawa materialnego. Te pierwsze wynikają z u.p.o.ś., a te drugie – z u.p.w. oraz u.o.

Istotą reglamentacji w ogóle, a w związku z tym i reglamentacji emisji, jest stosowanie określonych środków władczych w celu egzekwowania odpowiednich zachowań czy też istniejących ograniczeń. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma decyzja administracyjna przyjmująca postać pozwolenia, wydawana dla instalacji powodującej wprowadzanie do środowiska odpowiednich substancji lub energii.

Śpośród samorządowych organów ochrony środowiska głównymi wykonawcami zadań w zakresie reglamentacji emisji jest starosta i marszałek województwa<sup>277</sup>. Tym organom przyznano najważniejsze kompetencje z tej dziedziny, tj. wydawanie pozwoleń emisyjnych.

Jak już wcześniej podniesiono, w celu przeciwdziałania zanieczyszczeniom organy te posługują się różnorodnymi instrumentami prawnymi. W ich obrębie

273 Zgodnie z art. 3 pkt 4 u.p.o.ś. przez pojęcie „emisja” rozumie się wprowadzanie bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancji lub energii (takich jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne). Zob. M. Górski [w:] *Ustawa – Prawo ochrony...*, op.cit., red. J. Jendrośka, s. 41–42; M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 54–56.

274 Zgodnie z art. 3 pkt 49 u.p.o.ś. przez „zanieczyszczenie” rozumie się emisję, 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 korzystania ze środowiska. Por. M. Górski [w:] *Ustawa – Prawo ochrony...*, op.cit., red. J. Jendrośka, s. 88–90.

275 Zgodnie z art. 3 pkt 34 u.p.o.ś. przez „standard jakości środowiska” rozumie się poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze.

276 Zob. M. Górski, *Pozwolenia emisyjne*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek i in., Kraków 2001, s. 204.

277 Należy pamiętać o konstrukcji podziału zadań między starostą, marszałkiem województwa, regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, wójtą (burmistrzem, prezydentem miasta).

można wyróżnić dwie grupy. Pierwsza obejmuje instrumenty, które są wspólne dla wszystkich emisji, druga grupa zawiera instrumenty właściwe tylko dla reglamentacji konkretnej emisji.

Jeżeli chodzi o pierwszą grupę, to najważniejszą, a zarazem najczęściej spotykaną formą reglamentacji, jest pozwolenie emisyjne. W drugiej grupie można wyróżnić instrumenty, za pomocą których następuje reglamentacja konkretnej emisji wprowadzanej do poszczególnych elementów środowiska. W związku z tym właściwe będzie rozważenie ich znaczenia, biorąc pod uwagę miejsce odprowadzania substancji lub energii, tj. powietrze, wodę, glebę i ziemię.

Konstatując, należy wskazać, że zadania o charakterze reglamentacyjnym są jednym z ważniejszych instrumentów przyznanych samorządowi terytorialnemu, który trwale oddziałuje na funkcjonowanie podmiotów korzystających ze środowiska, zapewniając realizację założonych celów środowiskowych. Charakterystyczne dla tego rodzaju zadań jest upoważnienie bądź zobowiązanie ochronnych organów administracji samorządowej do nakładania na podmioty korzystające ze środowiska oznaczonych obowiązków ochronnych oraz określania dopuszczalnego zakresu i form korzystania ze środowiska. Prowadzi to do wniosku, że właściwe samorządowe organy ochrony środowiska nie odpowiadają za końcowy efekt w postaci istniejącego stanu środowiska, ale za to, czy wykorzystały cały swój potencjał do osiągnięcia założonego celu.

Podkreślenia wymaga to, że działalność reglamentacyjna podejmowana jest wobec podmiotów prawnie i organizacyjnie niezależnych od samorządu terytorialnego, podmiotów dążących bezpośrednio do osiągnięcia autonomicznie stawianych celów i do zaspokojenia swoich indywidualnych interesów. Rola organów samorządowych natomiast polega na określaniu zasad korzystania ze środowiska oraz precyzowaniu odpowiednich obowiązków ochronnych.

#### STRESZCZENIE

Przedmiotem rozważań są zadania reglamentacyjne samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska. Dokonano podziału charakteryzowanych zadań na dwie grupy. Pierwsza dotyczy reglamentacji korzystania z zasobów środowiska, druga – reglamentacji emisji. Analizie zostały poddane środowiskowe decyzje administracyjne.

#### ABSTRACT

The subject of the article are the tasks of the local government in the area of environmental protection. The tasks were divided into two groups. The first concerns the regulation of the use of environmental resources and the second the regulation of emissions. Environmental administrative decisions were analyzed.

**SŁOWA KLUCZOWE**

*decyzja administracyjna, instrumenty, reglamentacja, samorząd terytorialny*

**KEY WORDS**

*administrative decision, instruments, local government, regulation*

---

# PRAWNE FORMY KORZYSTANIA ZE ŚRODOWISKA

## LEGAL FORMS OF ENVIRONMENT USE

dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Łódzki

### Wprowadzenie

Konstrukcja prawna „prawnych form korzystania ze środowiska” została ustanowiona w art. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>278</sup>, zamieszczonym w dziale II tytułu I ustawy: Definicje i zasady ogólne. Jej celem jest ogólne uporządkowanie formuł korzystania ze środowiska i rozgraniczenie ich, biorąc pod uwagę dopuszczalny zakres korzystania i jego podstawę prawną. Można przyjąć, iż w art. 4 p.o.ś. prawodawca zawarł definicje różnego rodzaju korzystania ze środowiska. W ujęciu teorii prawa art. 4 p.o.ś. uznawany jest za „zasadę ogólną” wskazującą, iż korzystanie ze środowiska, w zakresie określonym tymi przepisami jest możliwe tylko w jednej ze wskazanych form i tylko w przewidzianych dla danej formy granicach.

Odwołując się do propozycji zaprezentowanej przez M. Górskiego, na podstawie art. 4 p.o.ś. można wyróżnić trzy prawne formy korzystania ze środowiska, przy czym dla dwóch form określono ich nazwy jako „korzystanie powszechne” ze środowiska (ust. 1) i „korzystanie zwykłe” (ust. 3), natomiast trzecia forma została ustalona w sposób opisowy w art. 4 ust. 2 p.o.ś. i można ją nazwać „korzystaniem reglamentowanym”<sup>279</sup> ze względu na fakt, iż według przepisu jest możliwe na podstawie i w granicach wymaganego ustawą pozwolenia, choć jest formułą korzystania zwykłego.

### Powszechne korzystanie ze środowiska

Powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii oraz innych niż wymienione rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumie-

---

278 T.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm. Ustawa ta określana jest dalej skrótem: p.o.ś.

279 Por. M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 130. B. Rakoczy natomiast wyróżnia powszechne korzystanie ze środowiska oraz zwykłe korzystanie, ale w dwóch postaciach: zwykłe korzystanie ze środowiska wymagające pozwolenia od właściwego organu ochrony środowiska oraz zwykłe korzystanie niewymagające uzyskania owego pozwolenia. Zob. B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 50.

niu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>280</sup> (art. 4 ust. 1 p.o.ś.). Nie ma potrzeby uzyskiwania na takie korzystanie jakiegokolwiek pozwolenia ze strony organów administracji. Zdaniem B. Rakoczego wyrażona w art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska zasada powszechnego korzystania ze środowiska jest jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska<sup>281</sup> i jest ściśle powiązana z art. 2 Konstytucji RP, tj. zasadą sprawiedliwości społecznej.

Pobieżna analiza art. 4 ust. 1 p.o.ś. mogłaby sugerować, iż powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu, że mają do niego prawo wszystkie podmioty funkcjonujące na terenie państwa polskiego, bez względu na formę organizacyjną. Uwzględniając jednak cele, dla których można powszechnie korzystać ze środowiska (tj. m.in. zaspokojenie potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego), należy stwierdzić, iż prawo to przysługuje wyłącznie osobom fizycznym, gdyż tylko one mogą mieć potrzeby osobiste, prowadzić gospodarstwo domowe, czy wypoczywać. Należy zatem uznać, iż każde korzystanie ze środowiska, realizowane przez osobę fizyczną bez wykorzystania instalacji może być rozumiane jako powszechne, jeżeli będzie pozostawało w związku z zaspokojeniem potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku i uprawiania sportu. Źródłem tego prawa jest ustawa a nie indywidualny akt stosowania prawa.

Ustalając zakres przedmiotowy powszechnego korzystania ze środowiska, należy stwierdzić, że ustawodawca posłużył się dwoma kryteriami: po pierwsze, że może odbywać się w celu zaspokojenia określonych potrzeb i to bez użycia instalacji, po drugie, zaspokojenie tych potrzeb musi wyłączać wprowadzenie do środowiska substancji lub energii<sup>282</sup> innych niż powstające w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska<sup>283</sup>. Powszechne korzystanie ze środowiska dotyczy bowiem dwóch płaszczyzn – wprowadzania do środowiska substancji lub energii i innego niż powszechne korzystanie z wód, polegającego na wprowadzaniu do wód substancji lub energii, sposobu korzystania z wód. Jak wskazano, dla korzystania powszechnego wykluczone jest użycie instalacji. Pojęcie to jest prawnie zdefiniowane w art. 3 pkt 6 p.o.ś. Przez instalację rozumie się:

- a). stacjonarne urządzenie techniczne,

<sup>280</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1566

<sup>281</sup> Zob. J. Ciechanowicz McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, op. cit., s. 49 i nast. Katalog zasad ogólnych prawa ochrony środowiska jest dyskusyjny w doktrynie. Autorzy, przyjmując różne kryteria, nie są zgodni. Por. P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 49 i nast.

<sup>282</sup> Przez pojęcie substancji (zdefiniowane w art. 3 pkt 36 p.o.ś.) rozumie się: „pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka”. Natomiast określenie energii nie jest bezpośrednio zdefiniowane, ale można je wyprowadzić z przepisu art. 3 pkt 4 p.o.ś. odnoszącego się do emisji i uznać, iż pojęcie to obejmuje wymienione w tym przepisie rodzaje energii.

<sup>283</sup> Por. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 33.



- b). zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu,
- c). budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

Zgodnie z treścią art. 3 pkt 4 p.o.ś. przez pojęcie emisji rozumie się „wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: substancji, energii, takiej jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne.

Emisja dokonywana w ramach korzystania powszechnego jest dozwolona bez użycia instalacji, a użycie instalacji zmienia status korzystania powszechnego w korzystanie zwykle bądź „reglamentowane”.

Jak podkreśla M. Górski, powszechne korzystanie ze środowiska od strony materialnej korzystaniem powszechnym faktycznie nie jest. Jego zakres określony w odniesieniu do wszystkich elementów środowiska poza wodami dotyczy bowiem tylko jednego ze sposobów korzystania – emisji<sup>284</sup>. Nie są zatem objęte zakresem „korzystania powszechnego”, dozwolonego na podstawie ustawy, inne sposoby korzystania, jak np. eksploatacja kopalin mineralnych czy zasobów lasów. Korzystanie dla takich celów jest objęte przepisami szczególnymi. Zgodnie z treścią art. 32 ustawy Prawo wodne z 2017 r. każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Powszechne korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb. Jednocześnie zastrzeżono, iż rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, powszechne korzystanie z wód powierzchniowych innych niż wymienione powyżej, służące zaspokajaniu wyłącznie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego i ustalić dopuszczalny zakres tego korzystania. W takim przypadku, właścicielowi wód przysługiwać ma z budżetu gminy odszkodowanie na warunkach określonych w art. 469 Prawa wodnego.

### **Zwykle korzystanie ze środowiska**

Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiąz-

<sup>284</sup> Zob. M. Górski, *Prawo ochrony...*, *op.cit.*, s. 131.

ku uzyskania pozwolenia oraz zwykle korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne (art. 4 ust. 3 p.o.ś.). B. Rakoczy w komentarzu podnosi, iż wprowadzone przez prawodawcę kryterium rozgraniczenia powszechnego i zwykłego sposobu korzystania ze środowiska jest nieprecyzyjne, jednakże trudno oczekiwać precyzyjnych zasad odnoszących się do wszystkich sytuacji<sup>285</sup>. Prawodawca praktycznie nie wypowiedział się, w jaki sposób ustalone powinny zostać granice i dozwolony zakres korzystania zwykłego. Należy przyjąć, iż korzystanie ze środowiska w sposób inny niż powszechny jest możliwe przez każdy podmiot i dla każdego celu, niekoniecznie tylko innego niż wskazany w art. 4 ust. 1 p.o.ś.. Obejmuje bowiem i zaspokojenie potrzeb własnych przez osobę fizyczną, i prowadzoną w związku z tym emisję, ale przy użyciu instalacji. Należy też uznać, iż zakres korzystania zwykłego nie jest dowolny, lecz ustalony wszystkimi innymi przepisami ustawy, czyli jest reglamentowany przepisami ogólnymi (ustawowymi i ewentualnie przepisami wykonawczymi), natomiast zakres ten nie jest ustalany indywidualnie, decyzją administracyjną<sup>286</sup>. Takie określenie granic „korzystania zwykłego” pozwala na wykonywanie kontroli przestrzegania tych granic i stosowanie środków nadzorczych przez organy administracji publicznej. Organy te na podstawie wszystkich okoliczności sprawy ustalają też i dokonują oceny, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia ze zwykłym korzystaniem ze środowiska, czy jeszcze z powszechnym. Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest też zwykle korzystanie z wód. Zgodnie z art. 33 Prawa wodnego właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie. Jednocześnie zastrzeżono, iż prawo do zwykłego korzystania z wód nie uprawnia do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganej zgody wodnoprawnej. Zwykle korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego. Obejmuje ono:

- 1) pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m<sup>3</sup> na dobę;
- 2) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m<sup>3</sup> na dobę.

### Korzystanie reglamentowane

Na podstawie art. 4 ust. 2 p.o.ś. ustawodawca przewiduje korzystanie zwykle wymagające uzyskania pozwolenia. Zgodnie z treścią tegoż przepisu korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być,

285 Por. J. Ciechanowicz McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, op. cit., s. 50.

286 M. Górski, *Prawo ochrony...*, op. cit., s. 133.

w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Można określić je mianem korzystania reglamentowanego, gdyż wymaga uzyskania pozwolenia w formie decyzji administracyjnej, określającego granice i warunki korzystania ze środowiska, wydawanego przez właściwy organ ochrony środowiska na wniosek korzystającego ze środowiska. Nadzór nad korzystaniem reglamentowanym sprawują organy wydające decyzje upoważniające do takiego korzystania. Zadania obejmujące m.in. kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska, w tym przestrzeganie decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska, realizowane są także przez Inspekcję Ochrony Środowiska.

Prawo przewiduje szereg sytuacji wymagających pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Można wyróżniać pozwolenia emisyjne oraz pozwolenia na korzystanie z zasobów środowiska. Należy zaznaczyć, iż korzystanie reglamentowane nie jest wyłącznie korzystaniem dla celów gospodarczych, choć w praktyce w zdecydowanej większości przypadków dotyczy właśnie korzystania ze środowiska dla celów prowadzonej działalności gospodarczej, obligując przedsiębiorcę do uzyskania odpowiednich decyzji administracyjnych uprawniających do korzystania ze środowiska, w szczególności uprawniających do wprowadzania określonych substancji lub energii do środowiska (tzw. pozwoleń sektorowych lub pozwolenia zintegrowanego). Jak wskazano, pozwolenie określa zakres i warunki korzystania ze środowiska (np. odprowadzania ścieków, emisji gazów i pyłów do powietrza), a równocześnie pozwolenie zobowiązuje przedsiębiorstwa, których działalność ma negatywny wpływ na środowisko, do zapobiegania temu oddziaływaniu na warunkach określonych w pozwoleniu.

Należy podkreślić, iż pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w tym pozwolenia wodnoprawne, a także decyzje o dopuszczalnej emisji oraz zgody w zakresie gospodarowania odpadami są bardzo ważnym instrumentem prawnym służącym ochronie środowiska jako całości. Ich zadaniem jest przeciwdziałanie zanieczyszczeniom środowiska i racjonalizowanie korzystania z zasobów środowiska. W decyzji udzielającej pozwolenia organ ochrony środowiska określa szczegółowo dopuszczalny sposób i zakres korzystania ze środowiska. Pamiętać przy tym należy, że przepisy ustawy p.o.ś. wprowadzają generalną zasadę odpowiedzialności za zanieczyszczanie środowiska lub stwarzanie w tym względzie zagrożeń. Zgodnie z zasadą „odpowiedzialności sprawcy”, nazywanej popularnie zasadą „zanieczyszczający płaci”, sprawca zanieczyszczenia ma ponosić koszty ewentualnych skutków usuwania zanieczyszczenia środowiska lub działań mających na celu zapobieganiu temu

zanieczyszczeniu. Wiąże się z tym zobowiązanie do ponoszenia odpowiednich opłat za korzystanie ze środowiska na pokrycie skutków zanieczyszczenia komponentów środowiska lub środowiska jako całości<sup>287</sup>.

Pozwolenia na korzystanie ze środowiska wydawane są w zasadzie na wszystkie rodzaje działalności gospodarczej, które powodują ujemne oddziaływanie na środowisko. Nie zawsze są to duże zakłady przemysłowe, które emitują zanieczyszczenia do powietrza, odprowadzają różne rodzaje ścieków do wód, albo wytwarzają znaczne ilości odpadów. Tego typu działalność mogą prowadzić nawet niewielkie zakłady, jak np. warsztaty samochodowe, małe stacje benzynowe czy lokalne zakłady przetwórstwa owocowo-warzywnego, które wprowadzają do powietrza różne substancje szkodliwe dla zdrowia, ujmują na potrzeby technologiczne określone ilości wody, a na ich terenie powstają odpady, które muszą być odbierane przez specjalistyczne firmy. Jak już wspomniano, warunki korzystania ze środowiska ustala się indywidualnie w decyzji administracyjnej udzielającej pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Pozwolenie może być wydane wyłącznie wtedy, gdy eksploatacja danej instalacji nie powoduje i nie będzie powodować przekroczenia prawnie określonych standardów emisyjnych i jakości środowiska. Warunki i tryb wydania pozwoleń na korzystanie ze środowiska określa ustawa p.o.ś., przepisy szczegółowe, do których ta ustawa się odwołuje oraz przepisy odrębne (np. w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych ustawa Prawo wodne).

Jak wskazuje B. Rakoczy reglamentowanie korzystania ze środowiska i wykorzystywania jego zasobów spełnia dwa cele<sup>288</sup>. Po pierwsze, pozwala organom administracji publicznej kontrolować, jaki podmiot, w jakim zakresie i w jakim czasie korzysta ze środowiska, oraz pozwala na kontrolę, jaki podmiot, w jakich ilościach pozyskuje zasoby środowiska. Organy administracji publicznej za pomocą decyzji administracyjnej, jaką jest pozwolenie, zezwolenie czy koncesja<sup>289</sup> wpływają na korzystanie ze środowiska, gdyż mogą powyższe decyzje wydać lub odmówić ich wydania. Po drugie, pozwolenia, zezwolenia i koncesje wydaje się jedynie podmiotom, które spełniają prawem określone warunki – korzystania ze środowiska i gwarantujące określony standard działania podmiotu z punktu widzenia ochrony środowiska.

<sup>287</sup> Zgodnie z art. 273 ust. 1 p.o.ś. opłata za korzystanie ze środowiska jest ponoszona za określone sposoby korzystania ze środowiska. Obowiązek opłatowy dotyczy podmiotów korzystających ze środowiska. Zgodnie z zasadą samonalicznia, podmioty korzystające ze środowiska ustalają we własnym zakresie wysokość należnych opłat za okres, w którym korzystanie ze środowiska miało miejsce.

<sup>288</sup> Por. B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 70.

<sup>289</sup> Koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin oraz koncesja na wydobywanie kopaliny zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 z późn. zm.) są podstawowymi instrumentami służącymi ochronie złóż kopalin i ochronie środowiska w gospodarowaniu tymi złożami.

## Podsumowanie

W obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. prawo do korzystania ze środowiska nie jest bezpośrednio wyartykułowane, aczkolwiek należy przyjąć, że Konstytucja RP zapewnia prawo do korzystania ze środowiska, gdyż można je wywodzić poprzez interpretację art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86 Konstytucji<sup>290</sup>. Szczególnie istotny w tym zakresie jest odwołujący się do zasady proporcjonalności art. 31 ust. 3<sup>291</sup>, w którym ochronę środowiska uznano za jedną z tych wartości, dla których mogą zostać ograniczone wolności i prawa konstytucyjne. Oznacza to, że korzystanie ze środowiska można ograniczyć w celu jego ochrony. Prawo do korzystania ze środowiska zostało wprost uregulowane w akcie rangi ustawowej, jakim jest p.o.ś., gdzie w art. 4 ustawodawca wskazał formuły, w jakich może być ujęte korzystanie ze środowiska, czyli tzw. prawne formy korzystania ze środowiska, rozgraniczając je na korzystanie powszechne, zwykłe i korzystanie, które można nazwać reglamentowanym. Korzystanie ze środowiska jest możliwe tylko w jednej ze wskazanych form i tylko w przewidzianych dla danej formy granicach, co odbywa się pod kontrolą i nadzorem organów ochrony środowiska stosujących określone prawem środki nadzorcze wobec podmiotów przekraczających te granice.

### STRESZCZENIE

Prawo do korzystania ze środowiska nie jest bezpośrednio wyartykułowane w Konstytucji RP, ale można takie prawo wywodzić poprzez interpretację art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86 Konstytucji. W art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska ustawodawca wskazał formuły, w jakich może być ujęte korzystanie ze środowiska, czyli tzw. prawne formy korzystania ze środowiska, rozgraniczając je na korzystanie powszechne, korzystanie zwykłe i korzystanie, które można określić jako reglamentowane. Ogólnej analizie poddano konstrukcję prawną poszczególnych form korzystania ze środowiska.

### ABSTRACT

The right to use the environment is not directly articulated in the Constitution, but such a right can be deduced by the interpretation of art. 5, art. 31 sec. 3, art. 68 sec. 4, art. 74 and art. 86 Constitution. In art. 4 of the Environmental Protection Law, the legislator has indicated the legal forms of use of the environment, demarcating them to universal use, ordinary use and use, which can be defined as regulated. The chapter deals with the general analysis of the legal structure of particular forms of environmental use.

### SŁOWA KLUCZOWE

*korzystanie ze środowiska, ochrona środowiska*

### KEY WORDS

*environment, environmental protection*

290 Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Środowisko jako dobro chronione* [w:] Z. Duniewska (red.) *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 170–171.

291 Stanowi on, iż „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

---

# WYBRANE INSTRUMENTY REALIZACJI IDEALNEJ OCHRONY PRZYRODY

## SELECTED INSTRUMENTS OF NATURE IDEAL CONSERVATION IMPLEMENTATION

dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki

### Wprowadzenie

Termin przyroda nie jest i nie był normatywnie określony w polskim prawie. Na gruncie języka polskiego termin przyroda rozumiany jest jako ogół zjawisk, istot żywych i rzeczy tworzących wszechświat, powstających samoistnie, bez udziału człowieka. W ujęciu językowym przyroda jest utożsamiana z terminem „natura”<sup>292</sup>. Przez ochronę przyrody rozumiane są świadome działania związane z kształtowaniem przyrody i zapobieganiem jej potencjalnym zagrożeniom, co oczywiście wiąże się też z reglamentacją korzystania z przyrody. Motywy tej ochrony są różne, m.in. religijne, kulturowe, gospodarcze, filozoficzne, estetyczne itd. Na gruncie nauk prawnych ochrona przyrody posiada definicję legalną – w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>293</sup> polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, którymi – w myśl art. 2 ust. 1 u.o.p. są:

- 1) dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby;
- 2) rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową;
- 3) zwierzęta prowadzące wędrowny tryb życia;
- 4) siedliska przyrodnicze;
- 5) siedliska zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów;
- 6) twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalne szczątki roślin i zwierząt;
- 7) krajobraz;
- 8) zielen w miastach i wsiach;
- 9) zadrzewienia.

Zakres przedmiotowy tak rozumianej ochrony przyrody jest bardzo szeroki, dlatego też z uwagi na ograniczenia objętościowe i temat monografii, w dalszej

---

<sup>292</sup> Słownik współczesny języka polskiego, red. A. Sikorska-Michalak, O. Wojniłło, t. 2, Warszawa 2010, s. 204.

<sup>293</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm. Ustawa określana jest dalej skrótem u.o.p.

części rozważań znajdzie się odniesienie jedynie do wybranych zagadnień realizacji tzw. idealnej ochrony przyrody<sup>294</sup>.

### Formy ochrony przyrody jako instytucje prawnej ochrony przyrody

W koncepcji u.o.p. forma ochrony przyrody to instytucja prawna polegająca na wyodrębnieniu określonego przedmiotu ochrony, uznaniu go za chronionym powszechnie obowiązującym aktem normatywnym, poddaniu go szczególnemu reżimowi prawnemu, w którym zasadniczą rolę odgrywają zakazy zachowania zagrażające temu przedmiotowi, oraz ustanowieniu odpowiedzialności typu penalnego za naruszenie tych zakazów<sup>295</sup>. Zgodnie z wyliczeniem zawartym w art. 6 ust. 1 u.o.p. formami ochrony przyrody są:

- parki narodowe,
- rezerваты przyrody,
- parki krajobrazowe,
- obszary chronionego krajobrazu,
- obszary Natura 2000,
- pomniki przyrody,
- stanowiska dokumentacyjne,
- użytki ekologiczne,
- zespoły przyrodniczo-krajobrazowe,
- ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

Przyjmując za kryterium rodzaj chronionego dobra będącego elementem przyrody, można dokonać klasyfikacji form ochrony przyrody na trzy kategorie:

- formy ochrony obszarowej – wymienione w pkt 1–5 powyższego wyliczenia,
- formy ochrony obiektowej (indywidualnej) – wymienione w pkt. 6–9 powyżej,
- ochrona gatunkową roślin, zwierząt i grzybów<sup>296</sup>.

294 Idealna ochrona przyrody oznacza ochronę jej twórców podejmowaną z uwagi na immanentną ich wartość – niezależną od jakiegokolwiek wymiernej użyteczności dla człowieka. Twory przyrody rozumiane są w naukach przyrodniczych jako składniki przyrody, które ceni się przede wszystkim ze względu na ich wartości poznawcze, estetyczne i wychowawcze oraz z uwagi na ich rolę w funkcjonowaniu ekosystemów. Zaliczyć do nich należy dziko żyjące gatunki roślin i zwierząt, naturalne ekosystemy, pozostałości dzwiczkiej przyrody, wybrane krajobrazy naturalne i kulturowe, miejsca występowania cennych gatunków roślin i zwierząt, wybitne obiekty przyrody żywej i nieożywionej, reprezentatywne próby różnych typów ekosystemów. Drugim nurtem ochrony przyrody jest ochrona użytkowa – nakierowana na ochronę zasobów, motywowana względami gospodarczymi, ekonomicznymi.

295 Por. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2008, s. 65.

296 A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002, s. 183. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż ochrona przyrody wykonywana jest nie tylko na obszarach chronionych, lecz także w skali całego obszaru kraju i w tym kontekście rozróżnia się: ochronę *in situ*, której zakres obejmuje ochronę gatunków roślin, zwierząt i grzybów, a także elementów przyrody nieożywionej, w miejscach ich naturalnego występowania (art. 5 pkt 7 u.o.p.); do środków prawnych ochrony *in situ* zaliczyć należy wszystkie formy z katalogu form ochrony przyrody określonego w art. 5 pkt 7 u.o.p.; ochronę *ex situ*, której zakres obejmuje ochronę składników gatunków roślin, zwierząt i grzybów poza miejscem ich naturalnego występowania oraz ochronę skał, skamieniałości i minerałów w miejscach ich przechowywania (art. 5 pkt 6 u.o.p.). Do instrumentów prawnych typu *ex situ* zaliczają się nieusankcjonowane jako prawne formy ochrony przyrody – ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne i ośrodki rehabilitacji zwierząt, a także banki genów.



Realizowanie ochrony wiąże się z wprowadzaniem tzw. formuł ochronnych wyznaczających zakres dopuszczalnych działań względem przedmiotu ochrony<sup>297</sup>. Ustawa o ochronie przyrody przewiduje cztery formuły ochronne:

- ochronę ścisłą (ochronę bierną) – formę najbardziej rygorystyczną, oznaczającą bezwzględne (całkowite i trwałe) zaniechanie jakiegokolwiek ingerencji człowieka w stan i w procesy zachodzące w przyrodzie oraz całoroczną ochronę na obszarach objętych ochroną, a w przypadku gatunków całoroczną ochronę należących do nich osobników i stadiów ich rozwoju;
- ochronę częściową – odnoszącą się do ochrony gatunków roślin, zwierząt i grzybów i dopuszczającą możliwość redukcji liczebności populacji oraz pozyskiwania osobników tych gatunków lub ich części;
- ochronę czynną – dopuszczającą w zakresie podyktowanym celami ochrony przyrody ingerencję człowieka, mającą postać zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów;
- ochronę krajobrazową – dopuszczającą w szerokim zakresie bezpośrednią ingerencję człowieka w stopniu umożliwiającym zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu (ukształtowania terenu, widoków, zabudowy itp.).

Formuły ochronne umożliwiają stopniowanie reżimu prawnego ochrony i realizację celów ochrony przyrody wykonywanej w poszczególnych jej prawnych formach<sup>298</sup>, przy czym należy zaznaczyć, iż nie każda z formuł ochronnych ma zastosowanie względem wszystkich prawnych form ochrony przyrody przewidzianych w u.o.p.<sup>299</sup>

### **Reglamentacja korzystania ze środowiska na terenach objętych obszarowymi formami ochrony przyrody**

Najwyższą formą obszarowej ochrony przyrody jest park narodowy. Na jego obszarze, z uwagi na szczególne wartości, ochronie podlega całość przyrody oraz swoiste cechy krajobrazu. W założeniu jest antytezą sztucznego parku, a jego istotę stanowi utrzymywanie w stanie pierwotnym rodzimej i dzikiej przyro-

297 A. Jaworowicz-Rudolf [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 534 i nast.

298 Ochrona częściowa, czynna, krajobrazowa i ścisła jako formuły ochronne przewidziane dla poszczególnych form ochrony definiowane są za pomocą generalnych wytycznych odpowiednio w art. 5 pkt 4–5, 8–9 u.o.p., a następnie doprecyzowane poprzez wskazanie zakazów i ograniczeń obowiązujących w odniesieniu do poszczególnych form ochrony przyrody. Por. A. Jaworowicz-Rudolf, *Ochrona różnorodności biologicznej na gruncie idealnej ochrony przyrody* [w:] *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, red. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 79.

299 Ochrona ścisła i czynna ma zastosowanie zarówno do form ochrony obszarowej, jak i obiektowej, zaś ochrona częściowa w rozumieniu ustawowym odnosi się tylko do ochrony gatunkowej. Ochrona krajobrazowa, jak wynika z jej definicji, ma zastosowanie do form obszarowych ochrony przyrody.



dy<sup>300</sup>. W parkach narodowych *ex lege* obowiązują zakazy wymienione w art. 15 u.o.p., jak m.in. zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych (z wyjątkiem takich, które służą celom parku narodowego), zakaz zbioru dziko występujących roślin i grzybów (z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku), zakaz ruchu pieszego (z wyjątkiem wyznaczonych szlaków) itd.<sup>301</sup>

Tożsamy zakres ochrony dotyczy rezerwatu przyrody<sup>302</sup>, jednakże w odróżnieniu do parku narodowego, który ma złożone cele ochrony, rezerwat ma cel szczególny, jakim jest jeden z elementów przyrody wyliczonych w ustawie, ze wskazaniem w pierwszym rzędzie ochrony siedlisk<sup>303</sup>. W rezerwach przyrody z mocy samego prawa obowiązują takie same zakazy jak w parku narodowym, wymienione w art. 15 u.o.p., z tym że wyjątki od nich wskazuje odpowiednio regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Podstawową prawną formą ochrony walorów krajobrazowych środowiska jest park krajobrazowy. Obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe, a tworzone są w celu zachowania, popularyzacji wyżej wymienionych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Obszary mieszczące się w granicach parku krajobrazowego objęte są w zasadzie ochroną krajobrazową, czyli formułą ochronną dopuszczającą pozostawienie gruntów rolnych czy obszarów leśnych w gospodarczym wykorzystaniu, przy czym w sytuacji, gdy zaistnieje potrzeba wprowadzenia na obszarze parku krajobrazowego ostrzejszego reżimu ochronnego może to nastąpić poprzez utworzenie w jego obrębie rezerwatu lub jednej z form ochrony obiektowej.

Tworząc w drodze uchwały park krajobrazowy, sejmik województwa, na mocy ustawowego upoważnienia, kierując się potrzebami ochrony przyrody podyktowanymi realiami konkretnego parku, zamieszcza w akcie ustanawiającym

300 Celem ustanowienia tej formy jest kompleksowa ochrona obejmująca: zachowanie, przywracanie i odtwarzanie właściwego stanu zasobów i składników przyrody – generalnie rzecz ujmując cele zachowawcze i restytucyjne. Utworzenie parku narodowego wymaga aktu w postaci ustawy. Za park narodowy może być uznana tylko forma ochrony przyrody, której granice określone są na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, o obszarze nie mniejszym niż 1 000 ha, w której przedmiotem ochrony jest całość przyrody, a więc różnorodność biologiczna, zasoby, twory i składniki przyrody nieożywionej oraz krajobraz, ze względu na ich szczególne wartości przyrodnicze, społeczne, kulturowe i edukacyjne.

301 Ustawodawca w art. 15 ust. 2 u.o.p. wskazuje, w jakich sytuacjach zakazy nie mają zastosowania, zaś w art. 15 ust. 3 upoważnia ministra właściwego do spraw środowiska do wydawania zezwoleń na odstępstwo od zakazów.

302 Rezerwat przyrody jest prawną formą ochrony utworzoną celem ochrony obszarów zachowanych w stanie naturalnym lub mało zmienionym ekosystemów, ostoi, siedlisk przyrodniczych, a także siedlisk roślin, zwierząt i grzybów oraz tworów i składników przyrody nieożywionej z uwagi na ich wartości przyrodnicze, naukowe, kulturowe i walory krajobrazowe. Uznanie za takową formę następuje w drodze aktu prawa miejscowego, w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, określającego nazwę, położenie lub przebieg granicy, cele ochrony, rodzaj, typ i podtyp rezerwatu, organ sprawujący nadzór oraz otulinę, jeżeli została wyznaczona.

303 W rezerwach przyrody ingerencja człowieka konieczna dla zachowania celów ochrony przybiera dwie formuły – ochronę ścisłą, która jest szczególną formą gospodarki rezerwatowej polegającą na całkowitym i trwałym wykluczeniu bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów oraz ochronę czynną, dopuszczającą stosowanie określonych potrzebami ochrony zabiegów, których celem może być jedynie przywrócenie naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowanie siedlisk przyrodniczych.

tę formę ochrony przyrody wybrane zakazy i ograniczenia dopuszczone przez ustawodawcę jako możliwe do wprowadzenia na obszarze parku, wymienione w sposób wyczerpujący w u.o.p. (stanowiącym zamknięty katalog tych zakazów i ograniczeń) m.in. zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska czy inne zakazy budownictwa, likwidowania i niszczenia zadrzewień itd. Ustawowo określona lista zakazów pełni dwojaką rolę, z jednej strony stanowi wzorzec zakazów, które mogą obowiązywać w parkach krajobrazowych, z drugiej zaś strony wyznacza „górną granicę”, tego, czego można zakazać w drodze aktu prawa miejscowego.

Obszar chronionego krajobrazu jest formą ochrony przyrody tworzoną celem zaspokajania potrzeb związanych z turystyką lub wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych, obejmującą obszary wyróżniające się ze względu na krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach. Obszary te służą przede wszystkim turystyce masowej i rekreacji, na których działalność gospodarcza w istocie nie jest ograniczana, choć są one chronione przed ułożeniem szczególnie uciążliwego przemysłu. Znaczenie tej formy wiąże się też z tworzeniem korytarzy ekologicznych, które zgodnie z ustawową definicją stanowią obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt i grzybów. Zakres dopuszczalnych zakazów i ograniczeń obowiązujących na obszarze chronionego krajobrazu wyznacza art. 24 u.o.p. w formie listy zakazów i ograniczeń<sup>304</sup>, która z jednej strony stanowi, podobnie jak ma to miejsce w przypadku parku krajobrazowego, pewien wzorzec, z drugiej zaś wyznacza dopuszczalną granicę obostrzeń. Zakazy i ograniczenia obowiązują od chwili wejścia w życie uchwały sejmiku województwa konstituującej tę formę ochrony przyrody.

Obszar Natura 2000 jest stosunkowo nową formą ochrony obszarowej, wprowadzoną do polskiego systemu prawnego w 2004 r. Zgodnie z regulacją art. 25 u.o.p. sieć obszarów Natura 2000 obejmuje trzy podsystemy:

- obszary specjalnej ochrony ptaków,
- specjalne obszary ochrony siedlisk,
- obszary mające znaczenie dla Wspólnoty.

W art. 36 u.o.p. wskazano, iż na obszarach Natura 2000 nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybicka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele obszaru Natura 2000. Należy jednak zauważyć, iż obszar Na-

304 M.in. zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, dokonywania zmian stosunków wodnych, zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w określonym pasie szerokości od linii brzegowej.

tura 2000 jest odrębną formą ochrony przyrody, ale w świetle art. 25 u.o.p. może obejmować część lub całość obszarów i obiektów podlegających już ochronie w formie parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Oznacza to, że obszar Natura 2000 zostaje wówczas objęty podwójnym reżimem prawnym – właściwym dla danej formy ochrony, istniejącej na tym terenie, np. dla parku narodowego, który jest znacznie ostrzejszy, oraz reżimem przewidzianym specjalnie dla obszarów Natura 2000 wynikającym z art. 33 ust. 1 u.o.p. Przepis ten zabrania (z pewnymi wyjątkami wynikającym z art. 34 u.o.p.<sup>305</sup>) podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

- pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin lub zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000,
- wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub
- pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Na obszarach Natura 2000 nie istnieje prawnie zdefiniowany katalog działań, które mogą być na objętych nimi terenach realizowane lub nierealizowane. Należy zatem przyjąć, iż możliwość podjęcia konkretnych działań uzależniona jest od oddziaływania, jakie mogą one spowodować w odniesieniu do celów ochrony obszaru Natura 2000.

Należy zgodzić się z B. Rakoczym, iż z uwagi na to, że kompetencje związane ze stanowieniem prawa w zakresie obszarowych form ochrony przyrody powierzone są kilku organom, że są one rozdrobnione, co nie sprzyja skutecznej ochronie przyrody<sup>306</sup>. Można tu też dodać smutną refleksję, iż nie zawsze między organami jest wola zgodnego współdziałania, nawet dla celu, jakim jest ochrona

305 Jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Wydając zezwolenie, organ ustala zakres, miejsce, termin sposób wykonania kompensacji przyrodniczej, której koszty ponosi podmiot realizujący plan lub przedsięwzięcie.

Jednakże w przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie, o którym mowa powyżej, może zostać udzielone wyłącznie w celu:

- 1-ochrony zdrowia i życia ludzi;
- 2-zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- 3-uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego;
- 4-wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

306 B. Rakoczy, *Stanowienie aktów prawa miejscowego w zakresie form ochrony przyrody. Ocena de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 433.

przyrody, czy szerzej środowiska. Rozproszenie przepisów reglamentujących korzystanie z przyrody w aktach różnej rangi jest także problematyczne dla adresatów tychże norm w świetle zasady *ignorantia iuris nocet*.

### **Reglamentacja korzystania ze środowiska z uwagi na formy ochrony obiektowej (indywidualnej)**

Istota obiektowych form ochrony przyrody polega na objęciu ochroną pojedynczych obiektów przyrodniczych, ich niewielkich grup, łącznie z terenem, na którym występują. Na gruncie u.o.p. zalicza się do nich pomniki przyrody<sup>307</sup>, stanowiska dokumentacyjne<sup>308</sup>, użytki ekologiczne<sup>309</sup> i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe<sup>310</sup>. Kompetencje do ustanowienia poszczególnych form ochrony obiektowej posiada rada gminy, podejmując w tym przedmiocie stosowną uchwałę<sup>311</sup>. W uchwale ustanawiającej daną formę ochrony przyrody rada gminy określa cele ochrony oraz odnoszące się do danego obiektu (obszaru) lub jego części poddanych ochronie zakazy i ograniczenia. Ustanowione zakazy i nakazy nie mogą wykraczać poza uzasadnioną potrzebę chronienia danego obiektu, jak i poza stworzony w art. 45 u.o.p. jednolity dla wszystkich form obiektowych prawny wzorzec zakazów wyznaczający dopuszczalny do wprowadzenia reżim ochronny (m.in. zakaz niszczenia, uszkodzania lub przekształcania obiektu lub obszaru, zmiany sposobu użytkowania ziemi itd.). Zakazy nie dotyczą: wykonywania

307 Pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska oraz inne wyróżniające się z uwagi na ich indywidualne cechy zasoby, składniki i twory przyrody, poddane ochronie ze względu na ich szczególną wartość przyrodniczą, naukową, kulturową, historyczną lub krajobrazową, np. okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzska, skałki, jary, głazy narzutowe oraz jaskinie (na terenach niezabudowanych drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia).

308 Jest to forma ochrony dziedzictwa przyrody nieożywionej (w szczególności tzw. dziedzictwa geologicznego). Obejmuje się nią, biorąc pod uwagę wartość naukową i dydaktyczną, miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych, jaskiń, schronisk podskalnych wraz z namuliskami oraz fragmenty eksploatowanych i nieczynnych wyrobisk górniczych, jak również miejsca występowania kopalnych szczątków roślin lub zwierząt traktowanych jako dziedzictwo paleontologiczne.

309 Za użytek ekologiczny mogą zostać uznane zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej, a w szczególności naturalne zbiorniki wodne, bagna, torfowiska, wydmy, starorzecza, jak również siedliska przyrodnicze, stanowiska, ostoje rzadkich lub chronionych roślin, zwierząt i grzybów oraz miejsca ich rozmnażania lub sezonowego przebywania. Obiekty te często traktowane jako nieużytki z gospodarczego (rolniczego) punktu widzenia, a zasadniczym powodem ich tworzenia jest potrzeba objęcia ochroną niewielkich powierzchniowo, ale cennych pod względem przyrodniczym terenów lub obiektów, które właśnie ze względu na niewielką powierzchnię, jak i zazwyczaj mniejszą rangę ich walorów przyrodniczych nie mogły być objęte ochroną rezerwatową. Ochroną w formie użytku ekologicznego obejmowane są również miejsca ważne dla funkcjonowania systemu terenów przyrodniczych.

310 Objęte ochroną z uwagi na walory widokowe i estetyczne fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego (krajobraz kulturowy oznacza przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze). Ta forma ochrony przyrody wykazuje podobieństwo do parku krajobrazowego z uwagi na wartości, które obie formy w swych założeniach mają chronić, ze względu jednak na mniejszy w przypadku zespołów przyrodniczo-krajobrazowych zasięg występowania tych wartości nie dostrzega się potrzeby objęcia ich ochroną w formie zinstytucjonalizowanej pod względem formuły organizacyjno-prawnej, jaką jest park krajobrazowy.

311 Zniesienie formy dokonywane jest również przez radę gminy w drodze uchwały, po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i może nastąpić w trzech przypadkach: w razie utraty wartości przyrodniczych, dla których ustanowiono tę formę, w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego, w celu zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego.

prac na potrzeby ochrony przyrody, realizacji inwestycji celu publicznego (ale po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody, tj. radą gminy), wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa, likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych.

### **Zakazy i ograniczenia ze względu na ochronę gatunkową**

Ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów jest trzecim obok ochrony obszarowej i obiektowej kierunkiem ochrony przyrody. W myśl art. 46 ust. 1 u.o.p. obejmuje okazy gatunków<sup>312</sup> oraz siedliska i ostoje roślin, zwierząt i grzybów. Ochrona ta w ogólnym znaczeniu ma na celu ochronę gatunku, której legalną definicję zawiera art. 5 pkt 1 u.o.p.<sup>313</sup>

Narzędziem prawnym realizacji ochrony gatunkowej jest wyszczególnienie przez upoważniony organ, jakim jest minister właściwy do spraw środowiska, w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o ochronie przyrody, list gatunków roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną, sposoby realizacji ochrony oraz stosowne ograniczenia, zakazy i nakazy oraz odstępstwa od nich wskazane w tym akcie normatywnym, a wybrane z pośród zakazów i odstępstw określonych w ustawie<sup>314</sup>. Formę ochrony gatunkowej w obrębie województwa może wprowadzić również w drodze aktu prawa miejscowego – w formie zarządzenia – regionalny dyrektor ochrony środowiska, o ile gatunki roślin, zwierząt czy grzybów nie znalazły się w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska, a ich sytuacja na terenie województwa (rzadkość występowania lub zagrożenie) wymaga zastosowania ochrony (art. 53 u.o.p.). Ochrona gatunkowa wprowadzana przez regionalnego dyrektora ma charakter czasowy.

Kompetencje w zakresie wydawania zezwoleń na określone czynności podlegające zakazom lub ograniczeniom w stosunku do gatunków objętych ochroną ścisłą, jak i częściową mają Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Zezwolenie wydawane jest na wniosek,

312 Zgodnie z treścią art. 5 pkt 11a u.o.p. okazem gatunku są: żywe lub martwe: rośliny, zwierzęta lub grzyby z danego gatunku, ich części, formy rozwojowe, jaja lub wydmuszki, produkty pochodne (w tym zawarte w innych towarach), towary, które zgodnie z informacją mają zawierać lub zawierają części lub produkty pochodne z roślin, zwierząt lub grzybów z danego gatunku.

313 Celem ochrony gatunkowej jest zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej, a także zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony gatunków roślin, zwierząt i grzybów: dziko występujących na terenie kraju i innych państw członkowskich Unii Europejskiej, występujących rzadko, endemicznych, podatnych na zagrożenie, jak i zagrożonych wyginięciem, objętych ochroną na podstawie przepisów umów międzynarodowych oraz ich siedlisk i ostoi.

314 Realizując obowiązek wypływający z ustawowych upoważnień zawartych w art. 48–50 u.o.p., minister właściwy do spraw środowiska wydał trzy rozporządzenia dotyczące ochrony gatunkowej:  
roślin – rozporządzenie z dnia 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin (Dz.U. z 2014 r. poz. 1409);  
zwierząt – rozporządzenie z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. z 2016 r. poz. 2183);  
grzybów – rozporządzenie z dnia 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej grzybów (Dz.U. z 2014 r. poz. 1408).  
Ochrona gatunkowa ustanawiana przez ministra właściwego do spraw środowiska ma charakter ochrony ustanawianej na czas nieoznaczony, tzn. wygasa z dniem wejścia w życie regulacji o wykreśleniu danego gatunku z listy.

ma formę decyzji administracyjnej, której elementy określa art. 56 ust. 7 u.o.p., wskazując, iż z decyzji powinno wyraźnie wynikać kto, kiedy i gdzie może podejmować określone działania, jakiego gatunku, jakich ilości lub liczby osobników danego gatunku dotyczy zezwolenie oraz jaki jest termin na złożenie informacji o jego wykorzystaniu. Spełnienie warunków określonych w treści decyzji może podlegać kontroli ze strony organu wydającego zezwolenie. Skutkiem niespełnienia warunków określonych w zezwoleniu może być cofnięcie zezwolenia.

Należałoby nadmienić, iż formą ochrony obszarowej, nie zaliczoną *expressis verbis* do form ochrony przyrody na gruncie regulacji art. 6 u.o.p., lecz wplecioną w system ochrony gatunkowej na mocy art. 46 ust. 3 u.o.p., są strefy ochrony ostoi<sup>315</sup> i stanowisk roślin i grzybów oraz ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną. Strefy ochrony tworzone są dla gatunków wskazanych wyraźnie w rozporządzeniach ustanawiających listy gatunków chronionych. Ustala je i likwiduje regionalny dyrektor ochrony środowiska w formie decyzji administracyjnych. Strefy ochrony obligatoryjnie oznacza się tablicami wskazującymi rodzaj ostoi oraz zakaz wstępu skierowany do osób nie-  
mogących wylegitymować się upoważnieniem do wstępu na teren nimi objęty<sup>316</sup>.

Z ochroną gatunkową wiążą się również regulacje prawne w zakresie organizacji i reglamentowania przez państwo, co do zasady w formie zezwoleń<sup>317</sup>, międzynarodowego obrotu gatunkami dzikiej fauny i flory należącymi do gatunków podlegających ograniczeniom na podstawie przepisów prawa Unii Europejskiej. Regulacje ustawowe określają warunki, jakie muszą być spełnione, aby handel dzikimi okazami roślin i zwierząt nie stanowił zagrożenia dla występowania tych gatunków<sup>318</sup>. Naruszenie przepisów dotyczących międzynarodowego obrotu gatunkami chronionymi stanowi przestępstwo (art. 128 u.o.p.).

### **Reglamentacja w zakresie usuwania drzew i krzewów jako narzędzie ochrony terenów zieleni i zadrzewień**

Rozdział 4 u.o.p. „Ochrona zieleni i zadrzewień” zawiera szczegółową reglamentację usuwania drzew i krzewów. Przepisy tegoż rozdziału normują kwestie: zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów, wyłączenia obowiązku ubiegania się

<sup>315</sup> Zob. definicję legalną ostoi w art. 5 pkt 12 u.o.p.

<sup>316</sup> Na terenach ostoi, bez względu na ich rodzaj, nie mogą przebywać osoby inne niż upoważnione, którymi na mocy ustawy są tylko właściciele nieruchomości objętej strefą ochrony, zarządcą i sprawujący nadzór nad obszarem, jak również osoby wykonujące prace na podstawie umowy zawartej z właścicielem lub zarządcą. W obrębie tych prac zabronione jest wycinanie drzew i krzewów, powodowanie zmian stosunków wodnych, chyba że uzasadnia to potrzeba ochrony gatunków, wznoszenie obiektów, urządzeń i instalacji. Zezwolenia na odstępstwa od tych zakazów wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska, kierując się wymogami ochrony ostoi oraz stanowisk roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową.

<sup>317</sup> Wyjątkiem jest wywóz żywych roślin należących do takich gatunków, ale pochodzących z uprawy, który jest dozwolony na podstawie świadectw fitosanitarnych (art. 61 ust. 2 u.o.p.).

<sup>318</sup> Przepisy u.o.p. w tym zakresie wdrażają postanowienia konwencji waszyngtońskiej z 1973 r. o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES) oraz prawa unijnego.



o takie zezwolenie, opłat za usunięcie drzew lub krzewów, a także administracyjnych kar pieniężnych. Należy zaznaczyć, iż regulacje w powyższym zakresie na przestrzeni ostatniego roku ulegały znaczącym modyfikacjom, a ich obecny kształt jest swego rodzaju kompromisem między zbyt restrykcyjnymi przepisami obowiązującymi przed 2017 rokiem<sup>319</sup>, a nadmiernie liberalnymi obowiązującymi między 1 stycznia a 17 czerwca 2017 r., wprowadzonymi ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach<sup>320</sup>. Obowiązujące od początku 2017 r. przepisy w szczególności zlikwidowały konieczność uzyskiwania zezwolenia na usuwanie drzew lub krzewów, w przypadku gdy rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz dawały możliwość radom gmin wprowadzenia w drodze uchwały rezygnacji z konieczności uzyskiwania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów w wybranych przez nie sytuacjach. Stosowanie kontrowersyjnych przepisów wywołało protesty społeczne, zwłaszcza ze strony środowisk proekologicznych, gdyż zaobserwowano liczne nadużycia oraz znaczący wzrost wycinki drzew. Koniecznością była kolejna zmiana prawa, wprowadzona na mocy ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody<sup>321</sup>. Celem tej nowelizacji jest przede wszystkim zwiększenie kontroli nad wycinką drzew na gruntach osób fizycznych, a jej konsekwencją jest także nałożenie na organy administracji nowych obowiązków. Odnosząc się jedynie sygnalizacyjnie do aktualnych regulacji w przedmiocie reglamentacji usuwania drzew i krzewów, należy wskazać, iż w świetle prawa osoba fizyczna, która planuje usunięcie drzew rosnących na należącej do niej nieruchomości na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej musi dokonać zgłoszenia zamiaru usunięcia organowi ochrony środowiska, jakim jest co do zasady organ wykonawczy gminy<sup>322</sup>. Zgłoszenie to ma obecnie formę uproszczoną – trzeba podać wyłącznie: imię i nazwisko wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, z której drzewo ma zostać usunięte oraz rysunek albo mapkę określającą usytuowanie drzewa na nieruchomości. Pozostałe dane dotyczące drzewa organ musi ustalić samodzielnie po dokonaniu jego oględzin. Organ jest zobowiązany do dokonania oględzin w terminie 21 dni od doręczenia zgłoszenia, a w terminie 14 dni od dnia oględzin może, w drodze de-

319 Zob. M. Kasiński, *Ochrona własności o ochrona przyrody. Siedem mitów w sprawach reglamentacji usuwania drzew i krzewów* [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyńska, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 463–471.

320 Dz.U. z 2016 r. poz. 2249.

321 Dz.U. z 2017 r. poz. 1074.

322 Zgłoszenia wymaga usuwanie drzew, których obwód pnia, mierzony na wysokości 5 cm przekracza: 85 cm – w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego, 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz płatanu klonolistnego oraz 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew. Drzewa o mniejszych obwodach mogą być usuwane bez konieczności dokonywania zgłoszenia.



czyż administracyjnej, wnieść sprzeciw. Usunięcie drzewa może nastąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie<sup>323</sup>. Ustawodawca wskazał przy tym przesłanki obligatoryjnego zgłoszenia sprzeciwu przez organ oraz przesłanki, kiedy organ może zgłosić sprzeciw<sup>324</sup>. Powyższą zmianę przepisów należy ocenić pozytywnie, gdyż pozwala na zwiększoną kontrolę nad wycinką drzew na terenach objętych ochroną, czy to ze względów przyrodniczych, czy też ze względu na ład urbanistyczny oraz ochronę zabytków. Wątpliwości może jednak niekiedy budzić uznaniowy charakter decyzji.

Trzeba pamiętać, iż przepisy u.o.p. dotyczące zgłaszania zamiaru usunięcia drzew są ograniczone pod względem podmiotowym jedynie do osób fizycznych, które zamierzają usunąć drzewo dla celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Inne podmioty, co do zasady muszą złożyć wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Sytuacje, w których nie jest wymagane zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów wymienia art. 83f ust. 1 u.o.p. Należy tu też zaznaczyć, iż brak konieczności uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu nie wyklucza innych ograniczeń w tym zakresie. Nie można bowiem usuwać drzewa lub krzewu, jeżeli jest zadrzewieniem śródpolnym, nadwodnym, przydrożnym znajdującym się w parku krajobrazowym albo na obszarze chronionego krajobrazu, w których obowiązuje zakaz usuwania takich zadrzewień. Dodatkowe zezwolenie trzeba uzyskać, m.in. jeżeli drzewo lub krzew jest siedliskiem chronionych gatunków zwierząt, roślin lub grzybów (w takiej sytuacji należy uzyskać zezwolenie regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na działania dotyczące tych gatunków, np. na zniszczenie porostów chronionych, które rosną na drzewie, usuwanie gniazd czy płożenie ptaków w miejscach ich rozrodu lub wychowu młodych w okresie lęgowym – przeważnie od 1 marca do 15 października), rośnie na terenie obszarów chronionych czy też jest zlokalizowane na nieruchomości objętej ochroną konserwatora zabytków.

Na koniec należałoby dodać, iż art. 88 u.o.p. przewiduje nakładane przez organ obligatoryjnie administracyjne kary pieniężne za enumeratywnie wskazane delikty administracyjne, w tym m.in. za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, zniszczenie drzewa lub krzewu, uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa, usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu organu, usunięcie drzewa bez dokonania zgłoszenia itd. Kary te realizują zasadę „zanieczyszczać płaci” i mimo, że ich wysokość na

323 Organ może przed upływem tego terminu wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie takiego zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu oraz uprawnia do usunięcia drzewa (zob. art. 83f ust. 12 u.o.p.).

324 Zob. art. 83f ust.14 i ust. 15 u.o.p.

przestrzeni ostatnich lat uległa obniżeniu, to nadal pełni rolę środka „odstrasza-  
jącego” przed bezprawnym zachowaniem polegającym na naruszeniu wymagań  
ochrony przyrody.

### Podsumowanie

Ochrona przyrody realizowana jest różnorodnymi instrumentami prawnymi, o zróżnicowanym charakterze. Nie ma przy tym wątpliwości, iż ochrona przyrody realizuje się najpełniej na określonych, prawnie chronionych obszarach, o charakterze obszaru specjalnego, rozumianego jako pewien wycinek przestrzeni wyodrębniony ze względu na potrzebę realizacji celu, jakim jest ochrona przyrody, gdzie obowiązuje specjalny reżim prawny. Kluczowymi instrumentami ochrony przyrody są bezpośrednio skuteczne zakazy, nakazy i ograniczenia o charakterze powszechnym oraz związane z wprowadzonymi formami ochrony obszarowej, obiektowej i gatunkowej. Istotną rolę odgrywają również zaliczane do instrumentów administracyjnej kontroli wstępnej zezwolenia na ingerencję w środowisko, jak np. zezwolenie na usuwanie drzew lub krzewów. Nie mniej ważną rolę pełnią też instrumenty administracyjnej kontroli bieżącej oraz instrumenty finansowo-prawne, w postaci opłat i administracyjnych kar pieniężnych. Należy również podkreślić, iż niezależnie od regulacji o charakterze administracyjnym prawodawca przewiduje też szereg prawnokarnych instrumentów ochrony przyrody w ramach odpowiedzialności o charakterze penalnym za przestępstwa i za wykroczenia.

#### STRESZCZENIE

W rozdziale przedstawiono wybrane zagadnienia realizacji tzw. idealnej ochrony przyrody. Wskazano na zakazy i ograniczenia związane z korzystaniem ze środowiska, które są podyktowane funkcjonowaniem obszarowych i obiektowych form ochrony przyrody oraz związane są z instytucjami ochrony gatunkowej. W ogólnym zarysie przedstawiono także reglamentację usuwania drzew i krzewów w świetle najnowszych zmian legislacyjnych.

#### ABSTRACT

The chapter presents selected issues of implementation of the so-perfect protection of nature. Indicates the prohibitions and restrictions related to the use of the environment, which are dictated by the functioning of area and object-oriented forms of nature conservation and are related to species protection institutions. The removal of trees and bushes in the light of the latest legislative changes is also outlined.

#### SŁOWA KLUCZOWE

*formy ochrony przyrody, ochrona przyrody, usuwanie drzew*

#### KEY WORDS

*forms of nature conservation, nature conservation, tree removal*

---

# ZAKAZY I NAKAZY DOTYCZĄCE WŁAŚCICIELA GRUNTU JAKO INSTRUMENTY REGLAMENTACJI W PRAWIE WODNYM

*BANS AND REGULATIONS CONCERNING A LAND OWNER  
AS RATIONING INSTRUMENTS IN WATER LAW*

dr hab. Piotr Korzeniowski  
prof. nadzw. UŁ, Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki  
Sędzia WSA w Warszawie

## Wprowadzenie

Rozważania na temat zakazów i nakazów skierowanych do właściciela gruntu w prawie wodnym możemy prowadzić przynajmniej na trzech głównych płaszczyznach. Istnieją podstawy, aby mówić o tych instrumentach w znaczeniu: 1. ukształtowania postępowania właściciela gruntu, 2. modelu prawnego uprawnień i obowiązków właściciela gruntu oraz 3. przesłanek wydania decyzji reglamentującej uprawnienia właściciela gruntu związane z korzystaniem z wód opadowych, roztopowych oraz wód ze źródeł. Analizy przedstawione poniżej będą dotyczyły przesłanek wydania decyzji nakazującej właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. Tego rodzaju instrument reglamentacji reguluje art. 234 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>325</sup>. W piśmiennictwie ugruntowany jest pogląd, że „reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej w imię szeroko pojętego interesu społecznego [...] podstawowymi formami działalności reglamentacyjnej jest system nakazów i zakazów”<sup>326</sup>.

Za punkt wyjścia dalszych rozważań przyjmujemy dwie definicje prawa wodnego zaproponowane w literaturze. Ich treść oddaje najpełniej charakter prawnego obowiązków określonych w analizowanej decyzji. M. Zimmermann definiuje prawo wodne jako „ogół norm prawnych, charakteryzujących się tym, że przedmiotem głównym, który normy te regulują jest po prostu woda: korzystanie

---

325 Dz.U. z 2017 r. poz. 1566.

326 A. Chelmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980, s. 462.

z niej oraz zapobieganie szkodom, które ta część przyrody może spowodować”<sup>327</sup>. Według S.M. Grzybowskiego, „(...) najogólniej można by określić prawo wodne jako zespół norm prawnych, regulujących stosunki społeczne powstające ze względu na zasoby wodne albo inaczej mówiąc, regulujących stosunki społeczne, których przedmiotem są te zasoby”<sup>328</sup>. Autor ten zalicza do prawa wodnego tylko te normy prawne, które regulują stosunki powstające ze względu na wodę związaną w pewien sposób z gruntem.

Konstrukcja normatywna zakazów i nakazów skierowanych do właściciela gruntu w prawie wodnym pochodzącym z różnych okresów ewoluowała, choć zasadnicze założenia tych instrumentów prawnych nie zmieniały się. Z tego powodu celowe jest przedstawienie w ujęciu historycznym różnego ujęcia przedmiotowych zakazów i nakazów, w celu lepszego zrozumienia ich istoty w ustawie z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Porównując treść art. 234 p.w. z odpowiednimi przepisami poprzednio obowiązujących regulacji prawa wodnego można stwierdzić, że dorobek orzecznictwa i poglądy doktryny powstałe na tle poprzednich stanów prawnych zachowały w dużej mierze swoją aktualność. Z tego powodu w opracowaniu powołane zostały orzeczenia sądów i poglądy wyrażone w piśmiennictwie, które są aktualne przy dokonywaniu wykładni art. 234 p.w. Porównanie poglądów wyrażonych w orzecznictwie i piśmiennictwie sprzyja także lepszemu zrozumieniu specyficznych cech regulacji prawnej oraz związków zachodzących między nimi. Tego rodzaju porównanie wchodzi także w skład wnioskowania indukcyjnego oraz wnioskowania przez analogię.

Opracowanie obejmuje rozważania na temat pewnych głównych problemów prawnych dotyczących zakazów i nakazów określonych w art. 234 ust. 1–3 p.w. Jego celem jest także próba syntezy dotychczasowego dorobku nauki oraz orzecznictwa sądowego w zakresie poruszanej problematyki oraz dostarczenie propozycji do dalszych przemyśleń i dyskusji związanych ze stosowaniem art. 234 p.w.

### **Ewolucja treści zakazów i nakazów skierowanych**

#### **do właściciela gruntu w związku z ochroną gruntów sąsiednich**

Uporządkowanie prawa wodnego po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. stało się jednym z najważniejszych zadań kodyfikacyjnych dotyczących prawa wodnego<sup>329</sup>. Ustawa wodna z 19 września 1922 r. (u.w.)<sup>330</sup> zawierała ważne dla ukształtowania się późniejszych regulacji stanu wody na gruncie przepisy dotyczące

327 M. Zimmermann, *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Prawo”, z. IV, 1957, s. 3.

328 S.M. Grzybowski, *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego*, [w:] T. Dybowski, S.M. Grzybowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957, s. 19–20.

329 Zob. szerzej Z. Rolnicki, *Prawo wodne formalne*, Warszawa 1930, s. 19 i nast.

330 Dz.U. R.P. Nr 102 poz. 936, t.j. Dz.U. R.P. z 1928 r. Nr 62 poz. 574.

własności wód, użytkowania wód, utrzymania i regulacji wód i ich brzegów, ochrony przed powodzią i spółek wodnych<sup>331</sup>. Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.w., właściciel nie mógł zmieniać kierunku odpływu zbierającej się na jego gruncie wody opadowej ani odpływu ze źródeł ze szkodą dla gruntu niżej położonego<sup>332</sup>. Według art. 17 ust. 2 u.w., właścicielowi gruntu niżej położonego nie wolno było wstrzymywać naturalnego odpływu ze szkodą dla gruntu wyżej położonego. Zakaz, przewidziany w art. 17 ust. 1 u.w., nie dotyczył jednak zmiany odpływu, spowodowanej zmianą gospodarczego użytkowania gruntu (zmianą kierunku orki, stawianiem budynków i ogrodzeń lub innymi gospodarczymi zarządzeniami – art. 17 ust. 3 u.w.).

Na właścicielu ciążył obowiązek usunięcia przeszkód i zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich na niekorzyść wyżej, względnie niżej leżących gruntów (art. 17 ust. 4 u.w.). Zgodnie z art. 5 ust. 3 u.w., sposób oznaczenia zwyczajnego (średniego) stanu wody określało rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z 25 kwietnia 1923 r. w przedmiocie oznaczenia stanu zwyczajnego (średniego) wody i linii brzegu<sup>333</sup>. Zmiana poziomu wody, która powodowała zmianę stanu wody gruntowej na niekorzyść innych, była wówczas dozwolona, jeżeli została wykonana przez wprowadzenie wody lub obniżenie zwierciadła wody w celu odwodnienia rowami lub drenami gruntów, dla których woda płynąca stanowiła odpływ naturalny (art. 37 ust. 3 u.w.). Jak wynika z art. 47 ust. 2 pkt 4 u.w., w pozwoleniu władzy wodnej można było nałożyć na przedsiębiorcę, obowiązek założenia i utrzymywania urządzeń (obserwacji wodowskazów, stanu wody gruntowej itp.) dla stwierdzenia, czy i w jakich granicach szkody zostały wyrządzone.

Za szkodliwe działanie nie była uważana zmiana stanu wody gruntowej, jeżeli została spowodowana przez wprowadzenie wody lub przez obniżenie zwierciadła wody w celu odwodnienia rowami lub drenami gruntów, dla których woda płynąca stanowi odpływ naturalny (art. 47 ust. 4 u.w.). Za szkodę, wyrządzoną przez zmianę odpływu lub stanu wody, jak również przez utrudnienie utrzymania wody płynącej lub jej brzegów, nie należało się wynagrodzenie, jeżeli poszkodowany mógł był uniknąć szkody przez należyte wykonywanie ciążących na nim obowiązków utrzymania (art. 52 ust. 1 u.w.). Za szkodę nie uznawano zmiany stanu wody gruntowej, gdy regulacja była przeprowadzana w celu uzyskania odpływu dla zwykłego odwodnienia gruntów, dla których naturalnym odpływem była regulowana woda płynąca (art. 103 ust. 3 u.w.). W myśl art. 105 u.w. można

331 M. Zimmermann, *Zagadnienia prawne...* op.cit., s. 11.

332 Zob. też A. Neuman, *Materiałne i formalne prawo wodne*, Stanisławów 1930, s. 5.

333 Dz.U. z 1923 r. Nr 80 poz. 632 ze zm.

było żądać odszkodowania tylko wtedy, gdy szkoda była znaczna i spowodowana była szkodliwą zmianą odpływu lub stanu wody gruntowej, z powodu utrudnienia utrzymywania wody płynącej lub jej brzegów, oraz z powodu czasowego naruszenia praw użytkowania wody.

W jednym z wyroków SN dotyczącym art. 17 u.w. określono w sposób bardzo syntetyczny zakres obowiązku właściciela gruntu położonego wyżej względem gruntu położonego niżej. Według SN „(...) obowiązek gruntów niższych względem gruntów wyższych przyjmowania spływających z nich wód może dotyczyć tych tylko wód, które spływają naturalnie bez przyłożenia się ręki ludzkiej. Zasada ta wynikała również z art. 17 ustawy wodnej z dn. 19 września 1922 r. w brzmieniu rozp. z dn. 13 kwietnia 1928 r. (Dz.U. nr 62 poz. 574).”<sup>334</sup> Zdaniem SN, prawo żądania właściciela gruntu wyższego, by właściciel gruntu niżej położonego przyjmował ściek wód naturalnych, jakie z gruntu wyższego spływają, było zaliczane do prawa sąsiedztwa<sup>335</sup>.

W art. 38 ustawy z 30 maja 1962 r. Prawo wodne<sup>336</sup>, wyrażono normę, według której właściciel gruntu nie mógł zmieniać istniejącego stanu wody na gruncie, jeżeli zmiana ta byłaby przyczyną szkodliwego naruszenia stosunków wodnych na gruntach sąsiednich, a w szczególności wstrzymywać naturalnego odpływu lub zmieniać kierunku odpływu wód, spuszczać wód na grunty sąsiednie oraz trwale obniżać poziomu zwierciadła powierzchniowych wód stojących i wód w studniach i rowach. Zgodnie z art. 40 ustawy z 30 maja 1962 r. Prawo wodne, powiatowy organ administracji wodnej mógł na wniosek osoby poszkodowanej nakazać właścicielowi gruntu wykonanie urządzeń zapobiegających szkodzie albo przywrócenie stanu pierwotnego, jeżeli wskutek niedopełnienia obowiązków określonych w art. 38 i 39 nastąpiło szkodliwe naruszenie stosunków wodnych na gruntach sąsiednich.

Według art. 50 ust. 1 ustawy z 24 października 1974 r. Prawo wodne<sup>337</sup>, właściciel nie mógł zmieniać stanu wody na gruncie, istniejącego co najmniej od pięciu lat, jeżeli taka zmiana mogłaby szkodliwie oddziaływać na nieruchomości sąsiednie. Jeżeli zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływały na nieruchomości sąsiednie albo na gospodarkę wodną, wójt, burmistrz (prezydent miasta) nakazywał właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, a gdy to było gospodarczo nieuzasadnione – nakładał obowiązek zapłaty odszkodowania (art. 50 ust. 2).

Na podstawie analizy treści art. 50 w literaturze wyrażono pogląd, według którego zakaz ten obejmował bezpośrednie działanie właściciela zmierzające

334 Zob. wyrok SN z 27 kwietnia 1938 r., sygn. akt I C 973/37, LEX nr 349265.

335 Zob. wyrok SN z 19 lutego 1930 r., sygn. akt III Rw 2019/29, LEX nr 1670366.

336 Dz.U. z 1962 r. Nr 34 poz. 158 ze zm.

337 Dz.U. z 1974 r. Nr 38 poz. 230 ze zm.

do poprawy stosunków wodnych na swym gruncie (np. przekopanie rowu dla ułatwienia spływu wody na nieruchomości niżej położoną lub posypanie ziemi dla ochrony przed napływem nadmiaru z nieruchomości wyżej położonej itp.) albo działanie pośrednie, którego celem nie jest poprawa stosunków wodnych, lecz gospodarcze wykorzystanie swojej nieruchomości (np. wzniesienie budynku na naturalnym spływie wód, wykonanie ogrodzenia wstrzymującego ten spływ itp.). W każdym wypadku zakaz ten był uzależniony od tego, czy omawiana zmiana może szkodliwie oddziaływać na nieruchomości sąsiednie<sup>338</sup>. Według NSA, z brzmienia przepisu art. 50 ustawy z 24 października 1974 r. Prawo wodne, wynikało, że przesłankami warunkującymi wydanie jednego z nakazów przewidzianych w jego ust. 2 były: zmiana utrwalonego (istniejącego od co najmniej pięciu lat) stanu wody na gruncie, dokonana przez jego właściciela (z mocy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy także posiadacza) oraz szkodliwe oddziaływanie takiej zmiany na nieruchomości sąsiednie lub gospodarkę wodną<sup>339</sup>.

W sytuacji, w której zmiany stanu wody na gruncie dokonała inna osoba niż właściciel gruntu, to w orzecznictwie NSA przyjmowano, że brak było podstaw do nałożenia na tę osobę obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego w oparciu o przepisy ustawy z 24 października 1974 r. – Prawo wodne. W takim przypadku naprawienia szkody można było dochodzić przed sądem powszechnym<sup>340</sup>.

W ustawie z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>341</sup>, zagadnienie to regulował art. 29. Norma wyrażona w art. 29 p.w. konkretyzowała adresata (właściciel gruntu) i określała okoliczności jej zastosowania (zmiana stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na gruncie wody opadowej, zmiana kierunku odpływu ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich oraz odprowadzanie wód oraz ścieków na grunty sąsiednie). Art. 29 p.w. określał nakazane zachowanie właściciela gruntu. Zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływały na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta mógł, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. Zdaniem NSA, wydanie decyzji na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy, poprzedzało ustalenie: po pierwsze, czy właściciel gruntu dokonał zmiany stanu wody na gruncie i po drugie oraz czy zmiany te szkodliwie wpływały na grunty sąsiednie.

338 Zob. S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze według stanu prawnego na dzień 1 maja 1981*, Warszawa 1981, s. 98–99.

339 Wyrok NSA (do 31.12.2003) w Rzeszowie z 27 października 2003 r., sygn. SA/Rz 898/01, LEX nr 1694559.

340 Wyrok NSA (do 31.12.2003) w Warszawie z 13 grudnia 1990 r., sygn. akt IV SA 915/90, LEX nr 1687956.

341 T.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.



Zastosowanie powyższej regulacji było uzależnione od wystąpienia skutku w postaci szkody (szkodliwego wpływu dokonanych zmian na grunty sąsiednie)<sup>342</sup>.

### **Zakazy skierowane do właściciela gruntu**

Zgodnie z art. 234 ust. 1 p.w., właściciel gruntu, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, nie może: 1) zmieniać kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na jego gruncie wód opadowych lub roztopowych ani kierunku odpływu wód ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich; 2) odprowadzać wód oraz wprowadzać ścieków na grunty sąsiednie. Art. 234 ust. 1 przewiduje dwa zakazy. Pierwszy zakaz określony w art. 234 ust. 1 pkt 1 p.w. ma charakter względny i jest uzależniony od wystąpienia szkody dla gruntów sąsiednich. Drugi zakaz określony w art. 234 ust. 1 pkt 2 ma charakter bezwzględny i nie jest uzależniony od wystąpienia szkody dla gruntów sąsiednich.

Pierwszy zakaz nie pozwala właścicielowi gruntu na dokonywanie zmian kierunku i natężenia odpływu znajdującego się na jego gruncie wód opadowych lub roztopowych ani kierunku odpływu wód ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Ustawa p.w. nie zawiera definicji ustawowej pojęć: „wody opadowe” oraz „wody roztopowe”. W piśmiennictwie przyjmuje się, że wody opadowe to wody opadające w postaci deszczu na powierzchnię ziemi<sup>343</sup>. Wody roztopowe powstają wyniku tajania śniegu i lodu<sup>344</sup>. Tylko opad stanowi genezę wszystkich wód krążących w cyklu hydrologicznym<sup>345</sup>. Cechą charakterystyczną wody opadowej jest losowość, czyli niemożność przewidzenia jej wielkości, miejsca i czasu występowania<sup>346</sup>.

Prawo wodne z 20 lipca 2017 r. wyłączyło z kategorii ścieków wody opadowe i roztopowe. Ustawa ta nie definiuje także pojęcia „odpływ”. Przez odpływ wody rozumie się ilość (objętość) wody jak odpłynęła w badanym okresie z danego obszaru<sup>347</sup>. Odpływ wody jest elementem bilansu wodnego. Warunki odpływu wód uzależnione są m.in. od rzeźby terenu oraz warunków glebowych. Według A.S. Kleczkowskiego „Odpływ całkowity dzieli się na stały i wezbraniowy lub powierzchniowy i podziemny. Odpływ stały jest związany z odpływem podziemnym, czyli jest to ta część wody, która przesiąkła do gruntu, i której przepływ stał się przez to powolniejszy (retencja gruntowa). Podstawą zaopatrzenia może

342 Wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., sygn. II OSK 2740/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

343 J. Dojlido, T. Słomczyński, R. Świetlik i in., *Leksykon zanieczyszczenie i ochrona wód*, Warszawa 2006, s. 164.

344 Zob. G. Kaczor, *Wpływ wiosennych roztopów śniegu na dopływ wód przypadkowych do oczyszczalni ścieków bytowych*, „Acta Scientiarum Polonorum Formatio Circumietus” 2011, z. 10, t. 2, s. 28.

345 J. Lambor, *Podstawy i zasady gospodarki wodnej*, Warszawa 1965, s. 63.

346 A. Ciepielowski, *Podstawy gospodarowania wodą*, Warszawa 1999, s. 61.

347 *Definicje pojęć z zakresu ochrony środowiska*, Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Statystyki Departament Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, Warszawa 1993, s. 4.

być tylko odpływ stały.<sup>348</sup> Zgodnie z art. 234 ust. 1 pkt 1 p.w., właściciel gruntu nie może zmieniać kierunku odpływu wód ze źródeł. Ustawa p.w. nie zawiera także definicji ustawowej pojęcia „odpływ wód ze źródeł”. Źródłem wody jest samoczynny wypływ wody podziemnej na powierzchnię terenu<sup>349</sup>. Oznacza to, że właściciel gruntu nie może zmieniać samoczynnego wypływu wody podziemnej na powierzchnię terenu. Dokonując wykładni art. 234 ust. 1 pkt 1 p.w., należy pamiętać, że czynnikiem decydującym o formie źródeł jest w głównej mierze antropopresja. W jej wyniku mogą zachodzić poważne zmiany w ukształtowaniu misy źródłiskowej i jej otoczenia, a w konsekwencji także w zbiorowiskach roślinnych, które są podstawowym wyróżnikiem wypływów. Silna antropopresja, szczególnie w sąsiedztwie zabudowy, prowadzi do przekształcenia źródeł i ich najbliższego otoczenia, niekiedy przyczyniając się do dewastacji lub zaniku odpływu<sup>350</sup>.

Art. 234 ust. 1 pkt 2 p.w. zakazuje właścicielowi gruntu odprowadzania wód oraz wprowadzania ścieków na grunty sąsiednie. Definicja ustawowa ścieków znajduje się w art. 16 pkt 61 p.w. Przez ścieki rozumie się wprowadzane do wód lub do ziemi: a) wody zużyte 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 przepisach działu III rozdziału 4 oraz w przepisach ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2017 r. poz. 668 i 1566), c) 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, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, wykorzystane solanki, wody lecznicze i termalne, d) wody pochodzące z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni, 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 zawartych w pobranej wodzie, z wyłączeniem niezanieczyszczonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych, f) wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb w obiektach przepływowych, charakteryzujących się poborem zwrotnym, o ile ilość i rodzaj substancji zawartych w tych wodach przekracza wartości ustalone w warunkach wprowadzania ścieków do wód określonych w pozwoleniu wodnoprawnym, g) wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb albo innych organizmów wodnych w stawach o wo-

348 A.S. Kleczkowski, *Problematyka ochrony wód podziemnych przeciw zubożeniu zasobów i degradacji jakości*, [w:] *Ochrona wód podziemnych*, red. A.S. Kleczkowski, Warszawa 1984, s. 23.

349 J. Dojlido, T. Słomczyński, R. Świetlik, B. Taboryska, *Leksykon...*, *op.cit.*, s. 170.

350 P. Kowalski, M. Zieliński, *Krajobrazowe wskaźniki występowania źródeł*, „Przestrzeń i Forma” 2013, nr 20, s. 371.

dzie stojącej, 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.

Norma prawna wynikająca z art. 234 ust. 1 i 2 p.w. wyznacza właścicielowi gruntu wzór typowego i akceptowanego przez ustawodawcę zachowania się. Opiera się ona na generalnym założeniu, mówiącym o zakazie wyrządzania szkód własnym działaniem na gruntach sąsiednich (art. 234 ust. 1 pkt 1 p.w.). Treść art. 234 ust. 1 i 2 p.w. stanowi wyraz określonej koncepcji postępowania, zgodnie z akceptowanymi przez prawo wartościami wyrażonymi m.in. w: zasadzie zrównoważonego (art. 1 p.w.), zasadzie racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości (art. 9 ust. 1 p.w.) oraz w zasadzie prewencji (art. 6 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – p.o.ś.)<sup>351</sup>. Pozycję prawną właściciela gruntu określają uprawnienia i obowiązki. Norma wyrażona w art. 234 ust. 1 p.w. określa zakres ograniczeń uprawnień właściciela gruntu, korzystającego z wody stanowiącej jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie. Zwykle norma prawna może ustanawiać dla danego podmiotu obowiązek zwłaszcza wtedy, kiedy przewiduje dla niego jeden tylko sposób zachowania w danych okolicznościach. Ustawodawca w art. 234 ust. 1 p.w. stworzył model prawny korzystania z wody przez właściciela gruntu, które zostało ukształtowane w ten sposób, że przysługuje właścicielowi gruntu z mocy samego prawa, a organy administracji podejmują ingerencję w sferę uprawnień i obowiązków właściciela gruntu jedynie w razie przekroczenia granic dozwolonego korzystania. Zakazy określone w art. 234 ust. 1 pkt 1 uzależnione są od wystąpienia szkody w gruntach sąsiednich. S. Surowiec na gruncie ustawy z 24 października 1974 r. wyraził pogląd, który należy podzielić przy dokonywaniu wykładni art. 234 ust. 1 pkt 1 p.w., że „(...) zakaz zmiany takiego stanu wody na gruncie, który by oddziaływał szkodliwie na nieruchomości sąsiednie, należy rozumieć w ten sposób, że chodzi tu głównie o zmiany pozostające w związku ze zwykłym korzystaniem z wody, czyli będące wynikiem takiego korzystania”<sup>352</sup>.

Obowiązki prawne właściciela gruntu sprowadzają się do tego, że art. 234 ust. 1 i 2 p.w. wyznacza zakazy i nakazy określonego zachowania się (działania lub zaniechania). Niezastosowanie się do zakazów i nakazów wytwarza stan niewypełnienia obowiązków uregulowanych w art. 234 ust. 1 i 2 p.w. art. 234 ust. 2 p.w. wprost stanowi, że na właścicielu gruntu ciąży obowiązek usunięcia przeszkód

351 T.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.

352 S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne...*, op.cit., s. 97.

oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie na skutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich.

Zachowanie właściciela gruntu uregulowane w art. 234 p.w. może być zatem zakazane (art. 234 ust. 1 p.w.) lub nakazane (art. 234 ust. 2 p.w.) Oznacza to, że w odniesieniu do właściciela gruntu może wystąpić obowiązek pozytywny lub negatywny. Zakazy i nakazy uregulowane w art. 234 ust. 1 i 2 p.w. należą do instrumentów władczego działania organów administracji samorządowej. Obowiązują one bezpośrednio z mocy prawa. Dokonując wykładni art. 234 p.w., należy także pamiętać, że właściciela gruntu obciążają także inne obowiązki prawne będące konsekwencją tego, że woda jest zasobem środowiska, który podlega ochronie i reglamentacji administracyjnoprawnej. Zakazy i nakazy określone w art. 234 ust. 1 p.w. są wyrazem obowiązku prawnego właściciela gruntu określonego w art. 234 ust. 2 p.w. Według Z. Ziemińskiego możemy spotkać się z sytuacją, w której „czyn może polegać na jakimś działaniu lub zaniechaniu, a w przypadku, gdy norma nie określa czynu formalnie, lecz wskazuje, jaki stan rzeczy ma być przez adresata normy zrealizowany, czyn może składać się ze złożonego zespołu działań i zaniechań”<sup>353</sup>.

Wykonywanie obowiązków przez właściciela gruntu poza kierowaniem się zakazem wyrządzenia szkody dla gruntów sąsiednich, musi być zgodne z przepisami prawa ochrony środowiska i nie może stwarzać zagrożeń dla innych zasobów środowiska poza wodami, zgodnie z treścią zasady kompleksowości ochrony (art. 5 p.o.ś.). Nie można bowiem, dokonując wykładni art. 234 ust. 1 i 2 p.w. p.w., tracić z pola widzenia tego, że nigdzie tak zdecydowanie jak w hydrologii i gospodarce wodnej zjawiska oddziałują na siebie, tworząc jeden zespół, w którym są wzajemnie od siebie uwarunkowane. Każda zmiana jednego elementu stanu wody, pociąga za sobą dalsze przemiany w całym zespole zjawisk, które wobec tego muszą być z natury rzeczy traktowane łącznie. Każda ingerencja człowieka w hydrosferę pociąga łańcuch przemian, których bieg należy przewidzieć zgodnie z zasadą prewencji i zagadnienie opracować w całym kompleksie zjawisk<sup>354</sup>.

Przesłanka w postaci szkody dla gruntów sąsiednich występuje w art. 234 ust. 1 pkt 1 oraz w ust. 2 tego przepisu. Właściciel gruntu poza zakazami i nakazami wyrażonymi w art. 234 ust. 1 i 2 p.w. jest obciążony innymi obowiązkami prawnymi na rzecz właścicieli gruntów sąsiednich wynikającymi z prawa sąsiedzkiego. Należy do nich obowiązek powstrzymania się od pewnych czynności faktycznych, dozwolonych z tytułu prawa własności, które mogą wywołać skutek w postaci szkody dla gruntów sąsiednich. W orzecznictwie NSA wyra-

353 Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 99.

354 J. Lambor, *Podstawy i zasady gospodarki wodnej*, Warszawa 1965, s. 35.

zono pogląd, według którego, każdy grunt, na który oddziałuje lub może oddziaływać określona inwestycja wodna – jest gruntem „sąsiednim (...)”. Zasięg takiego sąsiedztwa jest zatem ściśle związany z rodzajem inwestycji i sposobem jej oddziaływania<sup>355</sup>. Według S. Rudnickiego, pojęcie nieruchomości sąsiedniej należy rozumieć szeroko, jako obejmujące nie tylko nieruchomości gruntowe, ale i budynki trwale z gruntem związane i lokale stanowiące odrębną własność oraz niestanowiące odrębnej własności. Odległość między nieruchomością wyjściową a dotkniętą skutkami immisji nie ma istotnego znaczenia, jeżeli tylko istnieje związek zakłóceń emitowanych na nieruchomości A z ich skutkiem na nieruchomości Z<sup>356</sup>.

Omawiane ograniczenia obowiązują na rzecz każdorazowego właściciela gruntu sąsiedniego z mocy samej ustawy p.w., bez potrzeby ich ustanawiania<sup>357</sup>. Dotyczą one sytuacji określonych w art. 234 ust. 1 i 2 p.w. W.J. Katner zwraca uwagę, że wzajemnych stosunków wynikających z sąsiedztwa oddziałujących na siebie nieruchomości dotyczy wiele przepisów obowiązującego prawa. Zawierają one normy o różnym charakterze, należące do prawa rzeczowego, obligacyjnego albo też są to przepisy administracyjnoprawne<sup>358</sup>. Przykładem tych ostatnich może być właśnie art. 234 p.w.

Szczególne znaczenie na podstawie art. 234 ust. 2 p.w., mają nakazane przez ustawodawcę działania praktyczne o charakterze prewencyjnym (tworzące treść obowiązku prawnego uregulowanego w tym przepisie). Powinny one być podejmowane przez właściciela gruntu w postaci usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie na skutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Jest to typowe działanie prewencyjne. A. Podgórecki w swojej charakterystyce nauk praktycznych wyróżnia postępowanie profilaktyczne, przez które rozumie działanie dążące do zapobieżenia negatywnym stanom rzeczy, które mogą dopiero zaistnieć<sup>359</sup>. Jego zdaniem „Postępowanie profilaktyczne może mieć miejsce wtedy, gdy z pozoru nie ma negatywnej oceny ogólnej jako konkluzji diagnozy wstępnej, ponieważ nie ma oceny negatywnej tego, co istnieje obecnie”<sup>360</sup>. Może ono występować w dwóch wypadkach, wtedy gdy: 1) negatywne stany rzeczy istnieją w stanie załączkowym oraz 2) negatywne stany rzeczy aktualnie nie istnieją, jednakże zachodzi możliwość powstania negatywnych stanów rzeczy. Wszystkie postępowania zapobiegawcze, które polegają na tym, aby zawczasu zapobiec znanym i ocenionym

355 Wyrok NSA (do 31.12.2003) w Warszawie z 22 października 1998 r., sygn. akt IV SA 491/98, LEX nr 43746.

356 S. Rudnicki, *Sąsiedztwo nieruchomości*, Zakamycze 1998, s. 23.

357 W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki, *Prawo wodne...*, op.cit., s. 56.

358 W.J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 51.

359 A. Podgórecki, *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa 1962, s. 102.

360 *Ibidem*.

jako niepożądane skutkom, należy traktować jako jedną z wersji postępowania profilaktycznego<sup>361</sup>. Autor ten uważa, że postępowanie profilaktyczne potrzebuje wiedzy dotyczącej tego, jak to, co jest w danej chwili, rozwijać się będzie w przyszłości<sup>362</sup>. Postępowanie profilaktyczne, w ocenie A. Podgóreckiego, domaga się znajomości praw rozwoju, umiejętności przewidywania tego, co nastąpi, znajomość bowiem kierunków rozwoju tego, co aktualnie istnieje, pozwala stwierdzić, czy istniejący i pozytywnie oceniany stan rzeczy może przekształcić się w nowy, negatywnie oceniany<sup>363</sup>. Zasada prewencji na gruncie art. 234 ust. 1 i 2 p.w. wymaga od właściciela gruntu nie tylko wiedzy statycznej dotyczącej tego, co jest, ale również wiedzy niejako dynamicznej, dotyczącej tego, co nastąpi w wyniku naruszenia zakazów i nakazów określonych w art. 234 ust. 1 i 2 p.w. Zdaniem autorów J. Bocia i E. Samborskiej-Boć, „zasada prewencji w rozwoju ludzkiej cywilizacji leży od dawna u podstaw wielu zachowań, których pierwiastki rozważności, racjonalności, przewidywania i zapobiegania łączą się w treść reguły ogólnej, szanowanej, rozumianej czy przestrzeganej. W ten sposób mimo nieużywania pojęcia prewencji wielokrotnie stanowiła podstawę także różnych instytucji i rozstrzygnięć prawnych”<sup>364</sup>. Treść art. 234 ust. 1 i 2 p.w. nawiązuje także do konstrukcji prewencyjnej ochrony praw rzeczowych w prawie cywilnym. Według R. Mikosza ochrona wynikająca z przepisów prawa wodnego, w tym również prewencyjna, została odniesiona nie tylko do dóbr materialnych wyraźnie uznanych za rzeczy, lecz także do tych stanów materii, których charakter prawny jest nader często przedmiotem daleko posuniętych kontrowersji<sup>365</sup>.

Warto przypomnieć poglądy wyrażone w piśmiennictwie na gruncie art. 29 ustawy Prawo wodne z 18 lipca 2001 r., które w dużej mierze zachowały nadal swą aktualność przy dokonywaniu wykładni art. 234 ust. 1 i 2 p.w. W ocenie W. Radeckiego art. 29 ust. 2 p.w. ustanawia szczególny obowiązek właściciela w sytuacji, kiedy następuje zagrożenie interesów sąsiadów wskutek przypadku lub działania osób trzecich wpływających na odpływ wody<sup>366</sup>. B. Rakoczy wskazuje, że postępowanie, o którym mowa w art. 29 ust. 2 p.w., może być tylko wszczęte w sytuacji, gdy doszło do zmiany stanu wód i zmiana ta wywołała szkodę na gruntach sąsiednich. Postępowanie to nie dotyczy zatem zmiany kierunku odpływu ze źródła ani też odprowadzania wód oraz ścieków na grunty sąsiednie.

---

<sup>361</sup> *Ibidem*.

<sup>362</sup> *Ibidem*, s. 104.

<sup>363</sup> *Ibidem*.

<sup>364</sup> J. Boć, E. Samborska-Boć, *Zasady ogólne w ustawie z 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 147.

<sup>365</sup> R. Mikosz, *Prewencyjna ochrona praw rzeczowych*, Katowice 1991, s. 101.

<sup>366</sup> W. Radecki, *Komentarz do art. 29 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Wrocław 2002, s. 92.



Przedmiotem tego postępowania nie może być też obowiązek, o którym mowa w ust. 2<sup>367</sup>.

Na podstawie art. 234 ust. 2 p.w. właściciel gruntu jest zobowiązany do podjęcia ściśle określonych działań, które sprowadzają się do usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie na skutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Chodzi tu w szczególności o zapewnienie przez właściciela gruntu odpływu powierzchniowego wody pochodzącej z opadów atmosferycznych, która nie mogąc wsiąknąć w grunt (np. wskutek jego nasycenia wodą podczas opadu), spływa po jego powierzchni bezpośrednio na grunt sąsiedni. Nakaz usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody jest konsekwencją zakazu wstrzymywania naturalnego odpływu wody ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Przez naturalny odpływ wody rozumie się spływanie wody jedynie dzięki konfiguracji terenu, a więc bez jakiegokolwiek działania ludzkiego, polegającego w szczególności na istniejących (wytworzonych spływającymi w sposób naturalny wodami) lub wykonywaniu nowych zagłębień na gruntach, na wznoszeniu groblek, nasypów albo wykonywaniu innych podobnych czynności<sup>368</sup>.

Może pojawić się wątpliwość, czy przeszkody oraz zmiany w odpływie wody, powstałe na gruncie wskutek przypadku mogą być konsekwencją działania sił przyrody. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Pogląd ten akceptuje także NSA, według którego potencjalne ryzyko zalania gruntów sąsiednich, uzależnione od zdarzeń nadzwyczajnych, ale będące także wynikiem zmian stosunków wodnych na gruncie sąsiednim, może być uznane za szkodę<sup>369</sup>. Przeszkodą w odpływie wody, o której mowa w art. 234 ust. 2 p.w. może być np. umieszczenie na gruncie przez osoby trzecie przedmiotów lub obiektów, które powodują zmiany w odpływie wody. Zmiana w odpływie wody może polegać na takiej ingerencji osób trzecich, która sprowadza się do innego niż naturalny ukształtowania kierunku odpływu wody. Przeszkody oraz zmiany w odpływie wody muszą powstać w wyniku działania osób trzecich w stosunku do właściciela gruntu. Ustalenie przedmiotu obowiązków właściciela gruntu wymaga wyjaśnienia znaczenia dwóch pojęć występujących w treści art. 234 p.w. Pierwsze to pojęcie „grunt”. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „grunt” oznacza samoistną część powierzchni ziemi w znaczeniu trójwymiarowym<sup>370</sup>. Wyodrębnia się dwa kryteria, które określają pojęcie gruntu: 1) kryterium fizyczne, według

367 B. Rakoczy, *Komentarz do art. 29*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, LEX, 2013.

368 Por. W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki, *Prawo wodne...*, *op.cit.*, s. 55.

369 Por. wyrok NSA z 12 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1026/07, LEX nr 516773.

370 J.S. Piątkowski, *Zakres i wykonywanie własności nieruchomości* [w:] *System prawa cywilnego, t. 11, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław 1977, s. 108–109.



którego część powierzchni ziemi może stanowić tylko wtedy grunt, gdy ma ustalone granice, 2) kryterium prawne, zgodnie z którym część powierzchni ziemi o ustalonych granicach może należeć do tego samego podmiotu lub podmiotów<sup>371</sup>. W doktrynie zwraca się także uwagę na trudności związane z definicją gruntu w znaczeniu prawnym<sup>372</sup>.

Pojęcie gruntu może być określane: 1) w znaczeniu ekonomicznym (gospodarczym) oraz prawnym. W znaczeniu ekonomicznym grunty traktowane są jako podstawa przestrzenna (gleba) organizowania działalności gospodarczej, inwestycyjnej i rolniczej. Gleba jest powierzchniową warstwą litosfery, jest tworem przyrody stanowiącym powierzchniową warstwę lądów globu ziemskiego, zdolnym do zaspokajania zapotrzebowania roślin na składniki pokarmowe i wodę oraz zaopatrywania korzeni roślin w niezbędną ilość powietrza (tlenu) i ciepła, umożliwiającą ich normalny rozwój<sup>373</sup>.

Wykładnia art. 234 ust. 1 i 2 p.w. powinna uwzględniać w szczególności to, że przekształcenia hydrologiczne pozostawiają trwały ślad w morfologii profilu glebowego, co znacznie ułatwia ocenę szkód wyrządzonych glebom przez ten typ przekształceń<sup>374</sup>. Zjawiska hydrologiczne, wyrażają się przez stany wody albo przez przepływy, które są badane za pomocą pomiarów lub obliczeń hydrometrycznych<sup>375</sup>.

W znaczeniu prawnym grunty są określone jako części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (art. 46 § 1 k.c.). Wyodrębnienie gruntu w nieruchomości jako przedmiot prawa, wymaga określenia jego powierzchni granicami zewnętrznymi (wyodrębnienie fizyczne) i określenia przedmiotu własności (wyodrębnienie prawne). Według J.J. Skoczylasa przestrzeń znajdujące się poniżej dolnej granicy nieruchomości oraz powyżej jej górnej granicy mogą być traktowane jako podobne do nieruchomości gruntowej. Przestrzeń ta obejmuje grunt wraz z glebą, wody podziemne i naziemne<sup>376</sup>. Dokonując zatem wykładni pojęcia „grunt” w art. 234 ust. 1 i 2 p.w., należy pamiętać o dwóch wyżej wymienionych kryteriach określających to pojęcie. Treść art. 234 ust. 2 p.w. należy do prawa sąsiedzkiego, w ramach którego można wyróżnić cztery typy norm: a) nakazy czynienia (*facere*), b) nakazy zaniechania (*non facere*), c) nakazy znoszenia (*pati*), d) przepisy o sąsiedzkiej utracie własności<sup>377</sup>. W literaturze przedmiotu

371 E. Drozd, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa–Kraków 1974, s. 40.

372 B. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 44.

373 S. Zawadzki, *Powstawanie gleb*, [w:] *Gleboznawstwo*, red. B. Dobrzański, S. Zawadzki, Warszawa 1981, s. 15.

374 Z. Strzyszczyński, *Bezpośrednie i pośrednie oddziaływanie na glebę górnictwa, energetyki, przemysłu i transportu*, [w:] *Zasoby glebowe i roślinne. Użytkowanie, zagrożenie, ochrona*, red. R. Olaczek, Warszawa 1988, s. 350.

375 M. Pardé, *Rzeki*, Warszawa 1957, s. 65.

376 J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 109.

377 W.J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości...*, op.cit., s. 57–58.

zwraca się uwagę, że w sprawach o pośrednie naruszenie własności występują obie postacie szkody: majątkowa i niemajątkowa, chociaż ze względu na czynniki oddziałujące na nieruchomości sąsiednie dominują szkody majątkowe. Mogą one dotyczyć substancji nieruchomości (mienia) oraz osób na nich przebywających. Większość szkód dotyczy samych nieruchomości, poddanych immisjom. Szkoda jest faktem, skutkiem określonego zdarzenia<sup>378</sup>.

Istotne znaczenie dla ustalenia zakresu obowiązków prawnych właściciela gruntu (art. 234 ust. 1 i 2 p.w.) i konsekwencji ich naruszenia, ma przestrzeganie przez właściciela gruntu zakazu zmiany kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na jego gruncie wód opadowych lub roztopowych oraz odpływu wód ze źródeł.

### **Nakaz przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom**

W art. 234 ust. 3 p.w. ustawodawca uzależnił nałożenie na właściciela gruntu nakazu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom od spowodowania przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływającego na grunty sąsiednie. Ważnym pojęciem dla dokonania wykładni art. 234 ust. 3 p.w. jest zatem „stan wody”. W celu wyjaśnienia jego treści należy zacząć od ogólnego znaczenia terminu „stan rzeczy”. W prakseologii stan rzeczy oznacza trwanie w czasie rzeczy pod jakimś względem takiej samej. Stan rzeczy jest zatem zrelatywizowany do jakiejś cechy, która występuje przez cały czas trwania owego stanu<sup>379</sup>.

Stan wody to określony ilościowymi i jakościowymi wskaźnikami stan rzeczy, w jakiej woda na gruncie znajduje się w danym czasie. Woda na gruncie, jako system funkcjonalny oraz podlegający różnym oddziaływaniom zewnętrznym, może ulegać różnym zmianom. Obserwacja stanu wody na gruncie może być praktycznie użyteczna, np. jako punkt wyjścia przy ustalaniu stanu faktycznego decyzji nakazującej właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom (art. 29 ust. 3 p.w.). Przez stan wody na gruncie można rozumieć ilościowy poziom wód, charakteryzowany przez odpowiednie wskaźniki. W literaturze przedmiotu stan wody rozumie się jako poziom zwierciadła wody w stosunku do przyjętego określonego poziomu odniesienia. Wyróżnia się stany ekstremalne: wysoka wielka woda, najwyższy obserwowany stan, najniższa niska woda, najniższy obserwowany stan. Stanami charakterystycznymi są także: wysoka woda – najwyższy stan roczny, średnia

<sup>378</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>379</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 230.

woda – średni stan roczny, niska woda – najniższy stan roczny<sup>380</sup>. Oprócz zmian w charakterze i ukształtowaniu stanu wód na gruncie zachodzących pod wpływem sił przyrody, a więc zmian naturalnych stanu wody na danym gruncie, występują również zmiany wynikające na skutek działalności człowieka<sup>381</sup>.

Stan wody na gruncie zależy także od ogólnego bilansu zasobów wodnych. Okresowa odnawialność tych zasobów, wynika z zasilania ich opadami atmosferycznymi<sup>382</sup>. Zasoby wodne obejmują: wody opadowe, powierzchniowe, glebowe i podziemne nie tylko w miejscu ich występowania w (powietrzu, rzekach, kanałach, rowach, jeziorach, sztucznych zbiornikach wodnych, bagnach, pokrywie śnieżnej, glebie, podziemnych warstwach wodonośnych itp.), lecz także po wyprowadzeniu w sposób sztuczny poza te miejsca (np. w budynkach mieszkalnych, zakładach przemysłowych)<sup>383</sup>. Z powyższego wynika, że treść pojęcia „stan wody na gruncie” ma konkretną treść merytoryczną, którą należy zastosować, dokonując wykładni art. 234 ust. 3 p.w. W przepisach p.w. nie ma definicji legalnej pojęcia „stan wody”. W ustawie występuje natomiast pojęcie „stan wód powierzchniowych”, które nie posiada definicji legalnej. Poprzednio obowiązująca ustawa Prawo wodne z 18 lipca 2001 r. zawierała definicję ustawową pojęcia „stan wód powierzchniowych” (art. 9 ust. 1 pkt 13n), który oznaczał ogólny stan jednolitych części wód powierzchniowych, który określa się w przypadku a) silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych lub sztucznych jednolitych części wód powierzchniowych – na podstawie potencjału ekologicznego oraz stanu chemicznego, b) jednolitych części wód powierzchniowych innych niż wymienione w lit. a – na podstawie stanu ekologicznego oraz stanu chemicznego – przy czym o ogólnym stanie decyduje gorszy wynik.

W orzecznictwie, które zachowało swą aktualność przyjęto, że stan wody na gruncie, to stan rozumiany jako pewien stan faktyczny – zarówno naturalny, jak i czasami powstały w wyniku legalnego zagospodarowania terenu. Spowodowanie przez właściciela zmiany stanu wody na gruncie to takie działanie, które ingeruje w naturalny stan wody na danym terenie związany z jego ukształtowaniem, warunkami przyrodniczymi czy hydrologicznymi<sup>384</sup>.

Istotne znaczenie dla ustalenia zakresu obowiązków prawnych właściciela gruntu i konsekwencji ich naruszenia, ma ochrona stanu wody na gruncie. W orzecznictwie sądów administracyjnych zachowującym swą aktualność w odniesieniu do art. 234 ust. 3 p.w. można wyodrębnić dwie grupy poglądów.

380 Por. J. Dojlido, T. Słomczyński, R. Świetlik i in., *Leksykon zanieczyszczenie...*, op.cit., s. 138.

381 Por. J. Goliszewski, *Ochrona wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniem*, Warszawa 1958, s. 16.

382 *Definicje pojęć z zakresu ochrony środowiska*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1993, s. 2.

383 A. Ciepeliowski, *Podstawy gospodarowania wodą*, Warszawa 1999, s. 11.

384 Wyrok WSA w Rzeszowie z 12 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Rz 1396/13, LEX nr 1447500.

Pierwszy dominujący pogląd, z którym należy się w pełni zgodzić, opiera się na założeniu, według którego stan wody na gruncie, który powstał w wyniku legalnego zurbanizowania terenu (legalnej wzniesionej zabudowy), podlega ochronie. W ramach tej grupy poglądów NSA stwierdził, że „Przez stan wody na gruncie, o jakim mowa w art. 29 ust. 1 p.w., należy rozumieć zarówno naturalny stan wody na gruncie, jak i stan wody na gruncie, który powstał w wyniku legalnego zagospodarowania terenu – np. w wyniku budowy określonych obiektów budowlanych. Jeśli natomiast stan wody na gruncie powstanie w wyniku zagospodarowania terenu nielegalnie, to stan wody na gruncie osiągnięty w wyniku takiego działania nie będzie podlegać ochronie z art. 29 ust. 1 p.w. Ochronie przewidzianej w art. 29 ust. 1 pkt 1 p.w. podlega wyłącznie stan wody na gruncie istniejący legalnie”<sup>385</sup>. Druga grupa poglądów reprezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych zachowująca nadal swą aktualność wyrażana jest w oderwaniu od tego, czy roboty budowlane zostały wykonane zgodnie z pozwoleniem na budowę lub skutecznym zgłoszeniem i wskazuje, że zastosowanie art. 29 ust. 3 p.w. ma na celu doraźną ochronę stanu wód na gruncie<sup>386</sup>. Spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływające na grunty sąsiednie jest związane z określoną sankcjami. Sankcją w analizowanej zasadzie może być przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. Tak rozumiana sankcja jest konsekwencją tego, że właściciel gruntu postępuje sprzecznie z obowiązującą zasadą (narusza zakazy i nakazy kierowane bezpośrednio do niego).

Z brzmienia art. 234 ust. 3 p.w. wynika nakaz przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie. Zdaniem M Górskiego, „nakaz i zakaz to dwie zasadnicze postaci obowiązku – nakaz jest obowiązkiem o charakterze czynnym (należy coś w określony sposób zrobić, tak a nie inaczej się zachować, podjąć wskazane działania), z kolei zakaz to obowiązek o charakterze biernym (nie wolno czegoś zrobić, nie wolno zachować się we wskazany sposób, nie wolno podjąć określonego działania, należy się powstrzymać)”<sup>387</sup>. Nakazy i zakazy należą do modelowych instrumentów regulacji bezpośredniej. Nakazy „zmuszają” podmioty, do których są skierowane, do określonych zachowań. Zakazy natomiast określają, jakich rozwiązań nie można stosować lub jakiej działalności nie można podejmować.

385 Wyrok NSA z 25 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 799/11, LEX nr 1252189, tak samo w wyroku wsa w Krakowie z 17 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1395/13, LEX nr 1498112.

386 Zob. wyrok wsa w Białymstoku z 11 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 523/14 LEX nr 1598483; wyrok wsa w Gdańsku z 12 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 21/14, LEX nr 1470109.

387 M. Górski, § 22. *Nakaz i zakaz jako obowiązki administracyjnoprawne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne*, tom 7, Warszawa 2012, s. 221.

Wskazuje się, że chociaż zakazy i nakazy związane z korzystaniem z zasobów środowiska charakteryzują się teoretycznie bardzo niskim stopniem ryzyka ekologicznego, to z drugiej strony wysokie są koszty kontroli ich przestrzegania (koszty transakcyjne)<sup>388</sup>.

Z sytuacjami, w których niewypełnienie obowiązku pociąga za sobą ujemne skutki, mamy do czynienia wtedy, gdy dany przepis prawa nakazuje wiązanie ujemnych skutków prawnych z każdym przypadkiem niewypełnienia danego obowiązku<sup>389</sup>. Sytuację taką reguluje art. 234 ust. 3 p.w. Ujemnym skutkiem dla właściciela gruntu jest nakaz przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zachowującym swą aktualność w odniesieniu do art. 234 ust. 3 p.w. wyrażono pogląd, według którego „Wydanie decyzji o nałożeniu lub o odmowie nałożenia sankcji określonej w art. 29 ust. 3 p.w. wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, którego celem jest ustalenie, czy właściciel nieruchomości w istocie dokonał zmiany stosunków wodnych na swoim gruncie i czy zmiany te spowodowały szkodę dla sąsiadujących gruntów”<sup>390</sup>.

Wszystkie czynności właściciela gruntu powodujące zmiany stanu wody na gruncie sąsiednim są tylko wtedy zabronione, jeżeli przynoszą szkodę właścicielowi gruntu sąsiedniego<sup>391</sup>. Spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody z punktu widzenia treści art. 234 ust. 3 p.w. mogą być oceniane jedynie ze względu na szkody, jakie powstają przez wprowadzenie sztucznych zmian w ukształtowaniu powierzchni gruntu, wpływającej na zatrzymanie, zahamowanie lub przyspieszenie odpływu, albo też na zmianę kierunku odpływu. Spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody mogą spowodować, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta, z urzędu lub na wniosek, w drodze decyzji, nakaże właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, ustalając termin wykonania tych czynności.

Z orzecznictwa NSA zachowującego swą aktualność w odniesieniu do art. 234 ust. 3 p.w. wynika, że „1. Wydanie decyzji na podstawie art. 29 ust. 3 p.w. poprzedza ustalenie: po pierwsze, czy właściciel gruntu dokonał zmiany stanu wody na gruncie i po drugie, czy zmiany te szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie. Zastosowanie przepisu art. 29 p.w. jest uzależnione od wystąpienia skutku w postaci szkody (szkodliwy wpływ dokonanych zmian na grunty sąsiednie). Z tych

388 S. Czaja, *Istota i rodzaje regulacji bezpośredniej w sferze zanieczyszczenia i ochrony środowiska*, [w:] *Podstawy ekonomii i zasobów naturalnych*, red. S. Czaja, B. Fiedor, A. Graczyk i in., Warszawa 2002, s. 289.

389 Zob. J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa. Część I*, Katowice 1986, s. 38.

390 Wyrok NSA z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1538/11, LEX nr 1367319.

391 Z.K. Nowakowski, *Wpływ gospodarki wodnej na własność ziemi*, § 6. *Odpływ wód*, [w:] T. Dybowski, S.M. Grzybowski, Z.K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne ...*, s. 257.

względów przesłankami warunkującymi wydanie jednego z nakazów, o jakich mowa art. 29 ust. 3 p.w. są: zmiana stanu wody na gruncie i szkodliwe oddziaływanie takiej zmiany na nieruchomości sąsiednie. Tym samym pomiędzy zmianą stanu wody na gruncie a szkodliwym oddziaływaniem musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy<sup>392</sup>. Według A. Agopszowicza, w przypadku szkodliwego zanieczyszczenia wód „(...) termin «szkodliwy» nie jest w tym przypadku równoznaczny z wyrządzeniem szkody”<sup>393</sup>. Badając treść art. 62 ust. 2 ustawy z 24 października 1974 r. Prawo wodne, autor ten wyraził pogląd, według którego przepis ten nie wskazuje na to, ażeby funkcjonowanie systemu nakazów lub zakazów uzależnione było od pojawienia się groźby wyrządzenia szkody. Jego zdaniem należy je więc uznać za ograniczenia lub środki ochrony praw podmiotowych względem wód, w zależności od tego, czy wskazane obowiązki ciążyą na podmiotach tych praw, czy na podmiotach zobowiązanych do naruszenia cudzej sfery uprawnień. Mamy więc do czynienia, według A. Agopszowicza, ze środkami prewencyjnej ochrony praw podmiotowych<sup>394</sup>. W ocenie cytowanego autora klasyczny stosunek odszkodowawczy pojawi się wtedy, gdy właściciel nieruchomości, zmieniając stan wody na gruncie, spowoduje szkodliwe oddziaływania na nieruchomość sąsiednią. Autor stawia jednocześnie pytanie, czy do oddziaływań „nieszkodliwych” powinna znaleźć zastosowanie reguła wynikająca z art. 144 k.c. i stawia tezę, że można dopuścić taką możliwość. Jego zdaniem słowo „szkodliwe” oznacza wyrządzenie szkody, skoro w grę wchodzi zapłata odszkodowania jako kompensata szkody. Nie ulega też wątpliwości, że dalszymi przesłankami odpowiedzialności będą: bezprawne naruszenie stosunków wodnych oraz związek przyczynowy między tym działaniem a szkodą<sup>395</sup>.

Jeżeli skutek naruszenia zakazów powstanie szkoda, właściciel gruntu, na którym dokonano zmian, ma obowiązek naprawienia szkody na gruncie, na którym ona wystąpiła, niezależnie od tego, czy sam był sprawcą zakazanych zmian, czy też zmian tych dokonały osoby trzecie. Nie ma on natomiast obowiązku wprowadzania zmian stanu wody na swym gruncie dla polepszenia spływu wód z gruntów sąsiednich<sup>396</sup>. Zgodnie z art. 234 ust. 4 p.w. nakaz przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego albo dokonania zgłoszenia wodnoprawnego, jeżeli są wymagane. W art. 234 ust. 5 wprowadzono nowe rozwiązanie, według którego postępowania w sprawie decyzji nakazującej przywró-

392 Wyrok NSA z 4 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 7/14, LEX nr 1658623.

393 A. Agopszowicz, *Obowiązek zapobieżenia szkodzie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 157.

394 *Ibidem*, s. 158–159.

395 *Ibidem*, s. 162.

396 S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne...*, *op.cit.*, s. 99.



cenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, nie wszczyna się, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym właściciel gruntu sąsiedniego dowiedział się o szkodliwym oddziaływaniu na jego grunt.

### Podsumowanie

Przesłanki wydania decyzji nakazującej przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom charakteryzują się względną samodzielnością i autonomicznością w ramach przepisów p.w. Analizowana decyzja usprawnia także proces stosowania p.w. Jednym z zasadniczych celów tej decyzji jest także uproszczenie mechanizmu odpowiedzialności administracyjnej właściciela gruntu za działania szkodliwie wpływające na grunty sąsiednie. Badana decyzja jest wreszcie władczym wyrazem określenia uprawnień i obowiązków właściciela gruntu związanych nakazem zrealizowania pewnego stanu rzeczy i zakazem podejmowania określonych działań szkodliwie wpływających na grunty sąsiednie. Analizowane przesłanki wydania decyzji na podstawie art. 234 ust. 3 p.w. wyrażają także metodę prewencyjnej ochrony gruntów sąsiednich przed działaniami właściciela gruntu korzystającego z wód w sposób szkodliwie wpływający na te grunty.

#### STRESZCZENIE

Rozważania na temat zakazów i nakazów skierowanych do właściciela gruntu w prawie wodnym możemy prowadzić przynajmniej na trzech głównych płaszczyznach. Istnieją podstawy, aby mówić o tych instrumentach w znaczeniu: 1) ukształtowania postępowania właściciela gruntu, 2) modelu prawnego uprawnień i obowiązków właściciela gruntu oraz 3) przesłanek wydania decyzji reglamentującej uprawnienia właściciela gruntu związane z korzystaniem z wód opadowych, roztopowych oraz wód ze źródeł. Przedstawione analizy dotyczą przesłanek wydania decyzji nakazującej właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. Tego rodzaju instrument reglamentacji reguluje art. 234 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

#### ABSTRACT

The prohibitions and imperatives for the landowners under the water resources law could be considered at least at three main levels. There are bases which allow us to understand by these instruments the following: 1. Creating the way of comportment of the landowner. 2. Legal model of the privileges and obligations of the landowner and 3. The premises to issue the decision on the restriction of the landowner's scope of competitions related to using the rainwater, snowmelt and spring water. The analyses below concern the premises to issue the decision which shall order the landowner to re-establish the previous conditions or to provide appliances which would prevent the damage. This type of restriction is specified under art. 234 section 3 of the Act of 20<sup>th</sup> July 2017 on the water resources.



**SŁOWA KLUCZOWE**

*nakaz, prawo wodne, reglamentacja, właściciel  
gruntu, zakaz*

**KEY WORDS**

*imperative, landowner, prohibition, restriction, water  
resources law*

---

# OBSZAR SPECJALNY JAKO FORMA REGLAMENTACJI KORZYSTANIA ZE ŚRODOWISKA

*SPECIAL ZONE AS A FORM OF ENVIRONMENT USE RATIONING*

prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## Wprowadzenie

Pojęcia „obszaru specjalnego” a także „obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym” są to *de lege lata* w dalszym ciągu pojęcia doktrynalne, a nie pojęcia ustawowe<sup>397</sup>. Jednak doktryna prawa ochrony środowiska wypracowała dominującą koncepcję i konstrukcję prawną tych pojęć. W szczególności jest to oznaczona przestrzeń, w ramach której obowiązuje specjalny – odrębny reżim prawny, który wyłącza lub co najmniej ogranicza regulacje prawne powszechnie obowiązujące w tym zakresie przedmiotowym. Oznacza to, że każdorazowo cel utworzenia danego obszaru specjalnego determinuje treść jego reżimu prawnego w postaci zakazów, które muszą być oczywiście zgodne z wolą ustawodawcy. Jest to bowiem zawsze konieczne dla realizacji priorytetowych zadań państwa na danym obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym. Należy także podkreślić, że jest to środek bezpośredniego gospodarowania przestrzenią, który powinien zabezpieczyć prawidłowe warunki przestrzenne oraz swobodę działania właściwemu podmiotowi z tej przyczyny, że jest to działalność priorytetowa. Ponadto utworzenie danego obszaru specjalnego oznacza również, że odpowiedzialnym za realizację jego celu utworzenia i powiązanych z nim stypizowanych zadań jest wyznaczony przez ustawodawcę właściwy organ administracji publicznej. Ma to zawsze służyć, zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju w rozumieniu art. 5 Konstytucji RP<sup>398</sup> w związku z art. 3 pkt 50 Prawo ochrony środowiska<sup>399</sup> prawidłowej ochronie środowiska na danym obszarze specjalnym w świetle art. 3 pkt 13 i pkt 39 p.o.ś. oraz w celu zachowania równowagi

---

397 Por. P. Otawski, *Obszarowe instrumenty ochrony zasobów naturalnych środowiska*, Poznań 2006 (rozprawa doktorska – maszynopis powielony), s. 25–52, 81–92; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, t. 7, *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 651–682; P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 186–219; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 7–15.

398 Dz.U. Nr 78 poz. 483, ze zm.

399 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519, zwana dalej p.o.ś.

przyrodniczej, o której stanowi przepis art. 3 pkt 32 p.o.ś. Natomiast środowisko przyrodnicze obejmuje swoim zakresem przedmiotowym w świetle art. 5 pkt 20 Ustawa o ochronie przyrody<sup>400</sup> krajobraz łącznie z tworami przyrody nieożywionej czy też naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi razem z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Dlatego zarówno ochrona środowiska, jaki i będąca jej częścią ochrona przyrody, która polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu, jak i odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody (art. 2 ust. 1 u.o.p.) powinna uwzględniać wymagania dotyczące zachowania równowagi przyrodniczej (art. 3 pkt 32 p.o.ś.). Jest to bowiem stan zachodzący na określonym obszarze, w którym jest równowaga we wzajemnym oddziaływaniu na siebie człowieka, elementów przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez elementy przyrody nieożywionej.

Z tych względów niezbędne jest upoważnienie właściwych organów administracji publicznej do podejmowania koniecznych czynności mających na celu ograniczenie swobody działania np. przedsiębiorców działających w danej przestrzeni z powodu ochrony interesu publicznego, a więc również ochrony wartości środowiska przyrodniczego na danym obszarze specjalnym. Natomiast odpowiednie przepisy materialnego prawa administracyjnego upoważniają właściwe organy administracji publicznej lub organy stanowiące samorządu terytorialnego do podejmowania w tym celu koniecznych działań administracyjnoprawnych służących ochronie zasobów przyrodniczych oraz ustalając ich rodzaj i zakres. Ponadto powyższe normy prawne (zwane często normami zadaniowymi) określają także cele dla organów administracji publicznej i stanowią dla nich merytoryczną podstawę prawną do odpowiedniego działania.

### **Skutki prawne utworzenia obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym w zakresie korzystania ze środowiska**

Przystępując do analizy skutków prawnych utworzenia danego rodzaju obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym, należy w pierwszej kolejności przedstawić trzy rodzaje korzystania ze środowiska, z jednej strony powszechne oraz zwykłe korzystanie ze środowiska, a z drugiej strony, zwane przez doktrynę prawa ochrony środowiska, szczególne korzystanie ze środowiska. Już na wstępie należy jednak zaznaczyć, że powyższe korzystanie ze środowiska jest w praktyce „wyłączone” na terenie rezerwatu ścisłego, jeżeli ustawodawca nie stanowi inaczej.

Należy podkreślić, że zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 p.o.ś. powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje każdemu, kto korzysta ze środowiska bez

<sup>400</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. Prawo ochrony przyrody, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134, zwana dalej u.o.p.

stosowania instalacji, czyli stacjonarnego urządzenia technicznego, czy też zespołu urządzeń powiązanych technologicznie (art. 3 pkt 6 p.o.ś.). Ponadto musi to tylko służyć zaspokojeniu potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego. Oznacza to, że dotyczy np. wypoczynku, czy też uprawiania sportu w zakresie wprowadzania substancji lub energii do środowiska, a także powszechnego korzystania z wód śródlądowych w świetle Prawa wodnego<sup>401</sup>, m.in. kąpeli i uprawiania sportów wodnych. Natomiast kwantyfikator „każdy” oznacza, że jego zakres podmiotowy obejmuje wyłącznie osoby fizyczne, ponieważ ma to służyć zaspokojeniu potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego. Z kolei powyższe korzystanie ze środowiska, takie jak zbiór runa leśnego może odbywać się wyłącznie w lasach będących własnością Skarbu Państwa oraz nie może to naruszać odrębnych przepisów powszechnie obowiązujących, np. zakazu tego rodzaju powszechnego korzystania ze środowiska na terenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody.

Zwykle korzystanie ze środowiska zgodnie z art. 4 ust. 3 p.o.ś. wykracza poza powszechne, jeżeli ustawodawca nie nałożył obowiązku uzyskania wymaganego pozwolenia, o którym stanowią przepisy art. 180 i art. 181 p.o.ś., i jest to zwykle korzystanie z wody, o którym stanowi Prawo wodne. Oznacza to korzystanie np. przez właściciela z jego wód podziemnych za pomocą ziemnej studni, a więc bez odpowiedniego urządzenia wodnego wymagającego uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Korzystanie ze środowiska, tzw. szczególne, w świetle art. 4 ust. 2 p.o.ś. wykracza poza korzystanie powszechne i dlatego też każdorazowo wymaga uzyskania odpowiedniego pozwolenia wydanego przez właściwy organ. Ponadto powinno ono w szczególności ustalać zakres i warunki tego korzystania podczas eksploatacji tych instalacji, które powodują emisję gazów lub pyłów do powietrza lub wprowadzenie ścieków do wód lub do ziemi, czy też wytwarzanie odpadów (art. 180 p.o.ś.). W tym ostatnim przypadku jest to obecnie wymagane z woli ustawodawcy, jeżeli wytworzenie odpadów nastąpiło o masie powyższej 1 Mg rocznie w odniesieniu do odpadów niebezpiecznych, czy też o masie powyższej 5 000 Mg rocznie dla pozostałych odpadów.

Odrębny obowiązek zachodzi, kiedy podmiot korzystający ze środowiska np. przedsiębiorca w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.o.ś. użytkuje instalację, która z powodu jej rodzaju i rozmiaru, może powodować zanieczyszczenie wielu elementów przyrodniczych środowiska lub środowiska jako całości. W tym przypadku powinien uzyskać w świetle art. 181 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. pozwolenie zintegrowane w rozumieniu przepisów art. 201–219 p.o.ś. Z kolei jeżeli brak jest powyższej

---

401 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121, zwana dalej Prawo wodne.

eksploatacji instalacji właściwy organ, na wniosek zainteresowanego podmiotu korzystającego ze środowiska, który ma użytkować daną instalację i po realizacji innych ustawowych wymagań, może wydać pozwolenie tzw. sektorowe na emisję gazów lub pyłów do powietrza, pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi lub pozwolenie na wytwarzanie odpadów (art. 181 ust. 1 pkt 2–4 p.o.ś.). Powyższe decyzje administracyjne to zewnętrzne i konstytutywne akty administracyjne.

Należy jednak podkreślić, że tylko przepisy materialnoprawne rangi ustawowej powinny ustalać materialnoprawne wymagania konieczne do utworzenia danego obszaru specjalnego<sup>402</sup>. Są to najczęściej określone z woli ustawodawcy wybrane wartości przyrodnicze, które należy objąć prawną ochroną za pomocą danej formy ochrony przyrody, o której stanowi przepis art. 6 ust. 1 pkt 1–9 u.o.p. Ponadto w przypadku parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu samodzielność jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygania zagadnień lokalnych przy tworzeniu obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym jednak nie pozwala, żeby sejmik województwa tworzący dany obszar specjalny nie uwzględnił ustawowo w tym zakresie unormowanych wymagań prawnych. Ma to bowiem służyć ochronie cennych wartości przyrodniczych właśnie w formie utworzenia odpowiedniego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym. Natomiast jeżeli uchwała sejmiku województwa o utworzeniu danego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym zawiera istotne materialnoprawne lub procesowe wady, powinna być przez wojewodę stwierdzona jej nieważność w formie rozstrzygnięcia nadzorczego. Należy zaznaczyć, że naruszeniem prawa materialnego w tym przypadku jest również wprowadzenie przez sejmik województwa w uchwale o utworzeniu danego obszaru specjalnego zakazów, które wykraczają poza upoważnienie ustawowe, np. wprowadzenie zakazów czy też wyłączeń przedmiotowych, które nie mają ustawowego umocowania w świetle art. 17 ust. 1 u.o.p. w odniesieniu do parku krajobrazowego lub art. 24 ust. 1 u.o.p. dla obszaru chronionego krajobrazu<sup>403</sup>. Dlatego należy podzielić stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny, że zakazy wprowadzone aktem prawa miejscowego tworzącym dany obszar specjalny o charakterze ekologicznym muszą mieć zawsze ustawowe umocowanie. Wynika to z tego, że ograniczają prawo własności nieruchomości, które jest konstytucyjnie chronione<sup>404</sup>. Ponadto powinny podlegać także kontroli pod kątem ich zgodności z konstytucyjną za-

402 J. Stelmasiak, *Interes indywidualny ...*, op.cit., s. 110–142.

403 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 217/12, Lex nr 1251915.

404 Por. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 276–283; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny ...*, op.cit., s. 110–142.

sadą proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>405</sup>. Z kolei np. zakazy wprowadzone aktem prawa miejscowego tworzącym obszar chronionego krajobrazu dotyczą w istocie działalności istotnej, a więc nie każdej, która dotyczy przekształcenia rzeźby terenu lub zmiany stosunków wodnych. Natomiast zasada proporcjonalności wprowadza obowiązek oceny nałożonych zakazów, które ograniczają prawo własności z powodu ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko przyrodnicze na terenie danego obszaru specjalnego, w oparciu o ustalony stan faktyczny, np. obowiązek ochrony szczególnie cennych walorów przyrodniczych. Z tych względów powinny być wprowadzone konieczne ograniczenia prawa własności np. dotyczące obowiązku znoszenia określonych działań na danej nieruchomości, takich jak powyższe zakazy o charakterze administracyjnoprawnym. Dlatego konieczne jest, żeby ograniczenia prawa własności wprowadzane uchwałą sejmiku województwa miały podstawę ustawową i mieściły się w ramach katalogu zakazów określonych w u.o.p.<sup>406</sup>

Należy zaznaczyć, że w praktyce o możliwości korzystania ze środowiska w obrębie poszczególnych obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym rozstrzyga „ostrość” wymaganego przez ustawodawcę reżimu prawnego dla danego rodzaju obszaru. Oznacza to, że np. szczególne korzystanie ze środowiska jest wykluczone na terenie rezerwatu przyrody, a w praktyce także na terenie parku narodowego, lecz nie już jego otuliny. Z kolei w parku krajobrazowym i obszarze chronionego krajobrazu szczególne korzystanie ze środowiska jest dozwolone pod warunkiem, że nie jest w kolizji z celem ich utworzenia. Ponadto dopuszczalne jest korzystanie zwykłe i powszechne, jeżeli oczywiście nie naruszy to równowagi przyrodniczej na danym obszarze specjalnym, czy też zakazów, które obowiązują na tym wyodrębnionym terenie. Należy również przypomnieć, że z jednej strony wymagania o charakterze *erga omnes* w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, które obowiązują na danym obszarze specjalnym, a także te, które są wprowadzone do reżimu prawnego obszaru specjalnego bezpośrednio w akcie normatywnym tworzącym dany obszar specjalny muszą być uwzględnione zgodnie z dyspozycją art. 73 ust. 1 pkt 2 p.o.s. w części graficznej i opisowej obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>407</sup>. Z drugiej strony właściciel nieruchomości, który planuje jej wykorzystanie, projektuje zabudowę lub nawet oznaczony rodzaj działalności gospodarczej nie ma ustawowo zagwarantowanej niezmienności otoczenia. Dlatego też nawet ewentualny

405 J. Stelmasiak, *Interes indywidualny ...*, op.cit., s. 16–34 oraz wyrok NSA z dnia 13 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2165/16.

406 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 1507/11, Lex nr 1155028.

407 Por. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 21–35 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1785/11, Lex nr 1298487.

spadek turystycznej atrakcyjności przedmiotowej nieruchomości nie wywołuje naruszenia interesu prawnego, lecz tylko interesu faktycznego. Oznacza to, że postulat ochrony malowniczego krajobrazu, czy nawet ochrony stosunków miejscowych, a także społeczno-gospodarczego przeznaczenia danej nieruchomości dotyczy w istocie interesu ogólnego, a nie interesu indywidualnego, a więc nie może stanowić podstawy do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>408</sup>.

Natomiast ocena oddziaływania na środowisko, prowadzona podczas postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia ma charakter postępowania dowodowego, czyli dokumenty gromadzone w jej trakcie, a w szczególności raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko są w rozumieniu art. 75 § 1 i art. 76 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>409</sup> środkami dowodowymi, chociaż nie są to dokumenty urzędowe. Ponadto podmiot opracowujący raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko musi dokonać merytorycznej oceny wpływu projektowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym także na obszarach Natura 2000 oraz projektowanych obszarach specjalnej ochrony. Z kolei zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, trzeba wykluczyć sytuację, której zakazuje się *a priori* wszelkiej działalności z powodu utworzenia na danym terenie np. obszaru Natura 2000, biorąc pod uwagę stan faktyczny danej sprawy. Oznacza to, że określona działalność będzie mogła być podjęta na takim obszarze pod warunkiem, że nie narusza celu utworzenia danego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym, np. celu utworzenia obszaru Natura 2000 w świetle dyspozycji art. 33 ust. 1 i 2 w związku z art. 34 u.o.p.

Należy także podzielić pogląd Sądu, że ograniczenie prawa własności, w świetle dyspozycji art. 140 k.c. w związku z art. 135 ust. 1, ust. 5 i ust. 5a i b ustawy p.o.ś., nie naruszają art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, z tych względów, że utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania było konieczne z powodu braku możliwości ograniczenia negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia do granic nieruchomości, na której ma być ono realizowane<sup>410</sup>. Natomiast Europejska Konwencja Praw Człowieka nakłada na organy obowiązek podejmowania działań w celu zapewnienia poszanowania życia prywatnego, a także właściwej równowagi pomiędzy interesami jednostki a społeczności jako całości. Ponadto nawet przepisy tej Konwencji i orzecznictwo Trybunału nie wykluczają ingerencji władz państwowych w sferę ochrony środowiska w interesie publicznym.

408 Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 446.

409 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, zwana dalej k.p.a.

410 Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1631/12, Lex nr 1234153.



Trybunał wielokrotnie orzekał, że państwa powinny ograniczać ingerencję w miarę możliwości do minimum oraz poszukiwać alternatywnych rozwiązań i starać się osiągnąć cele w sposób najmniej uciążliwy dla praw człowieka<sup>411</sup>. Dlatego też każdy projekt powinien być poprzedzony właściwymi badaniami dla znalezienia najlepszego rozwiązania pozwalającego zachować równowagę interesów<sup>412</sup>. Oznacza to, że nawet w sytuacji „pozytywnych” obowiązków wynikających z art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego) przy badaniu niezbędnej równowagi istotne znaczenie mogą mieć cele wymienione w art. 8 ust 2 Konwencji (bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy państwa, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności, ochrona praw i wolności innych osób)<sup>413</sup>. Z tych względów w orzecznictwie podnosi się, że ograniczenia wprowadzone uchwałą sejmiku województwa o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania np. wokół lotniska nie naruszają zasady proporcjonalności w zakresie, w którym naruszałaby istotę prawa własności określoną w art. 140 k.c. Ponadto dyspozycja art. 31 ust. 3 konstytucji RP dopuszcza ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw pod warunkiem, że jest to wprowadzone w ustawie oraz jest to konieczne w demokratycznym państwie, m.in. dla ochrony środowiska i nie narusza istoty wolności i praw.

Kolejną sporną kwestią jest to, czy utworzenie tego rodzaju obszarów specjalnych jest tylko w interesie indywidualnym zainteresowanego podmiotu mającego interes prawny. Stoję na stanowisku, że jest to także w interesie publicznym, w celu ochrony środowiska jako dobra wspólnego, ponieważ wartości gospodarcze muszą uwzględnić w tym zakresie zawsze wartości środowiskowe, zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP). Natomiast utworzenie powyższych obszarów specjalnych jest oczywiście wykluczone na terenie obszarów chronionych utworzonych przez właściwe organy w celu ochrony szczególnych wartości przyrodniczych i innych w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.o.p., czyli zarówno tych obszarowych, jak i obiektowych oraz przy uwzględnieniu celów ochrony przyrody. Należy podkreślić, co potwierdza także orzecznictwo, że realizacja interesu publicznego w zakresie ochrony środowiska rozumianego jako dobro wspólne musi być także realizowana za pomocą odpowiednich obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym. Problem powstaje wówczas, kiedy wystąpi konflikt wartości w ramach relacji interesu publicznego ogólnopaństwowego do interesu publicznego lokalnego, a także jeszcze kon-

---

411 Orzeczenie ETPC z dnia 2 października 2001 r. w sprawie Hatton i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 36022/97.

412 Orzeczenie ETPC z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie Giacomelli przeciwko Włochom, skarga numer 59909/00, Lex nr 199089.

413 Orzeczenie ETPC z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie Powell i Rayner przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 9310/81.

flikt z interesem publicznym grupowym lub interesami indywidualnymi. Z tych względów tak ważne jest opracowanie optymalnej procedury rozstrzygania powyższych konfliktów lub też nietożsamości tych interesów, biorąc pod uwagę również „regionalizację” wymagań ochrony środowiska. Trzeba przypomnieć, że jednym z kryteriów regionalizacji, czyli zróżnicowania wymagań ochrony środowiska jest z jednej strony określony stan zanieczyszczenia środowiska na danym obszarze; z drugiej strony należy zaznaczyć, że utworzenie w interesie publicznym obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym powinno być oparte na zobiektyzowanych wartościach np. przyrodniczych, jako dobra wspólnego wymagającego odpowiedniej ochrony prawnej. Dlatego też takie oparcie, na zobiektyzowanych prawnie wartościach przyrodniczych jest również istotne przy rozstrzyganiu konfliktu interesu publicznego i indywidualnego w oparciu o kryterium podmiotowe, jak i konfliktu interesu publicznego i interesu indywidualnego w zakresie kryterium przedmiotowego<sup>414</sup>.

Następny problem wymagający przedstawienia dotyczy przesłanek i skutków prawnych wstrzymania działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska, w tym osobę fizyczną, jeżeli powoduje zanieczyszczenie środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi. Decyzję administracyjną w takiej sprawie wydaje, na podstawie art. 364 p.o.ś., wojewódzki inspektor ochrony środowiska, a ponadto na podstawie art. 366 ust. 1 p.o.ś. decyzji tej ustawodawca nadaje rygor natychmiastowej wykonalności. Dotyczy to oczywiście działalności, jeżeli jest prowadzona w obrębie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym, jak i innych sytuacji, wstrzymania w formie decyzji użytkowania instalacji, o których mowa w art. 365 i 367 p.o.ś. Zachodzi to również w sytuacji naruszenia warunków osnowy decyzji ostatecznej ustalającej wymagania w zakresie eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, ponieważ prowadzona jest w ramach zwykłego korzystania ze środowiska przez osobę fizyczną w świetle art. 368 ust. 1 p.o.ś. oraz art. 368 ust. 2 w związku z art. 363 p.o.ś. Podzielam stanowisko, że w takich sytuacjach trzeba brać pod uwagę, zarówno konstytucyjną ochronę własności, zasadę prawdy obiektywnej w świetle art. 7 k.p.a. oraz zasadę wolności gospodarczej ujmowaną w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Pozwala to postawić tezę, że wykładnia norm materialnego prawa administracyjnego w zakresie ochrony środowiska, jak i planowania przestrzennego nie pozwala na sformułowanie tezy o każdorazowym prymacie interesu publicznego w zakresie ochrony środowiska nad interesami o charakterze grupowym lub interesami indywidualnymi. Dlatego też decyzja o wstrzymaniu tego rodzaju działalności uciążliwej dla środowiska powinna być

414 Zob. J. Stelmasiak, *Interes indywidualny...*, *op.cit.*, s.143–188.

środkiem prawnym stosowanym wyjątkowo. Oznacza to, że należy go zastosować, jeżeli zawiodą inne środki prawne, które powinny służyć rozstrzygnięciu danego konfliktu lub też nietożsamości interesu publicznego ogólnopaństwowego i interesu publicznego lokalnego jednostek samorządu terytorialnego – przy założeniu jego jednorodności w tym zakresie – z interesami grupowymi i oczywiście interesami indywidualnymi.

Ważną rolę w tym zakresie spełnia również miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jest to środek prawny o charakterze prewencyjnym, który może kompleksowo rozstrzygać potencjalne konflikty lub też nietożsamość interesów. Należy bowiem przypomnieć, że model gospodarki rynkowej powoduje powstanie szeregu nowych konfliktów interesów w zakresie obowiązków przestrzegania wymagań ochrony środowiska na danym obszarze specjalnym. Jest to przejaw budzenia się i odpowiedniego artykułowania interesów prawnych i faktycznych w ramach nie tylko interesu indywidualnego adresatów działających na terenie takiego obszaru specjalnego w celu ochrony ich interesu, lecz także interesu publicznego grupowego.

W tym miejscu należy powołać wiodący wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r. (sygn. akt III ARN 49/93)<sup>415</sup>, w którym Sąd sformułował przełomową tezę. Wynika z niej, że „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym”. Ponadto Sąd Najwyższy orzekł, że właściwy organ powinien ustalić treść interesu publicznego, a także udowodnić, że jest on tak ważny, iż musi ograniczać sprzeczne z nim interesy indywidualne, a więc może to także dotyczyć utworzenia obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym np. rezerwatu przyrody w celu ochrony występujących na danym obszarze cennych wartości przyrodniczych.

### **Podsumowanie**

Należy podkreślić, że utworzenie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym, także w formie aktu prawa miejscowego, nie może być wzruszone w drodze referendum gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego, nawet jeżeli większość mieszkańców takiej jednostki samorządu terytorialnego wypowiedziałaby się przeciw np. utworzeniu danego obszaru specjalnego. Wynika to z tego, że ustawodawca wprowadził w tym zakresie prymat interesu publicznego o charakterze ogólnopaństwowym nad interesem publicznym lokalnym, który realizują właściwe organy samorządu terytorialnego przy zastrzeżeniu, że w praktyce jest to

---

415 OSNC, nr 9, poz. 181.

jeden interes publiczny jako klauzuli generalnej, a konflikt dotyczy wartości<sup>416</sup>. Dlatego też tak istotne jest tzw. „ważenie” interesu prawnego ogólnopństwowego z interesem publicznym lokalnym samorządu terytorialnego w danym stanie faktycznym, także w zakresie ich odpowiedniej hierarchii i powstałej kolizji dóbr, gdyż ochrona środowiska jest także dobrem wspólnym<sup>417</sup>. Ponadto prawna ochrona przyrody będąca przecież częścią prawnej ochrony środowiska nie powinna jednak pomijać uzasadnienia aksjologicznego, w ramach ustawowych gwarancji ochrony godności ludzi oraz w świetle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju<sup>418</sup>.

## STRESZCZENIE

Analizie poddano węzłowe problemy dotyczące funkcjonowania obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym. W tym celu poddano ocenie skutki prawne utworzenia obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym, biorąc pod uwagę zwykle, powszechne i szczególne korzystanie ze środowiska. Obszar specjalny o charakterze ekologicznym jest zawsze tworzony w interesie publicznym, stąd jest często w kolizji z interesami indywidualnymi właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na jego terenie.

## ABSTRACT

The main aim of this article is to present the functioning of special areas of ecological character as legal measures of environmental protection. A special area, which is a doctrine term, includes a definite area with prevailing legal requirements excluding or at least limiting so far existing legal regulations (common legal norms). This study introduces in the doctrine of administrative and environmental protection the legal analysis of regulation concerning the use of the environment. Creating a special area of ecological character is a typical example of collision between public and individual interest in the field of economic activity on land estates in this special area. The undertaken analysis indicates that although a special ecological area is created in the public interest, one cannot assume its automatic superiority over the private interest.

## SŁOWA KLUCZOWE

*interes publiczny, korzystanie ze środowiska, obszar chronionego krajobrazu, obszar specjalny o charakterze ekologicznym, ochrona przyrody, ochrona środowiska, park krajobrazowy*

## KEYWORDS

*special ecological area, the use of the environment, environmental protection, nature protection, the landscape park, the protected landscape park, public interest*

416 Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73–101, 230–232 oraz J. Stelmasiak, *Interes indywidualny...*, *op.cit.*, s. 143–188.

417 J. Stelmasiak, *Interes indywidualny...*, *op.cit.*, s. 143–194.

418 Por. D. Pyć, *Prawo materialne. Zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Europa sędziów*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2007, s. 280–291 oraz Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

---

# CHARAKTER PRAWNY PROGRAMÓW OCHRONY ŚRODOWISKA

## LEGAL NATURE OF ENVIRONMENT PROTECTION PROGRAMS

Grzegorz Czerwiński  
Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Jednym z wielu różnych środków służących ochronie środowiska przewidzianych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>419</sup>, są wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska. Wymóg ich opracowania wynika z art. 14 ust. 2 oraz art. 17 ust. 1 tej ustawy. Programy te sporządzane są odpowiednio przez organy wykonawcze województwa, powiatu i gminy zaś uchwalają je sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania programów ochrony środowiska znaczenie ma ustalenie ich charakteru prawnego, to jest wyjaśnienie czy plany te są aktami prawa miejscowego czy też są to akty prawne jedynie o charakterze wewnętrznym. Od rozstrzygnięcia tej kwestii zależy bowiem np. data wejścia w życie takiego programu.

Akty prawa miejscowego wskazane są wprost w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. jako jedne ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa<sup>420</sup>. Jak wynika z treści tego przepisu akty te są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest zgodnie z treścią art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ich ogłoszenie w trybie przewidzianym ustawą – z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych<sup>421</sup>. Z art. 13 tej ustawy wynika, że akty te podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wskazać również należy na treść art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów zaś zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W doktrynie prawniczej prezentowany jest pogląd, że programy ochrony środowiska, o których mowa w art. 17 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie mają

---

419 Dz.U. z 2017 r. poz. 519 j.t. ze zm.

420 Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

421 Dz.U. z 2016 r. poz. 296 j.t. ze zm.

charakteru aktów prawa miejscowego. Zdaniem Jana Jerzmańskiego programy ochrony środowiska nie stanowią aktów prawa miejscowego, o których mowa w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Uznanie uchwały lub rozporządzenia za taki akt możliwe jest tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi, jak ma to miejsce np. w przypadku tzw. programów naprawczych, o których mowa w art. 84 ustawy Prawo ochrony środowiska. Oznacza to, że programy ochrony środowiska mają charakter programów działania, obowiązujących w zasadzie jedynie „wewnątrz” administracji. Tym samym nie mogą one wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów „zewnętrznych” wobec administracji<sup>422</sup>. Analogiczny pogląd prezentuje K. Gruszecki, który uważa, że podobnie jak polityka ekologiczna programy ochrony środowiska są tzw. aktami oddziaływania, z czego wynika, że mają one stymulować do podejmowania określonych działań podmioty oddziałujące na środowisko. Programy te nie nakładają natomiast bezpośrednio na nikogo obowiązków ani też nie przyznają uprawnień<sup>423</sup>.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym oceną charakteru prawnego programów ochrony środowiska pośrednio zajmował się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r.<sup>424</sup> W wyroku wyrażony został pogląd, że gminne plany gospodarki odpadami nie mają charakteru aktów prawa miejscowego. Zaznaczyć przy tym należy, że w czasie uchwalania gminnego planu gospodarki odpadami, który był przedmiotem oceny Sądu, z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>425</sup> wynikało, iż wojewódzki, powiatowy i gminny plan gospodarki odpadami stanowią część odpowiedniego programu ochrony środowiska i są tworzone w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska. Przepis ten z dniem 1 stycznia 2012 r. został jednak zmieniony na mocy art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>426</sup> i obecnie nie ma w nim już zapisu, iż plan gospodarki odpadami stanowi część odpowiedniego programu ochrony środowiska i jest tworzony w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska. Nie zmienia to jednak faktu, że w uzasadnieniu wskazanego wyżej wyroku Sąd przedstawił argumentację w kwestii charakteru prawnego programów ochrony środowiska. Na poparcie wyrażonego stanowiska Sąd przywołał dwa argumenty. Po pierwsze, Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o odpadach (w brzmieniu tego artykułu obowiązującym w czasie uchwalania planu) określał

422 M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 158, 159.

423 R. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 98.

424 Wyrok wSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2005 r., II SA/Kr 1385/04 (orzeczenia.nsa.gov.pl).

425 Dz.U. z 2001 r. Nr 62 poz. 628.

426 Dz.U. z 2011 r. Nr 152 poz. 897.

podstawowe elementy planów gospodarki odpadami, wśród których nie było takich, które zawierałyby uprawnienia lub obowiązki adresatów zewnętrznych. Tym samym z punktu widzenia ustawy o odpadach plany gospodarki odpadami nie miały charakteru powszechnie obowiązującego i nie były aktami prawa miejscowego. Po drugie, Sąd zwrócił uwagę, że skoro art. 14 ust. 6 ustawy o odpadach odsyła do „przepisów o ochronie środowiska” mówiących o „programach ochrony środowiska”, to należy ustalić, czy z punktu widzenia ustawy Prawo ochrony środowiska plany gospodarki stanowią akty prawa miejscowego. Odpowiedź na to pytanie, zdaniem Sądu, jest również negatywna. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska „programy ochrony środowiska”, których częścią są plany gospodarki odpadami, mają realizować politykę ekologiczną państwa. Jest o nich mowa w ogólnej części ustawy (art. 17 ust. 1). Ich treść ma mieć znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Dopiero odrębnie nazwane przez ustawodawcę „programy” (bez określenia „ochrony środowiska”), o jakich mowa w części szczegółowej ustawy (art. 84) mogą zawierać regulacje powszechnie obowiązujące, gdyż ich celem jest doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości ochrony środowiska przez wszystkie podmioty. Przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie dają więc podstaw do traktowania planów gospodarki odpadami jako prawa miejscowego, gdyż plany te stanowią część „programów ochrony środowiska” w rozumieniu art. 17 tej ustawy, a nie część „programów”, o jakich mowa w art. 84 tejże ustawy.

Art. 15 ust. 2 ustawy o odpadach przywołany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny stanowił, że wojewódzki, powiatowy lub gminny plan gospodarki odpadami powinien być opracowywany zgodnie z planami wyższego szczebla. Z kolei z ust. 3 art. 15 wynikało, iż krajowy, wojewódzki, powiatowy lub gminny plan gospodarki odpadami określa w szczególności:

- 1) rodzaj, ilość i źródło pochodzenia odpadów, które mają być poddane procesom odzysku lub unieszkodliwiania,
- 2) rozmieszczenie istniejących instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wraz z wykazem podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie,
- 3) działania zmierzające do zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko oraz prawidłowego postępowania z nimi, w tym ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji zawartych w odpadach komunalnych kierowanych na składowiska,
- 4) projektowany system gospodarowania odpadami.



Nadto z art. 15 ust. 4 wynikało, że gminny plan gospodarki odpadami powinien zawierać również:

- 1) rodzaj i harmonogram realizacji przedsięwzięć,
- 2) harmonogram uruchamiania środków finansowych i ich źródła.

Z przytoczonych przepisów wynika, że rzeczywiście nie dawały one podstaw do umieszczania w gminnym planie gospodarki odpadami zapisów, które zawierałyby uprawnienia lub nakładały obowiązki na adresatów zewnętrznych.

Analiza uregulowań prawnych dotyczących programów ochrony środowiska, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, daje uzasadnione podstawy do twierdzenia, że programy te nie mają charakteru aktów prawa miejscowego.

W przepisach prawa nie ma ogólnej definicji aktu prawa miejscowego, aczkolwiek ustawodawca w pewnych sytuacjach dokonuje wprost kwalifikacji określonego aktu prawnego jako aktu prawa miejscowego. Przykładowo w art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>427</sup> ustawodawca wprost wskazał, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Tego rodzaju zabieg legislacyjny zastosowany został też w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. W ustawie tej zawarte zostały przepisy, w których ustawodawca określonego rodzaju akty prawne kwalifikuje jako akty prawa miejscowego. W art. 96 ust. 6 ww. ustawy wskazano, że aktem prawa miejscowego jest podejmowana przez sejmik województwa uchwała wprowadzająca ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Z kolei w art. 84 ust. 1 tej ustawy mowa jest o tym, że w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy oraz że programy te są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

Rozstrzygając wprost o tym, czy określony akt prawa jest aktem prawa miejscowego, czy też nie, ustawodawca stosuje także zabieg legislacyjny polegający na wskazaniu wprost, że dany akt prawa nie jest aktem prawa miejscowego. Przykładem tego rodzaju zabiegu jest art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wynika, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego czy też art. 37o ust. 7 tej ustawy, z którego wynika, iż studium metropolitalne nie jest aktem prawa miejscowego.

Zastosowanie przez ustawodawcę opisanych wyżej zabiegów legislacyjnych pozwala na jednoznaczną kwalifikację określonych aktów prawnych jako aktów

427 Dz.U. z 2016 r. poz. 778 j.t. ze zm.

(bądź też nie) prawa miejscowego bez konieczności dokonywania analizy ich treści. Wola ustawodawcy przesądza bowiem w takich przypadkach o charakterze prawnym danego aktu. Są jednak akty prawne, co do których ustawodawca nie wypowiada się wprost w kwestii ich charakteru. Wówczas ustalenie charakteru prawnego takiego aktu wymaga dokonania jego oceny przy zastosowaniu kryteriów wypracowanych przez doktrynę prawniczą oraz orzecznictwo sądowe. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażany jest pogląd, że aby dana uchwała mogła być uznana za akt prawa miejscowego, musi dotyczyć spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, musi być aktem prawnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz musi zawierać przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie. Pogląd taki wyrażony został przez Naczelną Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 9 listopada 2011 r.<sup>428</sup> Z kolei w wyroku z dnia 24 stycznia 2017 r.<sup>429</sup> Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że aby uchwała rady gminy mogła być uznana za akt prawa miejscowego, musi być skierowana do nieokreślonej liczby adresatów i zawierać normy abstrakcyjne, odnoszące się do sytuacji powtarzalnych, które nie wyczerpują się poprzez ich stosowanie. Uchwała niezawierająca norm powszechnie obowiązujących, w ocenie Sądu, nie może być uznana za akt prawa miejscowego.

Wymogi uznania danego aktu za akt prawa miejscowego sformułowane zostały też w doktrynie prawniczej. Zdaniem M. Bogusza akt prawa miejscowego to akt normatywny ustanowiony przez organ samorządu terytorialnego lub terenowy organ administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, posiadający powszechną moc obowiązującą i terytorialny zakres obowiązywania ograniczony do obszaru właściwości organu, który go wydał. Nadto akt prawa miejscowego musi zawierać normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym<sup>430</sup>. W ocenie H. Rota akty prawa miejscowego wyróżniają trzy podstawowe elementy:

- a). ogólny charakter norm postępowania dotyczący wszystkich kategorii adresatów na terytorium danego organu prawotwórczego,
- b). określone ustawowo warunki prawne stanowienia aktów prawotwórczych,
- c). obowiązek zgodnego z wymaganiami ustawy ogłoszenia aktu prawotwórczego<sup>431</sup>.

428 Postanowienie NSA w Warszawie I OZ 834/11 z dnia 9 listopada 2011 r. (orzeczenia.nsa.gov.pl).

429 Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r. I OSK 1969/16 (orzeczenia.nsa.gov.pl).

430 M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 39.

431 H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 23.

D. Dąbek wskazuje, że akty prawa miejscowego to akty mające charakter powszechny, co oznacza, iż adresatem tych aktów mogą być podmioty przebywające na terenie działania danego organu jednostki samorządu terytorialnego. Mogą to być również osoby nie będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego np. turyści. Ocena, czy dana uchwała zawiera normy powszechnie obowiązujące może być w praktyce trudna. Nie zawsze łatwo udaje się ocenić, czy dana uchwała skierowana jest na zewnątrz, do mieszkańców i innych podmiotów, czy też adresowana jest jedynie do wewnątrz danego układu organizacyjnego. Ostateczne rozstrzygnięcie tego dylematu w konkretnej sprawie należeć będzie do sądu. Akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego, akty te muszą mieć charakter normatywny. Muszą zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania. Mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty prawa miejscowego jako akty prawotwórcze i powszechnie obowiązujące muszą zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech nie zaś poprzez wymienienie z imienia. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach nie zaś w jednej konkretnej sytuacji<sup>432</sup>.

W przepisach regulujących zagadnienia związane z tworzeniem programów ochrony środowiska w odniesieniu do programów, o których mowa w art. 17 ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawodawca nie rozstrzygnął wprost o ich charakterze prawnym poprzez wskazanie, że programy te są bądź też nie są aktami prawa miejscowego. Sam ten fakt nie przesądza jeszcze o tym, że programy te nie mogą być uznane za akty prawa miejscowego. Ustalenie ich charakteru prawnego musi być dokonane poprzez analizę przepisów regulujących zagadnienia związane z tworzeniem tych programów.

Ustawodawca, przyznając organom samorządu terytorialnego lub terenowym organom administracji rządowej uprawnienie do regulowania określonych kwestii, może nie wskazywać wprost, iż podejmowane w tym przedmiocie akty będą aktami prawa miejscowego. To, że będzie to jednak akt prawa miejscowego może wynikać z treści przepisu wskazującego, jakie kwestie taki akt ma regulować i co taki akt ma zawierać. Jeśli ze wskazań tych wynikać będzie, iż taki akt będzie zawierał zapisy generalne i abstrakcyjne i będzie skierowany na „zewnątrz”, regulując uprawnienia lub obowiązki obywateli, nie zaś do „wewnątrz”, to jest odnoszący się do funkcjonowania organów administracji, to akt taki uznać należy za akt prawa miejscowego.

432 D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków, 2003, s. 70–73.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, ustawa powinna zawierać pewne minimum regulacji materialnoprawnych, które mogą być rozwijane i konkretyzowane w aktach prawa powszechnie obowiązującego, takich jak rozporządzenia czy akty prawa miejscowego<sup>433</sup>.

Dokonując tej analizy przepisów regulujących kwestie tworzenia programów ochrony środowiska, o których mowa w art. 17 ustawy Prawo ochrony środowiska, zwrócić należy uwagę na fakt, iż w ustawie tej nie zawarto przepisów wskazujących na chociażby minimalną treść ww. programów ochrony środowiska.

Z art. 14 ust. 2 ww. ustawy wynika jedynie, że polityka ochrony środowiska jest prowadzona również za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska natomiast z art. 13 tej ustawy wynika, iż polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Nadto o treści programów ochrony środowiska pośrednio mowa jest w art. 91a ustawy Prawo ochrony środowiska. Przepis ten stanowi, że w przypadku występowania na obszarze województwa stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 6, osiągnięcie poziomów celów długoterminowych jest jednym z celów wojewódzkich programów ochrony środowiska, o których mowa w art. 17. Strefy, o których mowa w ww. art. 89 ust. 1 pkt 6 to strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. Przytoczone przepisy zawierają sformułowania o tak dużym stopniu ogólności, że już sam ten fakt przemawia za tym, iż programy ochrony środowiska, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska nie mogą być uznane za akty prawa miejscowego.

W sytuacji gdy ustawodawca nie uznał wprost programu ochrony środowiska jako aktu prawa miejscowego, aby były uzasadnione podstawy do zakwalifikowania takiego programu jako aktu prawa miejscowego, konieczne byłoby wskazanie w przepisach rangi ustawowej lub rozporządzeniu na chociażby przybliżoną jego treść, by można było ocenić, czy w oparciu o nią mogą być formułowane zapisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym regulujące uprawnienia i obowiązki obywateli. Brak takiego rozwiązania nie pozwala na przyjęcie, że wolą ustawodawcy było, aby programy ochrony środowiska zawierały tego rodzaju zapisy.

Programy ochrony środowiska, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska uchwalają sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy. Jeśli przepis szczególny nie daje tym organom uprawnienia do uchwalania aktu prawa miejscowego, uprawnienie takie musi wynikać z przepisów regulujących funkcjonowanie tych organów. Ani z ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

---

433 Wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r., SK 50/13 (OTK-A 2015/2/12).

o samorządzie gminnym<sup>434</sup> (art. 40 ust. 2 i 3), ani z ustawy z dnia o samorządzie powiatowym<sup>435</sup> (art. 40 ust. 2 i art. 41 ust. 1), ani też z ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>436</sup> (art. 18 pkt 1 i art. 89 ust. 1) nie wynika uprawnienie dla ww. organów do tworzenia przepisów prawa miejscowego regulujących te zagadnienia, dla których sporządzane są programy ochrony środowiska.

Opowiadając się za poglądem, że programy ochrony środowiska, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska nie są aktami prawa miejscowego, za rozstrzygający uznać należy argument, iż przepisy tej ustawy nie dają podstaw do przyjęcia, aby organy uchwalające te programy posiadały upoważnienie do zawierania w nich norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, z których wynikałyby uprawnienia lub obowiązki dla podmiotów zewnętrznych innych niż organy uchwalające te programy.

Z faktu, że programy ochrony środowiska nie mają charakteru aktów prawa miejscowego, nie wynika jednak, że zawarte w nich uregulowania nie mogą być brane pod uwagę przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach obywateli. Może to mieć miejsce wówczas, gdy przepis prawa nakazuje organom administracji uwzględnienie treści tych programów przy wydawaniu rozstrzygnięć. Takim przepisem jest art. 186 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, który stanowi, że organ administracji właściwy do wydania pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii odmówi jego wydania, jeżeli wydanie pozwolenia byłoby niezgodne m.in. z programem działań, o którym mowa w art. 17 ww. ustawy. Odmowa wydania pozwolenia z powodu tego rodzaju niezgodności może też mieć miejsce w sprawie dotyczącej przedłużenia pozwolenia dla prowadzącego zakład recyklingu statków.

Zdaniem K. Karpus rozwiązanie to uznać należy za naruszające konstytucyjne gwarancje podmiotów indywidualnych. Kształtowanie praw i obowiązków w drodze innego aktu aniżeli będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego zakwalifikować należy jako niezgodne z Konstytucją<sup>437</sup>. Pogląd ten uznać należy za zbyt daleko idący. Obowiązek uwzględniania przez organy administracji aktów prawnych, które nie są aktami prawa miejscowego istnieje też w innych ustawach. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego jednakże w określonych przypadkach ustawodawca nakazuje uwzględniać zawarte w nim zapisy. Przykładem może być art. 23 ust. 1c pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

434 Dz.U. z 2016 r. poz. 446 j.t. ze zm.

435 Dz.U. z 2016 r. poz. 816 j.t. ze zm.

436 Dz.U. z 2016 r. poz. 486 j.t. ze zm.

437 Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus i in., *Prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 77.

nieruchomościami<sup>438</sup>, z którego wynika, że przy ewidencjonowaniu nieruchomości wchodzących do Zasobu nieruchomości Skarbu Państwa bierze się pod uwagę przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Obowiązek uwzględnienia zapisów zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wynika również z art. 154 ust. 2 ww. ustawy. Przepis ten stanowi, że przy dokonywaniu wyceny nieruchomości w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Nie narusza wynikającego z art. 7 Konstytucji RP obowiązku organów władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa sytuacja, w której akt niebędący aktem prawa miejscowego jest brany pod uwagę przy wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawie w sytuacji, gdy przepis powszechnie obowiązującego prawa nakazuje uwzględniać taki akt. W takiej sytuacji akt niebędący aktem prawa miejscowego nie jest bowiem samodzielną podstawą rozstrzygnięcia wydanego przez organu administracji, gdyż pierwotny źródłem obowiązku jego zastosowania jest przepis nakazujący uwzględnienie tego aktu.

Uznanie programów ochrony środowiska, o których mowa w art. 17 ustawy Prawo ochrony środowiska, za akty niebędące aktami prawa miejscowego skutkuje tym, że uchwały ustanawiające te programy wchodzą w życie z dniem ich uchwalenia. Nie można też stwierdzić nieważności takiej uchwały po upływie 1 roku od dnia jej podjęcia. Ograniczenie to wynika z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz z art. 83 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Programy te, jak to już zostało wyżej wskazane, nie mogą też być samodzielną podstawą wydawania rozstrzygnięć nakładających na obywateli obowiązki lub przyznających im uprawnienia.

---

438 Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 j.t. ze zm.

## STRESZCZENIE

W artykule poddano analizie charakter prawny programów ochrony środowiska wymienionych w art. 17 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Odwołując się do poglądów orzecznictwa oraz doktryny prawniczej, dokonano oceny, czy programy te mogą być uznane za akty prawa miejscowego. Wskazano na to, jakie cechy powinien posiadać akt prawny, aby mógł być uznany za źródło powszechnie obowiązującego prawa. Opierając się na tych kryteriach, wyrażono pogląd, że ww. programy ochrony środowiska nie spełniają wymogów uznania ich za akty prawa miejscowego.

## SŁOWA KLUCZOWE

*akt prawa miejscowego, polityka ochrony środowiska, programy ochrony środowiska*

## ABSTRACT

This article contains the legal nature of environmental protection programs listed in art. 17 environmental protection law act from 27 April 2001. Based on judicature views and legal doctrine law these programs were evaluated whether they can be recognised as local law acts. The article indicates what features should a legal act contain to be recognised as the source of common law. Based on the criteria it was concluded that these programs of environmental protection do not fulfil the conditions to be recognised as local law acts.

## KEYWORDS

*environmental protection policy, environmental protection programs, local law acts*



# REGLAMENTACJA GOSPODARKI ODPADAMI

## WASTE MANAGEMENT RATIONING

dr hab. Anna Barczak  
prof. US, Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Szczeciński

Pod pojęciem reglamentacji gospodarki odpadami należy rozumieć uzyskanie określonej zgody na prowadzenie działań w zakresie wytwarzania odpadów oraz gospodarowania nimi (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.<sup>439</sup>). Z kolei gospodarowanie odpadami jest pojęciem węższym niż gospodarka nimi, albowiem obejmuje ono zbieranie, transport przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów oraz pośrednika w obrocie nimi (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.o.).

Reglamentacja gospodarki odpadami, w których właściwa jest administracja samorządowa, wynika z szeregu aktów prawnych, na czele, których stoi u.o.<sup>440</sup>. Dopełnieniem tych regulacji są przepisy związane z ustaleniem niektórych konsekwencji niewykonywania ciążących obowiązków.

Analiza ustaw odpadowych pozwala ująć obowiązki reglamentacyjne administracji samorządowej w dwie grupy. Pierwszy rodzaj to obowiązki związane z wytwarzaniem odpadów, drugi – obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami.

Nadzór nad prawidłową realizacją powyższych zobowiązań spoczywa na marszałku województwa, staroście oraz wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta). Zadania tego ostatniego organu są w badanym zakresie nieliczne, aczkolwiek znaczące, dotyczą w zasadzie gospodarki odpadami komunalnymi (ale nie tylko).

Obowiązki reglamentacyjne adresowane są do wszystkich podmiotów, które w jakikolwiek sposób podejmują działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów. Generalnie – do posiadaczy odpadów lub ściślej także potencjalnych posiadaczy.

439 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.); dalej jako u.o.

440 Ustawy regulujące samorządową reglamentację gospodarki odpadami to: u.o.; ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.) dalej jako u.p.o.ś.; ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) dalej jako u.c.p.g.; ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1478 ze zm.) dalej jako u.o.o.p.; ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 803 ze zm.) dalej jako u.r.p.w.e.; ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1136 ze zm.) dalej jako u.o.w.; ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1803 ze zm.) dalej jako u.b.a.; ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1863 ze zm.) dalej jako u.o.o.o.; ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1688 ze zm.) dalej jako u.z.e.e.

Zgody w zakresie gospodarki odpadami przyjmują postać decyzji administracyjnej wydawanej w trybie ogólnym (tj. na podstawie k.p.a.<sup>441</sup>) – pozwoleń, zezwoleń, czy po prostu decyzji bez jej określenia. Ich uzyskanie musi nastąpić przed podjęciem określonej działalności, bez wymaganej decyzji prowadzić danej działalności nie wolno<sup>442</sup>. W związku z powyższym decyzje odpadowe mają przede wszystkim charakter prewencyjny. Jest to zgodne z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, wynikającą z art. 17 u.o., służącą urzeczywistnianiu koncepcji „społeczeństwa recyklingu”. Zgodnie z pkt. 28 dyrektywy 2008/98/WE<sup>443</sup> akt ten ma na celu „pomóc UE zbliżyć się do «społeczeństwa recyklingu», dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu”. Zapobieganie powstawaniu odpadów, według art. 3 ust. 1 pkt 33 u.o., ma na celu zastosowanie takich środków w odniesieniu do produktu, materiału lub substancji zanim staną się one odpadami, które zmniejszają: a) ilość odpadów, w tym również przez ponowne użycie lub wydłużenie okresu dalszego używania produktu, b) negatywne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi, c) zawartość substancji szkodliwych w produkcie i materiale.

Analiza środowiskowych przepisów materialno-prawnych wskazuje, że odpadowe decyzje administracyjne mogą być wydawane na wniosek zainteresowanych podmiotów lub też z urzędu.

Jeżeli chodzi o reglamentację wytwarzania odpadów, to zgoda na wytwarzanie odpadów ma charakter sektorowego pozwolenia emisyjnego i jest przedmiotem regulacji działu IV u.p.o.ś. Dział ten określa warunki prowadzenia działalności gospodarczej w określony sposób, wywierający wpływ na środowisko<sup>444</sup>. Dział IV obejmuje: przepisy ogólne (art. 180–183a), wydawanie pozwoleń (art. 184–192), wygaśnięcie, cofnięcie i ograniczenie pozwolenia (art. 193–200), pozwolenia zintegrowane (art. 201–219) oraz pozwolenia na wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza (art. 220–229).

Z powyższego wynika, że trzy pierwsze części dotyczą wszystkich rodzajów pozwoleń emisyjnych, natomiast dwa ostatnie – konkretnie wskazanych.

Zgodnie z art. 182 u.p.o.ś. obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego dla danej instalacji automatycznie wyłącza obowiązek uzyskania dla niej pozwolenia sektorowego (w tym przypadku pozwolenia na wytwarzanie odpadów). Artykuł 180a u.p.o.ś. wskazuje obowiązek uzyskania pozwolenia na wytwarzanie

441 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) dalej jako k.p.a.

442 M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 70.

443 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE 2008 L 312/3). Dalej dyrektywa 2008/98/WE.

444 M. Górski, [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 555–556; M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 710–856.

odpadów. Dla spełnienia tego wymogu użyto alternatywy w postaci słowa „lub”. Jest nim wytwarzanie odpadów o masie powyżej 1 Mg rocznie – w przypadku odpadów niebezpiecznych lub o masie powyżej 5 000 Mg rocznie – w przypadku odpadów innych niż niebezpieczne. Konkludując, nieprzekroczenie wskazanych progów nie wymaga pozwolenia na wytwarzanie odpadów, to oznacza, że o tym, czy pozwolenie będzie wymagane, decyduje suma odpadów powstających w związku z eksploatacją instalacji. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów wiąże się zatem ściśle z prowadzeniem instalacji. Dotyczyć może zatem odpadów powstających w związku z jej eksploatacją.

Artykuł 180a u.p.o.ś. określa, że mamy do czynienia z dwoma rodzajami pozwolenia na wytwarzanie odpadów, tj. odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych niż niebezpieczne. W związku z tym, po przekroczeniu wskazanych powyżej progów, pozwolenie to będzie obejmować: jedynie odpady niebezpieczne, jedynie odpady inne niż niebezpieczne, zarówno odpady niebezpieczne, jak i odpady inne niż niebezpieczne<sup>445</sup>.

Z administracji samorządowej organem właściwym do wydania pozwolenia na wytwarzanie odpadów jest co do zasady starosta, w odniesieniu do konkretnie określonych instalacji – marszałek województwa (art. 378 u.p.o.ś.).

Reglamentacja gospodarowania odpadami, mając na uwadze jej przedmiot, jest o wiele obszerniejsza, w stosunku do reglamentacji wytwarzania odpadów. O ile reglamentacja wytwarzania odpadów przyjmowała postać pozwolenia emisyjnego, o tyle w przypadku reglamentacji gospodarowania odpadami będziemy mieli do czynienia z wydawaniem wielu decyzji administracyjnych albo z prowadzeniem określonych rejestrów. Przedmiotem decyzji administracyjnych będzie reglamentacja gospodarowania z niektórymi rodzajami odpadów.

Różnicą między dwoma rodzajami reglamentacji jest to, że w zakresie reglamentacji gospodarowania odpadami określone kompetencje uzyskały wszystkie trzy samorządowe organy ochrony środowiska, tj. wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa, natomiast w zakresie reglamentacji wytwarzania odpadów tylko dwa ostatnie organy.

Samorządowa reglamentacja gospodarowania odpadami obejmuje zatem obowiązki dotyczące:

- 1) posiadaczy odpadów (ale nie tylko) związane z gospodarowaniem odpadami na podstawie u.o. (art. 23 ust. 4, art. 26 ust. 2, art. 31 ust. 1, art. 41, art. 49 ust. 1, art. 62, art. 64, art. 98, art. 101, art. 129, art. 140, art. 144 ust. 3, art. 146 ust. 2, art. 148 ust. 3, art. 151, art. 161, art. 168);
- 2) przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami na

445 Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpusi in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 307.

- podstawie u.o.o.p. (art. 6 ust. 4a, art. 17, art. 19, art. 25, art. 44);
- 3) podmiotów odpowiedzialnych za postępowanie ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym na podstawie u.z.e.e. (art. 32 ust. 3, art. 33 ust. 2, 3, 4, 6, art. 62 ust. 8, art. 77;
  - 4) podmiotów uczestniczących w systemie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji na podstawie u.r.p.w.e. (art. 28a ust. 6, art. 39 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 40 ust. 1, art. 41);
  - 5) podmiotów będących wytwórcami czy posiadaczami odpadów wydobywczych na podstawie u.o.w. (art. 4 ust. 5, art. 11, art. 12 ust. 2, art. 12 a ust. 4, art. 13, art. 14, art. 21, art. 29, art. 32 ust. 5, art. 40 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 41);
  - 6) podmiotów uczestniczących w systemie postępowania z bateriami i akumulatorami na podstawie u.b.a. (art. 6 pkt 8, art. 42, art. 64, art. 70);
  - 7) przedsiębiorców w gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi na podstawie u.o.o.o. (art. 8 pkt 7, art. 37 ust. 1 i 2, art. 40, art. 53);
  - 8) właścicieli nieruchomości i podmiotów świadczących usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na przykładzie u.c.p.g. (art. 5 ust. 7, art. 6m ust. 2b, art. 6o, art. 6q, rozdz. 4a, art. 9zb u.c.p.g.).

Zadania reglamentacyjne w zakresie gospodarowania odpadami zostaną omówione według powyższego podziału. Ze względu na rozległą zawartość zagadnień dotyczących wyżej wymienionych zadań omówione zostaną tylko ważniejsze kwestie, niektóre zostaną tylko zasygnalizowane, poprzez wskazanie podstawy prawnej i odesłanie do literatury przedmiotu.

Na plan pierwszy wysuwają się zadania reglamentacyjne w sferze gospodarowania odpadami, wynikające z u.o. Na uwagę zasługują zadania wynikające z art. 41 ust. 1 u.o. Jest to najważniejsza grupa zadań z tego zakresu. Zgodnie z cytowanym powyżej przepisem prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia<sup>446</sup>. Podstawową funkcją tej decyzji jest wyrażenie zgody tylko na jedną lub na obie spośród wskazanych czynności – zarówno w sytuacji, gdy odpady powstały w związku z działalnością wnioskodawcy, jak i wtedy, gdy wytworzył je inny podmiot<sup>447</sup>. Zasadą jest, że wydaje się odrębne zezwolenie na zbieranie odpadów i odrębne zezwolenie na ich przetwarzanie, możliwe jest jednak zezwolenie łączne na zbieranie i przetwarzanie, jeżeli z takim wnioskiem wystąpi posiadacz odpadów. Do zezwolenia łączne-

446 P. Korzeniowski, *Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytworzenie odpadów*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 2, s. 94–98; K. Karpus, *Uprawnienia wymagane do gospodarowania odpadami oraz prowadzenie rejestru* [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 135–180; W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 194–222.

447 Z. Bukowski, J. Jerzmański, M. Malicka i in., *Poradnik. Wydawanie decyzji administracyjnych w obszarze gospodarki odpadami (stan prawny na dzień 1 stycznia 2006 r.)*, Warszawa 2006, s. 56.

go stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące obu zezwoleń<sup>448</sup>.

Zezwolenie nie ma charakteru bezwzględny. Ustawodawca w art. 45 u.o. wylicza przypadki zwalniające z uzyskania zezwolenia<sup>449</sup>. Jest to katalog zamknięty. W związku z powyższym nie można tych przesłanek interpretować rozszerzająco ani domniemywać.

Zezwolenia na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów, w drodze decyzji, wydaje starosta lub marszałek województwa właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów (art. 41 ust. 2 i 3 u.o.)<sup>450</sup>. Na rzecz starosty przyjęto domniemanie kompetencji, natomiast marszałek województwa jest właściwy w ściśle określonych sprawach wynikających z art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. a–c u.o. Zezwolenia na zbieranie bądź przetwarzanie odpadów są wydawane na wniosek posiadacza odpadów. Wymagania treściowe wniosku wynikają z art. 42 u.o. Według u.o. do wniosków dołącza się decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o ile jest wymagana<sup>451</sup>. Zezwolenia są wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Elementy treściowe zezwolenia wynikają z art. 43 u.o.

Analizowane zezwolenia mają charakter decyzji związanych. Właściwy organ odmawia ich wydania tylko w sytuacjach ściśle wskazanych w art. 46 u.o.

Ustawodawca przewiduje także, że przy zaistnieniu określonych sytuacji zezwolenia wygasają. Okoliczności te wynikają z art. 48 u.o.

W przypadku pozostałych, większości decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie u.o. (m.in. z art. 23 ust. 4, art. 31 ust. 1, art. 62, art. 64, art. 98, art. 129, art. 140, art. 144 ust. 3, art. 146 ust. 2, art. 148 ust. 3, art. 151, art. 161, art. 168) wykonawcą jest marszałek województwa. W zdecydowanej części są to zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Szczegółowy wykaz zadań mających taki charakter wynika z art. 168 u.o. Istotne jest to, że organem wyższego stopnia w stosunku do marszałka województwa w zakresie realizacji tych zadań, określonych w art. 168 u.o. (z pewnymi wyjątkami), jest minister właściwy ds. środowiska (art. 169 u.o.). Wydaje się, że jest to słuszne rozwiązanie. Przyznane zadania wynikają z uzasadnionych potrzeb państwa. Stąd też środki finansowe na realizację tych zadań są przyznawane w wysokości koniecznej do ich wykonania i pochodzą z budżetu państwa<sup>452</sup>.

448 Por. W. Radecki, *Ustawa o odpadach...*, op. cit., s. 196; *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. A. Mostowska, Warszawa 2014, s. 126–129.

449 Ibidem, s. 210–216.

450 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.). Zob. A. Mostowska, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 125–127.

451 Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014, s. 92.

452 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2001 r., sygn. akt I Aca 1484/00, Przegląd Gospodarczy 2002, nr 7–8, s. 91; wyrok wsa w Olsztynie z dnia 25 października 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 940/16, LEX nr 2156512.

Mówiąc o reglamentacji gospodarowania odpadami, na podstawie u.o., należy wspomnieć także o rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, prowadzonym przez marszałka województwa (art. 49 u.o.)<sup>453</sup>. Rejestr ma być utworzony najpóźniej w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie u.o., czyli do dnia 23 stycznia 2016 r. (art. 234 ust. 1 u.o.)<sup>454</sup>. Ma on stanowić integralną część bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami<sup>455</sup>. Wpis do rejestru nie ma formalnie charakteru zgody na prowadzenie określonej działalności, u.o. nie uznaje go także za wpis do rejestru działalności regulowanej w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>456</sup>, aczkolwiek regulacje wynikające z art. 50 ust. 3 u.o. wskazują, że wniosek o dokonanie wpisu do rejestru powinien być złożony przed rozpoczęciem działalności w zakresie określonym w art. 50 ust. 1 u.o., natomiast działalność w takim zakresie może prowadzić wyłącznie podmiot wpisany do rejestru. W rezultacie obowiązek uzyskania wpisu jest formułą reglamentacji możliwości prowadzenia określonej działalności, mimo że sam wniosek marszałek województwa ma badać tylko pod względem formalnym. Należy podkreślić, że rejestr ma mieć charakter o tyle kompleksowy, że zastąpi rejestr wymagany dotychczas przepisami szczególnymi (m.in. u.b.a.; u.z.e.e.)<sup>457</sup>.

Odrębne zadanie z u.o. zostało nałożone na starostę. Obowiązek ten wynika z art. 101 ust. 1 u.o.<sup>458</sup> Jego przedmiotem jest nałożenie na sprawcę wypadku obowiązków dotyczących gospodarowania odpadami z wypadków. Jest to decyzja wydawana z urzędu.

W jednej sytuacji z u.o. właściwy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wydaje on decyzję na podstawie art. 26 ust. 2 u.o. Przedmiotem tej decyzji jest nakaz usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Adresatem decyzji jest posiadacz odpadów. Decyzja ta nie jest jednak wydawana w przypadku, gdy obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami. Decyzja jest wydawana z urzędu<sup>459</sup>. Nałożenie powyższego obowiązku prawnego wymaga udowodnienia przez organ przesłanek podmiotowych i przedmiotowych<sup>460</sup>.

453 K. Karpus, *Uprawnienia wymagane do gospodarowania...*, *op.cit.*, s. 181–224; W. Radecki, *Ustawa o odpadach...*, *op.cit.*, s. 222–250.

454 Szerzej zob. Z. Bukowski, *Prawo gospodarki...*, *op.cit.*, s. 94.

455 B. Matysiak, *Nowa ustawa o odpadach. Zmiany, wymogi, obowiązki sprawozdawcze, kary*, Warszawa 2013, s. 25; Mostowska, *Ustawa o odpadach...*, *op.cit.*, s. 165.

456 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.) dalej jako u.s.d.g.

457 Zob. szerzej M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 327.

458 Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2015 r., sygn. akt II OW 119/15, LEX nr 1989308.

459 Wyrok wsA w Gdańsku z dnia 1 października 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 300-14, LEX nr 1534081.

460 Por. decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt SKO 4133/30/16, LEX nr 2284078.

Jeżeli chodzi o zadania reglamentacyjne samorządowych organów ochrony środowiska w przypadku przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami na podstawie u.o.o.p., to właściwy jest tylko marszałek województwa (por. art. 6 ust. 4a, art. 17, art. 19, art. 25, art. 44). Jego zadania mają charakter reglamentacyjnych zadań finansowych, dotyczą opłaty produktowej<sup>461</sup>. Rola wskazanego organu w sprawach opłaty produktowej koncentruje się na kontroli prawidłowości jej samoobliczenia<sup>462</sup>. Najważniejsze znaczenie z tej grupy mają decyzje administracyjne wydawane na podstawie art. 17 ust. 1 i 2 u.o.o.p. Wydając je, marszałek województwa określa wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej (art. 17 ust. 1 u.o.o.p.) lub ustala dodatkową opłatę produktową (art. 17 ust. 2 u.o.o.p.). W przypadku pierwszej decyzji marszałek województwa kieruje się przesłankami ustawowymi (art. 17 ust. 1 u.o.o.p.). Zostały one określone alternatywnie. Akt ten ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny<sup>463</sup>. Druga decyzja jest następstwem niewykonania pierwszego aktu.

Kolejne zadania reglamentacyjne samorządowych organów ochrony środowiska wynikają z zakresu u.z.e.e. Związane są z obowiązkami ciążącymi na podmiotach odpowiedzialnych za postępowanie ze zużyтым sprzętem elektrycznym i elektronicznym. I w tym przypadku zadania reglamentacyjne zostały skierowane do marszałka województwa. Artykuł 4 pkt 3 u.z.e.e. określa właściwość miejscową tego organu. Decydująca tutaj jest siedziba wprowadzającego sprzęt, autoryzowanego przedstawiciela oraz organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego albo miejsce wykonywania działalności zbierającego zużyty sprzęt, prowadzącego zakład przetwarzania, prowadzącego działalność w zakresie recyklingu, prowadzącego działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku. Na uwagę zasługują decyzje z art. 32 ust. 3, art. 33 ust. 2, 3, 4, 6, art. 62 ust. 8, art. 77 u.z.e.e. Te decyzje przede wszystkim związane są z obowiązkami finansowymi ciążącymi na poszczególnych podmiotach odpowiedzialnych za postępowanie ze zużyтым sprzętem elektrycznym i elektronicznym.

W przypadku zadań reglamentacyjnych samorządowych organów ochrony środowiska, których adresatem są podmioty uczestniczące w systemie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji na podstawie u.r.p.w.e. właściwi są starosta i marszałek województwa. Na uwagę zasługują zadania starosty związane z wydaniem zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów. Konieczna jest w tym zakresie opinia marszałka województwa lub regionalnego dyrektora ochrony

461 Por. wyrok wsa w Krakowie z dnia 20 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1394/16, LEX nr 2275274.

462 B. Draniewicz, *Głosa do wyroku wsa z dnia 26 kwietnia 2013 r.*, sygn. akt IV SA/Wa 2499/12, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 4, s. 131–137. Jest to glosa częściowo krytyczna.

463 Wyrok wsa w Gliwicach z dnia 16 października 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 306/14, LEX nr 1647219.



środowiska (art. 39 ust. 1 u.r.p.w.e.). Z kolei, według art. 40 u.r.p.w.e., marszałek województwa jest właściwy w sprawach wydania pozwolenia zintegrowanego lub innej decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganej w związku z prowadzeniem stacji demontażu. Jest on także kompetentny w zakresie wydania pozwolenia zintegrowanego lub innej decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganej w związku z prowadzeniem strzępiarki (art. 41 u.r.p.w.e.).

Jeżeli chodzi o zadania reglamentacyjne samorządowych organów ochrony środowiska w przypadku podmiotów będących wytwórcami lub posiadaczami odpadów wydobywczych na podstawie u.o.w., to właściwi w tym zakresie są starosta i marszałek województwa<sup>464</sup>. Kwestie te są przedmiotem u.o.w. Zasady podziału kompetencji przyjęto podobnie jak w u.p.o.ś. Wobec starosty przyjęto konstrukcję domniemania kompetencji (art. 40 ust. 1 pkt 3 u.o.w.), natomiast marszałek województwa właściwy jest w zakresie spraw wyliczonych w art. 40 ust. 1 pkt 2 u.o.w. Na uwagę zasługują decyzja zatwierdzająca program gospodarowania odpadami wydobywczymi (art. 11 ust. 4 u.o.w.). Organy powyższe, wydając tę decyzję, nie działają samodzielnie, gdyż winny zwrócić się o opinię do właściwych podmiotów, tj. właściwego dyrektora okręgowego urzędu górniczego oraz właściwego wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), a także do właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Organy te wydają także zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (art. 14 u.o.w.)<sup>465</sup>. Zezwolenie ma charakter decyzji związanej. Organ odmawia jego wydania w pewnych okolicznościach, ściśle wynikających z ustawy (art. 20 u.o.w.). Pozostałe decyzje wynikają z art. 4 ust. 5, art. 12 ust. 2, art. 12a ust. 4, art. 13, art. 21, art. 29, art. 32 ust. 5, art. 41 u.o.w.

Zadania reglamentacyjne, które związane są z nakładaniem obowiązków na podmioty uczestniczące w systemie postępowania z bateriami i akumulatorami, odnoszą się do marszałka województwa. Wydając określone zgody powyższym podmiotom, organ ten jest właściwy w zakresie sprawowania kontroli nad przestrzeganiem przepisów u.b.a., zwłaszcza w odniesieniu do opłaty produktowej, opłaty depozytowej oraz wykorzystania określonych środków przekazywanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory (por. art. 6 pkt 8, art. 42, art. 64, art. 70 u.b.a.).

Następna grupa zadań spoczywających na samorządowych organach ochrony środowiska, mających charakter reglamentacyjny, dotyczy wydawania zgód

464 Większość zadań marszałka województwa z u.o.w. ma charakter zadań z zakresu administracji rządowej (por. art. 41 ust. 4 u.o.w.). Szerzej na temat reglamentacji gospodarowania odpadami wydobywczymi zob. A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie odpadami wydobywczymi w Polsce* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 235–237.

465 A. Lipiński, *Nowe zasady postępowania z odpadami wydobywczymi* [w:] *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska 2008 r.*, red. G. Dobrowolski, Kroczyce 2008, s. 95.

przedsiębiorcom prowadzącym gospodarkę opakowaniami i odpadami opakowaniowymi na podstawie u.o.o.o. (por. art. 8 pkt 7, art. 37 ust. 1 i 2, art. 40, art. 53 u.o.o.o.). Kompetencje w zakresie wydawania decyzji administracyjnych według u.o.o.o. spoczywają na marszałku województwa. Są to głównie reglamentacyjne zadania finansowe. W wyniku wydawania określonych decyzji organ ten kontroluje przestrzeganie i stosowanie przepisów u.o.o.o., które spoczywają na przedsiębiorcach prowadzących gospodarkę opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

Ostatnia grupa to zadania reglamentacyjne kierowane do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), których adresatem są właściciele nieruchomości i podmioty świadczące usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na przykładzie u.c.p.g. (art. 5 ust. 7, art. 6m ust. 2b, art. 6o, art. 6q, rozdz. 4a, art. 9zb u.c.p.g.).

Należy zauważyć, że z dniem 1 stycznia 2012 r.<sup>466</sup> działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości stała się działalnością regulowaną w rozumieniu u.s.d.g. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2 u.u.c.p.g.)<sup>467</sup>. Właściwość miejscowa organu sprowadza się do miejsca odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rejestr prowadzi się w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych, która może stanowić część innych baz danych z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami. Przed dokonaniem wpisu organ rejestrowy nie sprawdza rzetelności podawanych we wniosku o wpis do tego rejestru danych i informacji. Mogą być one sprawdzone dopiero po dokonaniu wpisu, w ramach kontroli następczej (*ex post*)<sup>468</sup>. Wpis do rejestru jest dokonany z chwilą zamieszczenia danych w rejestrze. Ma on charakter konstytutywny, co oznacza, że rodzi prawo do wykonywania działalności. Wpis zastąpił wydawane do 31 grudnia 2011 r. zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych<sup>469</sup>. Ustawodawca dokładnie wskazuje przesłanki dokonania

466 Reforma została przeprowadzona na skutek uchwalenia 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). Szerzej na ten temat zob. K. Gruszecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, LEX/el.2013; W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 2007; A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013.

467 *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, red. J. Klatka, M. Kuźniak, Warszawa 2012, s. 136–140.

468 A. Brzezińska, *Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych*, cz. II. *Komentarz praktyczny*, Warszawa 2012, s. 10.

469 Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2011 r. przedsiębiorcy, którzy w dniu wejścia w życie nowelizacji (to jest 1 stycznia 2012 r.) posiadali stosowne zezwolenie mogli nadal prowadzić taką działalność na podstawie otrzymanej wcześniej decyzji, jednakże jedynie do końca 2012 r. Po upływie tego terminu powinni uzyskać wpis do gminnego rejestru działalności regulowanej, przy czym mogli skorzystać ze zwolnienia od opłaty skarbowej za wpis.

wykreślenia z rejestru<sup>470</sup>. Przyczyny można ująć w dwie grupy. Jedne wynikają z art. 71 ust. 1 u.s.d.g., a drugie – z art. 9j ust. 2 u.u.c.p.g. Mają one charakter obligatoryjny, co oznacza, że pojawienie się jednej z nich skutkuje wykreśleniem z rejestru. Wykreślenie z rejestru następuje z urzędu w drodze decyzji administracyjnej, której wójt (burmistrz, prezydent miasta) nadaje rygor natychmiastowej wykonalności.

### Podsumowanie

Zaprezentowane wyżej kwestie związane z reglamentowaniem gospodarki odpadami, wykonywane głównie przez starostę i marszałka województwa, pozwalają stwierdzić, że obowiązki te zostały uregulowane prawidłowo. Przydzielone im zadań mają charakter świadomy, przemyślany i konsekwentny. O dojrzałym podejściu ustawodawcy do spraw związanych z ochroną środowiska świadczy precyzyjne zastosowanie formy decyzji administracyjnej dla realizacji zadań określonego typu. Podkreślić należy, że o ile użycie danego określenia (przy założeniu, że spełnia ono wymagania miarodajne dla aktu indywidualnego) nie ma wpływu na charakter prawny aktu jako decyzji administracyjnej, o tyle rzuca ono na prawną istotę takiego rozstrzygnięcia.

#### STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu są obowiązki reglamentacyjne organów samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami. Analizie zostały poddane dwie kategorie powyższych zobowiązań, tj. obowiązki związane z wytwarzaniem odpadów oraz obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami.

#### ABSTRACT

The subject of the article are the regulatory obligations of local self-government authorities in the field of waste management. Two categories of these obligations, the obligations related to waste generation and waste management responsibilities, were analyzed.

#### SŁOWA KLUCZOWE

*decyzja administracyjna, odpady, reglamentacja*

#### KEYWORDS

*administrative decision, regulation, waste*

470 Wyrok wsa w Warszawie z dnia 15 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 282/13, LEX nr 1609404.

---

# REGLAMENTACJA KORZYSTANIA ZE ZŁOŻA KOPALINY

## RATIONING OF MINERAL DEPOSIT'S USE

dr Agnieszka Rabiega-Przyłęcka

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Łódzki

### Wprowadzenie

Złoża kopalin jako elementy przyrodnicze środowiska podlegają ochronie przewidzianej przede wszystkim ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>471</sup>, która określa w szczególności zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie: prac geologicznych oraz wydobywania kopalin ze złóż, a także wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin w związku z wykonywaniem ww. działalności oraz zasady wykonywania nadzoru i kontroli nad tą działalnością<sup>472</sup>. Zasadę ochrony złóż kopalin *expressis verbis* statuują również przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>473</sup> w art. 125–126, wytyczając jednocześnie kierunki w zakresie gospodarki kopalinami oraz wymagania, przy zachowaniu których powinna być ona prowadzona<sup>474</sup>. Ochrona złóż kopalin polegająca, jak wskazuje *expressis verbis* ustawodawca – na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym ich wykorzystaniu<sup>475</sup> wymaga poddania procesów korzystania z zasobów wnętrza ziemi ścisłej reglamentacji ze strony państwa bądź też działającego w imieniu i na jego rachunek samorządu terytorialnego. Przewidziane przez ustawodawcę instrumenty administracyjnoprawnej reglamentacji dotyczą działalności geologicznej i górniczej, w tym działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż. Zadania o charakterze reglamentacyjnym w analizowanej sferze wykonują zarówno organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw środowiska), jak i organy samorządu terytorialnego (marszałkowie oraz starostowie) w formie zadań z zakresu administracji rządowej<sup>476</sup>. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli administracji samorządowej w zakresie reglamentacji korzystania ze złóż kopalin.

Ustawodawca nie przewidział definicji legalnej pojęcia kopaliny, choć zarówno w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, jak i w innych aktach powszechnie

---

471 Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 t.j.

472 Zob. art. 1 ust. 1–2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

473 Dz.U. z 2017 r. poz. 519 t.j.

474 Zob. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 125*, [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer 2016, Lex.

475 Por. art. 125 ustawy Prawo ochrony środowiska.

476 Zob. art. 156 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

obowiązujących odwołuje się do tego określenia. Ustawa Prawo ochrony środowiska wymienia kopaliny jako jeden z elementów przyrodniczych środowiska<sup>477</sup>, zaś ustawa Prawo geologiczne i górnicze wyraźnie definiuje jedynie pojęcie „złoża kopaliny” oraz „kopaliny wydobytej”. Posiłkując się legalnymi definicjami „złoża kopaliny” oraz „kopaliny wydobytej” zawartymi odpowiednio w art. 6 ust. 1 pkt 19 i pkt 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, a także wykładnią innych przepisów stosujących to określenie, można uznać, że kopaliną są naturalnie występujące minerały, skały oraz inne substancje, których wydobywanie ze złóż może przynieść korzyść gospodarczą<sup>478</sup>. Z zakresu przedmiotowego pojęcia kopaliny ustawodawca *expressis verbis* wyłączył wody, z wyjątkiem wód leczniczych, termalnych i solanek, które pozostają kopalinami<sup>479</sup>. Użycie w definicji złoża kopaliny określenia „może przynieść korzyść gospodarczą” prowadzi w zasadzie do postawienia znaku równości między pojęciem „kopaliny” oraz „kopaliny użytecznej”<sup>480</sup>.

Już ze sformułowanej wyżej definicji kopaliny wynika, że kopaliny nie stanowią kategorii jednorodnej. Wśród różnorodnych klasyfikacji kopaliny<sup>481</sup> na szczególną uwagę zasługuje podział znajdujący odzwierciedlenie w obecnie obowiązującej ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Art. 10 ww. ustawy dzieli kopaliny na: kopaliny, których złoża objęte są własnością górniczą (tj. złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, a także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek oraz części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej) oraz kopaliny, których złoża objęte są własnością nieruchomości gruntowej

477 Zob. art. 3 pkt 39 Ustawy Prawo ochrony środowiska.

478 Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Komentarz do art. 6*, [w:] A. Lipiński, R. Mikosz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, ABC 2003; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer 2015, s. 183.

479 Zob. art. 5 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

480 Zob. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Korzystanie z kopaliny użytecznych*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 474 i nast.

481 W aktualnej ustawie Prawo geologiczne i górnicze z 2011 r. zrezygnowano z obowiązującego na gruncie poprzedniej ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. z 2005 Nr 228 poz. 1947) podziału na kopaliny podstawowe (gaz ziemny, ropę naftową oraz jej naturalne pochodne, węgiel brunatny, węgiel kamienny i metan z węgla kamiennego); kruszce metali szlachetnych, rudy metali (z wyjątkiem darniowych rud żelaza) i metale w stanie rodzimym, łącznie z rudami pierwiastków rzadkich i rozproszonych oraz pierwiastków promieniotwórczych; apatyt, baryt, fluoryt, fosforyt, gips i anhydryt, piryt, siarkę rodzimą, sole potasowe i potasowo-magnezowe, sole strontu, sól kamienną; azbest, bentonit, diatomit, dolomit, gliny białe wypalające się i kamionkowe, gliny i łupki ogniotrwałe, grafit, kaolin, kamienie szlachetne i ozdobne, kwarc, kwarcyt, magnezyt, miki, marmury i wapienie krystaliczne, piaski formierskie i szklarskie, skalenie, ziemię krzemionkową oraz wszystkie kopaliny występujące w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej) oraz pospolite (niezaliczone do kategorii podstawowych). Podział ten jako nieuwzględniający kwestii własności kopaliny był problematyczny w praktyce, z tego też względu w konsekwencji nie został ujęty w aktualnie obowiązujących przepisach.

(tj. niezaliczane do własności górniczej)<sup>482</sup>. Podział ten w sposób jednoznaczny rozstrzyga, które złoża kopalin stanowią własność górniczą i przez to są własnością Skarbu Państwa bez względu na miejsce ich położenia oraz metodę wydobycia, a które złoża stanowią własność właściciela nieruchomości gruntowej. W oparciu również o tę klasyfikację kształtuje się rozdział zadań reglamentacyjnych w obszarze kopalin pomiędzy administrację rządową a samorządową.

### **Reglamentacja działalności w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin**

Definicja działalności gospodarczej sformułowana w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>483</sup> wprost określa poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż jako działalność gospodarczą. Reglamentowanie tej działalności polegające na ustaleniu w stosunku do przedsiębiorców wymogów podyktowanych interesem publicznym związanym m.in. z ochroną środowiska, w zakresie działalności geologicznej i górniczej stanowi instrument ochrony kopalin polegającej na racjonalnym i kompleksowym korzystaniu z ich zasobów, a więc z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Reglamentowana działalność geologiczna i górnicza dotyczy zasadniczo działalności związanej z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż kopalin, a także ich wydobywaniem. Zarówno w ramach działalności polegającej na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin, jak i ich wydobywaniu podstawową formą reglamentacji działalności jest jej koncesjonowanie, stanowiące z jednej strony przejaw ograniczenia wolności gospodarczej, a z drugiej umożliwienia dostępu do dóbr objętych monopolem państwa<sup>484</sup>.

Rola samorządu terytorialnego w zakresie reglamentacji działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin zależy w zasadzie od statusu kopalin jako stanowiących własność górniczą czy też jako stanowiących własność nieruchomości gruntowej. W przypadku bowiem kopalin stanowiących własność górniczą, określanych w literaturze jako kopaliny „strategiczne”<sup>485</sup>, to administracji rządowej (ministrowi właściwemu do spraw środowiska) ustawo-

482 W literaturze wymienia się w ramach tej kategorii: bentonit, il bentonitowy, dolomit, gliny ceramiczne i ogniotrwałe, kreda, kwarcyty ogniotrwałe, kwarc żyłowy, magnezyty, piaski formierskie, piaski podsadzkowe, piaski i żwir, surowce ilaste i kaolinowe; kamienie łamane i bloczne: bazalt, diabaz, gabbro, głazy narzutowe, granit, granodioryt, melafir, porfir, sjenit, tuf porfirowy, amfibolit, gnejs, łupek krystaliczny, marmur, serpentynit, piaskowiec; torf; wapienie i margle przemysłu cementowego i wapienniczego – zob. Z. Kasztelewicz, M. Ptak, *Procedury koncesyjne w świetle nowego prawa geologicznego i górniczego*, „Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej” 2012, tom 134, numer 41, s. 132.

483 Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 t.j.

484 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 183. Szerzej na temat koncesji pisze m.in. R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej*, Kolonia Limited 2006, s. 22 i nast.

485 G. Dobrowolski, G. Radecki, *Reglamentacja podejmowania działalności geologicznej i górniczej*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 174.

dawca przypisał zadania reglamentacyjne w tym zakresie (w szczególności w zakresie wydawania koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin tzw. strategicznych, złóż węglowodorów), pozostawiając właściwym organom samorządu terytorialnego jedynie rolę organów współdziałających z organem koncesyjnym w tym zakresie<sup>486</sup>. Stosownie do art. 23 ust. 1 i 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, udzielenie koncesji na: poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, z wyłączeniem złóż węglowodorów, albo poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (w odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej) wymaga zasięgnięcia opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności<sup>487</sup>. Organ opiniujący zajmuje stanowisko w tej sprawie (wyraża opinię) nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia projektu rozstrzygnięcia. Jeżeli organ współdziałający nie zajmie stanowiska w tym terminie, uważa się, że aprobuje przedłożony projekt rozstrzygnięcia<sup>488</sup>. Ze względu na zakres opinii i jej niewiążący charakter można przyjąć, że rolą tej formy współdziałania jest przede wszystkim przedstawienie stanowiska organu wykonawczego gminy w przedmiocie planowanej działalności oraz dostarczenie organowi koncesyjnemu informacji, które mogą okazać się przydatne przy rozstrzygnięciu w sprawie<sup>489</sup>.

### **Reglamentacja działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż**

Tak jak wskazywano, reglamentowana działalność geologiczna i górnicza dotyczy zarówno działalności związanej z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż kopalin, jak i z wydobywaniem rozumianym jako odłączenie kopalin ze złoża<sup>490</sup>. Również w odniesieniu do wydobywania kopalin ze złóż podstawową formą reglamentacji działalności jest jej koncesjonowanie, z tym że większą rolę w tym zakresie w porównaniu z koncesjonowaniem działalności związanej z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złóż kopalin przypisano właściwym organom samorządu terytorialnego. Do właściwości ministra właściwego do spraw środowiska pozostawiono – stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze – udzielanie koncesji na wydobywanie ze złóż kopalin stanowiących

<sup>486</sup> Zob. art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz. art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

<sup>487</sup> Udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie określonych rodzajów kopalin lub kopalin z określonych terenów wymaga uzyskania opinii właściwego organu (np. w przypadku rud pierwiastków promieniotwórczych – Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki) lub uzgodnień (np. w przypadku morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego – z dyrektorem właściwego urzędu morskiego, w przypadku wyłącznej strefy ekonomicznej – z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej – zob. art. 8 ustawy Prawo geologiczne i górnicze).

<sup>488</sup> Zob. art. 9 ww. ustawy.

<sup>489</sup> Zob. G. Dobrowolski, G. Radecki, *op.cit.*, s. 175.

<sup>490</sup> Zob. art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.



własność górnica (tzw. strategicznych), wydobywanie węglowodorów ze złóż oraz wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. W pozostałym zakresie, a więc w odniesieniu do kopalin, których złoża objęte są własnością nieruchomości gruntowej (tj. niezaliczane do własności górniczej) kompetencje w zakresie koncesjonowania wydobywania kopalin ze złóż przekazano staroście albo marszałkowi województwa.

Starosta udziela koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, jeżeli jednocześnie są spełnione następujące wymagania: 1) obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górnica nie przekracza 2 ha, 2) wydobywanie kopalin ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m<sup>3</sup>, 3) działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych<sup>491</sup>. Tym samym w założeniu ustawodawcy kompetencje starosty do koncesjonowania działalności wydobywczej odnoszą się do kopalin nie mających charakteru „strategicznego” wydobywanych na niewielkich obszarach, a więc nie wywierających znacząco negatywnych skutków dla środowiska. Jak słusznie dostrzeżono w literaturze intencje ustawodawcy, w celu zabezpieczenia przed próbami obchodzenia kryterium wielkości obszaru wydobywania, ustawodawca wprowadził zasadę, że przedsiębiorca, który otrzymał od starosty koncesję na wydobywanie kopalin ze złoża przylegającego do złoża już objętego koncesją udzieloną temu samemu przedsiębiorcy na ten sam rodzaj działalności, może rozpocząć wydobywanie kopalin nie wcześniej niż w dniu, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji wcześniejszej stanie się ostateczna<sup>492</sup>. W pozostałych przypadkach, a więc w odniesieniu do kopalin nie stanowiących własności górniczej z wyjątkiem przypadków, w których właściwy jest starosta, koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż udziela marszałek województwa. Z organem koncesyjnym, w tym starostą, marszałkiem województwa, w zakresie wydawania koncesji na wydobywanie kopalin, podobnie jak w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin, współdziałają inne organy administracji publicznej. Jak wskazywano, udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (w odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej) wymaga zasięgnięcia opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności (art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze). Ponadto wszelkie koncesje na wydobywanie kopalin, gdy działalność ma być prowadzona poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wymagają uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właści-

491 Zob. art. 22 ust. 2 ww. ustawy.

492 Zob. art. 22 ust. 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Zob. G. Dobrowolski, G. Radecki, *op.cit.*, s. 183.

wym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności (art. 23 ust. 2a ww. ustawy). Ustawodawca zawęził uzgodnienie do konkretnego kryterium, tj. „nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7”, a więc zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem nieruchomości określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze sposobem wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach<sup>493</sup>. O ile przesłanka zgodności zamierzenia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (studium) nie budzi wątpliwości, o tyle przesłanka zgodności zamierzonej działalności z odrębnymi przepisami, może budzić wątpliwości w szczególności ze względu na brak zamkniętego katalogu „przepisów odrębnych”. Wśród przepisów odrębnych, które mogą znaleźć zastosowanie można w szczególności wskazać: ustawę Prawo ochrony środowiska<sup>494</sup>, ustawę Prawo wodne<sup>495</sup>, ustawę o ochronie przyrody<sup>496</sup>, ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>497</sup>. Ponadto ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie dodatkowo opinii marszałka województwa każdorazowo przy udzieleniu koncesji przez starostę<sup>498</sup>. W sytuacji gdy organ koncesyjny jest również organem uzgadniającym, uzgodnienia się nie przeprowadza.

Koncesja jest decyzją administracyjną uprawniającą do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni przez czas oznaczony, nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie koncesji na czas krótszy. Zgodnie z art. 24 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, we wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska i działalności gospodarczej, określa się: właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków (wymóg ten nie dotyczy poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów); prawa wnioskodawcy do nieruchomości

493 Zgodnie z art. 7 ww. ustawy: „1. Podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. 2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach”.

494 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.

495 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm. Od 1 stycznia 2018 r. (co do zasady) – ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 1566.

496 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r., t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.

497 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r., t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.

498 Zob. art. 23 ust. 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

(przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca; czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności; środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności; wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody (wymóg ten nie dotyczy przedsięwzięć, dla których jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach); sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko. Dodatkowo we wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż określa się również: złoża kopaliny lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania; wielkość i sposób zamierzonego wydobywania kopaliny; stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny, w tym kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych, jak również środki umożliwiające osiągnięcie tego celu, a w przypadku wód leczniczych, wód termalnych i solanek – zasoby eksploatacyjne ujęcia; projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju; geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania, a w razie potrzeby warunki wtłaczania wód do górotworu. We wniosku o udzielenie koncesji przez starostę określa się również przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego oraz prognozowany sposób likwidacji zakładu górniczego, uwzględniający obowiązki określone w art. 129 ust. 1<sup>499</sup>. We wniosku o udzielenie koncesji poszukiwawczej lub rozpoznawczej określa się również cel, zakres i rodzaj prac geologicznych, w tym robót geologicznych, oraz zamieszcza się informację o pracach, które mają być wykonywane dla osiągnięcia zamierzonego celu, w tym ich technologiach, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny wskazuje się także minimalną kategorię rozpoznania złoża<sup>500</sup>. W oparciu o przedłożoną dokumentację organ koncesyjny wydaje koncesję zawierającą określone przepisami elementy w tym m.in. rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, czas obowiązywania koncesji, termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności, a w przypadku koncesji na wydobywanie kopalin wydawanych przez starostę – sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego uwzględniający określone przepisami wymagania oraz sposób likwidacji zakładu górniczego uwzględniający określone obowiązki. Przepisy określające

---

499 Zob. art. 26 ust. 4 ww. ustawy.

500 Zob. art. 25 ww. ustawy.

elementy treściowe koncesji wskazują zarówno elementy obligatoryjne występujące w każdej decyzji bez względu na rodzaj prowadzonej działalności, ale także elementy dodatkowe, które występują w koncesjach na prowadzenie określonej działalności geologicznej (górnictwej)<sup>501</sup>. Wśród ustawowych przesłanek odmowy udzielenia koncesji art. 29 ustawy Prawo geologiczne i górnicze wskazano: po pierwsze – sprzeciwianie się zamierzonej działalności interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, po drugie – uniemożliwienie wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem określonym przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ewentualnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub przepisy odrębne, po trzecie – sytuację gdy wniosek dotyczy tej samej przestrzeni i rodzaju działalności, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny lub koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża – rodzaju kopaliny, objętych już koncesją udzieloną innemu podmiotowi<sup>502</sup>. Ustawodawca uregulował również precyzyjnie inne kwestie dotyczące koncesji, w tym jej cofnięcie, zmianę, wygaśnięcie.

### **Reglamentacja prowadzenia robót geologicznych**

Zadania administracji samorządowej o charakterze reglamentacyjnym w obszarze działalności geologicznej i górniczej nie sprowadzają się tylko do udzielania koncesji na prowadzenie określonych rodzajów działalności geologicznej i górniczej, ale polegają również na wydawaniu decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji (określanej mianem quasi-koncesji<sup>503</sup>). Prowadzenie prac geologicznych z zastosowaniem robót geologicznych wymaga sporządzenia projektu robót geologicznych, przy czym w przypadku prac geologicznych podlegających koncesjonowaniu projekt ten stanowi element wniosku o wydanie koncesji, zaś dla prac pozostałych, tj. niekoncesjonowanych, wymaga zatwierdzenia w formie decyzji przez organ administracji geologicznej<sup>504</sup>. Organem właściwym do rozpatrzenia i zatwierdzenia wniosku w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych jest co do zasady marszałek województwa. W zależności od rodzaju kopaliny będącej przedmiotem prac geologicznych albo położenia złoża kopaliny kompetencja ta też przysługuje

501 Szerzej art. 30–32 ww. ustawy.

502 Zob. szerzej art. 23 ww. ustawy.

503 Zob. H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. I, Wrocław 2013, s. 461.

504 Zob. art. 80 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

staroście<sup>505</sup> bądź ministrowi właściwemu do spraw środowiska<sup>506</sup>. Zatwierdzenie projektu robót geologicznych (z wyjątkiem wykonywanych w granicach obszarów morskich<sup>507</sup>) wymaga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania robót geologicznych. Katalog robót geologicznych podlegających zatwierdzeniu quasi-koncesją jest otwarty i obejmuje roboty podejmowane w celu poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin innych niż wymienionych w art. 10 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, sporządzenia dokumentacji hydrogeologicznej, sporządzenia dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, sporządzenia innej niż wymienione dokumentacji<sup>508</sup>.

Poza decyzją zatwierdzającą projekt robót geologicznych, która bezspornie stanowi łagodniejszą niż koncesja formę reglamentacji działalności geologicznej i górniczej, ustawodawca przewidział również inne mechanizmy reglamentacji pozostające w gestii m.in. samorządowych organów administracji geologicznej, w tym w szczególności polegające na nakazaniu wykonania przez koncesjonariusza lub adresata decyzji o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych dodatkowych czynności (robót, badań, pomiarów lub pobrania dodatkowych próbek)<sup>509</sup>, czy też wyrażeniu (przez starostę) sprzeciwu w drodze decyzji do projektu robót geologicznych, który podlega jedynie zgłoszeniu<sup>510</sup>.

### Podsumowanie

Kopaliny będące elementami środowiska mającymi przeważnie nieodnawialny charakter podlegają prawnej ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu, w tym korzystaniu z ich zasobów zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju, nakazującą wykorzystywanie elementów środowiska w zakresie niezbędnym do zaspokajania potrzeb również przyszłych pokoleń<sup>511</sup>. Potrzeba racjonalnego gospodarowania zasobów wnętrza ziemi w tym kopalin wynika z jednej strony z ich istotnego znaczenia gospodarczego, a jednocześnie przeważnie nieodnawialnego charakteru, a z drugiej – ze znaczącego oddziały-

505 Zgodnie z art. 161 ust. 2 ww. ustawy, do starosty jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, dotyczące m.in.:

- 1- złożeń kopalin nieobjętych własnością górnictw, poszukiwanych lub rozpoznawanych na obszarze do 2 ha w celu wydobycia metodą odkrywkową w ilości do 20 000 m<sup>3</sup> w roku kalendarzowym i bez użycia środków strzałowych;
- 2- ujęć wód podziemnych, których przewidywane lub ustalone zasoby nie przekraczają 50 m<sup>3</sup>/h;
- 3- badań geologiczno-inżynierskich wykonywanych na potrzeby zagospodarowania przestrzennego gminy oraz warunków posadawiania obiektów budowlanych, z wyłączeniem ponadwojewódzkich inwestycji liniowych.

506 Zob. art. 161 ust. 3 ww. ustawy, w którym enumeratywnie wymieniono przypadki, kiedy kompetencja do wydawania decyzji zatwierdzającej przysługuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

507 Zgodnie z art. 80 ust. 5 *in fine* ww. ustawy, w przypadku robót geologicznych wykonywanych w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów – wymaga opinii Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w zakresie technicznych możliwości prowadzenia działalności oraz zapewnienia jej bezpieczeństwa.

508 Zob. art. 88 ust. 2 ww. ustawy. Zob. także G. Dobrowolski, G. Radecki, *op.cit.*, s. 178.

509 Zob. art. 83 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

510 Zob. art. 85 ww. ustawy.

511 Zob. art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.

wania na środowisko wszelkiej działalności wykorzystującej geologiczne zasoby środowiska. Z tego względu podejmowanie oraz wykonywanie działalności geologicznej i górniczej podlega reglamentacji. Wprawdzie stosowanie instrumentów reglamentacyjnych w tak strategicznym dla gospodarki i środowiska obszarze to głównie domena administracji rządowej, to administracja samorządowa odgrywa w systemie zarządzania zasobami geologicznymi znaczącą rolę. Nie sposób się nie zgodzić ze zdaniem A. Barczak, że ustalony w prawie geologicznym i górniczym rodzaj i zakres zadań oraz kompetencji jednostek samorządowych jest prawidłowy, nie budzi w żadnym wypadku wątpliwości<sup>512</sup>. Włączenie administracji samorządowej w system zarządzania zasobami wnętrza ziemi, przy zachowaniu rządowego charakteru zadań samorządowych organów administracji geologicznej oraz pozostawieniu koncesjonowania podstawową formą reglamentacji działalności geologicznej i górniczej zmierza do stworzenia systemu ochrony złóż kopalin opartego na racjonalnym wykorzystaniu ich zasobów.

## STRESZCZENIE

Niniejszy rozdział dotyczy problematyki reglamentacji korzystania ze złóż kopalin ze szczególnym uwzględnieniem roli administracji samorządowej. Przedstawiono przewidziane przez ustawodawcę instrumenty administracyjnoprawnej reglamentacji dotyczące działalności geologicznej i górniczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż, w tym w szczególności koncesje na prowadzenie określonych rodzajów działalności geologicznej i górniczej oraz decyzję zatwierdzającą projekt robót geologicznych stosowane także przez samorządowe organy administracji geologicznej.

## SŁOWA KLUCZOWE

*kopaliny, prawo geologiczne i górnicze, reglamentacja, złoża kopalin*

## ABSTRACT

This chapter deals with the issues of limited of the use of mineral deposits, with particular emphasis on the role of self-government administration. The legislative instruments include the instruments of administrative and legal limitation tools concerning geological and mining activities in the field of prospecting for, exploration and extraction of minerals, including in particular concessions for conducting specific geological and mining activities, and the decision approving the project of geological works also applied by self-government authorities of geological administration.

## KEYWORDS

*geological and mining law, minerals, mineral deposits, reglamentation*

512 A. Barczak, *Zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania ze złoża kopalin*, [w:] A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, s. 146.

# REGLEMENTACJA KORZYSTANIA Z WÓD

## WATER USE RATIONING

dr Aneta Kaźmierska-Patrzyzna

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Łódzki

### Wprowadzenie

Problematyka związana z reglamentacją korzystania z wód należy do jednej z najwcześniej uregulowanych w ustawodawstwie polskim. Pierwszym aktem prawnym w tym zakresie była ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r.<sup>513</sup>, która wprowadziła zasadę reglamentacji korzystania z wód ustanawiając, obok korzystania powszechnego<sup>514</sup> i zwykłego<sup>515</sup>, korzystanie szczególne – dozwolone na podstawie pozwolenia wodnoprawnego<sup>516</sup>. Konstrukcja ta została następnie przejęta przez kolejne trzy powojenne ustawy dotyczące tych kwestii oraz przez ustawę Prawo wodne z 2001 r.<sup>517</sup> Głównym celem uchwalenia Prawa wodnego z 2001 r. było wdrożenie prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego gospodarowania zasobami wodnymi, a zwłaszcza obowiązującej od 22 grudnia 2000 r. dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>518</sup>. Poza przepisami dyrektywy 2000/60/WE ustawa Prawo wodne z 2001 r. w zakresie swojej regulacji dokonała wdrożenia kilkunastu innych dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących m.in. oczyszczania ścieków komunalnych<sup>519</sup>, ochrony wód podziemnych<sup>520</sup>, ochrony wód przed substancjami niebezpiecznymi<sup>521</sup> i przed

513 T. j. Dz.U. z 1928 r. Nr 62 poz. 574 ze zm.

514 Zob. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Paragrafy pod lupą. Powszechne korzystanie z wód*, „Wodociągi Kanalizacja” 2015, nr 4(134), s. 30.

515 Zob. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Paragrafy pod lupą. Zwykłe korzystanie z wód*, „Wodociągi Kanalizacja” 2015, nr 5(135), s. 44.

516 Szerzej o znaczeniu zasady reglamentacji w korzystaniu z wód i jej najważniejszym instrumencie prawnym, jakim jest pozwolenie wodnoprawne, zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, WUŁ, Łódź 2010, s. 485–492.

517 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm., dalej określana jako ustawa Prawo wodne z 2001 r. W okresie powojennym problematyka ta podlegała kolejno regulacji ustaw z dnia 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 5 poz. 33), z dnia 30 maja 1962 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 34 poz. 158 ze zm.) oraz ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 38 poz. 230 ze zm.). Więcej na temat rozwoju ustawodawstwa w tej dziedzinie zob. K. Podgórski, *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974.

518 Dz.Urz. UE L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r., s. 1 ze zm., potocznie zwana Ramową Dyrektywą Wodną (RDW). Szeroko na temat wskazanego aktu prawnego zob. J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, WSPiA, Poznań 2013, zob. również A. Kaźmierska, *Przed wszystkim zlewniowo*, „Przegląd Komunalny” 2000, nr 4, s. 29–31.

519 Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, Dz.Urz. UE L 135 z dnia 30 maja 1991 r., s. 40 ze zm.

520 Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu, Dz.Urz. UE L 372 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 19 ze zm.

521 Dyrektywa 2006/11/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty, Dz.Urz. UE L 64 z dnia 4 marca 2006 r., s. 52 ze zm.



zanieczyszczeniami pochodzącymi z rozproszonych źródeł rolniczych<sup>522</sup> oraz ustanawiających wymagane standardy jakościowe zasobów wodnych<sup>523</sup>, a także dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim<sup>524</sup>.

Jednakże niepełne wdrożenie Ramowej Dyrektywy Wodnej, a zwłaszcza postanowień jej art. 9 zakładającego zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, zgodnie z którą wysokość tych kosztów powinna być ustalana z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci”, na podstawie odpowiedniej analizy ekonomicznej, w podziale na grupy użytkowników (przemysł, zaopatrzenie ludności, rolnictwo)<sup>525</sup>, spowodowało konieczność wprowadzenia głębokich zmian w wielu obszarach regulacji ustawy Prawo wodne z 2001 r., również w zakresie najbardziej charakterystycznych uprawnień reglamentacyjnych związanych z korzystaniem z wód, polegających na udzielaniu zgód wodnoprawnych. W związku z powyższym dla analizowanej problematyki reglamentacji korzystania z wód jako funkcji administracji samorządowej, z dniem 1 stycznia 2018 r. zastosowanie mieć będą przepisy nowej ustawy Prawo wodne z 2017 r.<sup>526</sup> oraz przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>527</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie zmian, jakie wprowadza nowa ustawa Prawo wodne z 2017 r. w reglamentacji korzystania z wód, zwłaszcza w zakresie udzielania zgód wodnoprawnych, a także poddanie analizie kompetencji reglamentacyjnych administracji samorządowej w zakresie świadczenia

522 Dyrektywa 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.Urz. UE L 375 z dnia 31 grudnia 1991 r., s. 1 ze zm.

523 M.in. dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG (Dz.Urz. UE L 64 z dnia 4 marca 2006 r., s. 37 ze zm.); dyrektywa 2006/113/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki (Dz.Urz. UE L 376 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 14, ze zm.); dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.Urz. UE L 330 z dnia 5 grudnia 1998 r., s. 32 ze zm.).

524 Dz.Urz. UE L 288 z dnia 6 listopada 2007 r., s. 27 ze zm., potocznie zwana dyrektywą powodziową.

525 Ramowa Dyrektywa Wodna wskazuje na konieczność zastosowania instrumentów ekonomicznych w celu racjonalizacji użytkowania zasobów i wynikających z tego strat w środowisku. Zgodnie z art. 5 i art. 9 oraz załącznikiem III do Ramowej Dyrektywy Wodnej, kraje członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do opracowania analiz ekonomicznych korzystania z wody dla każdego obszaru dorzecza z uwzględnieniem zwrotu kosztów usług wodnych, który opiera się w szczególności o zasadę zanieczyszczający płaci (w tym przypadku – „użytkownik płaci”). Analiza zwrotu kosztów wymaga również uwzględnienia kosztów środowiskowych oraz zasobowych. Ponadto państwa członkowskie UE mają zapewnić, że polityka opłat za wodę przewiduje odpowiednie działania zachęcające użytkowników do efektywnego wykorzystania zasobów wodnych i w ten sposób przyczynia się do osiągnięcia celów środowiskowych tej dyrektywy.

526 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. poz. 1566 ze zm., dalej określana skrótem pr. wod. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy Prawo wodne (druk sejmowy nr 1529) „pełne wdrożenie zasady zwrotu kosztów usług wodnych do dnia 31 grudnia 2016 r. ma istotne znaczenie dla spełnienia warunku *ex ante* 6.1 Gospodarka wodna, co warunkuje płatności w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014–2020. Stan spełnienia przez Polskę warunków *ex ante* stanowi załącznik do Umowy Partnerstwa pomiędzy Rządem RP a Komisją Europejską. W załączniku tym wskazano, że zapewnienie pełnego zwrotu kosztów usług wodnych stanowi jeden z elementów projektu ustawy – Prawo wodne i ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia finansowania zadań w obszarze gospodarki wodnej z funduszy europejskich”.

527 Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 328 ze zm.), powoływana dalej jako ustawa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków.

usług komunalnych związanych z zaopatrzeniem w wodę i usuwaniem ścieków komunalnych.

### **Reglamentacja korzystania z wód w ustawie Prawo wodne z 2017 r.**

Ustawa Prawo wodne z 2017 r. utrzymuje zasadę reglamentacji korzystania z wód, opierając się w swoich założeniach przede wszystkim na dotychczas stosowanych w tym zakresie instrumentach prawnych w postaci pozwoleń i zgłoszeń wodnoprawnych<sup>528</sup>. Nowa ustawa regulacje te umiejscawia w dziale IX zatytułowanym „Zgoda wodnoprawna”. Zgodnie z art. 388 ust. 1 pr. wod. pojęcie zgody wodnoprawnej obejmuje:

1) wydanie pozwolenia wodnoprawnego; 2) przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego; 3) wydanie oceny wodnoprawnej; 4) wydanie odpowiednich decyzji w zakresie ochrony wód i zarządzania ryzykiem powodziowym, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz art. 176 ust. 4 pr. wod.

Udzielenie zgód wodnoprawnych, o których mowa w pkt 1–3, wymagać będzie uiszczenia ustawowo określonej opłaty<sup>529</sup>.

Kolejność wskazanych w przepisie instrumentów reglamentacji korzystania z wód wskazuje, że w nowej ustawie Prawo wodne nadal najważniejsze pozostaje pozwolenie wodnoprawne, wydawane w drodze decyzji administracyjnej m.in. na szczególne korzystanie z wód i korzystanie z usług wodnych (art. 389 pr. wod.)<sup>530</sup>. Ustawa Prawo wodne z 2017 r. przejmuje również stosunkowo nowy instrument reglamentacji korzystania z wód, wprowadzony do ustawy Prawo wodne z 2001 r. z dniem 31 grudnia 2015 r., czyli obowiązkowe zgłoszenie czynności, robót lub urządzeń wodnych właściwemu organowi. Zakres zgłoszenia, procedurę dokonywania zgłoszenia i procedurę wnoszenia sprzeciwu przez organ je przyjmujący określają przepisy art. 421–424 pr. wod. Tak jak w regulacji z 2001 r., tak i przepisy nowej ustawy Prawo wodne określają katalog działań

<sup>528</sup> Należy jednak przypomnieć, iż tradycyjnym instrumentem reglamentacyjnym w zakresie korzystania z wód, stosowanym od okresu międzywojennego było pozwolenie wodnoprawne. Dopiero z dniem 31 grudnia 2015 r. w wyniku zmian wprowadzonych do ustawy Prawo wodne z 2001 r. ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 2295) wprowadzono kolejny instrument reglamentacyjny w postaci zgłoszenia czynności, robót lub urządzeń wodnych właściwemu organowi. W wyniku nowelizacji część działań objętych dotąd pozwoleniami wodnoprawnymi przekazano do zgłoszenia, co w założeniu ustawodawcy, miało wpłynąć na zmniejszenie obciążeń administracyjnych w tym zakresie.

<sup>529</sup> Przykładowo za przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego opłata wynosić będzie – 87 zł, za wydanie pozwolenia wodnoprawnego – 217 zł, za wydanie oceny wodnoprawnej – 868 zł (art. 398 pr. wod.).

<sup>530</sup> Nowa ustawa Prawo wodne co do zasady zachowuje podział korzystania z wód na powszechne, zwykłe i szczególne. Wprowadza także nowy reglamentowany sposób korzystania z wód – korzystanie z usług wodnych, uszczegóławiając w tym zakresie transpozycję Ramowej Dyrektywy Wodnej. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pr. wod. usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwu domowemu, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego, zwykłego oraz szczególnego korzystania z wód. Uprawnienie do korzystania powszechnego i zwykłego przysługuje nadal wprost na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne z 2017 r., natomiast korzystanie szczególne i korzystanie z usług wodnych wymaga uzyskania odpowiedniej zgody właściwego organu administracji w postaci pozwolenia wodnoprawnego.

wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego oraz katalog działań, które nie wymagają uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, ale wymagają zgłoszenia czynności, robót lub urządzeń wodnych właściwemu organowi, a także wskazują działania, które nie wymagają pozwolenia wodnoprawnego ani zgłoszenia. Poddając analizie problematykę wydawania pozwoleń wodnoprawnych oraz przyjmowania zgłoszeń wodnoprawnych na gruncie nowej ustawy Prawo wodne z 2017 r., należy stwierdzić, iż nie uległa ona znaczącym zmianom w stosunku do stanu prawnego obowiązującego na podstawie przepisów ustawy z 2001 r.<sup>531</sup> Dokonując jedynie skrótowej analizy tych dwóch instrumentów o charakterze reglamentacyjnym, należy podkreślić, iż nowa ustawa Prawo wodne przewiduje obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego przed wydaniem odpowiednich decyzji administracyjnych oraz dokonaniem zgłoszeń z zakresu prawa budowlanego wskazanych w art. 388 ust. 2 i 3 pr. wod.

Natomiast zupełnie nowym instrumentem reglamentacyjnym w zakresie korzystania z wód wprowadzonym przez ustawę Prawo wodne z 2017 r. jest ocena wodnoprawna, której celem jest analiza i ocena wpływu planowanej inwestycji lub działania na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych. Albowiem zgodnie z art. 425 ust. 1 pr. wod. uzyskanie oceny wodnoprawnej będzie wymagane dla inwestycji lub działań<sup>532</sup> mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 ustawy Prawo wodne, w zakresie: 1) korzystania z usług wodnych; 2) długotrwałego obniżenia poziomu zwierciadła wody podziemnej; 3) piętrzenia wody podziemnej; 4) rekultywacji wód powierzchniowych lub wód podziemnych; 5) wprowadzania do śródlądowych wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów; 6) wykonania urządzeń wodnych; 7) regulacji wód, zabudowy potoków górskich oraz kształtowania nowych koryt cieków naturalnych; 8) zmiany ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającej wpływ na warunki przepływu wód; 9) robót i obiektów budowlanych mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej; 10) działań podejmowanych w ramach utrzymywania wód. Ocena wodnoprawna będzie wydawana w drodze decyzji na wniosek podmiotu planującego realizację inwestycji lub działania, które tej oceny wymaga (art. 426 pr. wod.). W celu usprawnienia procesu inwestycyjnego w nowej ustawie Prawo wodne przyjęto, że w przypadku przedsięwzięć mogących znaczą-

531 Szerzej na temat procedury wydawania pozwoleń oraz przyjmowania zgłoszeń wodnoprawnych na gruncie ustawy z 2001 r. zob. m.in. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska i in., Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 749–751.

532 Rodzaje inwestycji i działań wymagających oceny wodnoprawnej określi, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, kierując się wpływem tych inwestycji i działań na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych (art. 425 ust. 2 pr. wod.).

co oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>533</sup> ocenę wodnoprawną zastąpi decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach<sup>534</sup> oraz decyzja, przed wydaniem której jest przeprowadzana ponowna ocena oddziaływania na środowisko – o ile taka ocena jest w przypadku danego przedsięwzięcia przeprowadzana<sup>535</sup>. Jeżeli zostanie ustalone, że planowana inwestycja lub działanie wpływa korzystnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych albo nie wpływa na możliwość ich osiągnięcia – ocena wodnoprawna zostanie wydana. Natomiast jeżeli zostanie ustalone, że planowana inwestycja lub działanie wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, na wnioskodawcę zostanie nałożony obowiązek przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków dopuszczających nieosiągnięcie celów środowiskowych. Dokumenty potwierdzające spełnienie warunków dopuszczających nieosiągnięcie celów środowiskowych organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych będzie zobowiązany poddać analizie. Jeżeli analiza potwierdzi spełnienie tych warunków, ocena wodnoprawna powinna być wydana. W przeciwnym wypadku właściwy organ, w drodze decyzji, odmówi jej wydania.

W nowym Prawie wodnym z 2017 r. znaczącym zmianom w stosunku do stanu prawnego obowiązującego na podstawie przepisów ustawy z 2001 r. uległa kwestia właściwości organów w zakresie udzielania zgód wodnoprawnych. Do 1 stycznia 2018 r., zgodnie z postanowieniami ustawy Prawo wodne z 2001 r., zadania w tym zakresie stanowią domenę organów administracji samorządowej, głównie starostów, a także marszałków województw z wyjątkiem dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej jako terenowych organów rządowej administracji niezespolonej<sup>536</sup>. Natomiast od 1 stycznia 2018 r. organami właściwymi w sprawach reglamentacji korzystania z wód, zgodnie z art. 397 ust. 1 pr. wod., będą odpowiednie organy Wód Polskich. Ustawa Prawo wodne z 2017 r. powołuje bowiem nowy wyspecjalizowany podmiot w zakresie gospodarowania wodami – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z siedzibą w Warszawie, będące państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia

533 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, tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.

534 Szeroko na ten temat zob. monografię: G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, tNoiK, Toruń 2011.

535 Szerzej na ten temat zob. M. Górski, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 116–124.

536 Szerzej na temat podziału kompetencji w zakresie zadań reglamentacyjnych w korzystaniu z wód na gruncie ustawy z 2001 r. zob. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, *Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, tNoiK, Toruń 2014, s. 193–196, a także M. Górski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 400–401.

27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>537</sup>. Zgodnie z art. 239 ust. 3 pr. wod. w skład Wód Polskich wchodzić będą następujące jednostki organizacyjne:

- 1) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie;
- 2) regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu;
- 3) zarządy zlewni;
- 4) nadzory wodne.

Strukturę i organizację Wód Polskich określać będzie statut nadawany w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej<sup>538</sup>.

Generalnie organami Wód Polskich w sprawach reglamentacji korzystania z wód będą: dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich oraz kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich. Jeżeli w roli wnioskodawcy wystąpią Wody Polskie, wówczas organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych będzie minister właściwy do spraw gospodarki wodnej. Ustawodawca w art. 397 ust. 3 pr. wod. dokonuje przyporządkowania poszczególnych kategorii pozwoleń wodnoprawnych wydawanych przez Wody Polskie do poszczególnych rodzajów jednostek organizacyjnych Wód Polskich oraz określa instancyjność postępowania w ramach struktury organizacyjnej tego podmiotu. Wniosek o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, oceny wodnoprawnej, i innych decyzji, na które wymagana jest zgoda właściwego organu (o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4 pr. wod.), a także zgłoszenie wodnoprawne powinno być składane w siedzibie nadzoru wodnego właściwego miejscowo albo najbliższego dla zamierzonego korzystania z usług wodnych lub wykonywania urządzeń wodnych, lub innej działalności wymagającej zgody wodnoprawnej.

Dla porządku należy również wskazać, iż w zakresie korzystania z wód, oprócz najbardziej charakterystycznych kompetencji reglamentacyjnych związanych z wydawaniem zgód wodnoprawnych, które jak wyżej wskazano z dniem 1 stycznia 2018 r. przechodzą w gestię administracji centralnej, znajdują się również inne kwestie, które w ustawie Prawo wodne z 2017 r. pozostawiono we właściwości administracji samorządowej. Jako przykład można wskazać uprawnienie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) do nakazania właścicielowi gruntu, w drodze decyzji, przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń

537 Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

538 Więcej na temat nowej struktury organów administracji publicznej właściwych w sprawach gospodarowania wodami oraz określenia kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych organów i jednostek, zob. M. Górski, A. Kaźmierska-Patryczna, *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018 (publikacja w druku).

zapobiegających szkodom, jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie. W świetle art. 234 ust. 3 pr. wod. wójt wydaje wskazaną decyzję z urzędu lub na wniosek, ustalając w niej termin wykonania tych czynności. Ponadto analizując zagadnienie reglamentacji korzystania z wód, warto również wskazać, że nowa ustawa Prawo wodne z 2017 r. we właściwości samorządu gminnego pozostawiła również możliwość rozszerzenia zakresu powszechnego korzystania z wód powierzchniowych na wody inne niż wymienione w art. 32 ust. 1 pr. wod<sup>539</sup>. Jednak od 1 stycznia 2018 r. będzie to uprawnienie rady gminy, a nie jak dotychczas rady powiatu. Zgodnie z art. 32 ust. 3 pr. wod. rada gminy w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego będzie mogła wprowadzić powszechne korzystanie wyłącznie w celu zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego. W uchwale musi równocześnie ustalić dopuszczalny zakres takiego korzystania, przy czym właścicielowi wody przysługiwać wówczas będzie z budżetu gminy odszkodowanie na warunkach określonych w ustawie Prawo wodne.

### **Reglamentacja w zakresie zaopatrzenia w wodę i usuwania ścieków komunalnych**

Szerokie uprawnienia reglamentacyjne samorząd terytorialny posiada w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które podlega przepisom ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z art. 16 ust. 1 wskazanej ustawy kluczową rolę w tym zakresie odgrywa zezwolenie na prowadzenie działalności tego rodzaju. Zezwolenie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego<sup>540</sup> wydawaną przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Co do zasady zezwolenie wydawane jest na czas nieoznaczony. Niekiedy może ono mieć charakter czasowy – jedynie na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Za wydanie zezwolenia pobiera się opłatę skarbową.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków zezwolenie może być wydane wyłącznie przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, które ma na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej siedzibę i adres, oddział lub przedstawicielstwo w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, posiada środki finansowe lub udokumentuje możliwość ich uży-

---

539 Zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu prawo do powszechnego korzystania przysługuje z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

540 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.



skania w wysokości niezbędnej do prawidłowego prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz posiada środki techniczne odpowiednie do zakresu tej działalności. Z obowiązku uzyskania zezwolenia zostały wyłączone gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące na obszarze własnej gminy działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Jednakże przekształcenie takiej jednostki – na przykład w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością gminy będzie już skutkowało obowiązkiem uzyskania zezwolenia.

Zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wydawane jest na wniosek, który musi zawierać ustawowo wskazane elementy w katalogu zamkniętym w art. 17 powoływanej ustawy. Dokonane we wskazanym przepisie wyliczenie obejmuje konkretne dane, do których zalicza się: oznaczenie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ubiegającego się o nie, jego siedzibę i adres; określenie przedmiotu i obszaru działalności; określenie środków technicznych i finansowych, jakimi dysponuje wnioskodawca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem; informacje o wynikach ekonomicznych dotychczasowej działalności gospodarczej wnioskodawcy; informacje charakteryzujące poziom świadczonych usług w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków; informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy dostarczaniu wody oraz odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków; określenie terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem; numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP). Do wniosku przedsiębiorca powinien również załączyć projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków<sup>541</sup>. Wśród wymienionych elementów wniosku podstawowe znaczenie ma zamieszczenie w nim informacji, które potwierdzą spełnianie warunków wykonywania działalności określonych w art. 16 ust. 2 ustawy, albowiem to one są dla organu gminy rozstrzygającym kryterium branym pod uwagę przy ocenie zasadności udzielenia zezwolenia<sup>542</sup>. Ponadto, zgodnie z art. 17a ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków przed podjęciem decyzji

541 Opracowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, określający prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług podlega uchwaleniu przez radę gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Szerzej na ten temat zob. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Paragrafy pod lupą. Zakres regulaminu*, „Wodociągi Kanalizacja” 2014, nr 5(123), s. 46 oraz A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Zadania gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2009, nr 69, s. 19–20 i wskazana tam literatura.

542 Zob. J. Rotko, *Komentarz do art. 17 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, [w:] *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, LEX 2011, nr 109214.



w sprawie wydania zezwolenia wójt (burmistrz, prezydent miasta) może: 1) wezwać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do uzupełnienia w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że spełnia ono warunki określone przepisami ustawy, wymagane do wykonywania zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków; 2) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem.

Zezwolenie jako decyzja administracyjna powinno zawierać elementy wymienione w kodeksie postępowania administracyjnego oraz elementy szczególne wskazane w art. 18 ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków w katalogu otwartym, do których zalicza się, m.in. oznaczenie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jego siedzibę i adres; datę podjęcia działalności; przedmiot i obszar działalności; wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych; warunki, zakres i tryb kontroli realizacji zezwolenia i przestrzegania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków; warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru; zobowiązanie do prowadzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne racjonalnej gospodarki w zakresie działalności objętej zezwoleniem; warunki cofnięcia zezwolenia oraz warunki dotyczące okoliczności, w których zezwolenie może być cofnięte bez odszkodowania.

Jak zauważa A. Barczak, mogłoby się wydawać, że poddawane analizie zezwolenie wykazuje wiele podobieństw do innej formy reglamentacji działalności gospodarczej, jaką jest koncesja<sup>543</sup>. Uzyskując zezwolenie, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne prowadzi bowiem działalność na rzecz ogółu mieszkańców danej gminy w sferze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, stanowiącą realizację zadań należących do tej jednostki samorządowej. W przeciwieństwie jednak do koncesji, z konstrukcji ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków wynika, że przedmiotowe zezwolenie jest decyzją administracyjną o charakterze związanym, co oznacza, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany je wydać, gdy wnioskodawca spełni wszystkie ustawowo określone warunki, a przede wszystkim warunki, o których mowa w art. 16 ust. 2 ustawy. Natomiast odmowa udzielenia zezwolenia lub ograniczenie jego zakresu w stosunku do wniosku o udzielenie zezwolenia następuje w ściśle określonych w art. 17b ustawy przypadkach: gdy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie spełnia warunków wykony-

543 Zob. A. Barczak, *Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym*, [w:] *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, red. A. Barczak, E. Kowalewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 138.

wania działalności objętej zezwoleniem określonych w ustawie; ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa; ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, lub zagrożenie środowiska naturalnego; jeżeli w wyniku postępowania na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych zawarta została przez gminę umowa na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków z innym przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym; jeżeli na obszarze gminy działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi gmina lub jej jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Jeżeli żadna z wymienionych okoliczności nie występuje, wówczas zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków powinno zostać wydane. Wydane zezwolenie może zostać cofnięte z przyczyn o charakterze obligatoryjnym lub fakultatywnym wskazanych w art. 18a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>544</sup>. Zarówno odmowa wydania zezwolenia, jego zmiana, jak i cofnięcie następuje w drodze decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

### Podsumowanie

Przedstawiona analiza problematyki związanej z reglamentacją korzystania z wód prowadzi do jednoznacznego wniosku, że jako rzeczywista funkcja administracji samorządowej może być wskazywana jedynie w zakresie świadczenia usług komunalnych związanych z zaopatrzeniem w wodę i usuwaniem ścieków komunalnych. W tym obszarze szerokie kompetencje reglamentacyjne przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który został uprawniony do wydawania zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Natomiast w przypadku najbardziej charakterystycznych uprawnień reglamentacyjnych w zakresie korzystania z wód, związanych z udzielaniem zgód wodnoprawnych, z dniem 1 stycznia 2018 r. zajdą głębokie zmiany dotyczące właściwości organów je wydających, spowodowane wejściem w życie nowej ustawy Prawo wodne z 2017 r. Zgodnie z jej postanowieniami w sprawach dotyczących zgód wodnoprawnych właściwe będą organy nowego podmiotu, będącego państwową osobą prawną – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, w postaci: dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, dyrektora zarządu zlewni Wód Polskich oraz kierownika nadzoru wodnego Wód Polskich. Natomiast na gruncie obowiązującej do 1 stycznia 2018 r. ustawy z 2001 r. do realizacji tychże zadań właściwe

544 Szerzej na ten temat zob. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Paragrafy pod lupą. Cofnięcie zezwolenia, „Wodociągi Kanalizacja”* 2015, nr 1(131), s. 26.

będą nadal przede wszystkim organy administracji samorządowej, głównie starosta, ale również marszałek województwa. Przewidziane w nowej ustawie Prawo wodne z 2017 r. rozwiązanie polegające na powierzeniu organom Wód Polskich całości zadań związanych z udzielaniem zgód wodnoprawnych wydaje się niezbędne dla pełnego ich scalenia w organach specjalistycznych, z równoczesnym odciążeniem starostów i marszałków województw od spraw specyficznych, często im odległych.

#### STRESZCZENIE

Opracowanie ma na celu ukazanie zmian, jakie wprowadza nowa ustawa Prawo wodne z 2017 r. w reglamentacji korzystania z wód, zwłaszcza w kontekście udzielania zgód wodnoprawnych. Autorka analizuje także szerokie kompetencje reglamentacyjne administracji samorządowej w zakresie świadczenia usług komunalnych związanych z zaopatrzeniem w wodę i usuwaniem ścieków komunalnych.

#### SŁOWA KLUCZOWE

*prawo wodne, reglamentacja korzystania z wód, samorząd terytorialny*

#### ABSTRACT

The study aims to show the changes introduced by the new Water Law Act of 2017 on the regulation of water use, especially in the context of granting water-law permits. The author also analyzes the regulatory competence of local government in the provision of communal services related to water supply and urban waste water treatment.

#### KEYWORDS

*local government, regulation of the use of water, water legislation*

---

# REGLAMENTACJA KORZYSTANIA Z KRAJOBRAZU

## LANDSCAPE USE RATIONING

dr Renata Lewicka

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Łódzki

### Wprowadzenie

Problematyka ochrony krajobrazu nabiera aktualnie coraz większego znaczenia, a jego wyrazem jest obejmowanie ochroną krajobrazu w wielu zróżnicowanych formach. Piękno i ład przestrzeni publicznej, od wielu lat niedoceniane, a co za tym idzie również pozbawione troski o ich stan, zaczęły odgrywać istotną rolę nie tylko dla ustawodawcy, lecz także dla ogółu społeczeństwa, które zaczyna doceniać jego rolę i potrzebę uwzględniania w podejmowanych działaniach. Z jednej strony w wielu obszarach przestrzeni publicznej obserwujemy wzrost dbałości użytkowników o jej walory estetyczne (przestrzeń ta pięknieje poprzez zwiększenie udziału zieleni i kwiatów, architektury ogrodowej i ulicznej, coraz wyższą jakość materiałów używanych do jej wykonania, dbałość o czystość tej przestrzeni), a z drugiej strony w wielu obszarach występuje znaczny stopień degradacji wartości krajobrazowych wynikający m.in. z chaosu przestrzennego, rozproszenia zabudowy na terenach poza miastami, przy jednoczesnym braku jej skorelowania z istniejącymi obiektami i otoczeniem (różnorodność form architektonicznych, kolorystyki, czy też np. lokalizowanie elektrowni wiatrowych bez uwzględniania ich wpływu na otoczenie).

Potrzeba ochrony walorów krajobrazowych wymaga zatem wprowadzenia różnego rodzaju reglamentacji sposobów korzystania z niego. Biorąc pod uwagę tematykę niniejszego opracowania, nie ma, jak się wydaje, potrzeby definiowania tego pojęcia odrębnie w każdym rozdziale, bowiem samo pojęcie pozostaje wspólne dla czynionych rozważań, natomiast zmieniają się formy reglamentacji i przedmiot ochrony nimi objęty.

### Pojęcie krajobrazu

Ochrona krajobrazu i jego walorów stanowi swego rodzaju nowe wyzwanie w dziedzinie szeroko rozumianej ochrony środowiska. Zgodnie z definicją legalną tego pojęcia (art. 3 pkt 39 p.o.s.<sup>545</sup>) środowisko należy rozumieć jako ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalno-

---

545 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.

ści człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. W tym ujęciu walory krajobrazowe uznawane są więc za dobro powszechne, chronione konstytucyjnie, bowiem w myśl art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska zapewnia m.in ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Z tego też względu ochrona krajobrazu stanowi obligatoryjne zadanie publiczne spoczywające na organach władzy publicznej<sup>546</sup>, zaś stosownie do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska<sup>547</sup>. Aktualnie krajobraz stanowi więc wyodrębniony normatywnie przedmiot ochrony jako jeden z elementów składających się na pojęcie środowiska.

Ochrona krajobrazu, jako przedmiot działań normatywnych o charakterze międzynarodowym, miała swój początek w przyjętej w dniu 20 października 2000 r. we Florencji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, która została ratyfikowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 czerwca 2004 r. i obowiązuje od 1 stycznia 2005 r.<sup>548</sup> Twórcy i sygnatariusze Konwencji przyjęli w jej preambule, że krajobraz pełni istotną rolę w publicznych zainteresowaniach dziedzinami kultury, ekologii i sprawami społecznymi, stanowi zasób sprzyjający działalności gospodarczej, przyczynia się do tworzenia kultur lokalnych i jest podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, a jednocześnie stanowi ważną część jakości życia ludzi zamieszkujących zarówno w obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak i w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i w obszarach pospolitych, zaś 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 w wielu przypadkach przyspieszają przekształcanie krajobrazów. Celami Konwencji są natomiast: promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu (art. 3 Konwencji).

<sup>546</sup> Art. 74 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>547</sup> W. Radecki przedstawił interesującą koncepcję publicznych praw podmiotowych do korzystania z walorów turystycznych, a więc także walorów krajobrazowych – W. Radecki, *Koncepcja publicznych praw podmiotowych do korzystania z walorów turystycznych*, [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, Lex/el. Zob. także A. Fogel, *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” z 2014, z. 12, s. 48–49.

<sup>548</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 14 poz. 98.

Rzeczpospolita Polska, pomimo ratyfikowania Konwencji, przez wiele lat nie podejmowała żadnych istotnych działań w celu wprowadzenia jej postanowień do krajowego porządku prawnego, a jednocześnie podzielić należy pogląd wyrażony przez sąd administracyjny o braku możliwości bezpośredniego stosowania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej<sup>549</sup>. Działania zmierzające do częściowego przynajmniej wdrożenia rozwiązań przewidzianych Konwencją zostały podjęte prawie po dziesięciu latach od jej przyjęcia i znalazły swoje odzwierciedlenie w uchwalonej w dniu 24 kwietnia 2015 r. ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu<sup>550</sup> (tzw. ustawa krajobrazowa)<sup>551</sup>. Szczególne znaczenie wśród objętych ustawą zmian legislacyjnych ma wprowadzenie definicji „krajobrazu” i „krajobrazu priorytetowego”, bowiem dotychczas zdefiniowany prawnie był jedynie krajobraz kulturowy<sup>552</sup>, choć również ta definicja została zmodyfikowana ustawą krajobrazową.

Zgodnie z art. 2 pkt 16e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)<sup>553</sup> przez „krajobraz” należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka; natomiast „krajobraz priorytetowy” to krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania (pkt 16f).

### Formy obszarowe i obiektowe ochrony krajobrazu

Pomimo tego, że z art. 81 ust. 4 pkt 1 p.o.ś. wynika, że szczegółowe zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i ro-

549 Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 194/08, CBOSA.

550 Dz.U. z 2015 r. poz. 774 ze zm.

551 Sygnatariusze Konwencji zobowiązani są, zgodnie z jej art. 5 do podjęcia działań zmierzających do:

- a-prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości;
- b-ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu poprzez przyjęcie środków specjalnych (podnoszenie świadomości, szkolenie i edukacja, identyfikacja i ocena zidentyfikowanych krajobrazów, celów jakości krajobrazu, prowadzenia instrumentów mających na celu ochronę, gospodarkę i/lub planowanie krajobrazu – art. 6);
- c-ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu wzmiankowanej w powyższym ustępie b;
- d-zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą, jak również z wszelką inną polityką, która bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na krajobraz

552 Dotychczas jedynie krajobraz kulturowy był prawnie zdefiniowany w art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t. jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.), choć zaznaczyć należy, iż również ta definicja została zmodyfikowana ustawą krajobrazową.

553 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073.

ślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni określają przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (u.o.p.)<sup>554</sup>, to istotne uregulowania obejmujące narzędzia ochrony krajobrazu ustawodawca przewidział także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Celem ochrony przyrody jest m.in. ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, a także kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody (art. 2 ust. 2 pkt 5 i 7 u.o.p.). Ochrona krajobrazu, w rozumieniu tej ustawy, polega na zachowaniu cech charakterystycznych danego krajobrazu, natomiast walory krajobrazowe to wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka (art. 5 pkt 8 i 23 u.o.p.). Ustawodawca przewidział katalog zamknięty form ochrony przyrody, który obejmuje parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

Pomimo tego że jedynie część z tych form dotyczy wprost ochrony krajobrazu i jego walorów, podkreślenia wymaga, że większość z nich (tzw. obszarowe formy ochrony) obejmuje także ochronę krajobrazu. Dotyczy to parku narodowego, który jest tworzony także w celu zachowania walorów krajobrazu, choć oczywiście nie mogą one stanowić jedyne, czy też głównego przedmiotu ochrony, lecz stanowią element zespołu wartości chronionych w tej formie organizacyjno-prawnej<sup>555</sup>. Utworzenie i likwidacja parku narodowego aktualnie następuje w drodze ustawy, natomiast określenie i zmiana granic parku narodowego – w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Park narodowy jest państwową osobą prawną, a jego utworzenie i powiększenie stanowi cel publiczny. Podobnie, rezerwat przyrody obejmuje obszary wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi<sup>556</sup>. Uznanie takich obszarów za rezerwat przyrody (także zwiększenie i zmniejszenie obszaru rezerwatu) następuje w drodze zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, mającego charakter aktu prawa miejscowego. Również pomniki przyrody, jakimi są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska mogą stanowić elementy o szczególnej wartości przyrodniczej,

554 T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm. Natomiast zgodnie z art. 1 ustawy o ochronie przyrody określa ona cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu.

555 Art. 8 u.o.p.

556 Art. 13 u.o.p.



naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej<sup>557</sup> i stanowi jedyny przypadek ochrony krajobrazu w formie obiektowej. Ustanowienie pomnika przyrody i zniesienie tej formy ochrony następuje w drodze uchwały rady gminy, która ma charakter aktu prawa miejscowego<sup>558</sup>.

Formami ochrony ustanowionymi przede wszystkim w celu ochrony walorów krajobrazowych są parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 u.o.p.). Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która ma charakter aktu prawa miejscowego (choć nie zostało to wyrażone wprost<sup>559</sup>).

Obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych (art. 23 u.o.p.). Wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa. Na obszarze chronionego krajobrazu sejmik województwa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego wyznacza, w granicach krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, strefy ochrony krajobrazu stanowiące w szczególności przedpoła ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną istotne dla zachowania walorów krajobrazowych obszaru chronionego krajobrazu, wraz ze wskazaniem, które z wprowadzonych zakazów obowiązują w danej strefie.

Zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi są fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne (art. 43 u.o.p.). Ich ustanowienie następuje w drodze uchwały rady gminy mającej charakter aktu prawa miejscowego. Wszystkie te formy ochrony tworzone są niezależnie od siebie i działają na zasadach autonomicznych. Dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych sporządza się i realizuje plan ochrony, przyjmowany odpowiednio przez ministra właściwy do spraw środowiska (rozporządzenie), regionalnego dyrektora ochrony śro-

<sup>557</sup> Art. 40 u.o.p.

<sup>558</sup> Z art. 44 u.o.p. co prawda nie wynika, jaki charakter ma ta uchwała, jednakże podzielić należy pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, CBOSA, co do takiego właśnie charakteru tego aktu, podobnie w wyroku NSA z dnia 16 grudnia 2016 r., II OSK 785/15, CBOSA.

<sup>559</sup> K. Gruszecki, *Utworzenie, powiększenie, likwidacja lub zmniejszenie parku krajobrazowego*, [w:] *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

dowiska (zarządzenie będące aktem prawa miejscowego) i sejmik województwa (uchwała). Zwrócić w tym miejscu należy uwagę, iż w myśl art. 20 ust 4 pkt 7 u.o.p., w planie ochrony dla parku krajobrazowego musi znaleźć się m.in. określenie granic stref ochrony krajobrazów stanowiących w szczególności przedpolą ekspozycji<sup>560</sup>.

Przedstawione wyżej formy ochrony, obejmujące również bądź przede wszystkim ochronę krajobrazu przewidują także określone ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości oraz zasobów położonych na terenie obszarów objętych ochroną. Wśród nich zwrócić należy w szczególności uwagę na te, które ograniczają korzystanie z nieruchomości, ingerując w konstytucyjną ochronę prawa własności, a zatem ich wprowadzenie musi być dokonane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Przykładowo wymienić można tutaj zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, czy też prowadzenia na ich terenie działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (art. 15 u.o.p.). W przypadku parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu zakazy są w większości tożsame i dotyczą m.in. realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów 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; lokalizowania nowych obiektów budowlanych bądź odbiegających od lokalnej formy architektonicznej; zalesiania (art. 17 u.o.p. i art. 24 u.o.p.). Z kolei zakazy dotyczące zespołów przyrodniczo-krajobrazowych są częściowo zbliżone, ale nie obejmują np. zakazu zabudowy, czy też prowadzenia działalności gospodarczej *a priori*.

### **Ograniczenia związane z ochroną krajobrazu wynikające z tzw. uchwały krajobrazowej**

Z kolei na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca przewidział określone instrumenty ochrony krajobrazu nieobjętego wyżej wymienionymi formami ochrony przyrody. Zaznaczyć natomiast należy, iż nałożył na organy samorządu województwa obowiązek sporządzania, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audytów krajobrazowych w ramach realizacji przewidzianego w art. 6 Konwencji obowiązku identyfikacji i odpowiedniej waloryzacji krajobrazów. Audyt krajobrazowy określa krajobrazy występujące na obszarze danego wo-

<sup>560</sup> Chodzi o zakazy ujęte w art. 17 ust. 1a u.o.p., w szczególności obejmujące zakazy lokalizowania nowych obiektów budowlanych bądź zalesiania.

jewództwa, lokalizację krajobrazów priorytetowych, wskazuje lokalizację i granice parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu oraz obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach. W audycie określone są także zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu lub obszarze obiektów z list UNESCO, a także rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony tych krajobrazów, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte określonymi formami ochrony przyrody (jako parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe). W audycie wskazywane są także lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych (art. 38a i nast. u.p.z.p.). Wnioski i rekomendacje wynikające z audytu krajobrazowego uwzględnia się w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3 u.p.z.p.) oraz w studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 10 ust. 1 pkt 4a i ust. 2 pkt 1a u.p.z.p.), a zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W związku z szeregiem problemów dotyczących braku skutecznej regulacji mogącej wpływać ograniczająco na lokalizowanie reklam i tablic reklamowych w miejscach i na obiektach szczególnie istotnych z punktu widzenia szeroko rozumianej ochrony krajobrazu ustawodawca, wspomnianą wyżej ustawą krajobrazową, ustanowił kompetencję rady gminy do uregulowania w sposób prawnie wiążący zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także określania ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą one być wykonane (art. 37a i nast. u.p.z.p.). Uchwała ma charakter powszechnie obowiązujący (stanowi akt prawa miejscowego), zaś przyjęte w uchwale zasady i warunki dotyczyć mają całego obszaru gminy<sup>561</sup>, choć jednocześnie gmina może je zróżnicować dla poszczególnych obszarów, przy czym wymagane jest jednoznaczne określenie ich granic.

Przyznane gminie uprawnienie dotyczy nie tylko określania zasad i warunków sytuowania obiektów określonych w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., lecz także możliwości wprowadzenia całkowitego zakazu sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. Szyldy zostały potraktowane

---

561 Z wyłączeniami w niej określonymi np. w zakresie dotyczącym ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych (art. 37a ust. 8).

odrębnie, bowiem w uchwale określa się nie tylko zasady i warunki ich sytuowania, lecz także gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. W uchwale tej gmina ma obowiązek uwzględnić w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, ochronę innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, a także wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych<sup>562</sup>.

Pojęcia reklamy, urządzenia reklamowego, tablicy reklamowej i szyldu wprowadziła dopiero ustawa krajobrazowa, definiując je w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z jednoczesnymi odesłaniami do tych definicji zawartymi w innych aktach prawnych.

Przewidziana w ustawie możliwość wprowadzenia ograniczeń w zakresie warunków i zasad sytuowania szyldów, ich gabarytów oraz liczby nie może prowadzić do całkowitego wyłączenia dopuszczalności umieszczania szyldów na nieruchomości, na której dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą. Celem przyjęcia przez radę gminy takiej regulacji (uchwały) jest niedopuszczenie do sytuacji, w której szyldy przejmą funkcje reklamowe, prowadząc w efekcie do uniknięcia ograniczeń wynikających z uchwały, a także braku konieczności uiszczania tzw. opłaty reklamowej<sup>563</sup>, której wprowadzenie w założeniu ma również stanowić narzędzie służące ograniczaniu ilości reklam.

Upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały krajobrazowej nie przewiduje żadnych przesłanek wprowadzenia ograniczeń danego rodzaju. Gmina podejmuje więc uchwałę opierając się jedynie na dokonanej przez siebie ocenie potrzeb ochrony krajobrazu oraz kierując się wnioskami i rekomendacjami audytu krajobrazowego. Nasuwa się przy tym konstatacja, iż w przypadku uchwały krajobrazowej, zwłaszcza wprowadzającej zakaz sytuowania obiektów małej architektury, tablic czy urządzeń reklamowych lub ogrodzeń, może powstać problem z wykazaniem jej niezgodności z prawem, jako jedynej przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały przez organ nadzoru czy też sąd administracyjny. W zasadzie brakuje bowiem norm prawnych, które mogłyby stanowić podstawę oceny i podważenia legalności uchwały, oczywiście z wyjątkiem naruszeń procedury jej uchwalania<sup>564</sup>. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na dopuszczalność wprowadzenia przez gminę całkowitego zakazu sytuowania nie tylko tablic i urządzeń reklamowych (z wyjątkiem szyldów), lecz także obiektów małej architektury i ogrodzeń. Dopuszczalność takiego rozwiązania w odniesieniu do reklam może być

<sup>562</sup> Art. 19 ust. 1b ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t. jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.).

<sup>563</sup> Przewidzianej w art. 17a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.

<sup>564</sup> Wydaje się, iż kluczowe znaczenie dla oceny legalności rozwiązań merytorycznych przyjętych w uchwale krajobrazowej przypisać należy zasadom konstytucyjnym, w szczególności: proporcjonalności, ochrony prawa własności.

usprawiedliwiona potrzebą ochrony walorów krajobrazowych, natomiast wprowadzenie takiego zakazu w pozostałych przypadkach nie wydaje się uzasadnione. Nie można zapominać, iż ogrodzenia siedlisk stanowią tradycyjny element polskiego krajobrazu, niezależnie od ich funkcji ochronnej<sup>565</sup>, czy też informacyjnej<sup>566</sup>, zaś czym innym jest dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń dotyczących rodzajów ogrodzeń, ich wysokości czy też materiałów z jakich mają być wykonane, aby wprowadzić pewne estetyczne ujednolicenia. Podobne wątpliwości wzbudza dopuszczalność zakazu sytuowania obiektów małej architektury na prywatnej nieruchomości, jako zbyt daleko idąca ingerencja w prawo własności.

Obligatoryjny element regulacji objętej uchwałą krajobrazową stanowi określenie warunków i terminu – nie krótszego niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały – dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych. W praktyce wymóg ten sprowadza się do konieczności przebudowy lub usunięcia danego obiektu. Jednocześnie uchwała może wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń zwolnionych z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale, a także rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania. Oznacza to, że możliwość zwolnienia z obowiązku dostosowania nie dotyczy tablic i urządzeń reklamowych, natomiast w regulacjach dotyczących zwolnień od obowiązku dostosowywania pominięte zostały szyldy.

Ustawodawca pominął przy tym całkowicie kwestię związaną z ponoszeniem kosztów takiego dostosowania (przebudowy bądź usunięcia) i ewentualnego odszkodowania związanego, w przypadku tablic i urządzeń reklamowych, z odpowiedzialnością z tytułu rozwiązania umowy z reklamodawcą. W przypadku uchwalenia czy to miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też miejscowego planu rewitalizacji, przewidziana została odpowiedzialność odszkodowawcza gminy<sup>567</sup>. W odniesieniu natomiast do ograniczeń wprowadzonych uchwałą krajobrazową ustawodawca nie przewidział żadnych form rekompensaty szkód powstałych w związku z jej wejściem w życie.

Umieszczenie tablicy bądź urządzenia reklamowego niezgodnie z warunkami określonymi w uchwale zagrożone zostało sankcją w postaci nałożenia obowiązku uiszczenia kary pieniężnej (kary administracyjnej), przy czym zobowiązany do jej zapłacenia jest podmiot, który umieścił tablicę bądź urządzenie, a w przypadku braku możliwości ustalenia takiego podmiotu, wójt (burmistrz, prezydent

565 Np. przed dzikimi zwierzętami.

566 Stanowią bowiem także uzewnętrznienie przebiegu granic poszczególnych nieruchomości, w tym także wizualnego rozgraniczenia terenów prywatnych i publicznych.

567 Regulacje te zawarte zostały w art. 36 i 37h u.p.z.p.

miasta) nakłada karę odpowiednio na właściciela, użytkownika wieczystego lub posiadacza samoistnego nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe (odpowiedzialność zobiektyzowana). Kara pieniężna stanowi dochód gminy (art. 37d u.p.z.p.).

Uchwała krajobrazowa podejmowana jest według szczegółowo określonej w art. 38b u.p.z.p. procedury, która przewiduje wymóg wystąpienia do określonych organów o opinię, uzyskania pozytywnych uzgodnień, wyłożenia projektu do publicznego wglądu wraz z możliwością zgłaszania uwag do projektu, rozpatrywanych przez wójta, a następnie także przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały. Podejmowana jest ona z inicjatywy rady gminy, co nie wyklucza możliwości zwracania się przez mieszkańców do radnych o podjęcie takiej inicjatywy bądź skorzystania z uprawnienia do występowania z inicjatywą podjęcia uchwały w oparciu o ustawę o petycjach<sup>568</sup>.

Uchwała krajobrazowa jest uchwałą z zakresu administracji publicznej, a jednocześnie aktem prawa miejscowego. Podlega zatem nadzorowi wojewody na ogólnych zasadach określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>569</sup>, a także zaskarżeniu do sądu administracyjnego w oparciu o art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Podstawą stwierdzenia jej nieważności w całości lub w części jest sprzeczność z przepisami prawa. Jako akt prawa miejscowego podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Uchwała krajobrazowa stanowi jednocześnie *lex specialis* w stosunku do uchwalonych wcześniej i obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawierających, w oparciu o uchylony ustawą krajobrazową art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., określenie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakichmogą być wykonane<sup>570</sup>. Regulacje te obowiązują bowiem do dnia wejścia w życie uchwały krajobrazowej.

### Podsumowanie

Podsumowując krótko powyższe rozważania, stwierdzić należy, iż ochrona krajobrazu ma istotne znaczenie z punktu widzenia szeroko rozumianej ochrony środowiska, zaś podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do prawnego zagwarantowania tej ochrony uznać należy za zasadne. Waga problematyki ochrony krajobrazu została dostrzeżona przez polskiego ustawodawcę, czego wyrazem

<sup>568</sup> Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz.1123.

<sup>569</sup> T. jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

<sup>570</sup> Art. 12 ust. 1–3 ustawy krajobrazowej.

jest wprowadzenie szeregu instrumentów tej ochrony, w postaci zarówno określonych form ochrony przyrody, jak i regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przewidziane formy i sposoby ochrony krajobrazu stanowią realizację konstytucyjnie umocowanego obowiązku zapewnienia ochrony środowiska jako jednego z podstawowych dóbr prawnych. Zapewnienie tej ochrony wymaga jednakże wprowadzenia szeregu zakazów i ograniczeń korzystania z obszarów objętych ochroną. Zakazy te mają służyć zachowaniu cech charakterystycznych krajobrazu. W większości przypadków obowiązujące ograniczenia uznać należy za adekwatne do wartości dobra chronionego<sup>571</sup>, z pewnymi zastrzeżeniami dotyczącymi możliwości wprowadzenia zakazu sytuowania ogrodzeń oraz obiektów małej architektury.

## STRESZCZENIE

Ochrona walorów krajobrazowych, w celu zapewnienia estetyki przestrzeni, jest realizowana w ramach ochrony środowiska, w różnych formach: parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, czy też zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. Aktualnie także gmina może w celu ochrony krajobrazu ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń – ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

## ABSTRACT

Protection of the natural values for the purposes of ensuring excellent spatial aesthetics is carried out as part of environmental protection, in various forms: national parks, nature reserves, landscape parks, protected landscape areas and natural and landscape complexes. In order to protect the landscape, municipalities may currently also adopt acts regulating the principles and conditions regarding the location of street furniture, advertising billboards and equipment and fences their sizes, quality standards and types of construction materials that may be used to build them.

## SŁOWA KLUCZOWE

*estetyka przestrzeni, krajobraz, prawo miejscowe, reglamentacja administracyjna, tablica reklamowa*

## KEYWORDS

*administrative regulation, advertising billboard, landscape, local law, spatial aesthetics*

571 Pozytywne ustalenie istnienia podstaw do utworzenia danej formy ochrony walorów krajobrazowych musi wynikać z konieczności ochrony przyrody w danej formie, co z kolei uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w zakresie konstytucyjnie chronionego prawa własności, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Podobnie D. Trzcińska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 30 lipca 2010 r., 11 OSK 1053/10*, Lex/el. 2011 oraz A. Fogel, A. Staniewska, *Komentarz do art. 9 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* [w:] *Ustawa krajobrazowa*, red. A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska, Wolters Kluwer 2016, Lex/el.



---

# REGLAMENTACJA KORZYSTANIA ZE ŚRODOWISKA KULTUROWEGO

## RATIONING OF CULTURAL ENVIRONMENT USE

dr Katarzyna Stanik-Filipowska

### Wprowadzenie

Wieloznaczność pojęcia „środowisko” powoduje, że jest ono używane zwykle z dodatkowymi określeniami<sup>572</sup> (kwantyfikatorami)<sup>573</sup>. Prawna ochrona środowiska rozpatrywana jest zatem z uwzględnieniem szerokiego zakresu pojęciowego, co oznacza, że także korzystanie ze środowiska należy rozpatrywać wieloaspektowo. Środowiska nie można ograniczać jedynie do elementów przyrody naturalnej czy przetworzonej, bowiem naturalne bytowanie człowieka możliwe jest w zmiennych warunkach, charakterystycznych dla określonego stopnia jego rozwoju, uwzględniających rozwój psychokulturowy, a zatem należy uwzględnić w nim także elementy kulturowe<sup>574</sup>. Nie jest bowiem możliwe właściwe ukształtowanie otoczenia (środowiska) z pominięciem dorobku kulturowego.

Istnieje coraz wyraźniej dostrzegalna potrzeba wyróżniania środowiska kulturowego jako pojęcia prawnego. Środowisko kulturowe należy bowiem rozumieć jako przekształcone w wyniku działalności człowieka otoczenie oraz wytworzone wartości materialne i niematerialne. Zatem dla właściwego rozumienia środowiska kulturowego i podejmowania należytych środków jego ochrony, w tym w ramach reglamentacji korzystania z niego, konieczne jest posłużenie się aparaturą pojęciową oraz instrumentami z zakresu prawnej ochrony zabytków, regulowanej przepisami ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>575</sup>, przy uwzględnieniu regulacji odnoszących się do dóbr kultury współczesnej, definiowanych i wyróżnianych na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>576</sup>. Zabytki oraz dobra kultury współczesnej stanowią szeroko pojęte dobra kultury, stanowiąc element ochrony

---

572 Przykładowo można wskazać pojęcia: środowisko abiotyczne (nieożywione), środowisko geograficzne (stanowią je składniki przyrody naturalnej i przekształconej oraz elementy antropogeniczne), środowisko antropogeniczne (zwane sztucznym – stworzone i utrzymywane przez człowieka), środowisko społeczne (definiowane jako zespół ludzi, rzeczy, instytucji ukształtowany w czasie współżycia społecznego oraz rozwoju historycznego społeczeństw), środowisko człowieka (będące zespołem elementów naturalnych ukształtowanych przez przyrodę, przekształconych przez działalność człowieka w mniejszym lub większym stopniu, które w określonym miejscu i czasie składają się na warunki życia ludzkiego) czy środowisko kulturowe – M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 27–30.

573 J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolityczne*, Lublin 2006, s. 25.

574 A. Wojciechowska, *Ochrona środowiska a ochrona dóbr kultury*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1989, nr 51, s. 31–39.

575 T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm., zwana dalej „u.o.z.”.

576 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm., zwana dalej „u.p.z.p.”.

w ramach dziedzictwa narodowego<sup>577</sup>. Należy przy tym wskazać, iż pojęcie „środowisko kulturowe” w pełni wpisuje się w model zintegrowanej ochrony środowiska i dóbr kultury (w szczególności zabytków), który wyróżniany był początkowo wyłącznie na płaszczyźnie prawa krajowego, w ramach rozważań doktrynalnych, a obecnie ma też kontekst normatywny. Wprowadzenie bowiem definicji legalnej krajobrazu<sup>578</sup> (rozumianego jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka) należy uznać za bezpośrednie przełamanie odnoszenia prawnego pojęcia „środowisko” wyłącznie do elementów przyrodniczych. Przede wszystkim w krajobrazie, który obejmuje także krajobraz kulturowy<sup>579</sup> (bezpośrednio zdefiniowany na gruncie u.o.z.), co obecnie także wynika z jego definicji legalnej, jednoczą się wszystkie komponenty naturalne i kulturowe, stanowiąc jedną całość otoczenia, na które nieustannie oddziałuje człowiek<sup>580</sup>. Nie da się bowiem rozdzielić krajobrazu od krajobrazu kulturowego (poddanego działalności człowieka)<sup>581</sup>, jako przedmiotu ochrony na gruncie prawa ochrony środowiska. Środowisko kulturowe nie ogranicza się przy tym jedynie do pojęcia krajobrazu kulturowego. Jako jego element należy także rozpatrywać na gruncie u.o.z. inne zabytki<sup>582</sup>, przede wszystkim zabytki nieruchome w ujęciu przestrzennym w zespoleniu z elementami przyrodniczymi i otoczenie zabytku<sup>583</sup>. Natomiast dobrami kultury współczesnej są, zgodnie z definicją legalną z art. 2 pkt 10 u.p.z.p., niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna.

577 Dziedzictwo narodowe obejmuje zarówno dorobek materialny, jak i duchowy danej grupy społecznej, ma charakter normatywny, z uwagi na posługiwanie się nim przez Konstytucję RP, przy czym brak definicji legalnej tego pojęcia. W zakresie natomiast dóbr kultury stanowią je mogą przedmioty wytworzone zarówno w przeszłości, jak i współcześnie, pojęciem tym także posługuje się Konstytucja RP, przy braku definicji legalnej w ramach ustawodawstwa polskiego. Szerzej: K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 26–58; K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, nr 1, s. 343–353.

578 Definicja legalna krajobrazu została wprowadzona ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774, zwana dalej ustawą krajobrazową), w ramach dodanego do art. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pkt 16e.

579 Zgodnie z art. 3 pkt 14 u.o.z. krajobraz kulturowy to postrzegana przez ludzi przestrzeń zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka.

580 J. Bogdanowski, *Kulturowy krajobraz zabytkowy i problemy jego ochrony*, „Ochrona Zabytków” 1998, nr 1, s. 4–5.

581 Wyrok NSA z dnia 14 marca 2008 r., I OSK 645/08, niepubl., dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

582 Zabytkiem, zgodnie z art. 3 pkt 1 u.o.z. jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

583 Otoczenie zabytku zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 15 u.o.z. – jako teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego zabytku do rejestru zabytków w celu ochrony jego wartości widokowych oraz ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych.

### Wolność korzystania z dóbr kultury a pojęcie reglamentacji

Ukształtowanie zakresu ochrony środowiska łącznie z elementami kulturowymi, w tym zabytkami, realizuje konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju, a nadto pozwala na rozumienie w szerszej perspektywie zasady kompleksowości. Należy przy tym uwzględnić, że art. 73 Konstytucji RP przewiduje prawo każdego do wolności korzystania z dóbr kultury. Regulacja problematyki ochrony dóbr kultury na poziomie konstytucyjnym oznacza, że ma ona wysoką rangę z punktu widzenia interesu prawnego całego państwa. Jednak art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie wskazuje ochrony dóbr kultury (czy chociażby zabytków) jako przesłanki ograniczenia prawa własności. Z uwagi jednak na cel ochrony zabytków oraz interes społeczny przemawiający za bezwzględnym zachowaniem zabytków, ograniczenie prawa własności jest uzasadnione w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ochroną wolności i praw innych osób, tj. wolnością korzystania z dóbr kultury na gruncie art. 73 Konstytucji RP.<sup>584</sup> Uwzględniając zatem zasadę proporcjonalności, organy administracji zobowiązane są do ochrony dóbr kultury oraz zapewnienia wolności korzystania z nich. W odniesieniu zwłaszcza do zabytku, jego zachowanie niewątpliwie leży w interesie społecznym, co powoduje konieczność ograniczenia sfery własności właściciela zabytku, ale jedynie w niezbędnym zakresie, dbając o dobór określonych środków prawnych. Konstytucyjnie nakazane jest zatem nie tylko powstrzymanie się od nieuprawnionej ingerencji w korzystanie z dóbr kultury, lecz także stworzenie odpowiednich instytucji prawnych służących ochronie, opiece oraz regulacji dostępu do dóbr kultury.

Gwarancję należytej ochrony środowiska kulturowego stanowić powinny obowiązujące przepisy prawa oraz przyznane organom administracji publicznej określone w tym zakresie kompetencje. Zatem dla właściwego zachowania stanu środowiska kulturowego niezbędne jest posłużenie się przez administrację publiczną właściwymi środkami i instrumentami reglamentacyjnymi. Funkcjonowanie instrumentów reglamentacji odbywa się za pośrednictwem podstawowego regulatora, którym jest prawo.<sup>585</sup>

Środki te muszą być ukierunkowane przede wszystkim na ochronę wartości, wyrażających się w zabytku czy dobrach kultury współczesnej, bowiem definicyjnie spełnianie kryterium wartości, przesądza o statusie danej rzeczy jako zabytku czy dobra kultury współczesnej. Zatem rolą instrumentów reglamentacyjnych w ramach środowiska kulturowego jest zapewnienie pełnej ochrony zabytku czy dobra kultury z punktu widzenia zachowania w tym zakresie jego

<sup>584</sup> M. Drela, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 21–22.

<sup>585</sup> P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna w administracyjnoprawnej reglamentacji korzystania ze środowiska*, [w:] M. Kasiński, M. Stahl, K. Włazlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków, LEX, 2015.

statusu, a jednocześnie rozpatrywanie zabytków czy dóbr kultury współczesnej w zespole z elementami przyrodniczymi oraz ich ochroną, z uwzględnieniem konieczności doboru środków ochrony służących jak najlepszemu zachowaniu tych wartości przyrodniczo-kulturowych, w aspekcie środowiska kulturowego jako całości.

Warto przy tym podkreślić, że u.o.z. jednoznacznie odróżnia ochronę zabytków od opieki nad zabytkami. W świetle u.o.z. ochrona zabytków stanowi zadanie publiczne, którego wypełnianie jest uzasadnione interesem publicznym przejawiającym się w zachowaniu zabytków i utrzymaniu ich w stanie uznanym za właściwy, środkami prawnymi i organizacyjnymi państwa<sup>586</sup> oraz jest ona realizowana przez organy ochrony zabytków w ramach przyznanych im ustawowo kompetencji. Natomiast opieka nad zabytkami sprawowana jest przez właściciela lub posiadacza zabytku nieruchomości i ma zindywidualizowany charakter.

Uwzględniając przy tym wyrażone w art.16 ust. 2 Konstytucji RP uczestniczenie samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, nie bez znaczenia, w ramach reglamentacji korzystania ze środowiska kulturowego, jest realizacja zadań ochrony zabytków i zadań w odniesieniu do dóbr kultury współczesnej przez samorząd terytorialny, a co za tym idzie również decentralizacja tych zadań. Należy dostrzec pewną specyfikę zasady decentralizacji na gruncie prawa ochrony zabytków, bowiem realizacja zadań w zakresie ochrony powinna być z jednej strony skoordynowana na terenie całego kraju, z drugiej zaś – dostosowana do specyfiki stosunków lokalnych. Szerokie kompetencje w ramach ochrony zabytków przyznane są zatem ustawowo organom administracji rządowej, ale również jednostki samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach, a w szczególności gminy, przyznane mają istotne zadania w zakresie ochrony zabytków. Powyższe przekłada się także na możliwość wprowadzania za pomocą instrumentów reglamentacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego ograniczeń w zakresie korzystania ze środowiska kulturowego.

### **Środki reglamentacji korzystania ze środowiska kulturowego na szczeblu samorządu terytorialnego**

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż środkiem reglamentacji korzystania ze środowiska kulturowego (ograniczając je wyłącznie z uwagi na ramy tematu do tych, które przysługują administracji samorządowej) będzie stanowiło utworzenie niektórych z form ochrony zabytków o charakterze obszarowym. Kompetencje w tym zakresie, na szczeblu samorządu terytorialnego, zostały przyznane organom gminy w zakresie: utworzenia parku kulturowego oraz ustalenia

<sup>586</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski: jego straty i ochrona prawna*, tom I, Kraków 2001, s. 157.

ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy decyzji bądź o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Z istoty obszarowych form ochrony wynika wprowadzenie szczególnego reżimu prawnego składającego się z szeregu zakazów i nakazów administracyjnoprawnych w zakresie korzystania z danego obszaru, co stanowi wyraz reglamentacji wiążącej się jednocześnie z pojęciem obszarów specjalnych<sup>587</sup>. W tym zakresie u.o.z. także przewiduje, iż na obszarze parku kulturowego mogą być wprowadzane określone ustawowo zakazy i nakazy, które stanowią również o reglamentacji korzystania ze środowiska kulturowego z zawężeniem do obszaru objętego już ochroną w ramach administracyjnoprawnej formy ochrony zabytków.

Celem utworzenia parku kulturowego jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Park kulturowy służy ochronie pewnej przestrzeni o wartości kulturowej jako całości.<sup>588</sup> Utworzenie parku kulturowego należy do kompetencji rady gminy, która może powołać tę formę ochrony zabytków w drodze uchwały, po zasięgnięciu (w trybie przewidzianym w art. 89 ustawy o samorządzie gminnym) opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Rada gminy dodatkowo ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. W skład parku kulturowego nie muszą wchodzić wyłącznie tereny, na których znajdują się obiekty zabytkowe, nie jest to konieczne dla ochrony przestrzeni krajobrazu, bowiem park kulturowy, jak to zostało powyżej wskazane, przedstawia wartość kulturową jako określona całość, co sprawia, że przykładowo brak podstaw do rozważenia charakteru zabytkowego poszczególnych działek wchodzących w skład tego parku.<sup>589</sup> Granice parku kulturowego muszą być

587 J. Stelmasiak, *Obszary specjalne o charakterze ekologicznym w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 412 i nast.; Obszar specjalny stanowi pojęcie z nauki prawa administracyjnego i przejawia się wyodrębnieniem pewnego obszaru – przestrzeni, z uwagi na potrzebę realizacji przez administrację publiczną określonych zadań i celów publicznych. W granicach danego obszaru specjalnego nadrzędne w stosunku do innych zadań publicznych i niepublicznych są zadania i cele, dla których obszar ten utworzono, a regulacje prawne nakierowane są na ochronę wartości, które stanowiły podstawę jego utworzenia. Szerzej: J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986, s. 133 i nast. oraz J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 199 i nast.

588 J. Ślugoński, *Stan zabytków i ich zagospodarowanie*, [w:] *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017 [online].

589 Wyrok NSA z dnia 04.04.2007 r., sygn. akt II OSK 7/07, LEX nr 334159.

wskazane w załączniku graficznym do uchwały rady gminy. Dodatkowo w zakresie określenia celów i sposobów ochrony uchwała musi wskazywać syntetyczny opis uwarunkowań oraz wartości kulturowych i krajobrazowych w powiązaniu z walorami przyrodniczymi na tle istniejących założeń przestrzennych i sytuacji prawnej wynikającej z u.o.z. (najczęściej poprzez wskazanie zabytków wpisanych do rejestru zabytków oraz wpisanych do gminnej ewidencji zabytków) oraz przepisów odrębnych (zazwyczaj objęcia jedną z form ochrony przyrody).<sup>590</sup> Uchwały o utworzeniu parku kulturowego jako cel i sposób ochrony wskazują zapewnienie zintegrowanej ochrony walorów kulturowych i przyrodniczych. Ustalają ponadto konieczność zachowania, wyeksponowania, przywrócenia walorów widokowych i estetycznych krajobrazu kulturowego oraz wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej, wyliczonych w treści uchwały lub w załączniku do niej. Uwzględniają także zachowanie równowagi ekologicznej oraz ochronę i kształtowanie form zagospodarowania zgodnych z tradycją przyrodniczą i kulturową.<sup>591</sup> W ramach utworzenia parku kulturowego rada gminy, jak to zostało wskazane powyżej w ramach cech swoistych dla obszaru specjalnego, ma także kompetencje do ustanowienia obowiązujących na jego obszarze zakazów i ograniczeń, stanowiących przy tym wyraz reglamentacji korzystania ze środowiska kulturowego. Zakazy i ograniczenia mogą dotyczyć: prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych, umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, składowania lub magazynowania odpadów. Ustawowy w tym zakresie katalog zakazów i ograniczeń, określony art. 17 u.o.z., ma charakter zamknięty. Uchwała rady gminy może określać ustanowienie całkowitego zakazu w ramach ustawowo wskazanego rodzajowego katalogu zamkniętego lub też wprowadzić ograniczenia w tym zakresie – czyli dopuszczenie określonych działań z pewnymi ograniczeniami.<sup>592</sup> W tym zakresie art. 17 u.o.z. przewiduje fakultatywną możliwość wprowadzenia zakazów i ograniczeń, co pozostawia organowi, w ramach uznania administracyjnego, dużą swobodę, ograniczoną celem i potrzebami ochrony danego parku. Z uwagi na fakt, że wprowadzone zakazy i ograniczenia mogą naruszać prawo własności przez wprowadzenie ograniczeń w sposobie korzystania z nierucho-

590 Z. Myczkowski, *Park kulturowy jako forma obszarowej ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” nr 2, 2007, s. 109.

591 Ibidem, s. 110–112.

592 R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 41.



mości, to poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 131–134 u.p.o.ś., przewidziana została możliwość żądania odszkodowania lub wykupu nieruchomości w trybie określonym art. 112–135 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>593</sup>. Dodatkowo dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, zgodnie z art. 16 ust. 3 u.o.z., sporządza się obligatoryjnie mpzp, zaś utworzenie parku kulturowego nakłada następnie na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek sporządzenia w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków planu ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Plan ten służy praktycznej realizacji celów ochrony parku kulturowego zarówno w odniesieniu do przedmiotu ochrony, jak i do działań oraz procesów tam zachodzących związanych z zarządzaniem parkiem<sup>594</sup>, a więc i w tym zakresie dotyczy reglamentacji korzystania ze środowiska kulturowego.

Odnosząc się natomiast do ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>595</sup> albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy, należy wskazać, że ta forma ochrony zabytków nieruchomych ściśle wiąże się z problematyką przestrzenną, w tym w szczególności z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym stanowiącym przedmiot regulacji u.p.z.p. Objęcie zabytków ochroną w tej właśnie formie jest ściśle związane z procedurą tak uchwalenia mpzp (czy jego zmiany), wydania decyzji administracyjnej o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź o warunkach zabudowy, co regulują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z tą formą ochrony koresponduje art. 18 u.o.z. stanowiący, że do obowiązków organów samorządowych wszystkich szczebli należy uwzględnienie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przy sporządzaniu i aktualizacji: koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Wyrazem dążenia ustawodawcy do kompleksowej ochrony także

593 T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.

594 Z. Myczkowski, *Park kulturowy jako forma...*, *op. cit.*, s. 109.

595 Dalej: mpzp.



zabytków w ramach aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego jest wskazanie wprost w art. 18 ust. 2 u.o.z., że koncepcje, strategie, analizy, plany i studia powinny w szczególności: uwzględniać krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, określać rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu, ustalać przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. Ustawa u.o.z. precyzuje, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w mpzp uwzględnia się, w szczególności ochronę: zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, parków kulturowych, a także ustalenia gminnego programu opieki nad zabytkami (o ile został przyjęty). Natomiast w decyzjach lokalizacyjnych, w szczególności, ochronę: zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. W studium i mpzp, ustalane są strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zatem zarówno strefy konserwatorskie, jak i obowiązujące na tym obszarze zakazy i nakazy stanowią bezpośredni przejaw reglamentacji w zakresie korzystania ze środowiska kulturowego. Nadto, w szczególności ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia, ochronę zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, a także wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych, uwzględnia się w uchwale rady gminy określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, wydawanej na podstawie art. 37a u.p.z.p.

W ramach reglamentacji korzystania ze środowiska kulturowego, warto także zwrócić uwagę na wojewódzkie, powiatowe lub gminne programy opieki nad zabytkami jako środki wspomagające zarządzanie zabytkami. Programy te sporządzane są na płaszczyźnie funkcjonowania samorządu terytorialnego odpowiednio przez zarząd województwa, powiatu lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na okres 4 lat. Mają one na celu włączenie problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej, zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania, wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego,

podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami, określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków, jak i podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami. Programy te są przyjmowane odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu i radę gminy, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków i są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z realizacji natomiast tych programów zarząd województwa, powiatu i wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy. Sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami jest przekazywane Generalnemu Konserwatorowi Zabytków i właściwemu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w celu jego wykorzystania przy opracowywaniu, aktualizacji i realizacji krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy jest ewidencja zabytków. Ewidencja zabytków, chociaż nie stanowi prawnej formy ochrony zabytków, ma podstawowe znaczenie dla określenia ilości, rodzaju, stanu prawnego i technicznego zabytków nieruchomych w skali gminnej, wojewódzkiej i krajowej. Stanowi ona *de facto* kompletną bazę zabytków.<sup>596</sup> Jej celem jest rozpoznanie istniejących zasobów zabytkowych i zebranie o nich istotnych informacji, które mają służyć badaniom naukowym oraz umożliwić prowadzenie prawidłowej działalności obejmującej ochronę i opiekę nad zabytkami, w tym w zakresie inicjatywy objęcia ochroną zabytków w ramach administracyjnoprawnych form ochrony. W świetle art. 22 u.o.z. prowadzone są trzy rodzaje ewidencji: krajowa, wojewódzka<sup>597</sup> i gminna, przy czym na szczeblu samorządu terytorialnego prowadzenie ewidencji gminnej stanowi zadanie własne. Gminna ewidencja zabytków prowadzona jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy, objętych wojewódzką ewidencją zabytków i powinny być w niej ujęte: zabytki nieruchome wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Włączenie zabytku nieruchomego do gminnej

<sup>596</sup> R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków...*, op. cit., s. 44.

<sup>597</sup> Ewidencja krajowa prowadzona jest przez Generalnego Konserwatora Zabytków w formie zbioru kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się w wojewódzkich ewidencjach zabytków, natomiast ewidencja wojewódzka prowadzona jest przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa.

ewidencji zabytków rzutuje już bezpośrednio na sferę praw i obowiązków jego właściciela z punktu widzenia sprawowania opieki i poddania ich określoneemu w u.o.z. reżimowi ich ochrony.<sup>598</sup>

Swoistym instrumentem reglamentacyjnym jest także możliwość wydania przez starostę, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, w odniesieniu do zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru decyzji o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia. Jeżeli natomiast nie jest możliwe usunięcie takiego zagrożenia, zabytek nieruchomy może być na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wywłaszczony przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenia tego zabytku, w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Jest to instrument reglamentacyjny o szczególnym stopniu ingerencyjności, gdyż może doprowadzić do całkowitego pozbawienia praw do zabytku wpisanego do rejestru, przy czym znajdzie on zastosowanie wyłącznie w sytuacjach, w których realizacja zadań z zakresu ochrony konserwatorskiej absolutnie nie jest możliwa do przeprowadzenia w innym trybie.<sup>599</sup>

### **Reglamentacja w zakresie korzystania z dóbr kultury współczesnej**

Odnosząc się natomiast do reglamentacji w zakresie korzystania z dóbr kultury współczesnej jako elementu środowiska kulturowego, należy wskazać, iż w odróżnieniu od zabytków, określenie granic ich ochrony pozostawione jest każdorazowemu uznaniu organu planistycznego<sup>600</sup>. Brak bowiem ustawowej regulacji w zakresie ochrony dóbr współczesnych, co sprzyjałoby uszczegółowieniu zakresu rozwiązań związanych z ich ochroną, a zatem reglamentacja korzystania z nich związana jest wyłącznie z władztwem planistycznym gminy. W rezultacie dopuszczalny zakres działań przy dobrach kultury współczesnej oraz wszelkie ograniczenia, zakazy czy nakazy, są ustalane indywidualnie co do poszczególnych obiektów. Należy przy tym wskazać, iż fakt, że dobro kultury współczesnej w postaci budynków i założeń urbanistycznych jest dorobkiem pokoleń współcześnie żyjących nie oznacza, że jego ochrona nie może być porównywalna do ochrony zabytków, które tym się zasadniczo różnią, że są dorobkiem minionej epoki.<sup>601</sup> Na poziomie legislacyjnym występuje zatem zróżnicowanie ochrony obiektów stanowiących zabytki i obiektów stanowiących dobra kultury współcze-

598 Szerzej: M. Karcz-Kaczmarek, *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, [w:] M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlazlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków, LEX, 2015.

599 Wyrok wSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2011 r., II SA/Gd 400/11, LEX nr 992924.

600 Wyrok wSA w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2011 r., II SA/Bk 709/11, LEX nr 1104485.

601 Wyrok NSA z dnia 26.06.2012 r., sygn. II OSK 944/12, LEX nr 1252240.

snej<sup>602</sup>. W ramach formy ochrony zabytków jaką jest ustalenie ochrony w mpzp (którego projekt i zmiany podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie jego właściwości), ochronie nie podlegają dobra kultury współczesnej. Ochrona dóbr kultury współczesnej stanowi bowiem zadanie własne gminy. Wskazanie takich obiektów i określenie zasad ich ochrony należy do kompetencji gminy, której ustawodawca przypisał wyłączne prawo ochrony dóbr kultury współczesnej poprzez instytucje planowania przestrzennego<sup>603</sup>. Zatem ochrona dóbr kultury współczesnej odbywa się poprzez określenie zasad ochrony przede wszystkim w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co wynika *expressis verbis* z u.p.z.p.

### Podsumowanie

Uwzględniając specyfikę ochrony dóbr kultury oraz zespolenie ich ochrony z ochroną środowiska, w tym przyrody, zarówno na gruncie prawa ochrony środowiska, jak i prawa ochrony dziedzictwa kulturowego, konieczne jest prowadzenie pogłębionych badań nad samym pojęciem środowisko kulturowe i instrumentami jego reglamentacji. Spójna i efektywna ochrona środowiska kulturowego jako całości oddziałuje bowiem na sferę związaną z ochroną dóbr kultury i środowiskiem. Środki reglamentacji w tym zakresie przewidziane na gruncie u.o.z. i innych ustaw szczegółowych, w szczególności z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i ochrony przyrody, powinny się uzupełniać, a w żadnym przypadku nie powinny ze sobą konkurować czy się wzajemnie wykluczać. W zakresie analizowanych z punktu widzenia szczebla samorządu terytorialnego środków reglamentacji, dla ochrony środowiska kulturowego szczególne znaczenie nabiera mpzp. Wynika z niego regulowanie różnorodnych zagadnień występujących na danym obszarze, a podjęcie i realizacja odpowiednich zabiegów ochronnych<sup>604</sup> w ramach ustaleń mpzp musi uwzględniać relacje wynikające z ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, ochrony dziedzictwa kulturowego – w tym zabytków z uwzględnieniem krajobrazu kulturowego oraz dóbr kultury współczesnej. Należy także podkreślić, że podejmowanie jedynie skoordynowanych środków reglamentacyjnych na płaszczyźnie ochrony środowiska i dóbr kultury służyć będzie w pełni realizacji konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do środowiska kulturowego.

602 Wyrok wSA w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2011 r., II SA/Bk 709/11, LEX nr 1104485.

603 Stanowisko Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w kwestii ochrony dóbr kultury współczesnej, zawarte w piśmie L.Dz. DOZ-0A1K-6700/963/11(1G) z dnia 19 października 2011 r. przedstawione przez Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, [www.wkz.katowice.pl](http://www.wkz.katowice.pl).

604 J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 56.

## STRESZCZENIE

Korzystania ze środowiska nie można ograniczać jedynie do elementów przyrody naturalnej czy przetworzonej, należy uwzględnić w nim także elementy kulturowe. Zachodzi zatem coraz wyraźniej potrzeba wyróżnienia pojęcia środowiska kulturowego jako pojęcia prawnego, rozumianego jako przekształcone w wyniku działalności człowieka otoczenie oraz wytworzone wartości materialne i niematerialne. Środowisko kulturowe wpisuje się w model zintegrowanej ochrony środowiska i dóbr kultury, co dodatkowo wzmacnia wprowadzona na gruncie prawa polskiego definicja legalna krajobrazu, bowiem zawiera się w niej też krajobraz kulturowy. W ramach środków reglamentacji korzystania ze środowiska kulturowego, które przysługują organom administracji samorządowej, w szczególności należy wskazać utworzenie niektórych z form ochrony zabytków o charakterze obszarowym, które mają za przedmiot krajobraz kulturowy i zabytki nieruchome znajdujące się w układach przestrzennych. Natomiast obok zabytków, w tym krajobrazu kulturowego, środowisko kulturowe obejmuje dobra kultury współczesnej, przy czym reglamentacja korzystania z nich nie jest wyraźnie oddzielona i mieści się wyłącznie w mechanizmach reglamentacyjnych przewidzianych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

## SŁOWA KLUCZOWE

*krajobraz kulturowy, krajobraz, reglamentacja korzystania z zabytków i dóbr kultury współczesnej na szczeblu samorządu terytorialnego, środowisko kulturowe, zespolenie ochrony środowiska i dóbr kultury*

## ABSTRACT

Using environment shall not be limited only to the elements of natural or processed nature but there should also be included the cultural elements. Therefore, it is necessary to distinguish the concept of the cultural environment as the legal concept. It is understood as the environment transformed due to the human activity and also as the created material and non-material values. The cultural environment is included in the model of integrated protection of the environment and cultural property, what additionally strengthens the legal definition of the landscape in Polish law, as it contains also a cultural landscape. Within the framework of the regulation of cultural environment use, to which local administrative authorities are entitled, it is necessary to indicate, in particular, the environment and cultural property. This additionally enhances the legal definition of the landscape in Polish law, as it contains the creation of some of the forms of the area-related protection, which refer to the cultural landscape as well as to the immovable monuments in spatial systems. Besides monuments, including the cultural landscape, the cultural environment also includes the goods of modern culture. Though the regulations related to the use of the goods of modern culture are not clearly distinguished. They are provided only within the regulatory mechanisms of the Act of 27 March 2003 on planning and spatial development.

## KEYWORDS

*cultural environment, cultural landscape, integration of environmental protection and cultural goods, landscape, regulation of the use of monuments and contemporary heritage at the level of local government*

# REGLAMENTACJA KORZYSTANIA Z POWIERZCHNI ZIEMI

## RATIONING OF THE EARTH'S SURFACE USE

Monika A. Król

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Łódzki

### Wprowadzenie

Powierzchnia ziemi, a w szczególności grunty rolne i leśne, to podstawowy zasób przyrody, warunkujący istnienie wszystkich innych zasobów<sup>605</sup>. Pełni ona szereg różnorodnych, społecznie doniosłych funkcji, zarówno ekologicznych, jak i związanych z działalnością człowieka. Jest też źródłem historii naturalnej ludzkości<sup>606</sup>. W nawiązaniu do wskazanych funkcji oraz faktu niezastąpowości i niepomnażalności tego elementu środowiska w naukach przyrodniczych<sup>607</sup> i ekonomicznych<sup>608</sup> wskazywano potrzebę szczególnej ochrony i reglamentacji korzystania z tego zasobu.

Powierzchnia ziemi jako zasób ograniczony i względnie odnawialny podlega szczególnej ochronie prawnej w kilku regulacjach prawnych. Kwestie generalne uregulowane są przepisami ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>609</sup>, natomiast zagadnienia szczegółowe, w zależności od pełnionej przez powierzchnię ziemi funkcji, zawarte są w ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>610</sup>, ustawie z 28 września 1991 r. o lasach<sup>611</sup>, ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>612</sup>. Natomiast ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>613</sup> reguluje kwestie zanieczyszczenia powierzchni ziemi substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami.

### Podstawowe kategorie pojęciowe związane z ochroną powierzchni ziemi

Współcześnie na prawne określenie tego zasobu biosfery ustawodawca wprowadza pojęcie „powierzchnia ziemi”. Definicja tego terminu pojawiła się po raz pierwszy w przepisach p.o.ś. w 2001 r. Do tego czasu istniało jedynie konsty-

605 Zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 8.

606 Katalog funkcji powierzchni ziemi zawiera załącznik A zaleceń nr R.(92) 8 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie powierzchni ziemi, przyjętych na 476 posiedzeniu 18 maja 1992 r. Szerzej na ten temat zob.: M.A. Król, *Europejskie systemy prawa ochrony powierzchni ziemi a polskie rozwiązania prawne*, SPE 1994, t. L, s. 74.

607 B. Smyk, *Gleba bogactwem ludzkości*, „Aura” 1987, z. 5, s. 28; L. Zimny, *Mały leksykon rolniczy*, Warszawa 1995, s. 34.

608 K. Górka, S. Chomętowski, *Ekonomika ochrony i kształtowania środowiska*, Kraków 1985, s. 12.

609 T.j. z 2017 r., Dz.U. poz. 519 ze zm., (daje cyt. jako: „p.o.ś”).

610 T.j. z 2017 r., Dz.U. poz. 1161 ze zm., (dalej cyt. jako: „u.o.g.r.l.”).

611 T.j. z 2017 r., Dz.U. poz. 788 ze zm., (dalej cyt. jako: „u.l.”).

612 T.j. z 2018 r. Dz.U. poz. 21 ze zm.

613 T.j. z 2014 r., Dz.U. poz. 1789 ze zm., (dalej cyt. jako: „u.z.sz.ś.n.”).

tuczynne pojęcie „ziemia”, które z uwagi na funkcję ziemi jako środka produkcji w rolnictwie, określane było „jednym z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa”<sup>614</sup> oraz „dobrem ogólnonarodowym”<sup>615</sup>. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 25 p.o.ś. po nowelizacji z 2014 r.<sup>616</sup> powierzchnia ziemi – to ukształtowanie terenu, gleba, ziemia oraz wody gruntowe. W myśl wskazanego przepisu na pojęcie składają się 3 elementy, które zostały zdefiniowane w tym przepisie: gleba, ziemia oraz wody gruntowe, przy czym:

- 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,
- c). wody gruntowe oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>617</sup>, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

Pojęcie to odbiega od potocznego rozumienia terminu „powierzchnia”, które wskazywałoby na zewnętrzną, górną warstwę skorupy ziemskiej.<sup>618</sup> Rozszerzenie zakresu pojęciowego określenia „powierzchnia ziemi” z punktu widzenia zadań ochronnych wskazuje jednoznacznie na większe położenie akcentu na wszystkie pełnione przez powierzchnię ziemi funkcje.

Ustawodawca nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o zasięg przestrzenny powierzchni ziemi, posługując się jedynie przy elemencie „ziemia” wyznacznikiem „do głębokości oddziaływania człowieka”. Użycie tego określenia wskazuje na zastosowanie funkcjonalnego kryterium zasięgu przestrzennego powierzchni ziemi, który wiąże się z właściwością danego terenu i funkcją pełnioną przez powierzchnię ziemi. Przykładowo inny zasięg będzie w przypadku gruntów rolnych, inny przy składowisku odpadów, inny w przypadku ciągów komunikacyjnych (tunele). Omawiane pojęcie oderwane jest od pojęcia własności nieruchomości gruntowej (art. 46 k.c.)<sup>619</sup>.

Typologię i charakterystykę poszczególnych typów gleb wskazano w załączniku do rozporządzenia RM z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej kla-

614 Art. 99 Konstytucji RP z 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 44, poz. 267.

615 Art. 15 ust. 2 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 ze zm.

616 Definicja w wersji przyjętej przez art. 1 pkt 2 lit. g ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r. poz. 1101.

617 Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 ze zm.

618 Zob. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Ochrona powierzchni ziemi* [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 440.

619 A. Lipiński [w:] *Ustawa – Prawo środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 393.



syfikacji gruntów<sup>620</sup>. W przepisach określono urzędową tabelę klas gruntów oraz sposób i tryb przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Ustawodawca w systemie polskiego prawa posługuje się również pojęciem „grunt”, dokonując rozróżnienia na: grunty rolne i grunty leśne. Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w naszym ustawodawstwie ma starszy rodowód niż ochrona powierzchni ziemi, sięga początku lat siedemdziesiątych. Pojęcie „grunt rolny” należy do kategorii najbardziej złożonych pojęć w prawie polskim<sup>621</sup>. W art. 2 u.o.g.r.l. ustawodawca wskazuje pewien katalog gruntów, których wyliczenie znacznie odbiega od potocznego rozumienia terminu „grunt rolny”, kojarzonego z wierzchnią warstwą ziemi nadającą się pod uprawę<sup>622</sup>, czy też z cywilistycznym ujęciem z art. 46<sup>1</sup> k.c. (w którym jest utożsamiony z nieruchomością rolną)<sup>623</sup>. Pojęcie „grunt rolny” miało zawsze charakter ponadwłasnościowy, wiązało się ze sferą stosunków administracyjnoprawnych, służyło ewidencji gruntów i ich ochronie. Przepis ten wylicza: 1) grunty bezpośrednio związane z produkcją rolną; 2) grunty niezwiązane bezpośrednio z produkcją, ale wpływające na warunki jej wykonywania; 3) pewne kategorie użytków ekologicznych; 4) grunty pod urządzeniami wiejskimi, zaspakajającymi potrzeby rolnictwa i ludności wiejskiej; 5) grunty niezwiązane z produkcją rolną, których przeważającą funkcją jest funkcja ekologiczna, stanowiące enklawy zieleni. Nie uważa się za rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków.

Podstawową kategorią pojęciową w omawianym zakresie jest także określenie „władającego powierzchnią ziemi”. Zgodnie z art. 3 pkt 44 p.o.ś. – rozumie się przez władającego powierzchnią ziemi właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków ujawniono inny podmiot – jest nim podmiot ujawniony w ewidencji jako władający. Zamiarem ustawodawcy było objęcie tym pojęciem zarówno właścicieli, jak i kategorii posiadaczy samoistnych lub zależnych gruntów (np. dzierżawcy gruntów). Jednakże posiadacz nie musi być ujawniony w ewidencji gruntów i budynków. Określenie to nadal opiera się na elemencie formalnym, jest częściowo oderwane od kryterium własnościowego, ale nie do końca opiera się na elemencie faktycznym. Z punktu widzenia celów ochrony powierzchni ziemi w mniejszym stopniu istotny jest tytuł prawny władania gruntami, czy kto jest ujawniony w ewidencji gruntów i budynków, lecz to, kto rzeczywiście tymi gruntami włada.<sup>624</sup> Kwestia ta natomiast nabiera znaczenia przy ustaleniu odpowiedzialności

620 Dz.U. z 2012 r. poz. 1246.

621 B. Rakoczy [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009, s. 62.

622 Znaczenie terminu: „grunt” [w:] *Słownik języka polskiego*, L. Drabik, E. Sobol, PWN, 2007, t. 1, s. 212.

623 W prawie cywilnym pojęcie to występuje jako synonim nieruchomości rolnej w 46<sup>1</sup> k.c. oraz jako składnik gospodarstwa rolnego w art. 553 k.c. Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 91–92.

624 B. Wierzbowski, W. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2005, s. 160.

za szkody spowodowane w tym elemencie środowiska przy ustaleniu dopuszczalnych zawartości substancji powodującej ryzyko, czy w sytuacji obowiązku rekultywacji.

### **Reglamentacja korzystania ze środowiska**

Unormowane w art. 4 p.o.ś. zasady korzystania ze środowiska oraz obowiązek zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko i zachowania przezorności, gdy to oddziaływanie nie jest w pełni rozpoznane (art. 6 p.o.ś.), dają podstawę do zastosowania administracyjnych form reglamentacji. Jak wskazują D. Zębek i M. Szwejkowska<sup>625</sup>, z samej reglamentacyjno-ochronnej funkcji prawa w odniesieniu do środowiska wynika wprowadzenie zasad i ograniczeń korzystania z jego zasobów.

Jak wskazano w doktrynie prawa<sup>626</sup>, reglamentacja będzie oznaczać ograniczenie na podstawie przepisów prawa pewnej działalności poprzez ustalenie zasad i warunków (wymogów, obowiązków) jej prowadzenia, w tym w drodze wydawania nakazów i zakazów określonego zachowania, w celu ochrony istotnych wartości interesu publicznego. Jak podkreśla P. Korzeniowski<sup>627</sup>, reglamentacja w prawie ochrony środowiska stanowi zespół instrumentów administracyjnych zapewniających sprawiedliwość ekologiczną w korzystaniu ze środowiska, w celu osiągnięcia stanu stabilnego uregulowania sposobów korzystania ze środowiska poprzez zastosowanie instrumentów prawnych mających postać pozwoleń, zezwoleń i koncesji.

### **Obowiązki związane z ochroną powierzchni ziemi**

#### **Zakres ochrony powierzchni ziemi**

Zgodnie z treścią art. 101 p.o.ś. ochrona powierzchni ziemi polega na: 1) racjonalnym gospodarowaniu; 2) zachowaniu funkcji środowiskowych, gospodarczych, społecznych i kulturowych; 3) zapobieganiu zanieczyszczeniu substancjami powodującymi ryzyko oraz na remediacji; 4) zachowaniu jak najlepszego stanu gleby poprzez zapobieganie m.in. erozji wodnej i wietrznej, spadkowi zawartości próchnicy glebowej; zagęszczaniu, zasoleniu, zakwaszaniu; 5) minimalizacji stopnia i łagodzeniu skutków zasklepienia gleby poprzez: ograniczanie zabudowy, zachowywanie lub tworzenie powierzchni biologicznie czynnych gleby; 6)

625 E. Zębek, M. Szwejkowska, *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 4, s. 65.

626 M. Cherka, *Tryb zmiany decyzji ostatecznej jako instrument polityki konserwatorskiej. Zagadnienia wybrane [w:] Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Swora, K.A. Wąsowski, Warszawa 2010, s. 269–271 i wskazana tam literatura.

627 P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna w prawnej regulacji korzystania z zasobów środowiska [w:] Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, Włazłak, Warszawa 2015, s. 703.

zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom; 7) przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi powstałych w wyniku przemieszczania lub usuwania mas ziemnych i skalnych oraz odpadów wydobywczych; 8) zapobieganiu niszczeniu gleby, w tym mieszanii jej poziomów genetycznych, które nie wynika z uprawy gruntów ornych; zapobieganiu i ograniczaniu niszczenia pokrycia terenu roślinnością; 9) zapewnieniu racjonalnego wykorzystania przemieszczanych lub usuwanych mas ziemnych i skalnych; 10) zapewnieniu racjonalnego wykorzystania warstwy próchnicznej gleb; 11) ponownym kształtowaniu funkcji lub przygotowaniu do pełnienia nowych funkcji terenów, na których występuje niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

### Obowiązek zachowania funkcji powierzchni ziemi

Prawne pojęcie funkcji powierzchni ziemi pojawiło się po raz pierwszy w ustawie Prawo ochrony środowiska z 2001 r. Ustawodawca używa w art. 101 pkt 2 p.o.ś. określenia funkcje powierzchni ziemi, po nowelizacji z 2014 r. z ich wyszczególnieniem. Przepis wyróżnia funkcje środowiskowe, gospodarcze, społeczne i kulturowe, realizowane poprzez: produkcję żywności oraz biomasy, czy magazynowanie, filtrowanie i przekształcanie składników odżywczych, substancji i wody. Powierzchnia ziemi jest także podstawą rozwoju życia i różnorodności biologicznej, związanej z dostarczaniem surowców, rezerwuarem pierwiastka węgla, funkcji łączącej się z dziedzictwem geologicznym, geomorfologicznym i archeologicznym.

Funkcje określone w ustawie stanowią wyznacznik dla określenia dopuszczalnej zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie albo w ziemi<sup>628</sup>, po przekroczeniu których żadna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi nie jest znacząco naruszona (art. 101a ust. 1 i 2 p.o.ś.). Przy ocenie dopuszczalnej zawartości uwzględnia się wpływ tej substancji na zdrowie ludzi i stan środowiska. Na podstawie art. 101a ust. 3 p.o.ś. funkcję pełnioną przez powierzchnię ziemi ocenia się na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystania gruntu. Jeśli jednak inna funkcja wynika z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie decyduje ich faktyczne wykorzystanie, lecz przyjmuje się funkcję wynikającą z planu.<sup>629</sup> Funkcje produkcyjne pełnione w rolnictwie i leśnictwie stanowią wyróżnienie powodujące szczególną ochronę w odrębnym akcie prawnym, jakim jest ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

<sup>628</sup> Po nowelizacji z 2014 r. ustawodawca odszedł od pojęcia standardów jakości ziemi lub gleby.

<sup>629</sup> Szerzej na temat rekultywacji, umożliwiającej realizację wszystkich funkcji przewidzianych dla gleb w planie oraz o sytuacji braku planu zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2008, s. 269.

### Obowiązek monitoringu jakości powierzchni ziemi

Przepisy wykonawcze<sup>630</sup> do ustawy określają sposoby prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, w tym: 1) substancje powodujące ryzyko<sup>631</sup> szczególnie istotne dla ochrony powierzchni ziemi, ich dopuszczalne zawartości w glebie i ziemi, zróżnicowane dla poszczególnych właściwości gleby oraz grup gruntów, wydzielonych w oparciu o sposób ich użytkowania; 2) szczegółowe wymagania dotyczące ustalania dopuszczalnej zawartości w glebie i ziemi substancji powodującej inne kategorie ryzyka, z uwzględnieniem analizy wpływu na zdrowie ludzi i stan środowiska; 3) etapy identyfikacji terenów zanieczyszczonych; 4) rodzaje działalności mogących z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi; 5) referencyjne metodyki wykonywania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi; 6) szczegółowe wymagania dotyczące oceny zanieczyszczenia gleby, ziemi lub wód gruntowych na terenie zakładu, gdzie jest lub była w przeszłości eksploatowana instalacja wymagająca uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Glebę lub ziemię uznaje się za zanieczyszczoną, gdy zostaje przekroczona dopuszczalna zawartość substancji powodujących ryzyko. Dopuszczalna zawartość substancji to wartość graniczna, poniżej której jedna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi będzie znacząco naruszona. Nie uznaje się za zanieczyszczoną powierzchnię ziemi, jeśli stwierdzone w niej zawartość substancji są pochodzenia naturalnego. Przepisy wykonawcze<sup>632</sup> zawierają wykaz substancji powodujących ryzyko szczególnie istotne dla ochrony powierzchni ziemi, ich dopuszczalne zawartości w glebie oraz dopuszczalne zawartości w ziemi, zróżnicowane dla poszczególnych właściwości gleby oraz grup gruntów, wydzielonych w oparciu o sposób ich użytkowania.

Szczególne dopuszczalne wartości stężeń metali ciężkich w glebach określono dla gleb znajdujących się na terenach gospodarstw, w których może być prowadzona produkcja rolnicza metodami ekologicznymi. Wartości te określają przepisy o rolnictwie ekologicznym<sup>633</sup>.

Oceny jakości gleby i ziemi oraz obserwacji zmian dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska (art. 101b p.o.ś.). Przepisy p.o.ś. nakładają na wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska obowiązek prowadzenia pomiarów jakości gleby i ziemi, a na starostę obowiązek prowadzenia okresowych badań w tym zakresie. W przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczal-

630 Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, Dz.U. z 2016 r. poz. 1395, dalej cyt. jako: „rozp. z 2016 r.”

631 Przez działalność zaliczoną do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku rozumie się działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku w rozumieniu art. 3 u.z.sz.ś.n.

632 Załącznik nr 1 do rozp. z 2016 r.

633 Ustawa z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1054 i akty wykonawcze.

nych zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie lub ziemi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska przekazuje staroście wyniki pomiarów. Starosta zapewnia także prowadzenie co 3 lata okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin dla gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych, jak również na gruntach zdewastowanych i zdegradowanych położonych poza obszarami ograniczonego użytkowania (art. 18 i 19 u.o.g.r.l.). Jeżeli w wyniku przeprowadzonych badań zostanie stwierdzone skażenie płodów rolnych, które nie pozwala na ich spożycie czy przetworzenie, konsekwencją dla zakładu przemysłowego, odpowiedzialnego za skażenie jest: 1) obciążenie kosztami badań; 2) wyłączenie z produkcji skażonych gruntów na jego koszt; 3) na żądanie właściciela gruntów obowiązek nabycia tych gruntów wraz z budynkami i urządzeniami. W przypadku utraty albo ograniczenia wartości użytkowej gruntów starosta wydaje decyzję o rekultywacji gruntów (art. 22 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l.).

#### Obowiązek przeciwdziałania ruchom masowym ziemi

Kolejną podstawową kategorią pojęciową są „ruchy masowe ziemi” – na podstawie art. 4 pkt 32a p.o.ś. – oznaczają powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, splezywanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby. Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom na mocy art. 101 pkt 6 p.o.ś. stanowi przedmiot ochrony powierzchni ziemi<sup>634</sup>. Tereny występowania i zagrożenia występowaniem ruchów masowych ziemi objęte są obserwacją prowadzoną przez starostę, dysponującym częścią powiatowego funduszu ochrony. Starosta, na podstawie art. 110a ust. 1 p.o.ś., prowadzi rejestr zawierający podstawowe informacje o terenie. Metody, zakres i częstotliwość prowadzenia okresowych obserwacji terenów określają przepisy wykonawcze<sup>635</sup>. Obszary zagrożone zjawiskiem osuwania się mas ziemnych i zdegradowane w wyniku tego zjawiska wskazane są także na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>636</sup> w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zapobieganie degradacji i dewastacji gruntów rolnych, leśnych oraz szkodom w produkcji, powstającym wskutek ruchów masowych ziemi jest przedmiotem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Na podstawie art. 15 ust. 1 u.o.g.r.l.

634 Zdaniem J. Bocia, E. Samborskiej-Boć uregulowanie skutków ruchów masowych ziemi powinno należeć do zagadnień objętych problematyką klęsk żywiołowych, zob. J. Boć, E. Samborska-Boć [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, 2008, s. 236.

635 Rozporządzenie MŚ z 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, Dz.U. Nr 121 poz. 840.

636 Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm. W art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawodawca posługuje się w ustawie określeniem „osuwanie się mas ziemnych”.

na właścicielu gruntów stanowiących użytki rolne ciąży obowiązek przeciwdziałania ruchom masowym ziemi, a starosta może w drodze decyzji nakazać dokonanie pewnych zabiegów przeciwdziałających, z częściową możliwością pokrycia kosztów oraz uzyskania odszkodowania za szkody związane ze zmniejszeniem produkcji rolniczej ze środków pozostających w dyspozycji zarządu województwa (art. 15 ust. 2 u.o.g.r.l.).

### Obowiązek rejestracji historycznych zanieczyszczeń

Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi to na mocy art. 3 ust. 5a p.o.ś. zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed 30 kwietnia 2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed tą datą. Rozumie się przez to także szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c u.z.sz.ś.n., która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat. Identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi dokonuje na podstawie art. 101d ust. 1 p.o.ś. starosta poprzez: 1) ustalenie działalności mogącej z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, która była prowadzona na danym terenie przed 30 kwietnia 2007 r.; 2) ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na działalność; 3) analizę dostępnych informacji na temat zagrożenia zanieczyszczeniem gleby lub ziemi; 4) w razie potrzeby wykonanie pierwszego etapu badań zanieczyszczenia gleby i ziemi. W celu wykonania badań starosta lub uprawniona przez niego osoba są uprawnieni do wstępu na teren władającego powierzchnią ziemi, a władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić wykonywanie badań na terenie będącym w jego władaniu. W tym celu przekazuje on właściwym organom wszelkie znajdujące się w jego posiadaniu informacje dotyczące potencjalnego historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi oraz o jego możliwych źródłach. Identyfikacji nie dokonuje się na terenach, na których jest prowadzona działalność, której głównym celem jest obronność i bezpieczeństwo państwa lub bezpieczeństwo międzynarodowe.

Starosta sporządza wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, zawierający oznaczenie działek, informacje o aktualnym i planowanym sposobie użytkowania gruntów, o działalności prowadzonej obecnie oraz w przeszłości na danym terenie, o ile takie informacje są dostępne, informacje o właściwościach gleby na terenie oraz nazwy substancji powodujących ryzyko oraz informacje o ich zawartości w glebie i w ziemi. Wykaz ten zawiera także informacje o remediacji prowadzonej obecnie i w przeszłości na danym terenie oraz dane podmiotu obowiązane do jej przeprowadzenia, a także dane

władającego powierzchnią ziemi. Starosta dokonuje aktualizacji wykazu raz na 2 lata oraz przekazuje wykaz rdoś. Na podstawie art. 101e ust. 1 p.o.ś. władający powierzchnią ziemi, który stwierdził historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi na terenie będącym w jego władaniu, jest obowiązany zgłosić ten fakt rdoś. Ponadto każdy, kto stwierdził potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi może zgłosić ten fakt staroście.

### **Reglamentacja korzystania z gruntów rolnych i leśnych**

Zasadniczą i zarazem najbardziej szczegółową regulacją dotyczącą omawianej problematyki w zakresie ochrony zasobów i jakości gruntów jest ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Celem tego aktu prawnego jest zachowanie jak największego obszaru gruntów, poprawa ich wartości oraz pełne wykorzystanie dla potrzeb produkcji rolnej i leśnej. Zadania nałożone przez ustawodawcę w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych na podstawie art. 3 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. polegają na: 1) ograniczaniu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, (tzn. ograniczaniu innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych); 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych i leśnych, szkodom w produkcji rolniczej i leśnej oraz w drzewostanach, powstającym wskutek działalności nierolniczej i nieleśnej, a także ruchów masowych ziemi; 3) poprawianiu wartości użytkowej gruntów oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności; 4) przywracaniu gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym ich wartości użytkowych lub przyrodniczych (rekultywacja); 5) zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych; 6) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Przyjęte w ustawie rozwiązania pozwalają na wyodrębnienie dwóch podstawowych kierunków ochrony gruntów: 1) ochrony ilościowej – ograniczanie przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele m.in. poprzez konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych oraz decyzji na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej oraz 2) ochrony jakościowej – ochrona produktywności gleb m.in. poprzez zapobieganie erozji gleb, czy przywracanie wartości zdegradowanym gruntom rolnym i leśnym poprzez obowiązek rekultywacji gruntów.

### **Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych oraz zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej**

Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej stanowi instrument ochrony powierzchni ziemi. W myśl art. 4 ust. 11 u.o.g.r.l. wyłączenie gruntów rolnych,



leśnych jest czynnością faktyczną, polegającą na rozpoczęciu użytkowania innego niż rolnicze, leśne. Wyłączenie gruntów rolnych najwyższych klas bonitacyjnych I–II wiąże się z koniecznością uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa i zmianą przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże warunkiem formalnym wyłączenia jest uzyskanie decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji, wydanej w trybie art. 11 u.o.g.r.l. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy grunty rolne mają być użytkowane na cele leśne. Decyzja zawiera zezwolenie na wyłączenie oraz nakłada związane z wyłączeniem obowiązki, m.in. obowiązek uiszczenia należności i opłaty rocznej. Obowiązek ten, ustanowiony w art. 12 u.o.g.r.l., nałożony na osobę uzyskującą zezwolenie na wyłączenie gruntów, powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. W odniesieniu do gruntów leśnych nałożony został obowiązek uiszczenia jednorazowego odszkodowania w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Podstawę wymiaru należności, tj. jednorazowej opłaty za 1 ha z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji, przyjmuje się w zależności od klasy i rodzaju gruntów rolnych. W przypadku gruntów leśnych należność za 1 ha gruntu leśnego stanowi równowartość ceny 1 m<sup>3</sup> drewna, zróżnicowanej w zależności od typu siedliskowego lasów. Należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych, stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji. Jednorazową należność płaci się tylko w razie trwałego wyłączenia gruntów z produkcji. Opłata roczna z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji ustalona jest na 10% należności uiszczonej w razie trwałego wyłączenia przez 10 lat, a w razie nietrwałego wyłączenia przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji (art. 4 pkt 13 u.o.g.r.l.). Odszkodowanie za przedwczesny wyręb drzewostanu, stanowi różnicę między spodziewaną wartością drzewostanu w wieku wyrębu, zgodnie z planem urządzenia lasu, a wiekiem wyrębu. W decyzji o wyłączeniu gruntów można nałożyć obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby. W celu wzmocnienia skuteczności instrumentów ekonomicznych ustawodawca zastosował także kary administracyjnoprawne, w postaci podwyższonych opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, leśnej niezgodnie z przepisami ustawy lub bez decyzji zezwalającej na takie wyłączenie. Zgodnie z art. 28 u.o.g.r.l.: 1) za wyłączenie niezgodne z przepisami ustawy – nie w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – sprawcy wyłączenia ustala się opłatę o wysokości dwukrotnej należności; 2) za wyłączenie gruntów przeznaczonych w planie na cele nierolnicze, nieleśne, ale bez decyzji zezwalającej na takie wyłączenie, decyzję taką wydaje się z urzędu, jednocześnie podwyższając wysokość

naieżności o 10%; 3) w razie niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w terminie 5 lat od zaprzestania działalności powodującej dewastację, opłatę roczną podwyższa się o 200% od dnia planowanego zakończenia rekultywacji gruntów; 4) w razie niewykonania obowiązku rekultywacji gruntów, ustala się w decyzji obowiązek corocznego wpłacania na rachunek bankowy zarządu województwa lub na Fundusz Leśny przez osobę powodującą ograniczenie wartości użytkowych równowartości opłaty rocznej, w takiej części, w jakiej nastąpiło ograniczenie. Uzyskanie decyzji na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, leśnej następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. W przypadku zamiaru wydobywania torfów, osoba ubiegająca się o decyzję musi przedstawić organowi wskazane w art. 11 ust. 5 u.o.g.r.l. dokumenty.

### **Obowiązek zapobiegania erozji gleb**

Obowiązek zapobiegania erozji gleb stanowi jeden z instrumentów ochrony powierzchni ziemi, w odniesieniu do gleb. Na mocy art. 15 u.o.g.r.l. właściciel gruntów stanowiących użytki rolne i gruntów zrehabilitowanych na cele rolne jest obowiązany do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi. Pojęcie degradacji nie zostało w ustawie określone, można je wywodzić z określenia gruntów zdegradowanych jako zjawiska prowadzącego do pogorszenia wartości użytkowej gruntów. Jedynymi wymienionymi formami degradacji są erozja i ruchy masowe ziemi. Ustawodawca wymienia trzy przyczyny degradacji: 1) pogorszenie się warunków przyrodniczych lub zmian środowiska – erozje, zakwaszenie; 2) działalność przemysłową – zanieczyszczenie chemiczne, zmiany fizyczne; 3) wadliwą działalność rolniczą – pozostałości chemizacji rolnictwa, melioracje użytków rolnych. Przewiduje się możliwość nałożenia na właściciela gruntów szeregu obowiązków: 1) zalesienia, zadrzewienia, zakrzewienia lub założenia trwałych użytków zielonych; 2) utrzymania w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwoerozyjnych i urządzeń melioracji wodnych znajdujących się na gruntach; 3) nakaz wykonania w określonym terminie zabiegów, nałożony w drodze decyzji wójta, w przypadku wystąpienia, z winy właściciela gruntów, jednej z form degradacji; 4) obowiązek zwrotu kosztów wykonania zastępczego zabiegów, nałożonych w drodze decyzji wójta, a niewykonanych przez właściciela. Właścicielowi przysługuje roszczenie o zwrot kosztów i odszkodowanie, jeśli dokonane naniesienia roślinne spowodują szkodę w produkcji rolniczej. Roszczenia te pokrywane są ze środków budżetu województwa.

## **Obowiązek rekultywacji gruntów, naprawy elementów przyrodniczych i remediacji**

### **Obowiązek rekultywacji gruntów**

Obowiązek rekultywacji gruntów stanowi jeden z instrumentów reglamentacyjnych ochrony powierzchni ziemi. Definicję legalną pojęcia rekultywacja gruntów wprowadza art. 4 pkt 18 u.o.g.r.l., zgodnie z którym jest to nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych albo przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Pojęciem nierozłącznym z rekultywacją jest określenie „zagospodarowanie gruntów”, przez które rozumie się rolnicze, leśne, lub inne użytkowanie gruntów zrekultywowanych. Ustawa wprowadza nakaz by na wszystkich etapach działalności przemysłowej planować, projektować i realizować rekultywację i zagospodarowanie gruntów. Ustanowiono też regułę, by grunty rekultywowane były sukcesywnie, w miarę jak stają się zbędne w prowadzonej działalności produkcyjnej, jednakże maksymalnie w terminie 5 lat od jej zaprzestania. Osoba powodująca degradację gruntów jest obowiązana do rekultywacji na własny koszt, a jeśli działalność prowadzi kilka osób, obowiązek ten ciąży na każdej z nich, odpowiednio do zakresu działalności powodującej potrzebę rekultywacji. W przypadku zdewastowania lub zdegradowania gruntów przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi, przeprowadzenie rekultywacji zależy od celu, na jaki przeznaczone będą rekultywowane grunty. W takiej sytuacji rekultywacji na cele rolnicze gruntów położonych na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej dokonuje się przy wykorzystaniu środków budżetu województwa, gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesiania przy wykorzystaniu środków budżetu państwa, a rekultywacji na inne cele ze środków budżetu państwa lub środków osób zainteresowanych prowadzeniem działalności na zrekultywowanych gruntach.

### **Obowiązek naprawy elementów przyrodniczych**

Natomiast w przypadku zanieczyszczenia gruntów substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami, na podstawie art. 22a u.o.g.r.l. do rekultywacji stosuje się odpowiednio: 1) do gruntów zanieczyszczonych po dniu 30 kwietnia 2007 r. – przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie; 2) do gruntów zanieczyszczonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. określonych jako historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi – przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska.

W u.z.sz.ś.n. ustawodawca nie posługuje się pojęciem rekultywacji, lecz określeniem naprawa elementów przyrodniczych. Pod tym pojęciem, w odniesieniu do powierzchni ziemi, rozumie się usunięcie zagrożenia dla zdrowia ludzi i stanu środowiska. Obejmuje ona również naturalną regenerację. Kryteria oceny wystąpienia szkody w powierzchni ziemi wskazują przepisy rozporządzenia z 2016 r. określające kryteria oceny szkody w środowisku<sup>637</sup>. W sytuacji zagrożenia lub wystąpienia szkody w powierzchni ziemi podmiot korzystający ze środowiska obowiązany jest niezwłocznie podjąć odpowiednie działania: 1) zapobiegawcze; 2) naprawcze. Przeprowadzenie działań naprawczych musi być uzgodnione z właściwym rdoś w drodze decyzji (tzw. decyzja uzgadniająca), dla szkody w środowisku w powierzchni ziemi ustalającej plan remediacji, określający m.in. nazwy substancji powodujące ryzyko, sposób i terminy prowadzenia remediacji. Gdy podmiot zobowiązany nie podejmie działań zapobiegawczych, czy naprawczych rdoś w drodze decyzji (tzw. decyzja zobowiązująca) nakłada na niego obowiązek ich przeprowadzenia. Rdoś może także podjąć działania zapobiegawcze lub naprawcze z urzędu.

#### Obowiązek przeprowadzenia remediacji

Kolejnym instrumentem reglamentacji korzystania z powierzchni ziemi jest remediacja. Na mocy art. 3 pkt. 31b p.o.ś. oznacza poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu. Remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska. Przy czym samooczyszczenie, na podstawie art. 3 pkt 32d p.o.ś., to 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. Remediacja obejmuje łącznie glebę ziemię i wody gruntowe. Zakłada się, że remediacja wód gruntowych będzie towarzyszyła remediacji gleby lub ziemi, a efekt remediacji będzie oceniany w oparciu o zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie i w ziemi, a nie w oparciu o określone odrębnie dopuszczalne zawartości dla wód gruntowych.

<sup>637</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku, Dz.U. z 2016 r. poz. 1399.

W celu potwierdzenia występowania historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub w celu opracowania planu remediacji rdoś może wykonywać badania zanieczyszczenia gleby i ziemi (art. 101g p.o.ś.). Obowiązek przeprowadzenia remediacji spoczywa, na podstawie art. 101h ust. 1 i 2 p.o.ś., na władającym powierzchnią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, chyba że wykaże on, iż historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi dokonane po dniu objęcia przez niego władania spowodował inny wskazany podmiot, tzw. „inny sprawca”. W takim przypadku obowiązek przeprowadzenia remediacji spoczywa na innym sprawcy. Obowiązek solidarnego przeprowadzenia remediacji jest nałożony na władającego powierzchnią ziemi i innego sprawcę, jeżeli zanieczyszczenie zostało spowodowane przez sprawcę za zgodą lub wiedzą władającego.

### Podsumowanie

Degradacja powierzchni ziemi w różnych formach stanowi jeden z podstawowych i współczesnych problemów ochrony środowiska. Nieracjonalna działalność rolnicza, deforestacja, coraz większe uprzemysłowienie oraz postępująca urbanizacja prowadzą do utraty ważnych funkcji tego zasobu naturalnego. Już wstępne badania pozwalają na stwierdzenie, że w naszym ustawodawstwie regulacja ta nadal ma charakter wycinkowy i rozproszony. Zasadnicze dla tej ochrony instrumenty są normowane w kilku szczegółowych aktach prawnych. O braku spójności i jasnej wyjściowej koncepcji może świadczyć wprowadzenie kilku zróżnicowanych instrumentów służących przywracaniu właściwości użytkowej i przyrodniczej powierzchni ziemi. Nadal nie są w jednakowym stopniu chronione wszystkie funkcje powierzchni ziemi, uwaga ustawodawcy jest skupiona na ochronie jakościowej, a w ostatnich latach zwłaszcza na przywracaniu utraconych właściwości przyrodniczych i użytkowych.

#### STRESZCZENIE

Celem prowadzonych badań jest analiza regulacji prawnych ustanawiających administracyjne formy reglamentacji korzystania z powierzchni ziemi oraz ich ocena dokonana pod kątem implementacji zasad zrównoważonego gospodarowania tym zasobem. Degradacja powierzchni ziemi w różnych formach stanowi jeden z podstawowych współczesnych problemów ochrony środowiska. Nieracjonalna działalność rolnicza, deforestacja, coraz

#### ABSTRACT

The aim of the conducted research is to analyze legal regulations establishing administrative law forms of rationing for the use of earth's surface and their assessment in terms of implementing the principles of sustainable management of this resource. Degradation of the land in various forms is one of the basic and persistent environmental problems. Irrational agricultural activity, deforestation, increasing industrialization

większe uprzemysłowienie oraz postępująca urbanizacja prowadzą do utraty ważnych funkcji tego zasobu naturalnego. Jest to poważny problem na terenie całej Unii Europejskiej, o czym świadczą dane statystyczne ujawnione w przywołanych sprawozdaniach i raportach Komisji Europejskiej. Z uwagi na fiasco opracowania regulacji na poziomie UE porządkującej problematykę ochrony powierzchni ziemi oraz fragmentaryczność wiążących przepisów, każde z państw członkowskich, w tym także Polska, dokonało doboru środków prawnych do realizacji zakładanych celów związanych zarówno z obowiązkiem ochrony funkcji tego zasobu, monitoringu jakości, rejestracji zanieczyszczeń, jak i przywracania wartości użytkowej i przyrodniczej. Reasumując, należy stwierdzić, że wprowadzane stopniowo instrumenty reglamentacji korzystania z powierzchni ziemi jeszcze nie w pełni służą wdrożeniu zasady zrównoważonego gospodarowania powierzchnią ziemi, chociaż *de lege ferenda* należało by postawić wniosek o zapewnienie kompleksowości i spójności wprowadzanych rozwiązań.

#### SŁOWA KLUCZOWE

*powierzchnia ziemi, reglamentacja korzystania z zasobów naturalnych, rekultywacja, remediacja, tematyczna strategia*

and progressive urbanization lead to the loss of important functions of this natural resource. This is a serious problem throughout the European Union, as evidenced by statistical data disclosed in reports of the European Commission. Due to the failure to develop regulations at the EU level ordering the issues of protection of land surface and the fragmentary nature of binding regulations, each of the Member States, including Poland, selected legal means to achieve the assumed objectives related to both the obligation to protect the function of this resource, quality monitoring, registration pollution, or restoring utility and natural values.. It should be stated that the gradually introduced instruments of land use regulation they are not fully used for implementation the principle of sustainable land management, although *de lege ferenda* would have to make an application for ensuring comprehensive and coherent solutions.

#### KEYWORDS

*land management, rationing the use of natural resources, recultivation, remediation, soil, thematic strategy*

---

# SĄDOWA KONTROLA REGLAMENTACJI KORZYSTANIA ZE ŚRODOWISKA

## *COURT SUPERVISION OF THE ENVIRONMENT USE RATIONING*

dr Marek Lewicki  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki

### **Wprowadzenie**

Przewijające się wielokrotnie w niniejszej monografii odwołanie do istoty reglamentacji w oczywisty sposób zwalnia z dokonywania analiz w tym zakresie we fragmencie poświęconym sądowej kontroli reglamentacji korzystania ze środowiska. Zasygnalizowania jedynie wymaga, iż pojęcie to związane jest z jedną z wyróżnianych w literaturze funkcji realizowanych przez administrację publiczną – funkcją reglamentacyjną. Za jej podstawowy cel uznaje się przy tym ograniczenie praw i wolności jednostek w określonych sferach życia społecznego i gospodarczego w imię ochrony interesu publicznego i dóbr z jego punktu widzenia istotnych<sup>638</sup>. Działania podejmowane w kontekście realizacji tej funkcji mają szczególne znaczenie dla skutecznej ochrony środowiska naturalnego i jego poszczególnych komponentów.

Mechanizm realizacji funkcji reglamentacyjnej oparty jest, z uwagi na wskazany cel, przede wszystkim na wynikającej z różnych źródeł i dokonywanej w różnych formach ingerencji w sferę praw i wolności podmiotów administrowanych, skutkującej ograniczeniem tych praw i wolności. W związku z tym, zważywszy na działalność administracji publicznej w tym zakresie, istotnego znaczenia nabierają w tym względzie działania o charakterze władczym skierowane do podmiotów pozostających poza jej strukturą (podejmowane w sferze zewnętrznej). Szczególnego znaczenia nabiera problematyka kontroli tej działalności.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przybliżenie jednego z elementów systemu kontroli administracji w zakresie realizacji funkcji reglamentacyjnej, jaką jest kontrola sądowa. Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają przy tym ani na szczegółowe rozważania w przedmiocie specyfiki i znaczenia tej kon-

---

638 Zob. T. Kocowski, *Reglamentacja a policja gospodarcza*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, A. Borkowski i in., Wrocław 2005, s. 525. Szerzej na temat funkcji regulacyjnej zob. np. R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 98 i nast. i wskazana tam literatura przedmiotu.



troli na tle kontroli sprawowanej przez inne podmioty (zarówno podmioty administracji publicznej, jak i zewnętrzne wobec jej systemu), ani też na analizy związane z wyznaczeniem podmiotowego zakresu tej kontroli z punktu widzenia podmiotów kontrolujących. Uznając to za ujęcie konwencjonalne, aczkolwiek silnie osadzone w treści obowiązujących regulacji prawnych (z Konstytucją RP włącznie), przyjąć należy, iż sądową kontrolę reglamentacji wiązać należy przede wszystkim z działalnością sądów administracyjnych. Sądy te, konstytucyjnie umocowane są do sprawowania, w zakresie określonym w ustawach, kontroli działalności administracji publicznej, która obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji RP). Siłą rzeczy bardzo uogólniając ten problem, podkreślić należy przy tym szczególną rolę sądowej kontroli administracji. Stanowi ona przede wszystkim jeden z fundamentów urzeczywistniających ideę państwa prawnego, w szczególności gwarantując przestrzeganie przez administrację zasady legalizmu i praworządności, tym samym też chroniąc jednostkę przed bezprawnym naruszaniem jej praw.

Działalność kontrolna realizowana przez sądy administracyjne uregulowana została przede wszystkim w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)<sup>639</sup>. Podkreślić przy tym należy, iż analiza unormowań regulujących realizację przez administrację publiczną funkcji regulacyjnej w zakresie korzystania ze środowiska dowodzi generalnego braku w nich przepisów szczególnych modyfikujących model kontroli wynikający z tej ustawy. Działalność administracji w tym zakresie kontrolowana jest zatem na zasadach ogólnych. Podkreślić należy przy tym, iż kontrolna działalność realizowana jest z wykorzystaniem modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, w którym orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych podlegają, na zasadach określonych w ustawie, kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. W oczywisty sposób gwarantuje to – zważywszy dodatkowo ma inne, pozaorzecznicze uprawnienia NSA – zachowanie wysokiej jakości tej kontroli.

Istotną cechą kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest oparcie jej na kryterium legalizmu (zgodności z prawem)<sup>640</sup>, z wyłączeniem stosowania kryteriów typowych dla pozasądowych elementów systemu kontroli administracji, szczególnie zaś sprawowanej przez podmioty pozostające w określonej organizacyjnej lub funkcjonalnej nadrzędności, do których należą celowość, rzetelność i gospodarność działania podmiotu kontrolowanego.

639 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.

640 Poza Konstytucją RP, kryterium to *expressis verbis* wskazuje art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.

Podkreślić przy tym należy, iż kontrolna działalność sądów administracyjnych nie obejmuje, poza bardzo wąsko ujętymi wyjątkami, możliwości merytorycznego rozstrzygania spraw administracyjnych. Rola sądu sprowadza się do dokonania wszechstronnej (uwzględniającej zarówno przepisy prawa ustrojowego, materialnego, jak i procesowego) oceny legalności określonego rodzaju działania organu administracji i, na zasadach określonych w ustawie, jego wyeliminowania z obrotu prawnego.

### **Zakres kontroli**

Przedmiotem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne są określone przejawy aktywności (niekiedy też bezczynność lub przewlekłość w podejmowaniu określonych działań) organów administracji publicznej. Podkreślić przy tym należy, iż katalog poddanych kontroli działań nie został skonstruowany przy wykorzystaniu, stanowiących efekt dociekań i klasyfikacji doktrynalnych, nazw prawnych form działania administracji publicznej. W związku z tym zakwalifikowanie określonego działania organu administracji do określonej formy działania nie ma zasadniczego znaczenia. Z punktu widzenia możliwości poddania go kontroli sądu administracyjnego kluczową kwestią jest bowiem zaliczenie go do desygnatu nazwy działania wymienionego – przede wszystkim – w art. 3 § 2 p.p.s.a. Zasygnalizować przy tym również należy występowanie istotnych niekiedy wątpliwości w przedmiocie kwalifikowania określonych – podejmowanych na podstawie szczegółowych regulacji ustawowych – działań do form poddanych kontroli sądowej, wywoływanych nierzadko niedoskonałością tych regulacji polegającą na niedookreśleniu prawnego charakteru przewidywanych w nich działań<sup>641</sup>.

Modyfikując w pewnym zakresie ustawowo określony zakres kognicji sądów administracyjnych zważywszy na działania administracji podejmowane w zakresie reglamentacji korzystania ze środowiska, stwierdzić należy, iż związku z art. 3 § 2 p.p.s.a. sądową kontrolą objęte zostały:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) inne niż określone w pkt 1–2 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepi-

<sup>641</sup> Charakterystyka i kwalifikacja działań składających się na formy reglamentacji korzystania ze środowiska i jego komponentów jest przedmiotem innych rozdziałów niniejszej monografii. Tytułem przykładu wskazanych trudności kwalifikacyjnych wskazać można na bardzo często występujące trudności w określeniu prawnego charakteru uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i zakwalifikowaniu uchwał podejmowanych w określonych sprawach do kategorii aktów prawa miejscowego. Szerzej w tym zakresie zob. np. D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, *passim*.

- sów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
  - 5) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt. 4, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
  - 6) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt. 1–3;
  - 7) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt. 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy przywołanych ustaw.

### **Wnoszenie skarg do sądu administracyjnego**

Podstawowym instrumentem, skorzystanie z którego uruchamia proces sądowej kontroli, jest skarga. Wskutek właściwie wniesionej skargi wszczęte być może postępowanie sądowoadministracyjne, którego przedmiotem może być sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej (sprawa sądowoadministracyjna). Skargi te rozpatrywane są przy tym przez wojewódzkie sądy administracyjne właściwe miejscowo ze względu na siedzibę organu administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona (art. 13 § 2 p.p.s.a.).

W związku z oparciem jej na zasadzie skargowości, możliwość zainicjowania kontroli sądowoadministracyjnej wiązać należy przede wszystkim z kategorią legitymacji skargowej. W tym względzie stwierdzić należy przede wszystkim, iż skarga do sądu administracyjnego nie na charakteru *actio popularis* – nie może skutecznie wnieść każdy, kto kwestionuje legalność określonego działania organu administracji publicznej. Regulujący tę kwestię art. 50 p.p.s.a. wiąże bowiem legitymację skargową ze znajdującą wyraz we wniesieniu skargi potrzebą ochro-

ny określonych interesów oraz wartości prawnie chronionych przez określone kategorie podmiotów. Przede wszystkim bowiem do wniesienia skargi uprawnionym jest każdy, kto ma w tym interes prawny, co należy wiązać z wpływem kontroli określonego działania administracji i jej rezultatu na sferę uprawnień i obowiązków skarżącego<sup>642</sup>. Poza legitymowanymi do wnoszenia skarg w celu ochrony własnego, indywidualnego interesu prawnego, uprawnienie w tym zakresie mają również:

- prokurator,
- Rzecznik Praw Obywatelskich,
- Rzecznik Praw Dziecka,
- organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Legitymacja skargowa może wynikać również z przepisów szczególnych. Zważywszy na to, że ważnym instrumentem realizacji funkcji reglamentacyjnej są akty normatywne (zwłaszcza akty prawa miejscowego) stanowione przez organy administracji lokalnej, szczególną uwagę zwrócić w tym kontekście należy na przepisy ustaw ustrojowych<sup>643</sup>. Kreują one, ograniczone do aktów w nich wskazanych, uprawnienie do wnoszenia skarg przez dwie kategorie podmiotów. Pierwszą są organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, które na zasadach określonych w tych przepisach mogą zaskarżać do sądu administracyjnego poddane ich nadzorowi akty organów samorządu terytorialnego<sup>644</sup>. Drugą są podmioty, których interesy prawne lub uprawnienia zostały naruszone aktami podjętymi przez organy administracji lokalnej: uchwałami z zakresu administracji publicznej<sup>645</sup> lub aktami prawa miejscowego<sup>646</sup>.

W ten sposób administrowani uzyskali możliwość ochrony swoich interesów prawnych naruszonych podejmowanymi przez organy administracji lokalnej aktami normatywnymi. Samorządowe ustawy ustrojowe stanowiąc w tym zakresie realizację konstytucyjnej zasady sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, wyposażają również jednostki tego samorządu w prawo zaskar-

642 Szerzej ka kategorii interesu prawnego warunkującego wniesienie skargi do sądu administracyjnego zob. A. Kabat, *Komentarz do art. 50. [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

643 Chodzi tu o ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm. (dalej: u.s.g.), ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm. (dalej: u.s.p.), ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm. (dalej: u.s.w.) oraz ustawę dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji w województwie, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm. (dalej: u.a.rz.w.).

644 Organami tymi są wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe, a podstawową przesłanką aktualizującą możliwość wniesienia skargi jest upływ terminu na wydanie przez te organy rozstrzygnięcia nadzorczego – zob. art. 93 ust. 2 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p. i art. 82c ust. 1 u.s.w.

645 Tak został wyznaczony przedmiot zaskarżenia w art. 101 ust 1 u.s.g. oraz art. 87 ust. 1 u.s.p.

646 Tak został wyznaczony przedmiot zaskarżenia w art. 90 ust. 1 u.s.w. oraz art. 63 ust. 1 u.a.rz.w.

żania rozstrzygnięć nadzorczych<sup>647</sup>.

Skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego przez wskazane wyżej podmioty uwarunkowane zostało spełnieniem określonych przesłanek. Pierwszą, która pozwala na określenie możliwości weryfikacji legalności działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne jako *ultima ratio*, jest wymóg wniesienia skargi po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, przy czym środkami tymi są środki, takie jak zażalenie, odwołanie ponaglenie, przewidziane w ustawie (art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.). Konieczność, co do zasady, wyczerpania pozasądowych trybów rozstrzygania konfliktów i weryfikacji działań administracji przed przeniesieniem sporu na drogę postępowania sądowoadministracyjnego została przy tym ograniczona w art. 52 w dwójnasób. Po pierwsze, nie wchodzi w grę w tych przypadkach, w których tryb podejmowania określonych działań nie przewiduje środków ich zaskarżenia (ma to miejsce chociażby przy wydawaniu aktów normatywnych). Po drugie, nawet jeżeli środki takie ustawodawca w danym postępowaniu przewidział, to nie ma obowiązku ich wyczerpania (jako przesłanki wniesienia skargi), jeżeli skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

Różnorodność podlegających sądowej kontroli form działania administracji publicznej i trybów ich podejmowania sprawia, iż bynajmniej nie powszechnym uznać należy wymóg wniesienia skargi w określonym terminie. W kontekście wskazanych wyżej poddanych kontroli form realizacji funkcji reglamentacyjnej stwierdzić należy, iż w świetle regulującego tę kwestię art. 53 p.p.s.a., odnosi się on przede wszystkim do rozstrzygnięć i działań o charakterze indywidualnym: decyzji administracyjnych i postanowień, które można zaskarżać w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia skarżącemu oraz aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy, na które skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. W innych przypadkach (w szczególności jeżeli przedmiotem skargi jest akt prawa miejscowego) skargę można wnieść w każdym czasie.

Jeżeli chodzi o tryb wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, to ustawodawca zastosował w tym przypadku typowy dla większości procedur i pragmatycznie uzasadniony tryb pośredni, polegający na wnoszeniu skargi do sądu za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi. Niewątpliwie usprawnia on przebieg początkowego etapu postępowania sądowoadministracyjnego. Z jednej strony umożliwia on wpływanie do sądu administracyjnego skarg od razu z aktami sprawy w związku, z którą podjęte zostało zaskarżone

647 Zob. art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p. i art. 86 u.s.w.

działanie. Po drugie, umożliwia niezwłoczne skorzystanie przez organ administracji z przysługujących mu na mocy art. 54 § 3 uprawnień autoweryfikacyjnych, które mogą doprowadzić do uwzględnienia skargi w całości. Oba skutki wniesienia skargi (przekazanie jej sądowi albo uwzględnienie w całości) powinny przy tym nastąpić w terminie 30 dni od dnia otrzymania skargi przez organ.

W kontekście wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego podkreślić należy względnie suspensywny charakter wniesionej do sądu skargi. Zgodnie bowiem z art. 61 p.p.s.a., wniesienie skargi nie skutkuje wstrzymaniem wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Skarżący powinien mieć zatem świadomość, że zaskarżone działania nie tracą w związku z tym cechy wykonalności i powinny być realizowane (włącznie z możliwością ich egzekwowania w trybie przymusowym) w terminach z nich wynikających. Ustawodawca przewidział jednak możliwość wstrzymania wykonania większości zaskarżanych aktów lub czynności przez organy, które je wydały (na wniosek skarżącego lub z urzędu), a także – na wniosek skarżącego – przez sąd administracyjny.

### **Orzekanie przez sądy administracyjne**

Wzgląd na przedmiot niniejszego opracowania, a także jego ograniczone ramy sprawiają, iż poza tokiem rozważań pozostawiona zostanie najbardziej ogólna charakterystyka poszczególnych instytucji postępowania sądowoadministracyjnego. Zasygnalizowanie pewnych kwestii wydaje się jednak nieodzowne. W pierwszej kolejności podkreślić należy, iż w postępowaniu przed sądem administracyjnym, z istoty mającym charakter kontrolny, wykluczone zostało prowadzenie postępowania dowodowego zmierzającego do wyjaśnienia okoliczności sprawy stanowiącej przedmiot kontroli sądu. Jedynym wyjątkiem jest możliwość przeprowadzenia, na zasadach określonych w art. 106 § 3 p.p.s.a., dowodów uzupełniających z dokumentów<sup>648</sup>. Oznacza to, iż w przypadku stwierdzenia przez sąd niewyjaśnienia przez organ administracji istotnych dla sprawy okoliczności, rozstrzygnięcie winno zostać uznane za wadliwe z przyczyn proceduralnych, sąd zaś nie będzie – wyręczając w tym zakresie organu – ustalał, czy rozstrzygnięcie było uzasadnione zaistnieniem wymaganego prawem stanu faktycznego.

Kolejną, ważną cechą modelu kontroli administracji sprawowanej przez sądy administracyjne, jest brak związania sądu granicami skargi. Zgodnie bowiem z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jed-

<sup>648</sup> Zob. R. Lewicka, *Zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska i in., Łódź 2017, s. 395–412.

nak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną<sup>649</sup>. Jest to rozwiązanie szczególnie istotne dla skarżących niekorzystających z profesjonalnych pełnomocników (w postępowaniu przez wojewódzkimi sądami administracyjnymi nie obowiązuje przymus adwokacko-radcowski). W treści przytoczonej regulacji upatrywać mogą oni gwarancji wszechstronnej (nie ograniczonej tylko do zarzutów i argumentów wskazanych w skardze, ale obejmującej wszystkie regulacje, które winny zostać uwzględnione przy podjęciu danego aktu lub czynności) kontroli zaskarżonego działania organu administracji, dla przeprowadzenia której, patrząc na ten problem od strony sądu, wystarczającym impulsem jest skutecznie wniesiona skarga. Funkcją tej zasady jest zapobieganie ponoszeniu przez skarżących negatywnych skutków nieznamości wszystkich, często bardzo skomplikowanych, prawnych uwarunkowań funkcjonowania administracji publicznej, w postaci nieuwzględnienia ich naruszenia w przypadku niepodniesienia faktu naruszenia w skardze do sądu. Funkcja ochronna kontroli sądowej (zarówno w kontekście ochrony obiektywnego porządku prawnego, jak i praw podmiotowych skarżących) jest przez to realizowana w istotnie pełniejszym wymiarze i bardziej efektywnie.

Zważywszy na to, iż przedmiotem skargi do sądu powinno być określone działanie danego organu administracji publicznej (np. określona decyzja lub akt prawa miejscowego) wspomnieć należy o jeszcze jednej regulacji. Otóż, zgodnie z art. 135 p.p.s.a. sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Wynikające z tego przepisu rozszerzenie zakresu kontroli na inne, nie będące bezpośrednim przedmiotem skargi, akty lub czynności sprawia, iż kontrola ta, oczywiście w wyznaczonych granicach, obejmuje ciągi działań (rozstrzygnięć) podejmowanych w ramach określonych spraw z naruszeniem prawa<sup>650</sup>.

Rezultatem zainicjowanej skargą kontroli przeprowadzonej przez sąd administracyjny jest, znajdujące odzwierciedlenie przede wszystkim w wyroku sądu, rozstrzygnięcie zawierające ocenę zgodności z prawem działania stanowiącego przedmiot skargi oraz jej skutki. Pozytywna ocena w tym zakresie uzasadnia oddalenie skargi, a w konsekwencji, co do zasady, niedopuszczalność powtórnego poddania jej kontroli sądowej. Skutki oceny negatywnej (stwierdzenia przed sądem naruszenia prawa przy podejmowaniu określonego działania) uwarunkowa-

649 Zob. A. Adamczyk, *Znaczenie zarzutów skargi dla rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10, s. 52–65.

650 Szerzej w tym zakresie zob. Z. Kmiecik, *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, s. 31–44.



ne zostały rodzajem przedmiotu zaskarżenia oraz typem naruszonych przepisów. Są one najbardziej zróżnicowane w przypadku decyzji i postanowień które, w przypadku uwzględnienia skargi mogą zostać przez sąd uchylone, sąd może stwierdzić ich nieważność bądź też stwierdzić wydanie ich z naruszeniem prawa. Podkreślić przy tym można, że uchylając decyzję lub postanowienie z powodu naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy lub stwierdzając nieważność decyzji lub postanowienia, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu (art. 145a § 1 p.p.s.a.). Specyfika tego rozwiązania polega na tym, iż w przypadkach tych sąd nie rozstrzygając bezpośrednio sprawy administracyjnej, *de facto* przesądza o sposobie tego rozstrzygnięcia i zobowiązuje organ administracji publicznej do wydania aktu o tej treści.

Zgodnie z art. 146 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargi na inne niż decyzje lub postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, sąd uchyla takie akty albo stwierdza bezskuteczność czynności.

Uwzględnienie skarg na akty prawa miejscowego lub uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków wiąże się ze stwierdzeniem nieważności tego aktu lub uchwały w całości lub w części albo stwierdzeniem, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej, poza stwierdzeniem tego faktu, obliuguje sąd do zobowiązania organu do podjęcia działania stanowiącego przedmiot uwzględnionego przez sąd zarzutu.

Zważywszy na zagadnienie skuteczności zarysowanego wyżej modelu kontroli administracji sprawowanej przez sądy administracyjne podkreślić należy, iż w konkretnych sprawach, poza bezpośrednim skutkiem, jakim jest poddanie określonego aktu lub czynności (również bezczynności i przewlekłości) kontroli sądu, w przypadkach uwzględnienia skargi, wyeliminowanie go z obrotu prawnego, sformułowane przez sąd w tym kontekście oceny prawne wiążą organy administracji oraz sądy administracyjne (art. 153 p.p.s.a.). Regulacja ta w szczególności zapobiegać ma powielaniu błędów i nieprawidłowości stwierdzonych przez sąd przez organy ponownie podejmujące czynności w sprawach, w których wcześniejsze rozstrzygnięcia zostały zakwestionowane.

## Podsumowanie

Realizacja reglamentacyjnej funkcji administracji publicznej w sferze ochrony środowiska jest nieodzowna. Nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że na obecnym poziomie rozwoju technicznego i cywilizacyjnego nasilenie ilości i intensywności zagrożeń godzących w środowisko naturalne i jego komponenty w istotny sposób zagraża ich bezpieczeństwu i integralności. W pełni uzasadnia to podejmowanie przez państwo, w szczególności zaś jego administrację, działań polegających na ograniczaniu swobody zachowań oddziałujących na środowisko, a mających na celu jego ochronę. W kontekście ingerencyjnego charakteru istotnej części instrumentów realizacji funkcji reglamentacyjnej z oczywistych powodów szczególnego znaczenia nabiera poddanie kontroli legalności ich stosowania. Truizmem niemal jest przy tym stwierdzenie, iż najdoskonalszą formą tej kontroli, jest ta sprawowana przez niezależne od administracji i niezawisłe w swym statusie podmioty, jakimi są sądy. W polskim systemie prawnym są to sądy administracyjne, których model działalności kontrolnej został zarysowany w niniejszym rozdziale. W jego podsumowaniu, poza wspomnieniem o oczywistej, bo poddanej szczegółowej formalizacji roli tych sądów wyrażającej się w weryfikowaniu i eliminowaniu konkretnych efektów nielegalnej działalności administracji, podkreślić należy nie mniej istotną sferę faktycznego oddziaływania orzecznictwa sądowoadministracyjnego na wykonywanie reglamentacyjnej funkcji administracji i kształtowania standardów w tym zakresie. Orzeczenia sądów, zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, odnoszące się do wykładni określonych rozwiązań normatywnych oraz wyznaczające materialne i procesowe standardy ich stosowania w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym, winny być istotnym źródłem wiedzy i inspiracją tak dla organów je stosujących, jak też prawodawców różnych szczebli dla udoskonalania i optymalizacji funkcji reglamentacyjnej.

### STRESZCZENIE

Działania organów administracji publicznej podejmowane w ramach realizacji funkcji reglamentacyjnej podlegają kontroli ich legalności. Kontrolę tę sprawują przede wszystkim sądy administracyjne. Realizowana jest ona na podstawie ogólnych zasad i standardów normujących kontrolę administracji przez sądy administracyjne.

### ABSTRACT

The actions of public administrative bodies carried out as part of their control functions are subject to a review of their legality. Such reviews are primarily performed by administrative courts, based on the general principles and standards regulating the review of actions taken by public administration authorities by administrative courts.

**SŁOWA KLUCZOWE**

*interes prawny, reglamentacja administracyjna,  
sądowa kontrola administracji, sądy administracyjne,  
skarga do sądu administracyjnego*

**KEYWORDS**

*administrative court, administrative reglamentation,  
claim to an administrative court, judicial control of  
administration, legal interest*

---

**ORZECZNICTWO NACZELNEGO SĄDU  
ADMINISTRACYJNEGO DOTYCZĄCE REGLAMENTACJI  
KORZYSTANIA ZE ŚRODOWISKA.  
WYBRANE ZAGADNIENIA**

*JUDICATURE OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE  
COURT REGARDING ENVIRONMENTAL USE RATIONING. SELECTED ISSUES*

prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Wprowadzenie**

Należy w pierwszej kolejności podkreślić, że przepis art. 3 pkt 39 Prawo ochrony środowiska<sup>651</sup> normuje zakres przedmiotowy pojęcia prawnego „środowisko”, którego nie można utożsamiać z pojęciem „przyroda” czy też „środowisko przyrodnicze” w rozumieniu art. 5 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody<sup>652</sup>, ponieważ jest to część pojęcia „środowisko”. Z kolei pojęcie „ochrona przyrody” jest częścią „ochrony środowiska” w rozumieniu art. 3 pkt 13 p.o.ś. To ostatnie pojęcie prawne oznacza każde działanie, lecz także zaniechanie działań w celu zachowania lub przywrócenia równowagi przyrodniczej, w świetle art. 3 pkt 32 p.o.ś. Natomiast dalsza analiza administracyjnoprawna będzie poświęcona ocenie wybranego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, które kształtuje reglamentację korzystania ze środowiska po akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, czyli biorąc pod uwagę implementację unijnego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego.

**Wiodące problemy występujące w orzecznictwie Naczelnego Sądu**

**Administracyjnego w zakresie reglamentacji korzystania ze środowiska**

Na wstępie należy przedstawić dwie uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, które wyznaczały nową linię orzecznictwa. Po pierwsze, jest to uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 2/11<sup>653</sup>. W powyższej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął sporną także w doktrynie kwestię wymierzenia

---

<sup>651</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519, zwana dalej p.o.ś.

<sup>652</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. Prawo ochrony przyrody, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134, zwana dalej u.o.p.

<sup>653</sup> ONSAIWSA 2012, nr 2, poz. 22.

opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska w sytuacji, kiedy przedsiębiorca nie uzyskał kolejnego tego samego rodzaju pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o wymierzenie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, na podstawie art. 276 ust. 1 p.o.ś. przyczyna braku pozwolenia może mieć znaczenie tylko wówczas, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie tego samego rodzaju pozwolenia na następny okres.

Z kolei w kolejnej uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS 1/14<sup>654</sup>, Sąd orzekł o skutkach prawnych braku przeprowadzenia przez ustawowo do tego zobowiązany podmiot korzystający ze środowiska, pomiarów w akredytowanym laboratorium czy też certyfikowanej jednostce badawczej jako podstawy do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z art. 305a ust. 2 p.o.ś., w sytuacji, kiedy nie został spełniony warunek prowadzenia pomiarów przez laboratorium, o którym stanowi art. 147a ust. 1 tej ustawy, jest to już wystarczająca podstawa do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 305a ust. 1 tej ustawy. Oznacza to, że nie są prawidłowo przeprowadzone przez podmiot korzystający ze środowiska badania w tym zakresie w laboratorium, które nie posiada wymaganej akredytacji w rozumieniu art. 147a ust. 1 p.o.ś., a więc, zgodnie z ustawą dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności<sup>655</sup>.

Należy także wyróżnić wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1246/12<sup>656</sup>, w którym Sąd rozstrzygał sprawę dotyczącą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w przedmiocie budowy dwóch bloków energetycznych w elektrowni. Sąd rozstrzygając tę sprawę, orzekł, że zastosowanie dyrektywy 2009/31/WE, a przede wszystkim przepisu art. 9a ust. 1 dyrektywy 01/080/WE, wprowadzonego dyrektywą 2009/31/WE 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 (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L Nr 140 poz. 114) nie jest możliwe tylko za pomocą odpowiedniej prounijnej wykładni z powodu braku implementacji tej dyrektywy przez ustawodawcę. Wynika to z tego, że w tym zakresie przedmiotowym nie

654 ONSAİWSA 2015, nr 2, poz. 18.

655 T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 138 poz. 935, obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1226.

656 Lex nr 1233707 oraz por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-165/95 Arcaro, Zb. Orz. I-4705, pkt 42.

obowiązują odpowiednie normy prawa krajowego z zakresu regulowanego przez dyrektywę, które pozwalałyby na tego rodzaju prounijną wykładnię.

Z kolei w wyroku z dnia 14 czerwca 2016 r., w sprawie II OSK 2481/14, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że jeżeli projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także jego prognoza oddziaływania na środowisko, zostały prawidłowo udostępnione społeczeństwu w formie jego wyłożenia do publicznego wglądu, jak i ustalenia odpowiedniego terminu do składania uwag, to jest to również zgodne z wymaganiami obowiązującymi w tym zakresie w prawie unijnym. Dlatego też z tej przyczyny nie był naruszony przepis art. 6 ust. 1 i 2, jak i art. 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/UE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2001.197.30). Jednocześnie Sąd słusznie stwierdził, że implementacja tej dyrektywy do prawa polskiego nastąpiła 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>657</sup>. Z tych względów nie są także zasadne podnieszone zarzuty dotyczące naruszenia przepisów tej dyrektywy, jeżeli została ona prawidłowo zaimplementowana do systemu prawnego państwa członkowskiego. Ponadto powyższa dyrektywa wiąże wyłącznie państwa członkowskie, o czym stanowi art. 15 cyt. dyrektywy, jak i związane to dotyczy tylko rezultatów w niej przewidzianych.

Także w wyroku z dnia 18 maja 2016 r., w sprawie II OSK 1063/15 w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, Naczelny Sąd Administracyjny oddalając skargę kasacyjną stwierdził, że *ratio legis* dyrektywy 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 (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2012.26.1) polega na poddaniu ocenie oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko. Ponadto w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz zgodnie z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy, właściwe organy państw członkowskich Unii Europejskiej są zobowiązane do zastosowania koniecznych środków w celu wykluczenia takiej sytuacji prawnej i faktycznej, w której nie ma właściwej oceny oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia. Z kolei opracowanie w tym zakresie odpowiedniej procedury, należy już do krajowego porządku prawnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Jednocześnie Sąd słusznie stwierdził, że jest to zgodne z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich. Ponadto

---

657 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm. zwaną dalej ustawą środowiskową.

nie może to jednak być mniej korzystne od przepisów w podobnych sytuacjach, a także nie spowoduje, że w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym będzie realizowanie praw przyznanych przez unijny porządek prawny<sup>658</sup>.

Należy również podzielić stanowisko sądu, że właściwe organy państw członkowskich są zobowiązane wszcząć postępowanie zakończone wydaniem odpowiedniego rozstrzygnięcia w celu usunięcia skutku prawnego w postaci braku oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko. Jednocześnie, jeżeli wydane zostało już wymagane pozwolenie (zezwolenie) konieczne będzie wszczęcie postępowania w przedmiocie jego wzruszenia przy zachowaniu autonomii proceduralnej państwa członkowskiego. Jest to niezbędne, co Sąd także słusznie orzekł, żeby przedmiotowe przedsięwzięcie nie było oddane do użytkowania bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast sąd krajowy powinien rozstrzygnąć, czy w krajowym porządku prawnym jest możliwe np. „cofnięcie lub zawieszenie” udzielonego już pozwolenia w celu poddania takiego przedsięwzięcia koniecznej ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z wymaganiami tej dyrektywy lub alternatywnie – jeżeli jednostka na to wyraża zgodę – dochodzenia naprawienia poniesionej przez nią szkody. Ponadto ocena oddziaływania na środowisko powinna być przeprowadzona na możliwie najwcześniejszym etapie procesu decyzyjnego.

Kolejny problem rozstrzygnięty w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczył sprzecznych wykładni treści ustaleń aktu prawa miejscowego o utworzeniu danego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym w przedmiocie ograniczeń prawa własności, które bezpośrednio oddziałują na interes prawny jego adresatów. W takich sprawach powinno się rozstrzygać taki konflikt na rzecz interesu indywidualnego (interesu prawnego strony) aż do bezpośredniej kolizji z interesem ogólnopaństwowym, lecz i interesem publicznym lokalnym, oczywiście biorąc pod uwagę cel priorytetowy utworzenia danego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym. Ponadto jego realizacja determinuje także „ostrość” obowiązującego na jego terenie specjalnego reżimu prawnego np. zakazów (np. art. 17 ust. 1 u.o.p. dla parku krajobrazowego oraz art. 24 ust. 1 dla obszaru chronionego krajobrazu). Oznacza to, że to właśnie ochrona interesu publicznego w tego rodzaju sprawach w formie aktu prawa miejscowego w istocie kształtuje ograniczenia prawa własności przy zastrzeżeniu, że tak jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może jednak oczywiście ograniczać istoty prawa własności w świetle dyspozycji art. 64 ust. 3 Konstytucji RP<sup>659</sup>. Z tych względów sejmik województwa w uchwale będącej aktem prawa

658 Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02.

659 Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.



miejscowego o utworzeniu obszaru chronionego krajobrazu jest władny wprowadzić część, a nawet wszystkie ustawowe zakazy, gdy jest to konieczne dla ochrony tego obszaru specjalnego, lecz zakazy te nie mogą być modyfikowane czy też rozszerzone przez sejmik województwa<sup>660</sup>.

Należy także podzielić linię orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, która podkreśla, że przepis art. 33 ust. 1 u.o.p. normuje negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na cele ochrony obszaru Natura 2000. Jednak oznacza to, że nie reguluje żadnych oddziaływań, lecz wyłącznie dotyczy znaczących negatywnych oddziaływań na środowisko. Z tych względów realizacja przedsięwzięcia takiego jak budowa jednego obiektu budowlanego (np. budynku mieszkalnego) nie powinna *a priori* z tej przyczyny wykluczać jego realizacji, oczywiście, jeżeli nie nastąpi to np. w korytarzu ekologicznym lub nie jest zakazana z woli ustawodawcy, np. w strefie „A” uzdrowiska czy też na terenie parku kulturowego<sup>661</sup>. Ponadto w sprawach dotyczących wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji danego przedsięwzięcia jednym z kluczowych dowodów jest przygotowany na zlecenie inwestora raport o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko, który podlega kompleksowej ocenie przez właściwe organy prowadzące postępowanie. Jednak sąd administracyjny nie może w żadnym przypadku poddać merytorycznej ocenie ustaleń faktycznych raportu, jeżeli wymaga to wiadomości specjalnych<sup>662</sup>. Należy podkreślić, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli nie wypełnia wymagań z art. 66 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 nie jest to środek dowodowy zgodny z dyspozycją art. 75 § 1 k.p.a. Dlatego też zarzut stawiany raportowi musi być oparty na stwierdzeniu jego niezgodności z art. 66 tejże ustawy, a również przepisem prawa materialnego, w oparciu, o który została oznaczona treść obowiązku ustalonego w powyższym przepisie, oczywiście po implementacji w tym zakresie norm prawa unijnego do prawa polskiego. Dlatego też postawienie postępowaniu dowodowemu w tym zakresie, a w szczególności środkowi dowodowemu w postaci raportu, wyłącznie ogólnego zarzutu naruszenia zasady praworządności z powodu niepełnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, jest chybionym

660 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 1507/11, Lex nr 1155028 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 217/12, Lex nr 1251915 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09, ZU OTK 2009, nr 5, poz. 66.

661 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2561/10, Lex nr 992529 i z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 1300/10, Lex nr 952950 oraz A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 27–38, 64–78.

662 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 639/13, Lex nr 1369033 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2594/12, Lex nr 1488194.

zarzutem. Oznacza to, że w żadnym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzki sąd administracyjny nie mogą samodzielnie dokonać merytorycznej oceny w zakresie nauk biologicznych, fizycznych lub chemicznych treści raportu o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko jako podstawowego dowodu w postępowaniu wyjaśniającym w danej sprawie<sup>663</sup>.

Ponadto w orzecznictwie podkreśla się, że jeżeli postępowanie kończy się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, nie można w postępowaniu dowodowym skutecznie podnosić jego wad, które nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Dotyczy to w szczególności nieustalenia faktów nieistotnych dla treści osnowy decyzji rozstrzygającej sprawę czy też tego rodzaju, które służyłyby wprowadzeniu do decyzji obowiązków nie mających oparcia w przepisach<sup>664</sup>. Należy także podkreślić, co wynika również z jednolitej linii orzecznictwa, że chociaż raport jest tylko dokumentem prywatnym, a nie urzędowym to wymaga wiedzy specjalistycznej. Oznacza to, że zarzuty wobec treści merytorycznej raportu nie mogą być gołosłowne, lecz powinny zostać oparte również na wiadomościach, które wymagają wiedzy specjalistycznej np. na ekspertyzie, która udokumentuje w zakresie merytorycznym jego wady. Z tych względów tego rodzaju zarzuty wobec raportu muszą zmierzać do podważenia jego ustaleń faktycznych, które związane są z treścią osnowy rozstrzygnięcia decyzji środowiskowej, jak i uwzględnić tzw. odesłania pozasystemowe do innych gałęzi wiedzy np. ekologii, biologii, chemii czy fizyki<sup>665</sup>.

Odnosnie do wariantu realizacji przedsięwzięcia, w orzecznictwie podnosi się, że zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie tylko może, lecz powinien zawierać opis analizowanych trzech wariantów jego realizacji z uzasadnieniem ich wyboru. Dlatego też w treści raportu niezbędne jest wskazanie wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego, jak i przede wszystkim wariantu najkorzystniejszego dla środowiska<sup>666</sup>. Ponadto, co wynika także z analizy linii orzecznictwa tzn. wariant zerowy (brak realizacji) nie jest wariantem alternatywnym w świetle art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej<sup>667</sup>. Z kolei etapowanie (czyli dzielenie, tzw. *salami slicing*) realizacji całego planowanego przedsięwzięcia nie powinno służyć obejściu obowiązku pełnej oceny od-

663 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 639/13, Lex nr 1369033.

664 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1848/10, Lex nr 787129.

665 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2014 r. sygn. akt II OSK 2029/12, Lex nr 1450852.

666 Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2014r. sygn. akt II OSK 2599/12, z dnia 20 maja 2014 r. sygn. akt II OSK 2999/12, z dnia 25 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2594/12 oraz z dnia 20 marca 2014r. sygn. akt II OSK 2564/12.

667 Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2564/12 oraz z dnia 26 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2599/12.

działywania na środowisko określonej części takiego przedsięwzięcia w świetle art. 3 pkt 8 w związku z art. 3 pkt 13 ustawy środowiskowej<sup>668</sup>.

Kolejny problem występujący w orzecznictwie dotyczy prawidłowej wykładni art. 80 ust. 2 ustawy środowiskowej. Wynika z niej, że jeżeli organ prowadzący postępowanie, stwierdzi sprzeczność lokalizacji danego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to z mocy tego przepisu nie tylko nie może wydać pozytywnej decyzji środowiskowej (z ustawowymi wyjątkami przewidzianymi w tym przepisie), lecz nawet zwalnia to organ prowadzący dane postępowanie z obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym również postępowania uzgodnieniowego czy też obowiązku zasięgnięcia opinii innych organów<sup>669</sup>. Ponadto właściwy organ do wydania decyzji środowiskowej powinien badać jej zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a nie studium, co jednoznacznie wynika z dyspozycji art. 80 ust. 2 ustawy środowiskowej<sup>670</sup>.

Następna kwestia sporna, którą rozstrzygnęło orzecznictwo dotyczyła sytuacji prawnej i faktycznej, w której właściwy organ stwierdził brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko, stąd nie był także wymagany udział społeczeństwa, o którym stanowią przepisy art. 33–43 ustawy środowiskowej<sup>671</sup>. W świetle bowiem dyspozycji art. 79 ust. 1 tejże ustawy przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa tylko w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Dlatego też, jeżeli nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 84 ust. 1 cyt. ustawy). Z przepisów tych i z definicji oceny oddziaływania na środowisko, zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy środowiskowej wynika, że w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z art. 84 ust. 1 tejże ustawy, nie był wymagany udział społeczeństwa. Oznacza to, że przepis art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy środowiskowej, który zawiera ustawową definicję pojęcia „podanie informacji do publicznej wiadomości”, ma tylko zastosowanie, jeżeli została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia w rozumieniu art. 3

668 Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 1836/13 i z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt II OSK 847/13.

669 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2546/12, Lex nr 1458791.

670 Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2014 r. II OSK 2628/11, z dnia 14 marca 2014 r. II OSK 2546/12 oraz 6 października 2015 r. II OSK 294/14.

671 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2489/12, Lex nr 1569055.

ust. 1 pkt 8 i 11 w związku z art. 33–38 ustawy środowiskowej<sup>672</sup>. Należy także podkreślić, że obowiązek prawidłowego uzasadnienia postanowienia właściwego organu o rezygnacji z przeprowadzenia pełnej oceny oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa wprowadza orzecznictwo Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>673</sup>. Ponadto nie należy mylić statusu strony w świetle art. 28 k.p.a. z udziałem społeczeństwa w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, kiedy nie jest wymagany nawet interes faktyczny takiej społeczności<sup>674</sup>, a także organizacji ekologicznej.

Trzeba również podnieść specyfikę tego rodzaju postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji środowiskowej w zakresie jej skutków prawnych dla osnowy np. decyzji o pozwoleniu na budowę czy też zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, także w przypadku późniejszego stwierdzenia jej nieważności np. w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.<sup>675</sup> Wynika to z tego, że to nie organ architektoniczno-budowlany, lecz organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach jest uprawniony i zobowiązany do określenia wymagań w zakresie ochrony środowiska, które muszą być uwzględnione w projekcie budowlanym i nałożenia obowiązków na wnioskodawcę<sup>676</sup>. Natomiast organ architektoniczno-budowlany jest zobowiązany do sprawdzenia, czy wymagania te zostały uwzględnione w projekcie budowlanym oraz czy przedłożony projekt budowlany spełnia nałożone obowiązki. Oznacza to, że wymagania ustalone w osnowie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinny być na tyle precyzyjne, żeby ich realizacja mogła być zweryfikowana przez właściwy organ wydający następnie pozwolenie na budowę lub zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Dlatego też w żadnym przypadku organ architektoniczno-budowlany nie może nałożyć obowiązku np. analizy porealizacyjnej dopiero w ramach postępowania o wydanie pozwolenia na budowę i zatwierdzenia projektu budowlanego, w świetle art. 82 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 83 ust. 1 ustawy środowiskowej.

Na podkreślenie zasługuje także stanowisko Sądu, który orzekł, że brak obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w postępowaniu, które dotyczy legalizacji zrealizowanego w części lub w całości obiektu powstałego w ramach samowoli budowlanej, mógłby prowadzić do obejścia przepisów ustawy środowiskowej<sup>677</sup>. Inwestor, który samowolnie zrealizował dane

672 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt II OSK 536/13, Lex nr 1519407.

673 Por. sprawę C-87/02-KE przeciwko Włochom a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2014 r. sygn. akt II OSK 2904/12, Lex nr 1481942.

674 Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2013 r. sygn. akt II OSK 2396/11 oraz z dnia 10 września 2015 r. sygn. akt II OSK 2695/15.

675 Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2013 r. II OSK 1479/12 oraz z dnia 1 lutego 2013 r. II OSK 2520/12.

676 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 stycznia 2011 r. sygn. akt II OSK 2319/10, Lex nr 953045.

677 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2014 r. sygn. akt II OSK 3013/12, Lex nr 1798596.

przedsięwzięcie, a następnie je zalegalizował, unikałby bowiem obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej. Z tych względów Sąd orzekł, że taka sytuacja jest sprzeczna z zasadą racjonalnego ustawodawcy i stąd wykładnia językowa musi ustąpić w takiej sytuacji przed wykładnią celowościową i systemową art. 59 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy środowiskowej.

### Podsumowanie

Należy podkreślić, że w prawie polskim orzecznictwo sądu administracyjnego nie jest oczywiście, tak jak w systemie *common law* precedensem sądowym, tylko w praktyce wpływa na rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w zakresie kształtowania właściwej linii orzeczniczej<sup>678</sup>. Ponadto, w świetle art. 170 p.p.s.a.<sup>679</sup> orzeczenie prawomocne sądu administracyjnego wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz także inne sądy oraz inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie określonych także inne osoby, a więc oczywiście także w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska lub ochrony przyrody. Jest to również ważne podczas sądowej kontroli aktu prawa miejscowego, który tworzy obszar specjalny o charakterze ekologicznym, z tej przyczyny, że zawiera postanowienia generalne (ogólne) adresowane do wielu adresatów, które mogą naruszać ich interesy prawne w zakresie dotyczącym ograniczenia korzystania z prawa własności nieruchomości. Utworzenie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym wprowadza bowiem zawsze specjalny reżim prawny, oddziałując na przeznaczenie nieruchomości lub wyłączając, czy też ograniczając uprawnienia właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości<sup>680</sup>. Oznacza to, że tego rodzaju akty prawa miejscowego mogą naruszać interesy prawne wielu adresatów, którzy mogą je w różnym okresie i niezależnie od siebie zaskarżyć do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Konkludując, trzeba zaznaczyć, że orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w dalszym ciągu w szerokim zakresie oddziałuje na stosowanie i wykładnię przez właściwe organy przepisów prawa ochrony środowiska. Zachodzi to – co należy podkreślić – chociaż sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, lecz tylko kasacyjnie. Ponadto ważną rolę odgrywa również stosowanie przez sądy administracyjne prounijnej wykładni tych przepisów w drodze wykładni celowościowej i systemowej. Oznacza to również, że orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego kontroluje granice ochrony wartości przyrodniczych, także realizowanych za pomocą obszarów specjalnych o charakte-

---

678 Zob. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 272–314.

679 stawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, obecnie t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369.

680 Por. P. Korzeniowski, *Charakter prawny obowiązku ochrony środowiska*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 119–134.

rze ekologicznym, zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>681</sup>. Należy także podkreślić, że orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego musi także uwzględniać zróżnicowanie ostrości reżimu prawnego obowiązującego na terenie poszczególnych obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, a nawet ich nakładanie się w przypadku utworzenia na tym samym obszarze.

## STRESZCZENIE

W artykule poddano analizie węzłowe podstawowe problemy dotyczące orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie reglamentacji korzystania ze środowiska. Jest to analiza oparta na ocenie w szczególności dwóch uchwał siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także wybranego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie ochrony przyrody, a także oceny oddziaływania na środowisko. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że wymaga to oceny relacji interes publiczny – interes indywidualny zgodnie z zasadą proporcjonalności.

## ABSTRACT

The article presents selected issues resulting from judicial decisions in terms of regulation of the use of the environment made by the Supreme Administrative Court. For these reasons the author presented the current dilemmas connected with conflicts arising between the national public interest and the local public interest on the one hand and on the other hand – between the group of interest represented particularly by ecological organizations and the private interest. The article's purpose is also to emphasise the crucial role of the judicial decisions of the Supreme Administrative Court in the process of developing the correct interpretation of the environmental protection provisions. Moreover Administrative courts adjudicate only based on the reformatory premises, taking into consideration the current model of administrative judicature. It needs to be noted that an administrative court unlike a common court.

## SŁOWA KLUCZOWE

*administracyjna kara pieniężna, ochrona przyrody, ochrona środowiska, odpowiedzialność administracyjna, opłata, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, „zanieczyszczający płaci”*

## KEYWORDS

*administrative charge, administrative responsibility, case law of the Supreme Administrative Court, environmental protection, nature protection, non-compliance fee, “the polluter pay”*

681 Por. J. Stelmasiak, *Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 135–144.

---

**STOSOWANIE ZNOWELIZOWANEGO K.P.A.  
DO KAR PIENIĘŻNYCH NAKŁADANYCH  
W ZWIĄZKU Z DZIAŁALNOŚCIĄ DOTYCZĄCĄ  
GOSPODAROWANIA ODPADAMI**

*APPLYING AMENDED ADMINISTRATIVE PROCEDURE  
CODE IN CASE OF IMPOSING FINES REGARDING  
WASTE MANAGEMENT*

Katarzyna Golat

Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Istotną zmianę reglamentacji prawnej kar administracyjnych wprowadza regulacja zawarta w dziale IVa ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>682</sup>, powoływanej dalej jako K.p.a., wprowadzona ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>683</sup>, która weszła w życie w dniu 1 czerwca 2017 r. Ustawodawca w nowy sposób określił zarówno pojęcie kary administracyjnej, jak przesłanki jej zastosowania oraz kryteria wpływające na jej wymierzanie. Zmiana ta nie porządkuje obowiązujących przepisów, wprowadzając dodatkowe elementy do istniejącego systemu nakładania kar pieniężnych, w tym do kar związanych z działalnością, dotyczą gospodarowania odpadami.

Mimo wprowadzenia regulacji działu IVa K.p.a., podstawowa materialno-prawna regulacja, dotycząca gospodarowania odpadami, zawarta została w ustawach materialnoprawnych, tj. w ustawie o odpadach (wskazywanej niżej jako u.o.o.), ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (określanej dalej jako u.m.p.o.) oraz w ustawie Prawo ochrony środowiska (przywoływanej dalej jako p.o.s.)<sup>684</sup>. Ustawy te przewidują odmienne prawne reżimy procesowe nakładania kar administracyjnych za naruszenia prawa przy gospodarowaniu

---

682 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)

683 Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

684 Odpowiednio: ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r., t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm., ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1048 ze zm.), ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519. Wymienione rodzime unormowania implementują przepisy unijne: dyrektywę 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 114 z 27.04.2006, s. 9); dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. WE L 365 z 31.12.1994, s. 10 z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 13, s. 349), dyrektywę Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. WE L 182 z 16.07.1999, s. 1 z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 228) oraz dyrektywę 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 22.11.2008, s. 3).



odpadami<sup>685</sup>, nie zawierając pełnej procesowej regulacji swoistej dla tego rodzaju kar<sup>686</sup>. Powoduje to konieczność przeprowadzenia zabiegów interpretacyjnych, których wynik nie prowadzi do uzyskania jednolitego unormowania, właściwego dla tego rodzaju kar (dotyczących odpadów)<sup>687</sup>. Dodatkowo przy zastosowaniu nowowprowadzonego działu IV a K.p.a. może powstać wątpliwość dotycząca pierwszeństwa stosowania przepisów procesowych, umieszczonych poza K.p.a.

### Kary w K.p.a.

Ustawodawca w dodanym dziale IVa K.p.a. zastosował szeroką pojęciowo definicję kary administracyjnej. Zgodnie bowiem z art. 189b K.p.a. przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa, polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Normodawca przyjął w art. 189b K.p.a. podmiotowo-przedmiotowe kryterium wyznaczania zakresu pojęciowego administracyjnej kary pieniężnej, formułując kryteria definiujące karę, które należy stosować łącznie. Wskazane przez ustawodawcę kryterium podmiotowe, w postaci właściwości organu administracji do wymierzania kary jest elementem definicji administracyjnej kary pieniężnej, podlegającym interpretacji z uwzględnieniem z art. 5 pkt 3 K.p.a.<sup>688</sup>. Obejmuje zatem podmioty w znaczeniu funkcjonalnym. Kolejnym, zawartym w art. 189b K.p.a. wskazaniem, definiującym karę administracyjną jest forma jej nałożenia w postaci decyzji administracyjnej. Stosowanie tego przepisu może rodzić trudności interpretacyjne, bowiem decyzja nie jest jedyną formą działania organu nakładającego administracyjną karę. Ustawodawca, w odniesieniu do

685 Wspomnianą kategorię na gruncie wymienionych ustaw ustawodawca traktuje jednorodną; art. 3 pkt 12 tego aktu przesądza, że przez odpady rozumie się odpady w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

686 Unormowanie to chroni wykonalność przepisów; Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencje niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne” (wyrok z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89).

687 Przy administracyjnych karach pieniężnych mamy zatem do czynienia z innymi przypadkami niż unormowane przepisy karne, które dotyczą wykroczeń i przestępstw związanych z ochroną środowiska. Zgodnie z przepisem art. 29a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1789 ze zm.) orzekanie w sprawach o czyny określone w art. 28 i art. 29 następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1713 ze zm.). Podobnie ustawa Prawo ochrony środowiska typizująca wykroczenia (dział II, art. 329–360), wskazuje że orzekanie w sprawach o te czyny następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

688 Przepis ten stanowi, że ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 K.p.a. W przepisie art. 1 pkt 2 K.p.a. mowa o innych organach państwowych oraz innych podmiotach, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.

administracyjnych kar pieniężnych, w tym dotyczących innych zagadnień niż ochrona środowiska, przewidywał bowiem przypadki, gdy kara administracyjna nakładana jest w formie postanowienia, albo w ogóle nie odniósł się do procesowej formy jej nałożenia<sup>689</sup>.

Pieniężna kara administracyjna określona została przez ustawodawcę jako następstwo naruszenia prawa, bez dodatkowych kwantyfikatorów, np. w postaci rażącego naruszenia prawa, co może rodzić wątpliwości dotyczące włączenia do desygnatów naruszenia prawa, sytuacji nadużycia prawa. W prawie rodzimym nadużycie prawa występuje jako wysłowiona wyrażnie przez ustawodawcę przesłanka stosunkowo rzadko, np. w art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. c ustawy o podatku od towarów i usług<sup>690</sup>. Mimo że brak takiego dookreślenia, sankcyjny charakter kary administracyjnej, zakładający uniknięcie dowolności w nakładaniu kary wskazuje, że musi ono być stwierdzone, tj. nie wystarczy dowolna ocena organu administracji dokonana w tym zakresie w postępowaniu zmierzającym do wymierzenia kary<sup>691</sup>. Biorąc pod uwagę nakaz określoności unormowań dotyczących sankcji, w tym przesłanek ich wymierzania, uprawnione wydaje się twierdzenie, że przeświadczenie organu o nadużyciu prawa nie może prowadzić do uznania zaistnienia podstaw prawnych do wymierzenia kary. Jedynie zatem tam, gdzie ustawodawca przewidywał przesłankę nadużycia prawa i wskazał jako następstwo jej stwierdzenia karę administracyjną, można uznać, że takowa sankcja występuje.

689 Przykładem tego ostatniego rozwiązania mogą być opłaty za nadzór weterynaryjny, przewidziane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania i wysokości opłat za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną sposobu i miejsc pobierania tych opłat oraz sposobu przekazywania informacji w tym zakresie Komisji Europejskiej (t.j.: Dz.U. z 2013 r. poz. 388).

690 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt I FSK 93/14 (orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, określonej dalej jako CBOSA) stwierdził m.in. że klauzulę nadużycia prawa na gruncie podatku od towarów i usług, w zakresie podatku naliczonego, należy wywieść zasadniczo z art. 58 § 2 K.c., stanowiącego, że nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego. Na gruncie podatku od towarów i usług art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. c u.p.t.u., w zw. z art. 58 § 1 i § 2 K.c., należy postrzegać jako normatywny wyraz tej klauzuli, sprzeciwiającej się prawu podatnika do odliczenia podatku od wartości dodanej, jeżeli transakcje, z których wynika to prawo, stanowią nadużycie (por. wyrok TSUE z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02, Halifax plc i nast.).

691 Przepis art. 196 ustawy o odpadach stanowi, że administracyjną karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami, po stwierdzeniu naruszenia, w szczególności na podstawie: 1) kontroli, w tym dokonanych w ich trakcie pomiarów lub za pomocą innych środków; 2) pomiarów i badań prowadzonych przez podmiot obowiązany do takich pomiarów i badań; 3) zawiadomienia dokonanego odpowiednio przez marszałka województwa, regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub ministra właściwego do spraw środowiska. Natomiast środki dowodowe prowadzące do stwierdzenia naruszenia mogą stanowić pewien wyłom na tle K.p.a. Wynika to np. z art. 288 w pkt 2 p.o.ś., co jest związane z faktem, że na datę ustalania stanu sprawy ani podmiot korzystający ze środowiska, ani organy administracji nie mogą dokonać pomiarów emisji, która miała miejsce w przeszłości. Z tego też powodu przepisy prawa o ochronie środowiska dopuszczają metodę szacunkową ustalania wysokości opłat za już wyemitowane zanieczyszczenia do powietrza. W orzecznictwie akcentuje się, że rozwiązanie to pozwala na realizację zasady ogólnej ochrony środowiska, uznawanej na gruncie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, a stanowiącej że zanieczyszczający płaci (*the polluter pays*), uwzględniającej zasadę ogólną z art. 7 tego aktu, nadającą kierunek interpretacyjny pozostałym przepisom tej ustawy, zgodnie z m.in. Deklaracją z Rio de Janeiro (zasada 16) z czerwca 1992 r. i art. 174 ust. 2 TWE – por. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2136/12, Lex nr 1497909.

## Podstawy nałożenia kar administracyjnych

Przytoczona definicja administracyjnej kary pieniężnej z art. 189b K.p.a. mieści w sobie kary nakładane na podstawie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, przewidziane w rozdziale 9 tego aktu. Ustawa kategoryzuje kary, różnicując je poprzez wyznaczenie wysokości kwoty pieniężnej (określonej przedziałem minimalnej i maksymalnej wysokości kary), w zależności od podstawy jej nałożenia.

Na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 u.m.p.o. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nakłada w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 50 000 zł do 300 000 zł na: odbiorcę odpadów przywiezionych nielegalnie bez dokonania zgłoszenia, wysyłającego odpady bez dokonania zgłoszenia, jeżeli takie zgłoszenie jest wymagane, zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1013/2006<sup>692</sup>. Stosownie do art. 32 ust. 4 u.m.p.o. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nakłada na odbiorcę odpadów sprowadzonych nielegalnie, który nie zastosował się do postanowienia, o którym mowa w art. 27 ust. 4 u.m.p.o., w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 25 000 zł do 150 000 zł. Kara w wysokości od 30 000 zł do 150 000 zł przewidziana jest wobec odbiorcy odpadów, jeżeli ten, choćby nieumyślnie, dokonał naruszeń dotyczących obowiązków dokumentacyjnych<sup>693</sup>.

Takie same „widełki” wysokości kary ustawodawca przewidział w odniesieniu do wysyłającego odpady, jeżeli ten, choćby nieumyślnie: 1) więcej niż jeden raz posługiwał się tym samym dokumentem przesyłania; 2) dokonał wysyłki większej ilości transportów niż była zgłoszona; 3) dokonał wysyłki większej ilości odpadów niż było to określone w zezwoleniu; 4) dokonał wysyłki odpadów bez powiadomienia na trzy dni robocze przed transportem wszystkich zainteresowanych właściwych organów (art. 33 ust. 2 u.m.p.o.). Ponadto na podstawie art. 33 ust. 3 u.m.p.o. Wojewódzki Inspektor Ochrony

692 Dyspozycja do nałożenia kary w tej samej wysokości dotyczy wysyłającego odpady, jeżeli ten, choćby nieumyślnie, dokonał wysyłki odpadów: 1) bez zgody zainteresowanych właściwych organów; 2) gdy zgoda zainteresowanych właściwych organów została uzyskana w wyniku fałszerstwa, wprowadzenia w błąd lub oszustwa; 3) w sposób, który nie jest zgodny ze sposobem określonym w dokumencie zgłoszenia transgranicznego przesyłania (przemieszczania) odpadów, o którym mowa w załączniku 1A do rozporządzenia nr 1013/2006, lub w dokumencie przesyłania dotyczącym transgranicznego przesyłania (przemieszczania) odpadów, o którym mowa w załączniku 1B do rozporządzenia nr 1013/2006 (art. 32 ust. 3 u.m.p.o.).

693 Ustawodawca objął karą pieniężną następujące naruszenia: 1) więcej niż jeden raz posługiwanie się tym samym dokumentem przesyłania; 2) przyjęcie większej ilości transportów niż była zgłoszona; 3) przyjęcie większą ilość odpadów niż było to określone w zezwoleniu; 4) niewypełnienie obowiązku potwierdzenia otrzymania odpadów przez prowadzącego instalację odzysku lub unieszkodliwiania odpadów w terminie 3 dni od ich odbioru; 5) niewypełnienie obowiązku potwierdzenia dokonania odzysku lub unieszkodliwiania przez prowadzącego instalację odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w terminie 30 dni od dokonania odzysku lub unieszkodliwiania, nie później jednak niż w terminie jednego roku kalendarzowego od dnia otrzymania odpadów; 6) niewypełnienie obowiązku przechowywania dokumentów związanych ze zgłoszeniem przemieszczania odpadów przez okres 3 lat od daty pierwszej wysyłki (art. 33 ust. 1 u.m.p.o.).

Środowiska nakłada na transportującego odpady, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 20 000 zł do 60 000 zł<sup>694</sup>.

Ustawa o odpadach sankcjonuje niezgodną z prawem działalność prowadzącą do wytwarzania odpadów, jak również naruszenia obowiązków, związanych z ich przetwarzaniem i zachowaniem czynności, pozwalających na kontrolę gospodarowania tymi substancjami<sup>695</sup>. Administracyjna kara pieniężna za naruszenia, o których mowa w ust. 1, wynosi nie mniej niż 1 000 zł i nie może przekroczyć 1 000 000 zł. Ponadto na podstawie ustawy o odpadach karą w wysokości od 2 000 do 10 000 zł objęty jest transport odpadów, bez uzyskania zezwolenia na transport odpadów lub wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 233 ust. 2 tego aktu. Przepis art. 196 u.o.o. stanowi, że administracyjną karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami, po stwierdzeniu naruszenia. Ustawa o odpadach przewiduje wąsko określone podstawy do miarkowania kary, nakazując uwzględnienie rodzaju naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia.

Z kolei ustawa prawo ochrony środowiska definiuje w art. 272 środki finansowo-prawne ochrony środowiska, przewidując że tę grupę narzędzi prawnych stanowią w szczególności: 1) opłata za korzystanie ze środowiska; 2) administracyjna kara pieniężna; 3) zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska. Natomiast w odniesieniu do kar związanych z działalnością dotyczącą odpadów p.o.ś. – poza regulacją dotyczącą

694 Kara ta obejmuje przypadki, w których transportujący odpady, choćby nieumyślnie 1) nie realizował przewozu ustaloną trasą przejazdu; 2) nie jest wskazany w zezwoleniu jako przewoźnik odpadów; 3) naruszył warunki dotyczące rodzaju opakowania odpadów; 4) dokonywał przewozu odpadów bez dołączenia do transportu wszystkich wymaganych dokumentów; 5) dokonywał przewozu odpadów z niewypełnionym prawidłowo lub niepodpisany dokumentem przesyłania; 6) dokonał wymieszania podczas transportu odpadów objętych odrębnymi zgłoszeniami; 7) dokonywał przewozu odpadów wymienionych w załącznikach III, IIIA oraz IIIB bez informacji wymaganej na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 1013/2006 lub gdy informacja nie została dołączona w formacie określonym w załączniku VII do rozporządzenia nr 1013/2006.

695 Przepis art. 191 ust. 1 przewiduje, że administracyjną karę pieniężną wymierza się za: 1) zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne, o której mowa w art. 5, przez ich rozcieńczanie lub mieszanie ze sobą, lub z innymi odpadami, substancjami lub materiałami, prowadzące do obniżenia początkowego stężenia substancji niebezpiecznych do poziomu niższego niż poziom określony dla odpadów niebezpiecznych; 2) mieszanie odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów, mieszanie odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne lub mieszanie odpadów niebezpiecznych z substancjami, materiałami lub przedmiotami, w tym rozcieńczanie substancji, o którym mowa w art. 21 ust. 1, lub mieszanie tych odpadów, wbrew warunkom, o których mowa w art. 21 ust. 2; 3) zbieranie odpadów wbrew zakazom, o których mowa w art. 23 ust. 2; 4) zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia lub gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na zbieranie odpadów, zezwoleniem na przetwarzanie odpadów lub zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów, o którym mowa w art. 41; 5) prowadzenie działalności w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1, bez wymaganego wpisu do rejestru; 5a) nieumieszczanie numeru rejestrowego na dokumentach sporządzanych w związku z prowadzoną działalnością, wbrew obowiązkowi, o którym mowa w art. 63; 6) dokonanie zrzutu olejów odpadowych do wód, gleby lub ziemi, wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 93; 7) rozcieńczanie lub sporządzanie mieszanin odpadów ze sobą lub z innymi substancjami lub przedmiotami, o którym mowa w art. 122 ust. 3; 8) wydobywanie odpadów, niezgodnie z przepisami.

podstaw wymierzania kary<sup>696</sup> – zawiera przesłanki miarkowania kary, stanowiąc w art. 274 ust. pkt 2, że wysokość kary zależy odpowiednio od ilości i rodzaju składowanych albo magazynowanych odpadów oraz czasu ich składowania albo magazynowania.

Za włączeniem do podstawowych jurydycznych regulacji gospodarki odpadami ustawy Prawo ochrony środowiska przemawia szereg jej przepisów, bezpośrednio odnoszących się do odpadów i przewidujących odrębne delikty, związane z działalnością dotyczącą odpadów. Według przepisów tego aktu administracyjna kara pieniężna jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzją, w zakresie określonym w ust. 1, a także w zakresie magazynowania odpadów i emitowania hałasu do środowiska (art. 273 ust. 2 p.o.ś.)<sup>697</sup>.

Wyłączenie przepisów o odpadach następuje w sytuacji zbiegu uregulowań tego aktu i ustawy Prawo ochrony środowiska, o czym stanowi art. 194 ust. 2 u.o.o., zgodnie z którym przepisów art. 194 ust. 1 u.o.o. nie stosuje się, w przypadku gdy za naruszenie może być ustalona opłata podwyższona, o której mowa w art. 293 P.o.ś.

### **Właściwość przepisów procesowych przy stosowaniu administracyjnych kar pieniężnych dotyczących gospodarowania odpadami**

Stosowanie administracyjnych kar pieniężnych, przewidzianych w przywołanych wyżej ustawach następuje na podstawie różnych reżimów prawnoprocesowych, a sformułowane przez ustawodawcę odesłania nie rozwiązują wszystkich występujących w tym zakresie zbiegów przepisów. Moim zdaniem głównymi determinantami orzekania w tym zakresie są cztery wskazówki interpretacyjne, tj. przepisy odsyłające, reguły derogacyjne oraz zasady: zanieczyszczający płaci oraz proporcjonalności.

Ustawodawca w K.p.a. wskazał na zastosowanie przepisów odrębnych, nie na zasadzie pierwszeństwa, ale z wyłączeniem działu IV a K.p.a., o ile regulują one następujące zagadnienia: 1) przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminy przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetki od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, 6) udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Przepisów tego działu nie stosuje się ponadto do

<sup>696</sup> Przepis art. 280 p.o.ś. stanowi, że jeżeli składowane lub magazynowane odpady ulegają zmieszaniu, za podstawę opłaty za korzystanie ze środowiska lub administracyjnej kary pieniężnej przyjmuje się rodzaj odpadu, za który jednostkowa stawka opłaty jest najwyższa, co nie dotyczy odpadów, które mogą być składowane w sposób nieselektywny.

<sup>697</sup> Ustawa Prawo ochrony środowiska przewiduje ponadto szereg innych kar – np. w art. 236d i 298 tego aktu.

nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Odnosnie do zbiegu przepisów K.p.a. oraz u.m.p.o. zastawienie unormowań tych ustaw, uwzględniające wykładnię gramatyczną odesłań i wyłączeń w nich zawartych wskazuje, że pierwszeństwo zastosowania należy przyznać przepisom u.m.p.o., co dotyczy – jeżeli chodzi o miarkowanie kary – art. 34 u.m.p.o., stanowiącego, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 i 33 u.m.p.o., należy uwzględnić w szczególności ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.m.p.o. wykonanie kary pieniężnej, nałożonej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, ulega zawieszeniu, do czasu uprawomocnienia się decyzji.

Postulatem legislacyjnym jest uniknięcie dowolności w określaniu wysokości kar administracyjnych, ze względu na ich wysokość, ujętą bez jej uściślenia. W przytoczonych wyżej przepisach występuje znaczna rozpiętość wysokości kar administracyjnych, które ujęte zostały w szeroko zakreślonych przedziałach. Taki sposób unormowania, wraz z zakresem luzu decyzyjnego poręczonym organom wymierzającym karę powoduje, że zachowanie wymogu poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP) może być poddane w wątpliwość. Podstawy miarkowania wysokości kary nie są bowiem wskazane w sposób, który pozwalałby na dookreślenie wysokości, co zakreśla zbyt duży margines swobody organom. Odnosi się nie tylko do kar wymierzanych w związku z działalnością dotyczącą odpadów<sup>698</sup>. Nie rozwiązuje tego problemu odwołanie się do dyrektyw konstytucyjnych<sup>699</sup>.

Negatywna jest odpowiedź na pytanie, czy wskaźniki miarkowania kar z u.m.p.o. wyczerpują przesłanki określania wysokości kar, przewidziane w K.p.a., ze względu na pojemniejszy zakres regulacji z K.p.a. Nie można bowiem pomijać, że K.p.a. szeroko opisuje przesłanki miarkowania kary. Zgodnie z art. 189 d K.p.a. wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę: 1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia; 2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości

698 Przykładowo „ilość i wagę stwierdzonych uchybień oraz naruszonych przez organ obowiązków”, zgodnie z art. 315a ust. 1 (pkt 3) oraz ust. 2 ustawy o ochronie środowiska bierze pod uwagę wojewódzki inspektor ochrony środowiska, który wymierza karę pieniężną o znacznych rozmiarach (w wysokości od 10 000 zł do 500 000 zł) m.in. za niedotrzymanie terminów realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza oraz planach działań krótkoterminowych.

699 Ochrona środowiska należy do dóbr prawnych chronionych wprost przez Konstytucję RP (art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86).



obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara; 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe; 4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa; 5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; 6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła; 7) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Przytoczony przepis zawiera zarówno przesłanki wpływające na zwiększenie wymiaru kar, jak i na jej zmniejszenie, a porównanie jego treści z art. 34 u.m.p.o. wskazuje, że jedynie okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006 zbliżone są z treścią wysłowioną w art. 189 d K.p.a. pkt 2 K.p.a. Względ na zasadę pierwszeństwa zastosowania przepisów, o których była wyżej mowa, przemawia za tym, by wykładni art. 34 u.m.p.o., w odniesieniu do „okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006”, nie zawęzać jedynie do częstotliwości jego naruszenia, zgodnie z K.p.a. zawężający wynik wykładni stałby w opozycji do założeń art. 50 rozporządzenia nr 1013/2006, stanowiącego o konieczności zachowania skuteczności, proporcjonalności oraz odstrasżającego charakteru kar.

Kolejna wskazówka interpretacyjna wynika z reguł derogacyjnych. Biorąc je pod uwagę uprawnione jest twierdzenie, że innym regulacjom prawnym, znajdującym się w przepisach odrębnych, w tym w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, a nie wskazanym w K.p.a., należy przypisać pierwszeństwo zastosowania ze skutkiem *lex specialis derogat legi generali*. Brak wyszczególnienia w przytoczonym przepisie art. 189 d K.p.a. innych elementów prawnych nie stanowi przy zastosowaniu zasady *lex specialis derogat legi generali* przeszkody, którą należałoby postrzegać jako uprawniającą do zastosowania K.p.a.

Przytoczone dwa wskaźniki, tj. przepisy odsyłające i reguły derogacyjne wskazują, że zarówno w sytuacjach nieuregulowanych w pkt 1–6 K.p.a., jak i uregulowanych w tych przepisach znajdzie zastosowanie u.m.p.o. Taki wniosek rodzi dalsze konsekwencje prawne, m.in. w zakresie: rozróżnienia podstaw prawnych podlegania karze, uwarunkowanych zakresem obowiązywania K.p.a. i u.m.p.o., w szczególności dotyczących kryteriów miarkowania jej wymierzania oraz ulg w płatnościach.

W ustawie Prawo ochrony środowiska ustawodawca przesądził, że do ponoszenia kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podat-



kowych przysługują marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Jednak zgodnie z wyłączeniem, zawartym w art. 281 ust. 3 p.o.ś. środowiska do ponoszenia administracyjnych kar pieniężnych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, dotyczących terminu płatności należności, odroczenia tego terminu, zaniechania ustalenia zobowiązania, zaniechania poboru należności oraz umarzania zaległych zobowiązań i odsetek za zwłokę, chyba że przepisy działu IV stanowią inaczej.

Podobnego wyłączenia zabrakło w stosunku do kar pieniężnych za uchybienia w zakresie przygotowania i realizacji programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych<sup>700</sup>.

Ze względu na wyraźne wyłączenie z art. 281 ust. 3 p.o.ś. dopuszczalności stosowania przepisów O.p., wymierzanie kar, do których stosuje się przepisy tego aktu, nie może być uwarunkowane przepisami O.p. Potencjalny konflikt unormowań ustawy Prawo ochrony środowiska oraz O.p. został w powyższym zakresie wyłączony.

O braku intencji ustawodawcy odnośnie do włączenia innych kar niż uregulowanych w p.o.ś. do regulacji art. 281 ust. 3 p.o.ś., świadczy odesłanie zawarte w art. 273 ust. 3 p.o.ś., w którym wyjaśniono, że przepisy ustawy o ochronie przyrody i przepisy ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz innych ustaw, określają odrębne przypadki i zasady ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych. Taki przepis nie zostałby zawarty w sytuacji, gdyby ustawodawca zechciał nadać p.o.ś. charakter uniwersalny, pozwalający na odniesienie uregulowań p.o.ś. do innych aktów prawnych.

Kolejna problematyczna kwestia prawna, wynikająca z nowowprowadzonej regulacji działu IVa K.p.a., dotyczy zbiegu art. 189d K.p.a. oraz przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, które nakazują miarkowanie administracyjnych kar pieniężnych. Wysokość kary – stosownie do art. 274 ust. 6 p.o.ś. – zależy odpowiednio od: 1) ilości, stanu i składu ścieków, procentowej redukcji stężeń sub-

<sup>700</sup> Zgodnie z art. 315a ust. 1 p.o.ś. w przypadku: 1) gdy kontrolowany organ nie realizuje zaleceń pokontrolnych, o których mowa w art. 96a ust. 3, w zakresie dotrzymania terminu uchwalenia programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, 2) niedotrzymania ustawowego terminu uchwalenia programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, 3) niedotrzymania terminów realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza oraz planach działań krótkoterminowych – organ za to odpowiedzialny podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 500 000 zł. 2. Karę pieniężną, w drodze decyzji, wymierza wojewódzki inspektor ochrony środowiska, biorąc pod uwagę ilość i wagę stwierdzonych uchybień oraz naruszonych przez organ obowiązków. Karę pieniężną wnosi się na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o jej wymierzeniu stała się ostateczna i podlega ona przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 315b ust. 2 i 3 p.o.ś.). Stosownie do art. 315 c tej ustawy do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Odesłanie to jest identyczne z zawartym w art. 362 ust. 5 (odnoszącym się do należności z tytułu obowiązku uiszczenia kwoty pieniężnej), art. 236d ust. 4 (dotyczącym niewypelnienia obowiązku, o którym mowa w art. 236b ust. 1) i art. 101m ust. 6 tego aktu. Mimo że zabrakło w tych przypadkach wyłączenia analogicznego do zawartego w art. 281 ust. 3 p.o.ś., z systematyki ustawy, należy wnosić, że wspomniane wyłączenie dotyczy również kar pieniężnych za uchybienia w nich określone.

stancji w ściekach oraz masy substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu – stosownie do warunków określonych w pozwoleniu; 2) ilości i rodzaju składowanych albo magazynowanych odpadów oraz czasu ich składowania albo magazynowania; 3) pory doby i wielkości przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu<sup>701</sup>. Charakter tego przepisu, jako zawierającego unormowanie szczególne, tj. odnoszące się do ścieków powoduje, że nie będzie miał on zastosowania do ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów.

Ustawa Prawo ochrony środowiska reguluje również odraczanie w sprawach administracyjnych kar pieniężnych, przypisując właściwość w tym względzie wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 316–321 tego aktu). Brzmienie tych przepisów, ze względu na stronę podmiotową – tj. odniesienie się do podmiotu korzystającego ze środowiska oraz ich konstrukcja, np. uwarunkowanie odroczenia w postaci terminowego zrealizowania przedsięwzięcia, będącego podstawą odroczenia płatności, wskazywałoby na brak możliwości zastosowania tych przepisów do kar, wymierzanych na podstawie u.m.p.o.<sup>702</sup>

Nomenklatura zastosowana przez ustawodawcę w przedmiotowym fragmencie K.p.a. nie jest w pełni zbieżna z pojęciami funkcjonującymi w innych regulacjach.

701 Przez skład ścieków rozumie się stężenie zawartych w nich substancji. Przez stan ścieków rozumie się temperaturę, odczyn, poziom sztucznych substancji promieniotwórczych i stopień rozcieńczenia ścieków, eliminujący toksyczne oddziaływanie ścieków na ryby (art. 274 ust. 7 i 8 p.o.ś.).

702 Zgodnie z art. 317 ust. 1 p.o.ś. termin płatności administracyjnej kary pieniężnej odracza się na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska obowiązującego do jej uiszczenia, jeżeli realizuje on terminowo przedsięwzięcie, którego wykonanie zapewni usunięcie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat albo kar w okresie nie dłuższym niż 5 lat od dnia złożenia wniosku. Termin płatności administracyjnej kary pieniężnej odracza się także na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska obowiązującego do ich uiszczenia, jeżeli przedsięwzięcie, którego wykonanie zapewni usunięcie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat lub kar, jest ujęte w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych i zostanie zrealizowane w terminie do dnia 31 grudnia 2018 r. Odroczenie terminu płatności może dotyczyć części albo całości opłaty lub kary. Stosownie do art. 318 ust. 1 i 2 p.o.ś. wniosek o odroczenie terminu płatności kary powinien zostać złożony do właściwego organu przed upływem terminu, w którym powinny być one uiszczone, a złożenie wniosku o odroczenie nie zwalnia z obowiązku ich uiszczenia w części, w jakiej nie mogą podlegać odroczeniu. W przypadku gdy terminowe zrealizowanie przedsięwzięcia będącego podstawą odroczenia płatności usunęło przyczyny ponoszenia opłat i kar, właściwy organ, w drodze decyzji, orzeka o zmniejszeniu odroczonej kary o sumę środków własnych, wydatkowanych na realizację przedsięwzięcia; jeżeli odroczenie dotyczy przedsięwzięcia służącego realizacji zadań własnych gminy, do środków własnych wlicza się także środki pochodzące z budżetu gminy, a do kwot pozostałych do zapłaty stosuje się odpowiednio przepisy działu 111 ustawy – Ordynacja podatkowa, dotyczące opłaty prolongacyjnej (art. 319 ust. 1 i 2 p.o.ś.). Jeżeli odroczeniu podlegały kary wymierzone w związku ze składowaniem lub magazynowaniem odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów lub bez decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów albo wymierzone za przekroczenie warunków określonych w decyzji, w razie terminowego zrealizowania przedsięwzięcia właściwy organ stwierdza, w drodze decyzji, umorzenie odroczonej opłaty albo kar. Jeżeli odroczeniu podlegały opłaty w związku z wprowadzaniem ścieków do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, w razie terminowego wykonania przedsięwzięcia służącego do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych, właściwy organ stwierdza, w drodze decyzji, umorzenie odroczonej opłaty. (art. 319 ust. 3 i 3a p.o.ś.). W przypadku gdy terminowe zrealizowanie przedsięwzięcia będącego podstawą odroczenia płatności nie usunęło przyczyn ponoszenia opłat lub kar, właściwy organ, w drodze decyzji, orzeka o obowiązku uiszczenia odroczonej opłaty albo kar wraz z opłatą prolongacyjną, o której mowa w przepisach działu 111 ustawy – Ordynacja podatkowa (art. 319 ust. 4). Odesłanie do O.p. obejmuje ponadto regulację dotyczącą obowiązku uiszczenia odroczonej kary oraz odroczenia (art. 320 ust. 1 i art. 321 p.o.ś.).

Przykładowo: sformułowanie „terminy przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej” nie odpowiada znanej m.in. z O.p. instytucji przedawnienia, bowiem przedawnienie jest instytucją prawa materialnego i odnosi się do możliwości wymierzenia podatku (kary – w przypadku odpowiedniego stosowania), a nie do poszczególnych etapów czy instrumentów jej egzekwowania. Wykładnia celowościowa oraz względy poprawnej legislacji, a ponadto stosowanie zasady racjonalnego ustawodawcy wskazywałoby na odniesienie tego unormowania do instytucji przedawnienia, a nie li tylko wybiórczego potraktowania przedmiotu tego odesłania do przedawnienia instrumentów jej egzekwowania. Regulacja zawarta w przepisach K.p.a., dotycząca instytucji przedawnienia jest bowiem szeroka i dotyczy zarówno przedawnienia możliwości wymierzenia kary, jak i przedawnienia jej egzekwowania, co implikuje jej niezawężone stosowanie<sup>703</sup>.

Jeżeli natomiast chodzi o ustawę o odpadach, to przewiduje ona, iż w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, co przesądza art. 202 p.o.ś..

Szersze niż O.p. uregulowanie zawarte w K.p.a. rodzi pytanie o możliwość zastosowania K.p.a. w odniesieniu do elementów nieuregulowanych w O.p. Ordynacja nie przewiduje np. odpowiednika art. 189e K.p.a., w myśl którego w przypadku, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Za siłę wyższą uznaje się zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewyżżyć.

Odnosnie do art. 189d pkt 4 K.p.a. należy wskazać, że podobne kryterium występuje zarówno w prawie rodzimym, jak i unijnym<sup>704</sup>. Zastosowanie art. 189d pkt 4 K.p.a. nie wyłącza ogólnych dyrektyw interpretacyjnych, wynikających m.in. z uregulowań unijnych, dotyczących ochrony środowiska, które ustawa ta realizuje. Zasada „siły wyższej” nie jest ujęta wprost jako instytucja ogólnego

703 Przepisy art. 189g § 1 i nast. K.p.a.

704 *Vide* np. orzeczenia TSUE dotyczące art. 17 ust. 2 lit. a Szóstej Dyrektywy Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EWG – Dz.U.UE.L.77, nr 145, poz. 1 – szósta dyrektywa), obecnie art. 168 Dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U.UE.L z 2006 r., nr 347, poz. 1 – dyrektywa 112), którego implementację stanowi art. 86 ust. 1 i 2 ustawy o VAT. W orzeczeniach C-33/13, C-285/11 TSUE stwierdził, że odmowa prawa do odliczenia, uwarunkowana jest udowodnieniem przesłanek, że skorzystanie z tego prawa wiązałoby się z przestępstwem lub nadużyciem prawa. Jednocześnie uznał za niezgodne z zasadami funkcjonowania prawa do odliczenia jest odmowa prawa do odliczenia podatnika, który nie wiedział i nie mógł wiedzieć, że transakcja ta wiąże się z przestępstwem czy nadużyciem. W orzeczeniach w sprawie sygn. C-439/04 i C-440/04 TSUE przypomniał nadto, że podądni nie mogą powoływać się na normy prawa unijnego w celach nieuczciwych lub stanowiących nadużycie (zob. w szczególności wyroki w sprawach sygn.: C-367/96, C-373/97, C-32/03). Jeżeli organ podatkowy stwierdzi, że prawo do odliczenia było wykonywane w sposób oszukańczy, jest on uprawniony do wystąpienia, z mocą wsteczną, z wnioskiem o dokonanie zwrotu odliczonych kwot (zob. też w szczególności wyroki TSUE w sprawach sygn.: C-110/94, od C-110/98 do C-147/98) i do sądu krajowego należy stwierdzenie niemożności skorzystania z prawa do odliczenia, jeżeli w świetle obiektywnych okoliczności zostanie ustalone, że nadużyto tego prawa.

prawa administracyjnego, chociaż jest stosowana powszechnie w orzecznictwie administracyjnym<sup>705</sup>.

Podobnie rzecz się przedstawia w zakresie kwalifikacji prawnej działań, podjętych przez stronę dobrowolnie, w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa (o czym mówi art. 189d pkt 5 K.p.a.)<sup>706</sup>. Chęć uniknięcia skutków naruszenia prawa powinna być interpretowana, tak jak art. 189d pkt 4 K.p.a. w szerszym kontekście prawnym.

Wobec tego powyższa przesłanka miarkowania kary, mimo że nie zawiera kryterium legalności działań (bowiem ustawodawca wskazuje jedynie na ich dobrowolność), nie powinna być rozumiana jako zniesienie wymogu legalności ich wykonywania. Nie byłoby to bowiem zgodne z podstawowym obowiązkiem kierowanym zarówno do podmiotów administrowanych, jak i administrujących, tj. wymogiem praworządności i zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Jak wskazuje uzasadnienie ustawy zmieniającej K.p.a., przesłanką nałożenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu<sup>707</sup>.

Taka regulacja wprowadza nowe przesłanki wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, rozdzielając uwarunkowania wymierzania tego narzędzia administracyjnego<sup>708</sup>. Tworzy to sytuację, w której wymierzenie części administracyjnych kar pieniężnych uwarunkowane będzie wystąpieniem subiektywnego elementu zawinienia, podczas gdy innego rodzaju kary wymierzane będą według kryteriów obiektywnych.

705 W wyroku z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2027/15, LEX nr 2289752 NSA stwierdził, że „minimalny standard w zakresie uwolnienia się spod odpowiedzialności wyznacza możliwość wykazania przez zobowiązanego, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada)”. Siła wyższa, jako kryterium normatywne, pojawia się w uregulowaniach prawnych innych niż prawo cywilne, np. w art. 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. UE L Nr 368 z 2006 r., s.15, ze zm.).

706 Nie jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej wymaganie by podmiot podjął wszystkie racjonalne działania w celu upewnienia się, że dokonywana przez niego transakcja nie prowadzi do udziału w przestępstwie podatkowym (vide wyroki TSUE w sprawach o sygn.: C-271/06 i C-499/10), a określenie tychże działań zależy przede wszystkim od okoliczności rozpatrywanego przypadku C-80/11, C-142/11, co uwypuklane jest w orzecznictwie NSA – por. np. wyrok NSA z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt I FSK 1761/15, CBOSA.

707 Jest to nowe rozwiązanie w stosunku do dotychczas przyjętego, tak w stosunku do kar, jak i opłat administracyjnych, co obrazuje orzecznictwo dotyczące art. 276 ust. 1 p.o.s., w którym przyjęto, że ustawodawca nie uzależnia obowiązku ponoszenia podwyższonych opłat od tego, z jakich przyczyn podmiot korzystający ze środowiska bez pozwolenia nie posiadał takiego pozwolenia. Nie uprawnia także organu właściwego i zobowiązanego do ustalania opłat podwyższonych od odstąpienia od ustalenia tych opłat ze względu na czynności i akty wydane przez inny organ (wyrok NSA z dnia 17 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 646/2005, CBOSA).

708 W wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, Trybunał stwierdził, że ustawodawca ma prawo do represjonowania bezprawnego zachowania, w odwołaniu od winy sprawcy i niezależnie od przyjętego w ustawodawstwie podziału prawa na gałęzie i wyróżnionych „klasycznych” rodzajów sankcji (zob. również wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6).

Z uwagi na przedstawione odmienności między przepisami K.p.a. i O.p. powstaje dualizm między wymierzaniem kar administracyjnych na podstawie K.p.a. a wymierzaniem kar, uregulowanych przepisami odrębnymi. Zaburza to systemową jednolitość prawa, rodząc wątpliwości odnośnie do uzasadnienia tego rozwiązania, bowiem wyżej omówiona definicja kary administracyjnej z K.p.a. nie zawiera odmienności w określeniu kar administracyjnych, w stosunku do pozostałych kar administracyjnych, uzasadniających ów dualizm.

Nowoprowadzona regulacja K.p.a. wprowadziła dodatkowe, nowe wyznaczniki orzekania w sprawach kar pieniężnych, nakładanych w związku z działalnością, dotyczą gospodarowania odpadami. Posiłkowanie się głównymi, wspomnianymi wyżej determinantami interpretacyjnymi, tj. przepisami odsyłającymi, regułami derogacyjnymi oraz zasadami: zanieczyszczający płaci oraz proporcjonalności, nie znosi braku przejrzystości w stosowaniu nowoprowadzonej regulacji K.p.a.<sup>709</sup>. Usunięcie tego stanu rzeczy wydaje się być wskazówką *de lege ferenda*<sup>710</sup>.

#### STRESZCZENIE

Podstawowy akt procedury administracyjnej, zawarty w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego został znówelizowany ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, zawierającą nową regulację dotyczącą postępowania w sprawie kar administracyjnych. Z kolei podstawowa materialnoprawna regulacja dotycząca gospodarowania odpadami zawarta została w ustawie o odpadach, ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów oraz w ustawie Prawo ochrony środowiska. Ustawy te przewidują odmienne prawne regulacje procesowe wymierzania kar administracyjnych za naruszenia prawa przy gospodarowaniu odpadami.

#### ABSTRACT

The basic law of the administrative procedure, contained in the Act of June 14, 1960, the Code of Administrative Procedure, was amended by the Act of April 7, 2017 on amending the Act – Code of Administrative Procedure and certain other acts, containing a new regulation on proceedings concerning administrative penalties. In turn, the basic material law governing the management of waste is contained in the Waste Act, the International Waste Shipment Act and the Environmental Protection Law. These laws provide for different legal regulations for the process of imposing administrative penalties for violations of the law in waste management. In addition, the legislator, when setting penalties, provided for

709 Względę jednolitości systemowej przesadzają, że wśród kierunkowo interpretowanych przepisów znajdują się te, które dotyczą wymierzania kary, w szczególności dotyczy to art. 274 ust. 1 p.o.ś. stanowiącego, że wysokość opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych zależy odpowiednio od ilości i rodzaju gazów lub pyłów wprowadzonych do powietrza. Pogląd ten obecny jest w orzecznictwie, wskazującym że przepis ten musi być interpretowany w zgodzie z art. 7 ust. 1 p.o.ś – por. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1607/11, LEX nr 1341545; por. również K. Gruszecki, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 2014 r., II OSK 2136/12, „ZNSA”* 2015, nr 4, s. 133–140.

710 Uwaga ta odnosi się również do innych ustaw regulujących postępowanie z odpadami, np. ustawy z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz.U. z 2002 r. Nr 166 poz. 1361) oraz do innego rodzaju środków niż kary np. do opłat. Na jej trafność wskazuje obecność w ustawodawstwie podwójnych odesłań, np. art. 2 ust. 3 ww. ustawy przewiduje, że w zakresie nieuregulowanym ustawą do portowych urządzeń do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków stosuje się przepisy u.o.o. oraz p.o.ś.

Dodatkowo ustawodawca przy wymierzaniu kar przewidział odesłania do odpowiedniego stosowania O.p. Powoduje to konieczność przeprowadzenia zabiegów interpretacyjnych, których wynik nie prowadzi do uzyskania jednolitego unormowania, właściwego dla kar dotyczących działalności związanej z odpadami. Takie rozwiązanie z uwagi na odmienności między przepisami K.p.a. i O.p. zaburza systemową jednolitość prawa. Nawet posiłkowanie się dyrektywami interpretacyjnymi, takimi jak: zasada „zanieczyszczający płaci” czy zasada proporcjonalności nie znosi braku przejrzystości w stosowaniu nowowprowadzonej regulacji K.p.a.

references to the appropriate application of O.p. This results in the need for interpretative interventions, whose result does not provide for a uniform standard that is appropriate for penalties related to waste business. Such a solution due to the differences between the provisions of C.A.P. and O.p. disturbs systemic unity of the law. Even the use of such interpretative directives as the “polluter pays” principle or the principle of proportionality does not abolish the absence of clarity in the application of the newly introduced C.A.P. regulation.

#### SŁOWA KLUCZOWE

*kara administracyjna, Kodeks postępowania administracyjnego, nowelizacja, odpady, odpowiednie stosowanie*

#### KEYWORDS

*administrative penalty, appropriate application, Code of Administrative Procedure, update, waste*

---

## ZAKOŃCZENIE

Analiza zagadnień dotyczących reglamentacji korzystania ze środowiska jako funkcji administracji samorządowej w świetle zaprezentowanych w książce wielu szkół i kierunków badania prawa ochrony środowiska dają podstawę do wyciągnięcia wniosku podsumowującego, że przedstawione wyniki obejmują bardzo szeroki krąg problemów. Mimo istniejących różnic w traktowaniu wielu zagadnień naukowego poznania reglamentacji jako funkcji administracji samorządowej, rozbieżności podstawowych koncepcji i braku jednolitej metody badania prawa ochrony środowiska, charakterystyczną cechą większości opracowań zaprezentowanych w tej monografii jest wysunięcie pewnych problemów natury ogólnej. Oczywiście w każdym z nich inaczej sformułowano założenia teoretyczne reglamentacji korzystania ze środowiska oraz w inny sposób odpowiadano na kwestie podnoszone przez różne szkoły. Wspólne im wszystkim jest jednak zwrócenie uwagi na postrzeganie reglamentacji poprzez jej: cele, funkcje, zasady, instytucje oraz instrumenty prawne, czy też model prawny zadań administracji samorządowej w ochronie środowiska.

Mamy nadzieję, że myśli sformułowane w tej pracy będą miały również określone znaczenie pragmatyczne. Każdy, kto ma do czynienia ze stosowaniem prawa ochrony środowiska lub też jego nauczaniem, zdaje sobie bardzo dobrze sprawę z konieczności analizy funkcji prawa. Obecnie być może, szybciej niż kiedykolwiek wcześniej dokonuje się przebudowa prawa ochrony środowiska. Proces ten często wyprzedza nasze możliwości interpretacyjne, co jest źródłem istotnych nieporozumień.

Celem tej książki była próba odpowiedzi na zasadnicze pytanie: jak należy interpretować reglamentację korzystania ze środowiska w ramach funkcji administracji samorządowej. Próbując sformułować postulaty określające pożądany kształt modelu prawnego reglamentacji jako funkcji administracji samorządowej, Autorzy rozważali różne ujęcia klasyfikacji zagadnień związanych z korzystaniem ze środowiska. Przedstawienie problemów wedle określonych schematów wybranych przez Autorów w celu rozwiązania stojących przed nimi zadań poznawczych świadczy o przyjęciu określonej perspektywy, która umożliwiła bardzo interesujące zaprezentowanie wyników badań opublikowanych w tej książce.

Zajmując się w niniejszym opracowaniu wybraną funkcją administracji samorządowej, z natury rzeczy skoncentrowano się wyłącznie na jednym aspekcie badania prawa ochrony środowiska. Należy podkreślić, że podział wątków analizy reglamentacji korzystania ze środowiska dokonany został przez redaktorów książki na własną odpowiedzialność i, że poszczególni Autorzy niekoniecznie



mogą się z takim ujęciem zgadzać. Wobec istnienia tak wielu czynników wchodzących w grę, nie ma nic dziwnego w tym, że w grupie przedstawicieli nauki prawa ochrony środowiska znajdują się zwolennicy różnych sposobów i metod analizy funkcji administracji samorządowej. Można spodziewać się, że zaprezentowane w tej książce kierunki badań reglamentacji korzystania ze środowiska, będą przez pewien czas stanowić inspirację do dalszych pogłębionych analiz w tym zakresie. Rozmaitość zaprezentowanych w tej monografii poglądów na temat funkcji administracji samorządowej w ochronie środowiska nie powinna nikogo dziwić. Analizowany w tej obszar prawa ma bowiem bardzo złożoną strukturę. Przed badaczami prawa ochrony środowiska wyłania się aktualnie wiele problemów związanych z określeniem koncepcji systemu zadań administracji samorządowej.

Praca na tym kierunku aktywności naukowej jest nadal kroczeniem nieprzetartymi jeszcze ścieżkami i polega na wyznaczaniu nowych obszarów badań. Podjęcie próby przedstawienia wybranych zagadnień reglamentacji korzystania ze środowiska w tak krótkim opracowaniu jest przedsięwzięciem dość ryzykownym. W zaistniałej jednak sytuacji nawet błędy mogą okazać się cenne dla weryfikacji przyszłych hipotez dotyczących budowy modelu zadań administracji samorządowej w ochronie środowiska. Próba wyodrębnienia poszczególnych funkcji administracji stanie się w ten sposób wprowadzeniem do dyskusji nad kształtem modelu prawnego reglamentacji w korzystaniu ze środowiska.

Nie ulega wątpliwości, że tworzenie koncepcji funkcji administracji samorządowej w ochronie środowiska jest autentycznym wspólnym problemem nauki prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Jest to wyraźnie widoczne w okolicznościach dynamicznego poszerzania się obszaru regulacji prawnych chroniących środowisko. Co więcej, wydaje się, że merytoryczne rozstrzygnięcie zagadnienia koncepcji zadań administracji samorządowej w ochronie środowiska może mieć duże znaczenie praktyczne dla stosowania prawa oraz procesu legislacyjnego w najbliższej przyszłości.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego będący państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji działając na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania, dostrzegając rangę zagadnienia, uwzględnił problematykę ochrony środowiska w swojej działalności m.in. poprzez organizację szkoleń dla jst.

„Jak skutecznie zbudować system selektywnej zbiórki odpadów” to temat szkolenia dla samorządowców, podczas którego omówiona została m.in. gospodarka w obiegu zamkniętym, w tym strategię UE w gospodarce odpadami. Pro-

---

wadzący przedstawili również zasady budowy skutecznego systemu selektywnej zbiórki odpadów oraz funkcję PSZOK (Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych) w tym techniczne, technologiczne i społeczne uwarunkowania dla budowy PSZOK.

Kolejną formę oferowanego wsparcia stanowił cykl spotkań dotyczących możliwości uzyskania dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, w których uczestniczyło dotychczas ponad 250 przedstawicieli jst. Podczas spotkań pracownicy Funduszu omówili absorpcję środków WFOŚiGW w Łodzi w aspekcie realizacji zadań proekologicznych na terenie gmin i powiatów województwa łódzkiego, a także przedstawili projekty planowane do realizacji przez gminy i powiaty w 2018 r. Szczególne zainteresowanie uczestników wzbudziła informacja na temat możliwości uzyskania wsparcia w formie pożyczek i dotacji ze środków WFOŚiGW w Łodzi. Prelegenci omówili możliwości uzyskania dofinansowania na realizację zadań proekologicznych przez osoby fizyczne. Organizatorzy umożliwili także przedstawicielom samorządów skorzystania z indywidualnych konsultacji.

Proponowane czytelnikowi opracowanie stanowi w ocenie autorów odpowiedź na potrzebę uregulowań w tym zakresie i będzie cennym źródłem wiedzy zarówno dla przedstawicieli nauki, jak i jst.

dr hab. Piotr Korzeniowski, prof. nadzw. UŁ

dr Iwona M. Wieczorek

## BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk Z., *Znaczenie zarzutów skargi dla rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Adamiak B., *Odwwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.
- Agopszowicz A., *Obowiązek zapobieżenia szkodzie*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dziadkiewicz B., *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 2007.
- Barczak A., Kaźmierska-Patrzyzna A., *Gospodarowanie odpadami wydobywczymi w Polsce [w:] Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014.
- Barczak A., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013.
- Barczak A., *Określenie zadań z zakresu ochrony środowiska administracji samorządowej w normach prawnych*, [w:] *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, red. A. Barczak, E. Kowalewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Barczak A., *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Barczak A., *Zadania o charakterze zobowiązująco – reglamentacyjnym*, [w:] *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, red. A. Barczak, E. Kowalewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Barczak A., *Zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania ze złoża kopalin*, [w:] *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, red. A. Barczak, E. Kowalewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska*, Warszawa 2006.
- Bartkowski T., *Kształtowanie i ochrona środowiska*, PWN, Warszawa 1979.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007.
- Berezowski C., *Prawo międzynarodowe publiczne*, cz. I, PWN, Warszawa 1966.
- Biskup R., *Polityka reglamentacyjna państwa*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.

- 
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008.
- Bogdanowski J., *Kulturowy krajobraz zabytkowy i problemy jego ochrony*, „Ochrona Zabytków” 1998, nr 1.
- Bogusz M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
- Borkowski A., *Interes publiczny jako determinant działań władzy publicznej i klauzula generalna w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku SN z 8 maja 1998 r., sygn. akt III RN 34/98*, OSNAP 1999, nr 5, poz. 157, OSP 1999, z. 7–8.
- Breyer B., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1975.
- Brzezińska A., *Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, cz. II. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2012.
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.
- Bukowska J.E., *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju a reglamentacja korzystania ze środowiska*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, red. K. Równy, J. Jabłoński, Wyższa Szkoła Businessu i Administracji, Warszawa 2002.
- Bukowski Z., Jerzmański J., Malicka M., Szyszkowski P., Turska D., *Poradnik. Wydawanie decyzji administracyjnych w obszarze gospodarki odpadami (stan prawny na dzień 1 stycznia 2006 r.)*, Warszawa 2006.
- Bukowski Z., *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014.
- Bukowski Z., *Realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska przez samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Chaczturow T.S., *Gospodarowanie przyrodą*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985.
- Chełmoński A., *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, t. 4, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- Cherka M., *Tryb zmiany decyzji ostatecznej jako instrument polityki konserwatorskiej. Zagadnienia wybrane* [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Swora, K.A. Wąsowski, Warszawa 2010.

- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002.
- Ciechanowicz-McLean J. (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Ciepielowski A., *Podstawy gospodarowania wodą*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999.
- Czaja S., *Istota i rodzaje regulacji bezpośredniej w sferze zanieczyszczenia i ochrony środowiska*, [w:] *Podstawy ekonomii i zasobów naturalnych*, red. S. Czaja, B. Fiedor, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Czajkowska-Matosiuk K., *Oceny oddziaływania na środowisko*, „PiŚ” 2014.
- Czartoszewski J.W., *Refleksja nad zagadnieniem miłości przyszłych pokoleń w problematyce ekologicznej*, [w:] *Ochrona środowiska – społeczno-przyrodniczego w filozofii i teologii*, red. J.M. Dołęga, J.W. Czartoszewski, A. Skowroński, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2001.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków; 2003.
- Dąbek D., *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego*, „ZNSA” 2013, nr 3.
- Definicje pojęć z zakresu ochrony środowiska*, Wydawnictwo Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1993.
- Dembowski J., *Światowa gospodarka surowcami mineralnymi*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1978.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, TNOiK, Toruń 2011.
- Dobrowolski G., Radecki G., *Reglamentacja podejmowania działalności geologicznej i górniczej*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016.
- Dojlido J., Słomczyński T., Świetlik R., Taboryska B., *Leksykon zanieczyszczenie i ochrona wód*, Oficyna Wydawnicza WSEiZ, Warszawa 2006.
- Drabik L., Sobol E., *Słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, 2007.
- Draniewicz B., *Glosa do wyroku WSA z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2499/12*, „PiŚ” 2013, nr 4.
- Drela M., *Własność zabytków*, Warszawa 2006.
- Drozd E., *Przeniesienie własności nieruchomości*, PWN, Warszawa, Kraków 1974.
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 7. Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012.

- 
- Fleszar M., *Zanieczyszczenie i ochrona środowiska naturalnego w świecie*, PWN, Warszawa 1972.
- Fogel A., *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „ST” 2014, z. 12.
- Fogel A., Staniewska A., *Komentarz do art. 9 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* [w:] *Ustawa krajobrazowa*, red. A. Fogel, Goleń, A. Staniewska, Wolters Kluwer, Lex/el 2016.
- Folgiec A., *Zezwolenia w prawie ochrony środowiska jako warunek działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia* [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, red. M. Górski, Łódź–Poznań.
- Forycki R., *Kilka uwag o prawie naturalnym*, [w:] *Powrót do prawa ponadustawowego*, red. M. Szyszkowska, Interlibro, Warszawa 1999.
- Gardjan-Kawa L., *Administracyjne instrumenty realizacji prawa do środowiska w Polsce*, [w:] E. Ura, *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010.
- Gilas J., *Suwerenność nad bogactwami naturalnymi*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, red. A. Kłafkowski, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1976.
- Gocko J., *Gospodarczo-etyczne problemy życia międzynarodowego*, [w:] G. Skorowski, J. Koral, J. Gocko, *Świat u progu XXI wieku. Wybrane zagadnienia problematyki międzynarodowej. Studium z katolickiej nauki społecznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Społeczno-Gospodarczej, Warszawa–Tycyn 2006.
- Gólat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004.
- Goliszewski J., *Ochrona wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniem*, Budownictwo–Sztuka–Architektura, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1958.
- Górka K., Chomętowski S., *Ekonomika ochrony i kształtowania środowiska*, Kraków 1985.
- Górski M., § 22. *Nakaz i zakaz jako obowiązki administracyjnoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Górski M., *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska według stanu prawnego na koniec stycznia 2009 r.*, Poznań 2009.
- Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.
- Górski M., *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem*, [w:] *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, red. J. Jendrośka, J. Jerzmański, Warszawa 2001.



- Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992.
- Górski M., *Pozwolenia emisyjne*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Górski M., *Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Górski M., *Pozwolenie zintegrowane w nowym systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, red. J. Sługocki, Szczecin 2003.
- Górski M., *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Górski M., *System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012.
- Górski M., *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998, nr 4.
- Górski M., *Zagadnienia wprowadzające* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Górski M., Barczak A., *Art. 3 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako inspiracja do przeglądu układu kompetencji między administracją samorządową i administracją rządową w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015.
- Górski M., Kaźmierska-Patrzyzna A., *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014.
- Górski M., Kaźmierska-Patrzyzna A., *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018 (publikacja w druku).
- Gruszecki K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 2014 r., II OSK 2136/12*, ZNSA 2015 nr 4.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 125*, [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. IV, Wolters Kluwer Lex/el, 2016.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 4*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.



- 
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009.
- Gruszecki K., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, LEX/el, 2013.
- Gruszecki K., *Utworzenie, powiększenie, likwidacja lub zmniejszenie parku krajobrazowego*, [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Grzybowski, *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego*, [w:] T. Dybowski, S.M. Grzybowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, PWN, Warszawa 1957.
- Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Difin, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Janowicz J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa–Poznań 1992.
- Jaroszyński J., *Komentarz do art. 6 i 7*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Jaroszyński A., *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, „PiP” 1968, z. 10.
- Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Ochrona różnorodności biologicznej na gruncie idealnej ochrony przyrody* [w:] *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, red. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Środowisko jako dobro chronione* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Jendrośka J. (red.), *Ustawa – Prawo środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Kabza J., *Charakterystyka zezwoleń*, [w:] *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Kaczor G., *Wpływ wiosennych roztopów śniegu na dopływ wód przypadkowych do oczyszczalni ścieków bytowych*, „Acta Scientiarum Polonorum Formatio Circumietus” 2011, z. 10, nr 2.

- Karcz-Kaczmarek M., *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlaźlak, LEX 2015.
- Karpus K., *Uprawnienia wymagane do gospodarowania odpadami oraz prowadzenie rejestru* [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- Kasiński M., *Ochrona własności o ochrona przyrody. Siedem mitów w sprawach reglamentacji usuwania drzew i krzewów* [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kasznicza S., *Polskie prawoadministracyjne*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1947.
- Kasztelewicz Z., Ptak M., *Procedury koncesyjne w świetle nowego prawa geologicznego i górniczego*, „Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej” 2012, t. 134, nr 41.
- Katner W.J., *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1982.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Korzystanie z kopalin użytecznych*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., Król M.A., *Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, TNOiK, Toruń 2014.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Ochrona powierzchni ziemi* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Paragrafy pod lupą. Cofnięcie zezwolenia*, „Wodociągi – Kanalizacja” 2015, nr 1(131).
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Paragrafy pod lupą. Powszechne korzystanie z wód*, „Wodociągi – Kanalizacja” 2015, nr 4(134).
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Paragrafy pod lupą. Zakres regulaminu*, „Wodociągi – Kanalizacja” 2014, nr 5(123).
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Paragrafy pod lupą. Zwyczaj korzystanie z wód*, „Wodociągi – Kanalizacja” 2015, nr 5(135).
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Przed wszystkim zlewniowo*, „Przegląd Komunalny” 2000, nr 4.

- 
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Zadania gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2009, nr 69.
- Kijowski D., *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000.
- Klatka J., Kuźniak M. (red.), *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, Warszawa 2012.
- Kleczkowski A.S. (red.), *Ochrona wód podziemnych*, Wydawnictwa Geologiczne, Warszawa 1984.
- Kmiecik Z., *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, „PiP” 2007, nr 4.
- Kocowski T., *Reglamentacja a policja gospodarcza*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. A. Borkowski, Wrocław 2005.
- Kocowski T., *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited 2003.
- Korczak J., *Reglamentacja korzystania z dóbr publicznych w działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Korzeniowska A., *Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym*, Kraków 2002.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Korzeniowski P., *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Difin, Warszawa 2012.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Korzeniowski P., *Sprawiedliwość ekologiczna w prawnej regulacji korzystania z zasobów środowiska* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Włazlak, Warszawa 2015.
- Korzeniowski P. (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Korzeniowski P., *Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów*, „PiŚ” 2014, nr 2.
- Kosikowski C., *Komentarz do art. 6*, [w:] C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002.

- Kosikowski C., *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, „PiP” 2004, z. 10.
- Kosikowski C., *Podejmowanie działalności gospodarczej* [w:] J. Jacyszyn, C. Kosikowski, *Podstawy prawa gospodarczego*, Warszawa 2001.
- Kowalczyk P., *Zagrożenia związane z deficytem wody*, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań 2008.
- Kowalski P., Zieliński M., *Krajobrazowe wskaźniki występowania źródeł*, „Przestrzeń i Forma” 2013, nr 20.
- Król M.A., *Europejskie systemy prawa ochrony powierzchni ziemi a polskie rozwiązania prawne*, SPE 1994, t. L.
- Kubala W., *Koncesje w prawie działalności gospodarczej*, „Prawo Spółek” 2000, nr 7,8.
- Kuźnik G., *Znaczenie dyrektyw technicznych w prawnej regulacji ochrony i kształtowania środowiska*, [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1981.
- Lambor J., *Podstawy i zasady gospodarki wodnej*, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 1965.
- Lewicka R., *Zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017.
- Lipiński A., *Nowe zasady postępowania z odpadami wydobywczymi* [w:] *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska 2008 r.*, red. G. Dobrowolski, Kroczyce 2008.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002.
- Lipiński A., Mikosz R., *Komentarz do art. 6*, [w:] A. Lipiński, R. Mikosz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Wyd. II, ABC 2003.
- Marszał K., *Koncesja jako administracyjnoprawna forma ograniczenia swobody działalności gospodarczej – procesowe aspekty postępowań związanych z jej udzielaniem* [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J.P. Tarno, Wolters Kluwer, Warszawa, Lex/el 2013.
- Matysiak B., *Nowa ustawa o odpadach. Zmiany, wymogi, obowiązki sprawozdawcze, kary*, Warszawa 2013.
- Mełgieś K., *Działalność regulowana jako forma reglamentacji wolności gospodarczej – uwagi konstrukcyjne*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość”, t. VII, Gdańsk 2010.
- Michalska A., *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, PWN, Poznań 1968.

- 
- Mikosz R., *Prewencyjna ochrona praw rzeczowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1991.
- Mostowska A., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Myczkowski Z., *Park kulturowy jako forma obszarowej ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 2.
- Neuman A., *Materialne i formalne prawo wodne*, Stanisławów 1930.
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa. Część I*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1986.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1994.
- Otawski P., *Obszarowe instrumenty ochrony zasobów naturalnych środowiska*, Poznań 2006 (rozprawa doktorska – maszynopis powielony).
- Pardé M., *Rzeki*, PWN, Warszawa 1957.
- Pawelczyk M., *Prawo działalności gospodarczej – uwagi krytyczne*, „Rejent” 2001, nr 3.
- Piątkowski J.S., *Zakres i wykonywanie własności nieruchomości* [w:] *System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. S. Grzybowski, Wydawnictwo Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1977.
- Piekara A., *Decentralizacja administracji i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, [w:] *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia. Studia z zakresu teorii i praktyki*, red. A. Piekara, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1995.
- Podgórecki A., *Charakterystyka nauk praktycznych*, PWN, Warszawa 1962.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski: jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001.
- Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Pyć D., *Prawo materialne. Zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Europa sędziów*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2007.
- Radecki W., *Komentarz do art. 29 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 2002.
- Radecki W., *Koncepcja publicznych praw podmiotowych do korzystania z walorów turystycznych*, [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa, Lex/el 2011.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Komentarz*, Warszawa 2009.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2008.
- Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Radecki W., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016.

- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 29, [w:] Prawo wodne. Komentarz*, LEX, 2013.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rakoczy B., *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora, Toruń 2014.
- Rakoczy B., *Stanowienie aktów prawa miejscowego w zakresie form ochrony przyrody. Ocena de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Rolnicki Z., *Prawo wodne formalne*, Wydawnictwo Ministerstwa Rolnictwa, Warszawa 1930.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Rotko J., *Komentarz do art. 17 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, [w:] P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, LEX 2011, nr 109214.
- Rotko J., *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, WSPiA, Poznań 2013.
- Rotko J., *Zarządzanie zasobami wodnymi*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Wrocław 2002.
- Rudnicki S., *Sąsiedztwo nieruchomości*, Wydawnictwo Zakamycze, Zakamycze 1998.
- Rybicki Z., *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, PWN, Warszawa 1968.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. I, Wrocław 2013.
- Sieg J., *Ochrona Środowiska*, [w:] *Katolicyzm A–Z*, red. Z. Pawlak, Księgarnia Św. Wojciecha, Poznań 1982.
- Sikorska-Michalak A., Wojniłło O. (red.), *Słownik współczesny języka polskiego*, t. 2, Warszawa 2010.
- Skoczylas J.J., *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1986.
- Skrzydło-Niżnik I., *Reglamentacja działalności gospodarczej w prawie polskim i europejskim*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, red. J. Sługocki, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2003.



- 
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Smyk B., *Gleba bogactwem ludzkości*, „Aura” 1987, z. 5.
- Solow R.M., *Ekonomia zasobów albo zasoby ekonomii* „Ekonomia i Środowisko” 1993, nr 10.
- Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011.
- Sowiński R., *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej*, Kolonia Limited 2006.
- Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji*, PWN, Warszawa 1973.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Katowice 2009.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Stelmasiak J., *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986.
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
- Stelmasiak J., *Obszary specjalne o charakterze ekologicznym w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcíński, Warszawa 2005.
- Stelmasiak J., *Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski, *Zagadnienia systemowe prawa ochrony*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Stochlak J., M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-polityczne*, Lublin 2006.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Strzyszczyński Z., *Bezpośrednie i pośrednie oddziaływanie na glebę górnictwa, energetyki, przemysłu i transportu*, [w:] *Zasoby glebowe i roślinne. Użytkowanie, zagrożenie, ochrona*, red. R. Olaczek, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, Warszawa 1988.
- Surowiec S., Tarasiewicz W., Zwięglińska T., *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze według stanu prawnego na dzień 1 maja 1981*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981.



- Szpilewicz A., *Ogólna metodologia prognozowania surowcowego*, [w:] *Polska 2000. Prognozowanie potrzeb surowcowych*, red. W. Wesołowski, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971.
- Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1996.
- Szymańska U., Zębek E., *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Wydawnictwo Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2010.
- Ślipko T., *Problem stabilności prawa naturalnego*, [w:] *Powrót do prawa ponadustawowego*, red. M. Szyszkowska, Interlibro, Warszawa 1999.
- Śmiałowski J., *Poglądy na zagadnienie stosunków prawnych. §. 17 Przedmiot stosunków prawnych*, [w:] J. Śmiałowski, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, PWN, Warszawa 1961.
- Talar M. (red.), *Ochrona środowiska po reformie administracji publicznej. Poradnik dla przedsiębiorcy. Wykaz zadań i kompetencji organów administracji publicznej*, Warszawa 1999.
- Trzcińska D., *Glosa do wyroku NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10*, Lex/el. 2011.
- Trzewik J.K., *Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publiczno-prawnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne. t. 1.*, red. J. Sługocki, Presscom, Wrocław 2014.
- Waligórski M., *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1994.
- Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.
- Wierzbowski B., Rakoczy W., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2005.
- Wierzbowski B., B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Wilczyńska A., Wilczyński P., *Doktrynalne i konstytucyjne podstawy sprawiedliwości pomocy społecznej*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2015.
- Wilczyńska A., Wilczyński P., *Lasy jako dobro publiczne*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Wilczyński P., *Pomocniczości zasada* [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, Część 1*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Difin, Warszawa 2010.
- Wojciechowska A., *Ochrona środowiska a ochrona dóbr kultury*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1989, nr 51.

- 
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 1999.
- Zawadzki S., *Powstawanie gleb*, [w:] *Gleboznawstwo*, red. B. Dobrzański, S. Zawadzki, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, Warszawa 1981.
- Zdyb M., *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze, Kraków 2001.
- Zdyb M., *Komentarz do art. 46*, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa Lex/el, 2013.
- Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1996.
- Zdyb M., *Wolność gospodarcza jako zasada i wartość ustrojowa*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006.
- Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Zębek E., Szwejkowska M., *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, „PiŚ” 2007, nr 4.
- Ziemiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1966.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann M., *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Prawo” 1957, z. IV.
- Zimny L., *Mały leksykon rolniczy*, Warszawa 1995.
- Zinowjew A., *Logika nauki*, PWN, Warszawa 1976.

## AKTY PRAWNE

### Prawo międzynarodowe

Deklarację z Rio de Janeiro z czerwca 1992 r.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607)

Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. 2006 nr 14 poz. 98)

### Rozporządzenia

Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. UE L Nr 368 z 2006 r., s.15, ze zm.)

### Dyrektywy

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r., s. 1 ze zm)

Dyrektywa 2006/11/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 64 z dnia 4 marca 2006 r., s. 52 ze zm.)

Dyrektywa 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U.U.E.L z 2006 r., nr 347, poz. 1)

Dyrektywa 2006/113/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki (Dz.Urz. UE L 376 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 14, ze zm.)

Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu, (Dz.Urz. UE L 372 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 19 ze zm.)

Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 114 z 27.04.2006)

---

Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG (Dz.Urz. UE L 64 z dnia 4 marca 2006 r., s. 37 ze zm.)

Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. UE L 135 z dnia 30 maja 1991 r. ze zm.)

Dyrektywa 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanym przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.Urz. UE L 375 z dnia 31 grudnia 1991 r., s. 1 ze zm.)

Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. WE L 365 z 31.12.1994)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE 2008 L 312/3)

Dyrektywa 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 22.11.2008)

Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. WE L 182 z 16.07.1999)

Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.Urz. UE L 330 z dnia 5 grudnia 1998 r., s. 32 ze zm.)

Dz.Urz. UE L 288 z dnia 6 listopada 2007 r., s. 27 ze zm., potocznie zwana dyrektywą powodziową.

## **AKTY PRAWA KRAJOWEGO**

### **Konstytucja**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483)

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r.(Dz.U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 ze zm.)

### **Ustawy**

Dz.U. z 1923 r. Nr 80 poz. 632 ze zm.

Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r. (Dz.U. 1922 nr 102 poz. 936)

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. 1997 nr 54 poz. 348)

Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. 2008 nr 138 poz. 865)

- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2014 poz. 1195)
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz.U. 2001 nr 63 poz. 639)
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535)
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. 2015 poz. 1688)
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. 1994 nr 122 poz. 593)
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31)
- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz.U. 2002 nr 166 poz. 1361)
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. 2013 poz. 888)
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. 2007 nr 75 poz. 493)
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. 1995 nr 147 poz. 713)
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013 poz. 21)
- Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz.U. 2015 poz. 881)
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880)
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. 2004 nr 11 poz. 94)
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. 1985 nr 21 poz. 91)
- Ustawa z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. 1997 nr 101 poz. 628)
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. 2009 nr 201 poz. 1540)
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807)
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. 1991 nr 77 poz. 335)

---

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718)

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. 2017 poz. 1566)

Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. 2005 nr 25 poz. 202)

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 1991 nr 32 poz. 131)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 1997 nr 111 poz. 724)

Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 810)

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93)

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568)

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. 2009 nr 79 poz. 666)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774)

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. 1974 nr 38 poz. 230)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. 2001 nr 106 poz. 1148)

Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. 2009 nr 116 poz. 975) i akty wykonawcze

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1269)

Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U. 2011 nr 63 poz. 322)

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. 2006 nr 169 poz. 1199)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 628)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627)

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717)
- Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dziennik Ustaw 2017poz. 2180)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240)
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz.U. 2003 nr 60 poz. 535)
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 1991 nr 101 poz. 444)
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. 2007 nr 124 poz. 859)
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz.U. 2001 nr 3 poz. 18 ze zm.)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926)
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 1995 nr 16 poz. 78)
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227)
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227)
- Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. - Prawo wodne (Dz.U. 1962 nr 34 poz. 158)
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz.U. 2002 nr 166 poz. 1360)
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270)
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 5 poz. 33)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576)
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95)
- Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz.U. 2013 poz. 455)
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981)
- Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz.U. 2012 poz. 1512)



---

## Rozporządzenia

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 października 2009 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz innych dokumentów (Dz.U. 2009 nr 186 poz. 1444)
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 października 2009 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz innych dokumentów (Dz.U. 2009 nr 186 poz. 1444)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania i wysokości opłat za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną sposobu i miejsc pobierania tych opłat oraz sposobu przekazywania informacji w tym zakresie Komisji Europejskiej (t.j.: Dz.U. z 2013 r. poz. 388)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt technologiczny zakładu, w którym ma być prowadzona działalność w zakresie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. 2013 poz. 434)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz.U. z 2016 r. poz. 1399)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1395)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. 2016 poz. 2183)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat (Dz.U. 2009 nr 97 poz. 816)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej grzybów (Dz.U. 2014 poz. 1408)
- Rozporządzenie MŚ z 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (Dz.U. Nr 121 poz. 840.)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie głęboko-  
znawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U. 2012 poz. 1246)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przed-  
sięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2010  
nr 213 poz. 1397)

## ORZECZNICTWO

### Orzecznictwo ETPC

Orzeczenie ETPC z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie Giacomelli przeciwko  
Włochom, skarga numer 59909/00, Lex nr 199089

Orzeczenie ETPC z dnia 2 października 2001 r. w sprawie Hatton i inni prze-  
ciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 36022/97

Orzeczenie ETPC z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie Powell i Rayner przeciwko  
Wielkiej Brytanii, skarga nr 9310/81, OSNC, nr 9, poz. 181

### Orzecznictwo TSUE

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-165/95 Arcaro,  
Zb. Orz. I-4705, pkt 42.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 stycznia 2004 r.  
w sprawie C-201/02.

Orzeczenie TSUE C-32/03

Orzeczenie TSUE C-110/94

Orzeczenie TSUE C-110/98

Orzeczenie TSUE C-147/98

Orzeczenie TSUE C-285/11

Orzeczenie TSUE C-33/13

Orzeczenie TSUE C-367/96

Orzeczenie TSUE C-373/97

Orzeczenie TSUE C-439/04

Orzeczenie TSUE C-440/04

Wyrok TSUE C-142/11

Wyrok TSUE C-271/06

Wyrok TSUE C-499/10

Wyrok TSUE C-80/11

Orzeczenie TSUE dotyczące art. 17 ust. 2 lit. a Szóstej Dyrektywy Rady z dnia  
17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkow-  
skich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od

---

wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EWG  
– Dz.U.UE.L.77, nr 145, poz. 1 – szósta dyrektywa)

### **Orzecznictwo TK**

Orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995/2/11  
Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986/1/1  
Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988/1/1  
Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99  
Wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006  
Wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97  
Wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r., SK 50/13 (OTK-A 2015/2/12)  
Wyrok TK z dnia 10 marca 2009 r., P 80/08, OTK-A 2009/3/26  
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK 2001/8/258  
Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000/3/87  
Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, Lex  
Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2000 r., K 17/99, OTK 2000/1/4  
Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r. U 5/97, OTK 1998/4/46  
Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, Lex  
Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK 1999/3/38  
Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK 1999/3/38  
Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK 1999/3/38  
Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK 1999/3/38.  
Wyrok TK z dnia 23 października 2012 r. U 1/10, OTK-A 2012/9/108  
Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999/2/25.  
Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, Lex  
Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015/5/65  
Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00, OTK 2001/5/123  
Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, Lex  
Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, Lex  
Wyrok TK z dnia 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK 1999/7/155  
Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r. K 38/97, OTK 1998/3/31  
Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009/4/47  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09, ZU  
OTK 2009, nr 5, poz. 66.

### **Orzecznictwo SN**

Wyrok SN z 19 lutego 1930 r., sygn. akt III Rw 2019/29, LEX nr 1670366  
Wyrok SN z 27 kwietnia 1938 r., sygn. akt I C 973/37, LEX nr 349265

Wyrok SN z dnia 12 września 2006 r., I PK 87/06, OSNP 2007/17–18/246  
Wyrok SN z dnia 12 września 2008 r., I PK 27/08, LEX nr 558186.  
Wyrok SN z dnia 16 listopada 2001 r., I PKN 696/00, OSNP 2003/20/486  
Wyrok SN z dnia 18 października 1985 r., sygn. akt II CR 320/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 158  
Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., III RN 34/98, Lex  
Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., sygn. akt III RN 34/98, OSNAP 1999, nr 5, poz. 157, teza 2 z glosą częściowo krytyczną J. Borkowskiego, OSP 1999, z. 7–8, s. 132

### Orzecznictwo NSA

Postanowienie NSA w Warszawie I OZ 834/11 z dnia 9 listopada 2011 r. (orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2015 r., sygn. akt II OW 119/15, LEX nr 1989308  
Sprawa C-87/02-KE przeciwko Włochom  
Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2011 r. sygn. akt II OSK 2319/10, Lex nr 953045  
Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2013 r. II OSK 1479/12  
Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2013 r. II OSK 2520/12  
Wyrok NSA z dnia z dnia 23 maja 2014 r. sygn. akt II OSK 3013/12, Lex nr 1798596  
Wyrok NSA dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 654/11, LEX nr 1264894  
Wyrok NSA dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 1300/10, Lex nr 952950  
Wyrok NSA w Rzeszowie z 27 października 2003 r., sygn. SA/Rz 898/01, LEX nr 1694559  
Wyrok NSA w Warszawie z 13 grudnia 1990 r., sygn. akt IV SA 915/90, LEX nr 1687956  
Wyrok NSA w Warszawie z 22 października 1998 r., sygn. akt IV SA 491/98, LEX nr 43746  
Wyrok NSA z 12 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1026/07, LEX nr 516773  
Wyrok NSA z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1538/11, LEX nr 1367319  
Wyrok NSA z 19 sierpnia 2010 r., sygn. II OSK 1159/10, LEX nr 746413  
Wyrok NSA z 25 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 799/11, LEX nr 1252189  
Wyrok NSA z 4 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 7/14, LEX nr 1658623  
Wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., sygn. II OSK 2740/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>  
Wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r. II OSK 294/14  
Wyrok NSA z dnia 04.04.2007 r., sygn. akt II OSK 7/07, LEX nr 334159  
Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt II OSK 536/13, Lex nr 1519407

---

Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2561/10, Lex nr 992529  
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1607/11, LEX nr 1341545  
Wyrok NSA z dnia 10 września 2015 r. sygn. akt II OSK 2695/15  
Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 639/13, Lex nr 1369033  
Wyrok NSA z dnia 11 marca 2015 r., II GSK 384/14, CBOSA  
Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2006 r., II GSK 23/06, LEX nr 209721  
Wyrok NSA z dnia 13 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2165/16  
Wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., II GSK 911/08, LEX nr 653440  
Wyrok NSA z dnia 13 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2489/12, Lex nr 1569055  
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2008 r., I OSK 645/08, niepubl., dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).  
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2014 r. II OSK 2546/12  
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2546/12, Lex nr 1458791  
Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 497/11, LEX nr 1216734  
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt III SA 7900/98, LEX nr 47243  
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. akt III SA 764/00, LEX nr 51265  
wyrok NSA z dnia 17 maja 2011 r., II OSK 379/11, LEX nr 1081779.  
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 646/2005, CBOSA  
Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt II GSK 911/11, LEX nr 1225707  
Wyrok NSA z dnia 2 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 1836/13  
Wyrok NSA z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1631/12, Lex nr 1234153  
Wyrok NSA z dnia 20 maja 2014 r. sygn. akt II OSK 2999/12  
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 364/06, LEX nr 321293  
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2564/12  
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2014r. sygn. akt II OSK 2564/12.  
Wyrok NSA z dnia 21 lipca 1998 r., sygn. akt II SA 506/98, LEX nr 41383  
Wyrok NSA z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt II OSK 847/13  
Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1848/10, Lex nr 787129  
Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., sygn. akt III SA 1651/96, LEX nr 44815  
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r. I OSK 1969/16 ([orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl))  
Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt I FSK 93/14  
Wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r. sygn. akt II OSK2594/12  
Wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2594/12, Lex nr 1488194  
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2014 r. II OSK 2628/11  
Wyrok NSA z dnia 26 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2599/12  
Wyrok NSA z dnia 26 marca 2014r. sygn. akt II OSK 2599/12  
Wyrok NSA z dnia 26.06.2012 r., sygn. II OSK 944/12, LEX nr 1252240  
Wyrok NSA z dnia 27 lutego 1998 r., sygn. akt III SA 395/97, LEX nr 44819

Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2014 r. sygn. akt II OSK 2029/12, Lex nr 1450852  
Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1785/11, Lex nr 1298487  
Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2002 r., I SA/Ka 631/02, ONSA 2003/4/133  
Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 2210/12, LEX nr 1429055  
Wyrok NSA z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt I FSK 1761/15, CBOSA  
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2136/12, Lex nr 1497909  
Wyrok NSA z dnia 6 maja 2014 r. sygn. akt II OSK 2904/12, Lex nr 1481942  
Wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 217/12, Lex nr 1251915  
Wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 217/12, Lex nr 1251915  
Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2027/15, LEX nr 2289752  
Wyrok NSA z dnia 9 września 2013 r. sygn. akt II OSK 2396/11

### **Orzecznictwo WSA**

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2008 r., III SA/Wr 691/07,  
LEX nr 506860  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., IV SA/Wr 259/05,  
LEX nr 219887  
WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., II SA/Wr 131/14, LEX nr 1482108  
Wyrok WSA w Białymstoku z 11 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 523/14  
LEX nr 1598483  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2011 r., II SA/Bk 709/11,  
LEX nr 1104485  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2011 r., II SA/Bk 709/11,  
LEX nr 1104485  
Wyrok WSA w Gdańsku z 12 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 21/14,  
LEX nr 1470109  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 października 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 300-14,  
LEX nr 1534081  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2011 r., II SA/Gd 400/11,  
LEX nr 992924  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 689/11,  
LEX nr 1145747  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. akt SA/Gd 261/16,  
LEX nr 2077958  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 306/14,  
LEX nr 1647219  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 sierpnia 2016 r., III SA/Gl 628/16, CBOSA  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2010 r., IV SA/Gl 330/10,

---

LEX nr 758360

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2008 r., IV SA/Gl 66/08, LEX nr 511460

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2017 r., II SA/Gl 1189/16, Lex

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352

Wyrok WSA w Krakowie z 17 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1395/13, LEX nr 1498112

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 356/12, LEX nr 1326320

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1288/12, LEX nr 1310168

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1394/16, LEX nr 2275274

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2005 r., II SA/Kr 1385/04

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2016 r., II SA/Łd 894/15, LEX nr 2011646

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 940/16, LEX nr 2156512

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2008 r., IV SA/Po 146/08, LEX nr 566760

Wyrok WSA w Rzeszowie z 12 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Rz 1396/13, LEX nr 1447500

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 194/08, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 282/13, LEX nr 1609404

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1368/12, LEX nr 1241572

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2010 r., VII SA/Wa 1920/08, LEX nr 607034

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2010 r., VII SA/Wa 1920/08, LEX nr 607034

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2009 r., IV SA/Wa 1628/09, LEX nr 583438

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2198/15, LEX nr 2030771

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1132/16, LEX nr 2297279



Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/ Wa 1507/11,  
Lex nr 1155028

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 1507/11,  
Lex nr 1155028

### **Orzecznictwo SA**

Wyrok SA w Katowicach z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt III APa 55/12,  
LEX nr 1313277

Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2001 r., sygn. akt I ACa 1484/00,  
Przegląd Gospodarczy 2002, nr 7–8, s. 91

### **Orzecznictwo SKO**

Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt SKO 4133/30/16,  
LEX nr 2284078

Postanowienie SKO we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 1997 r., sygn.. akt SKO  
4221/58/97, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 1997 r., nr 3, poz. 74

---