

Rozważania o...

REDAKTOR

dr hab. prof. UŚ Grzegorz Dobrowolski

WSPÓŁREDAKTORZY

Klaudia Cholewa, Małgorzata Piekarska, Katarzyna Zawada

RECENZJA

dr hab. Monika A. Król

TYPOGRAFIA, ŁAMANIE, PROJEKT OKŁADKI

zespół

WYDAWCA

Grupa INFOMAX Katowice
40-246 Katowice, ul. Porcelanowa 11c
tel./faks: 32 730 32 32
www.dobrewydawnictwo.pl
e-mail: wydawnictwo@grupainfomax.com

ISBN 978-83-66086-02-9



Rozważania o...

Katowice 2018

Spis treści

GRZEGORZ DOBROWOLSKI Tytułem wstępu	9
MAGDALENA BAR Merytoryczne aspekty ocen oddziaływania na środowisko a prawo do rzetelnej procedury odwoławczej	11
MARIUSZ BARAN, BARBARA IWAŃSKA Prawne uwarunkowania sporządzania zindywidualizowanych przedmiotowo specjalistycznych opracowań o charakterze ekologicznym w prawie ochrony środowiska (na przykładzie analizy porealizacyjnej i przeglądu ekologicznego)	23
ANNA BARCZAK Kontrola samorządu terytorialnego sprawowana przez Inspekcję Ochrony Środowiska – uwagi na tle u.c.p.g.	57
TOMASZ BOJAR-FIJAŁKOWSKI Refleksje na temat udziału Państwowej Inspekcji Sanitarnej w procedurze ocen oddziaływania na środowisko	67
ZBIGNIEW BUKOWSKI Niektóre problemy prawne sieci ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami oraz sieci napraw	75
JANINA CIECHANOWICZ-MCLEAN Koncepcja globalnego prawa środowiska	86
EWA KATARZYNA CZECH, DAWID ZDRÓJKOWSKI Akt wewnętrzny, akt zewnętrzny, dokument wewnętrzny i tajemnica przedsiębiorcy w udzielaniu informacji publicznej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – zarys problematyki	99

DARIA DANECKA	
Pojęcie deliktu administracyjnego w Polsce, Czechach i Słowacji	110
GRZEGORZ DOBROWOLSKI	
Modele ocen oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko	131
MAREK GÓRSKI	
Odpowiedzialność za wykroczenie przewidziane w art. 171 ustawy o odpadach z grudnia 2012 r.	142
ADAM HABUDA	
Prawna ochrona Puszczy Białowieskiej z perspektywy międzynarodowej, unijnej i polskiej	151
ANNA HAŁADYJ	
O mediacji w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska raz jeszcze	169
JAN JERZMAŃSKI	
Zasady odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami	182
ANETA KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA	
Reglamentacja korzystania z kopalin jako zadanie administracji publicznej	199
TERESA KUROWSKA	
Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000	211
ANDRZEJ MATAN	
Legitymacja skargowa z art. 101 u.s.g. (kilka uwag)	226
RYSZARD MIKOSZ	
Własność górnicza – ewolucja stanu prawnego	237
WOJCIECH NAWORYTA	
Kilka krytycznych refleksji na temat raportów oddziaływania na środowisko	251

FILIP NAWROT	
Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r.	263
EWA OLEJARCZYK	
Opłata za wstęp na teren rezerwatu przyrody	274
GABRIEL RADECKI	
Sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego na koszt przedsiębiorcy	286
WOJCIECH RADECKI	
Ujęcia legislacyjne ocen oddziaływania na środowisko w Polsce, Czechach i Słowacji	303
BARTOSZ RAKOCZY	
Ciężar dowodu w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	317
JERZY ROTKO	
Kierunki zmian w prawie wodnym w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne	329
JERZY STELMASIAK	
Obszar specjalny o charakterze przyrodniczym jako przykład konfliktu interesu indywidualnego z interesem publicznym	344
Bibliografia	355

Tytułem wstępu

Zgodnie z obietnicą udzieloną kiedyś przez redaktora niniejszego tomu, nie jest to księga jubileuszowa, ku czci, czy też inna napisana w celu przypomnienia szczególnych zasług i osiągnięć Adresata. Zastrzeżenie to, sformułowane już na początku wydaje się niezbędne. Nie kwestionując bowiem zasadności przygotowywania różnego rodzaju ksiąg, pojawia się pytanie jak okazać wyrazy sympatii i szacunku osobie, która szczyli się tym, iż przed nikim klapy do orderu nie wypinała?

Adresat tego dzieła jest przede wszystkim osobą skromną, czasami aż do przesady. A nie można zapomnieć o tym, że to doskonały prawnik i naukowiec. Nie tylko z wysokości katedry potrafi mistrzowsko przedstawić zawiloci naszego prawa, w tym Jego ulubionego – geologicznego i górniczego. Dostrzega wątpliwości interpretacyjne w miejscach, obok których inni przechodzą obojętnie. Formuluje tezy czasem zdawać by się mogło naukowo niemożliwe do obrony, które później znajdują uznanie, nie tylko w doktrynie, ale również w orzecznictwie sądowym.

Jest bardzo wymagający. Nie tylko względem innych, ale przede wszystkim względem siebie. Pracowity, czasem do przesady. Gdyby praca niniejsza była „ku czci”, znaczącą jej część stanowiłby pisany drobną czcionką wykaz publikacji, obejmujący monografie, podręczniki, komentarze oraz ogromną ilość pomniejszych opracowań naukowych. Zawsze chętny do realizacji nowych, czasem szalonych pomysłów naukowych, które najczęściej kończą się sukcesem.

Te i inne (o których tu nie wspomnę) powody doprowadziły do powstania tej książki „niepamiątkowej”. Koledzy, przyjaciele, współpracownicy i uczniowie ufają, że przygotowali prezent najlepszy z możliwych. Opracowali teksty naukowe i ofiarują je właśnie w tej księdze.

Tematyka poszczególnych rozdziałów tomu jest zróżnicowana, zarówno co do treści, jak i formy. Czytelnik znajdzie tu zarówno opracowania o charakterze przeglądowym, zupełnie nowe spojrzenie na poszczególne uregulowania a nawet głosę. Łączą je dwie cechy. Pierwsza to tematyka szeroko rozumianego prawa środowiska. Czyli to, co „tygrysy lubią najbardziej”. Druga to cel w jakim powstały. Nie z obowiązku, ale sympatii i szacunku.

Mam nadzieję, że lektura tej książki okaże się przyjemną i pożyteczną dla wszystkich, którzy po nią sięgną. I rzecz najważniejsza w tym wszystkim – nic się nie kończy, ale właśnie zaczyna. Plutarch napisał wszak w „Żywotach równoległych”: „*navigare necesse est, vivere non est necesse*”.

Grzegorz Dobrowolski

Merytoryczne aspekty ocen oddziaływania na środowisko a prawo do rzetelnej procedury odwoławczej

Substantive aspects of the EIA vs. access to justice

STRESZCZENIE

Artykuł ma na celu rozważenie w jaki sposób polskie sądy administracyjne i organy odwoławcze rozpatrują zarzuty merytoryczne (techniczne, przyrodnicze itd.) stawiane w odwołaniach i skargach sądowych w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Zagadnienie to zostanie przedstawione na przykładzie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i raportów o oddziaływaniu na środowisko. Sytuacja w Polsce zostanie rozważona w świetle wymagań stawianych przez Konwencję z Aarhus i dyrektywę EIA.

SŁOWA KLUCZOWE

prawo do sądu w sprawach ochrony środowiska, wiedza techniczna w postępowaniach sądowych dotyczących ochrony środowiska, ocena oddziaływania na środowisko, raport o oddziaływaniu na środowisko, konwencja z Aarhus, dyrektywa EIA

SUMMARY

The article presents the approach of the Polish administrative courts and the appeal authorities to the substantive charges presented by claimants in environmental cases. The article is based on examination of the jurisprudence of administrative courts and appeal authorities regarding EIA reports. The situation in Poland is discussed in the light of the requirements of the Aarhus Convention and the EIA Directive.

KEYWORDS

access to justice in environmental matters, scientific knowledge in environmental litigation, EIA, EIA report, Aarhus Convention, EIA Directive

1. Wprowadzenie

Przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych z zakresu ochrony środowiska niezwykle istotną rolę odgrywają kwestie, które umownie można nazwać „technicznymi”. Wydane decyzje zawierają szereg warunków czy obowiązków sformułowanych na podstawie specjalistycznych i często skomplikowanych danych dostarczonych przez wnioskodawcę, które muszą być przeanalizowane i ocenione przez organ administracji.

Prawidłowość tej oceny, jak też samo sformułowanie sentencji decyzji (w zakresie np. warunków korzystania ze środowiska, wymagań technicznych realizacji nowej inwestycji itd.) powinny podlegać weryfikacji w ramach procedur odwoławczych w przypadku, gdy decyzja zostanie zakwestionowana przez złożenie odwołania i następnie skargi do sądu.

Celem niniejszego artykułu jest rozważenie w jaki sposób sądy administracyjne, a wcześniej organy odwoławcze podchodzą do rozpatrywania takich właśnie zarzutów merytorycznych.

Zagadnienie to zostanie przedstawione na przykładzie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przygotowywanych w ramach postępowań dotyczących tych decyzji. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach należą bowiem do często wydawanych i są w praktyce jednymi z częściej zaskarżanych – co wynika głównie z tego, że są to jedne z nielicznych decyzji z zakresu ochrony środowiska, w których krąg stron jest określony na tyle szeroko (a przynajmniej tak było do dnia 1 stycznia 2018 r.¹), że istnieją inne niż wnioskodawca podmioty uprawnione do ich zaskarżania².

Omawiana w niniejszym artykule kwestia zostanie rozważona w kontekście wymagań prawa międzynarodowego (Konwencji z Aarhus³) oraz prawa unijnego

¹ Czyli do wejścia w życie art. 74 ust. 3a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2017, poz. 1405 ze zm., dalej: u.o.o.ś., wprowadzonego przez art. 509 Prawa wodnego z dnia 20 lipca 2017 r.; art. 74 ust. 3a u.o.o.ś. precyzując komu przysługuje status strony w postępowaniu w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ogranicza ten krąg stron w stosunku do ustalanego zgodnie z poprzednio obowiązującymi w tym zakresie ogólnymi zasadami kodeksu postępowania administracyjnego. Szersze omówienie tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

² Zagadnienie ograniczenia kręgu stron w postępowaniach dotyczących decyzji takich jak pozwolenie zintegrowane, pozwolenie wodnoprawne i inne, a także rozważenie kwestii (nie)zgodności takich regulacji z prawem unijnym i międzynarodowym wykracza poza zakres niniejszego artykułu.

³ Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2003, Nr 78, poz. 706), dalej: Konwencja z Aarhus.

(głównie dyrektywy EIA⁴), które nakazują, aby w określonych sprawach, takich jak decyzja wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, uprawnione osoby miały prawo kwestionowania w ramach procedury odwoławczej legalność wydanej decyzji „z przyczyn merytorycznych lub formalnych”. Wskazane w tych przepisach „przyczyny merytoryczne” to m.in. właśnie jakość dokumentacji technicznej będącej podstawą podjętego rozstrzygnięcia – takiej jak raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. A skoro wymagane jest umożliwienie określonym podmiotom składania zarzutów merytorycznych, to trzeba konsekwentnie przyjąć, że – aby uprawnienie to nie było martwe i bezprzedmiotowe – konieczne jest też zapewnienie rozpatrzenia tychże zarzutów przez osoby zdolne do ich oceny, a więc dysponujące odpowiednią wiedzą specjalistyczną.

2. Raport w orzecznictwie sądów administracyjnych i organów odwoławczych

2.1. Ocena jakości raportu przez sądy administracyjne

Bez wątpienia raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko uznawany jest w orzecznictwie sądów administracyjnych za kluczowy dokument (dowód) w postępowaniu w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁵, w związku z czym powinien on być kompleksowy i rzetelny⁶.

Sądy wskazują też, że organy orzekające w sprawie są zobowiązane do szczególnie wnikliwego badania jakości i poprawności raportu, tak aby zidentyfikować potencjalne zagrożenia dla środowiska⁷. Zdaniem sądu, „*nawet, gdy nikt nie kwestionuje prawidłowości sporządzenia raportu oraz danych w nim zawartych, organ musi samodzielnie ocenić raport. Jest to ważne, gdyż ze względu na cel prowadzenia postępowania w zakresie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, kończącego się wydaniem decyzji, etap ten jest najbardziej właściwy do oceny konkretnych wymagań ochrony środowiska*”⁸.

Mimo tego, że sądy podkreślają wagę i istotność raportu w procedurze oceny oddziaływania na środowisko, to same – co do zasady – nie podejmują się oceny jego jakości, również wówczas, gdy to na zarzutach wobec raportu oparta jest wniesiona skarga.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 26 z 28.01.2012 ze zm.

⁵ Zob. np. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 602/14.

⁶ Zob. wyroki NSA z dnia 28 stycznia 2014 r., II OSK 2029/12 i z dnia 25 marca 2014 r., II OSK 2594/12.

⁷ Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 07 grudnia 2016 r., II SA/Ke 842/16.

⁸ Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r., II OSK 1488/15.

W orzecznictwie znaleźć można cały szereg wyroków, w których sądy administracyjne wyraźnie stwierdzają, że: „**sąd nie może samodzielnie dokonywać oceny merytorycznej treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, gdyż wymaga to wiadomości specjalnych. Stąd ocena raportu dotyczy w szczególności kwestii czy jest on kompletny i spójny, tj. czy spełnia ustawowe wymagania co do jego zawartości w rozumieniu dyspozycji art. 66 ustawy z dnia 3 października 2008 r., a więc nie może to być ocena merytoryczna**”⁹.

Nie oznacza to jednak, że sądy całkowicie odżegnują się od weryfikowania raportów, jednak weryfikacja ta ograniczona jest – jak wskazano w cytowanym wyżej wyroku – do sprawdzenia czy raport zawiera wszystkie elementy wymagane przez art. 66 u.o.o.ś. W szczególności w orzecznictwie znaleźć można wyroki uchylające decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacjach, gdy ów brak raportu polegał na zaniechaniu opisu wariantów realizacji przedsięwzięcia, czyli aspektu wymaganego wyraźnie przez art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. W wyroku z dnia 17 października 2017 r. NSA orzekł, że: „**Warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z najważniejszych instrumentów oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Dlatego też inwestor jest obowiązany przedłożyć taki raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w którym zostanie rzetelnie przedstawiona analiza wszystkich wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy (...)**”¹⁰. Podobne rozstrzygnięcie znaleźć można także w innych wyrokach¹¹.

Jeżeli jednak poszczególne wymagane ustawą elementy w raporcie się znajdują, są wypełnione treścią (a nie szczególnie zdawkowe), to sądy nie analizują ich poprawności i rzetelności.

Oznacza to, że sądy co do zasady nie widzą pryncypialnych przeszkód w dokonywaniu oceny raportu w ogóle (skoro weryfikują go pod kątem kompletności), a wstrzymują się jedynie przed takim kwestionowaniem jego treści, które wymaga wiedzy i wiadomości leżących poza zasięgiem sądu administracyjnego.

Postępowanie takie – któremu trudno się dziwić – wynika z prostego faktu, że sami sędziowie nie mają odpowiedniej wiedzy z zakresu specjalistycznej przecież dziedziny ochrony środowiska, a przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewidują żadnej formy „wsparcia” sądów

⁹ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2016 r., II OSK 1063/15, podkr. aut.; taki sam pogląd wyrażono też w wyrokach NSA: z dnia 28 lipca 2016 r., II OSK 2661/14; z dnia 01 marca 2013 r., II OSK 2105/11; z dnia 03 kwietnia 2012 r., II OSK 85/12; z dnia 28 lipca 2016 r., II OSK 2661/14; z dnia 29 września 2016 r., II OSK 662/15 oraz w wyrokach sądów wojewódzkich: wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2017 r., II SA/Kr 216/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2017 r., IV SA/Ld 60/17; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2015 r., II SA/Po 459/15.

¹⁰ II OSK 257/16.

¹¹ Zob. wyrok NSA z dnia 09 lutego 2016 r., II OSK 1398/14; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 marca 2014 r., II SA/Rz 792/13; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 grudnia 2016 r., II SA/Po 635/16.

w zakresie dostępu do wiedzy technicznej jaka pozwoliłaby na merytoryczną ocenę raportów o oddziaływania na środowisko czy innych specjalistycznych aspektów pojawiających się w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska. W szczególności sądy administracyjne – w odróżnieniu od sądów powszechnych – nie mają możliwości powoływania biegłych. Zgodnie z art. 133 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹², sąd wydaje wyrok na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, co oznacza – jak podkreśla się w literaturze – że sądy nie mają możliwości przeprowadzania dowodów we własnym zakresie¹³.

Jedyny wyjątek od tej zasady – ale dotyczący tylko dowodów z dokumentów i odnoszący się tylko do sądów pierwszej instancji – wprowadzony jest przez art. 106 § 3 p.p.s.a, zgodnie z którym: „Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”¹⁴. W wyroku Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 25 września 2000 r. orzeczono, że dokumenty przedstawione jako dowody przed sądem administracyjnym nie mogą jednak mieć charakteru opinii biegłego¹⁵ (nie mogłyby więc np. zawierać eksperckiej, zamówionej przez stronę, oceny poprawności raportu o oddziaływaniu na środowisko). Wyrok ten spotkał się z krytyką w literaturze – A. Skoczylas wskazywał, że przedstawienie dokumentu o charakterze opinii biegłego może być konieczne dla dokonania przez sąd weryfikacji postępowania organu administracji¹⁶. Mimo tego pogląd przedstawiony w powołanym wyżej wyroku siedmiu sędziów jest prezentowany także w późniejszych orzeczeniach¹⁷.

W niektórych innych krajach europejskich sytuacja w zakresie dostępu sądów do wiedzy eksperckiej wygląda odmiennie od przedstawionej wyżej. Mianowicie, sądy administracyjne mają możliwość zasięgnięcia opinii i uzyskania wsparcia w zakresie technicznych aspektów w sprawach ochrony środowiska. Przykładowo, w Niemczech i we Włoszech sądy administracyjne mogą zasięgać opinii biegłych,

¹² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2017, poz. 1369 ze zm., dalej: p.p.s.a.

¹³ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa 2009, s. 370; T. Woś, W. H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś: *Postępowanie sądowo-administracyjne*. Warszawa 2015, s. 242-243; T. Woś, H. Krupiak-Molochyż, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa 2005, s. 425-426.

¹⁴ Zob.: T. Woś, W. H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś: *Postępowanie...*, s. 304.

¹⁵ Sygn. FSA 1/00.

¹⁶ A. Skoczylas: *Glosa do wyroku NSA z 25 września 2000 r. „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 2, poz. 19.*

¹⁷ Zob. np. wyrok NSA z 16 grudnia 2016 r., II OSK 760/16; wyrok NSA z 08 listopada 2017 r., II OSK 567/17 czy wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 maja 2017 r., I SA/OI 417/16.

w Holandii funkcjonuje specjalna, finansowana przez rząd fundacja doradzająca sądom administracyjnym (Stichting Advisering Bestuursrechtspraak – StAB), a w krajach skandynawskich (Szwecji, Finlandii) w skład sądów administracyjnych wchodzi specjalni „sędziowie techniczni”, czyli osoby o odpowiednim wykształceniu i doświadczeniu orzekające wraz z sędziami – prawnikami¹⁸.

W Polsce, mimo utrwalonej przedstawionej wyżej linii orzeczniczej, zgodnie z którą sądy administracyjne nie mogą dokonywać merytorycznej oceny raportu o oddziaływaniu na środowisko, zdarzają się niekiedy wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, w których podejmowana jest próba takiej weryfikacji. Wyroki te są jednak potem zwykle uchylane przez NSA, właśnie ze względu na brak kompetencji sądu do oceny raportu.

Na przykład w wyroku z dnia 17 listopada 2014 r. WSA w Warszawie zakwestionował poprawność raportu w zakresie oddziaływania akustycznego i uchylił decyzję środowiskową¹⁹; NSA następnie uchylił jednak ten wyrok stwierdzając, że sąd administracyjny „nie może jednak w żadnym przypadku poddać merytorycznej ocenie ustaleń faktycznych raportu (...), jeśli ocena ta wymaga wiadomości specjalnych”²⁰.

Podobnie też w wyroku z dnia 21 stycznia 2012 r. WSA w Warszawie uchylił decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla elektrowni próbując wykazać, że nierzetelny zawarty w raporcie opis wymaganych elementów jest równoznaczny z naruszeniem poszczególnych przepisów określających obowiązkowy zakres raportu. Z wyroku tego można wnioskować, że – zdaniem sądu – skoro u.o.o.s. wymaga, aby w raporcie dotyczącym przedsięwzięcia wymagającego pozwolenia zintegrowanego znalazło się porównanie planowanej do zastosowania techniki z najlepszą dostępną techniką (BAT), to braki merytoryczne w tym zakresie powinny być traktowane jak brak danego elementu raportu. WSA uznał, że w raporcie nierzetelnie opisano m.in. kwestie emisji rtęci, gospodarki odpadami i przystosowania przyszłej elektrowni do wychwytu CO₂²¹, w związku z czym ocena zgodności proponowanej techniki z BAT nie jest możliwa²². Naczelny Sąd Administracyjny uchylił jednak ten wyrok WSA podkreślając ponownie, że sądy

¹⁸ Na temat rozwiązań stosowanych w tym zakresie innych krajach – zob. specjalne wydanie „Transnational Environmental Law” 2018, vol. 7, issue 2 (w przygotowaniu). Artykuły umieszczone w tym numerze czasopisma powstały po zorganizowanej przez Center for European Research in Maastricht konferencji „Scientific Knowledge in Environmental Litigation: National Solutions, EU Requirements and Current Challenges”, która odbyła się w Maastricht w kwietniu 2017 r.

¹⁹ IV SA/Wa 1342/14.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., II OSK 552/15.

²¹ Tzw. „CCS readiness” wymagane przez art. 9a dyrektywy 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania.

²² IV SA/Wa 1757/11.

administracyjne nie mogą dokonywać własnej oceny merytorycznej raportu o oddziaływaniu na środowisko, a także wskazując, że raport w rozpatrywanej sprawie nie był niekompletny ponieważ zawierał rozdział odnoszący się do porównania stosowanej techniki z BAT²³.

2.2. Ocena jakości raportu przez organy odwoławcze

Skoro – jak opisano wyżej – sądy administracyjne nie dokonują merytorycznej oceny raportów o oddziaływaniu na środowisko, to należy jeszcze sprawdzić jak z takim zadaniem radzą sobie organy odwoławcze – co jest istotne zwłaszcza w przypadku, gdy wniesione do nich odwołanie od decyzji środowiskowej zawiera właśnie zarzuty odnoszące się do jakości raportu.

Można stwierdzić, że to w dużym stopniu zależy od tego, który organ jest w danym przypadku właściwy do rozpatrzenia odwołania.

Zgodnie z art. 75 u.o.o.ś., głównymi organami wydającymi decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach są: organ gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) albo regionalny dyrektor ochrony środowiska (właściwość pozostałych wymienionych w art. 75 organów – starosty, dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – jest ograniczona i w praktyce ma mniejsze znaczenie, więc decyzje te nie będą dalej omawiane). W konsekwencji więc właściwymi organami odwoławczymi będą odpowiednio: samorządowe kolegium odwoławcze (SKO) albo Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ).

W odniesieniu do tego drugiego organu można stwierdzić, że jako organ merytoryczny, specjalizujący się w ochronie środowiska, jest w stanie zweryfikować rzetelność raportu, a co za tym idzie – rozpoznać zawarte w odwołaniu zarzuty dotyczące tego aspektu postępowania.

W przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych sprawa jest już nieco bardziej skomplikowana. Kolegia, jako organy o właściwości ogólnej, nie mają, co do zasady, w swoim składzie ekspertów posiadających wykształcenie i wiedzę z zakresu ochrony środowiska. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ust 1 pkt 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych²⁴, etatowym członkiem kolegium może być osoba z wykształceniem prawniczym lub administracyjnym. Odnośnie członków pozaetatowych takiego wymagania nie ma – zgodnie z art. 7 ust. 1a powołanej wyżej ustawy wymagane jest jakiegokolwiek wyższe wykształcenie. Teoretycznie więc mogłoby to być też wykształcenie z zakresu ochrony środowiska,

²³ Wyrok NSA z dnia 02 października 2012 r., II OSK 1246/12.

²⁴ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz.U. 2015, poz. 1659 ze zm.

w praktyce jednak przeważnie także pozaetatowi członkowie kolegiów mają wykształcenie z zakresu prawa lub administracji²⁵.

Oznacza to, że w składzie SKO, podobnie jak w sądach administracyjnych, praktycznie nie ma ekspertów posiadających wiadomości specjalne z zakresu ochrony środowiska i w związku z tym zdolnych do rzeczywistej, a nie tylko formalnej i pobieżnej, oceny jakości raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Zgodnie z art. 136 k.p.a., organy odwoławcze, w tym kolegia, mogą przeprowadzać potrzebne dowody we własnym zakresie, w tym powoływać biegłych. Praktyka wskazuje jednak, że – przynajmniej w sprawach z zakresu ochrony środowiska – możliwość ta jest rzadko wykorzystywana.

Organ odwoławczy ma też możliwość – zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. – uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. W tym wypadku ponowna weryfikacja raportu ciążyłaby na organie pierwszej instancji, który – przynajmniej teoretycznie – powinien dysponować odpowiednimi specjalistami. Jak jednak podkreśla się w literaturze i orzecznictwie, zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. powinno mieć charakter wyjątkowy²⁶.

2.3. Warunki poważania raportu przez strony i innych uczestników postępowania

Obok opisanego wyżej braku możliwości dokonania merytorycznej weryfikacji raportu przez sąd administracyjny, jak też niedopuszczalności przedstawiania przed sądem nowych dokumentów o charakterze opinii biegłego, należy też wskazać na formułowane przez sądy administracyjne wymagania dotyczące sposobu kwestionowania poprawności tego dokumentu przez strony czy innych uczestników postępowania.

Mianowicie, w szeregu wyroków sądy administracyjne stwierdziły, że: *„Raportowi o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przysługuje szczególna wartość dowodowa, która wynika z kompleksowego charakteru analizy planowanego do realizacji przedsięwzięcia. Podważenie jego ustaleń mogłoby nastąpić*

²⁵ Przykładowo, zgodnie z informacjami podanymi na stronie BIP SKO we Wrocławiu (www.sko-wroc.org/index.php?act=show&f=f25.html), Kolegium to liczy 47 członków, w tym 27 pozaetatowych; na stronie BIP nie podano wprawdzie bliższych informacji o wykształceniu poszczególnych członków pozaetatowych, ale poszukiwania w ogólnie dostępnych źródłach internetowych wykazały, że przynajmniej te osoby, o których udało się znaleźć jakiegokolwiek informacje także miały wykształcenie prawnicze lub administracyjne.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2017 r., VII SA/Wa 1333/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 maja 2017 r., III SA/Łd 293/17; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 maja 2017 r., II SA/Sz 427/17, a także: A. Wróbel: *Komentarz aktualizowany do art.138 Kodeksu postępowania administracyjnego*. LEX/el., Wolters Kluwer 2016.

*jedynie, co do zasady, poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań przyrodniczych (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autorzy raportu, której wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora*²⁷.

W wyrokach tych chodziło o zarzuty wobec raportu podnoszone nie tyle dopiero na etapie postępowania sądowego (jako że sądy i tak nie podjęłyby się oceny merytorycznej jakości raportu, a przedstawienie nawet kompletnego kontrraportu na tym etapie zostałoby uznane za niedopuszczalne przedstawienie dokumentu o „charakterze opinii biegłego”), co na etapie postępowania administracyjnego – pierwszej lub drugiej instancji.

O ile rzeczywiście można zgodzić się, że zarzuty wobec raportu powinny być skonkretyzowane, a nie stanowić jedynie ogólnego wskazania, że raport nie jest prawidłowy, to żądanie dokumentu równie kompletnego jak sam raport należałoby już uznać za wymaganie idące zbyt daleko. Sporządzenie takiego dokumentu jest nie tylko czasochłonne, ale i kosztowne (często wymaga np. użycia specjalistycznych i kosztownych programów komputerowych). Tymczasem dla konkretnego wykazania nieprawidłowości w raporcie wystarczy często wskazanie jego określonych braków, bez przedstawiania własnych szczegółowych analiz i obliczeń. Na przykład za wystarczające można by uznać wykazanie, że w raporcie nie zbadano oddziaływania na określoną grupę zwierząt (np. płazy) i nie ma konieczności, aby osoba go przedstawiająca przeprowadzała własną inwentaryzację tych zwierząt na danym terenie. Podobnie też zarzut nieuwzględnienia np. określonych typów terenów (np. rolnych) przy rozważaniu wpływu na wody podziemne wydaje się wystarczająco konkretny i nie jest konieczne, aby podmiot uczestniczący w postępowaniu przedstawiał własne modelowanie oddziaływania na wody.

Wymaganie przedstawienia kontrraportu było przedmiotem krytyki w literaturze jako prowadzące do odejścia od zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym na rzecz zasady kontrydiktoryjności, zgodnie z którą organ nie byłby zobowiązany do wyważania interesu prywatnego wnioskodawcy z interesem publicznym przejawiającym się w ochronie środowiska, a byłby jedynie arbitrem rozstrzygającym sprzeczne interesy stron. Podniesiono także,

²⁷ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2014 r., II OSK 2564/12; podobne stanowisko wyrażono w innych wyrokach – zob. np. wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r., II OSK 2661/14; Wyrok NSA z dnia 18.03.2009 r., II OSK 383/08; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., IV SA/Ol 732/17; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 maja 2017 r., IV SA/Po 199/17; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 kwietnia 2016 r., IV SA/Sz 1496/15; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 lutego 2015 r., IV SA/Sz 750/14.

że oczekiwanie przedstawienia przez strony kompleksowego kontrraportu budzi także wątpliwości pod względem zgodności z art. 11 dyrektywy EIA (choć nie wyjaśniono dokładnie na czym dokładnie niezgodność ta polega)²⁸.

Z zarzutami tymi należy się zgodzić. Kwestia zgodności prezentowanych wyżej wymagań co do kontrraportu z przepisami prawa międzynarodowego i unijnego będzie jeszcze omówiona w części trzeciej artykułu.

3. Wymagania Konwencji z Aarhus i dyrektywy EIA a polskie regulacje prawne i praktyka

Zgodnie z art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, każda ze stron konwencji ma zapewnić, że uprawnione osoby (członkowie zainteresowanej społeczności spełniający określone wymagania) będą mieli „*dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 (...)*” (podkr. aut.; sprawy, o których mowa w art. 6 konwencji to postępowania wymagające udziału społeczeństwa, w tym te, w ramach których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko, a zatem – w warunkach polskich – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach).

Analogiczny przepis zawiera art. 11 ust. 1 dyrektywy EIA.

Prawo polskie nie przewiduje żadnych ograniczeń co do rodzajów podnoszonych zarzutów (dopuszczalne są zarówno proceduralne, jak i merytoryczne, takie jak te dotyczące jakości raportu będącego podstawą wydania decyzji). Niemniej jednak, korzystanie z uprawnienia do przedstawiania zarzutów merytorycznych tylko wówczas będzie miało sens, a samo uprawnienie nie będzie iluzoryczne, gdy zarzuty te będą mogły być efektywnie rozpatrzone. A to z kolei wymaga posiadania „wiadomości specjalnych”, czyli dostępu do wiedzy technicznej.

Jak przedstawiono wyżej, w Polsce sądy administracyjne nie mają możliwości zasięgnięcia jakiegokolwiek pomocy (takiej jak opinie biegłych) w ocenie zawartych w skargach zarzutów merytorycznych. Co oczywiste, specjalistycznej wiedzy z zakresu ochrony środowiska nie posiadają także sami sędziowie. Biorąc pod uwagę profil wykształcenia członków samorządowych kolegiów odwoławczych, należy przyjąć, że oni także takiej specjalnej wiedzy nie posiadają. Ponadto w praktyce SKO rzadko korzystają z możliwości zasięgnięcia opinii bie-

²⁸ P. Otawski, W: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski. Warszawa 2017, s. 355-356.

głego w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Powoduje to, że o ile organem odwoławczym nie jest organ specjalizujący się w ochronie środowiska (taki jak GDOŚ), to również na etapie postępowania odwoławczego zarzuty merytoryczne nie mają większych szans na rzeczywiste rozpatrzenie.

Sytuacja taka może zostać uznana za niezgodną z powołanymi wyżej przepisami Konwencji z Aarhus i dyrektywy EIA.

Ponadto, wymaganie dostarczenia przez odwołujących się i skarżących kontraportu spełniającego wymogi stawiane przez ustawę raportowi o oddziaływaniu na środowisko w efekcie ogranicza prawo dostępu do procedury odwoławczej, ponieważ wykonanie (zamówienie) takiej pełnej dokumentacji jest kosztowne – w szczególności, gdy dotyczyć ma większych i bardziej złożonych przedsięwzięć – i z pewnością może przekraczać możliwości finansowe narażonych na oddziaływanie przedsięwzięcia osób fizycznych lub małych organizacji pozarządowych.

Dodatkowo należy wskazać, że art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus, a także art. 11 ust. 4 dyrektywy EIA wymagają, aby postępowanie odwoławcze było „niezbyt drogie” (według przepisu dyrektywy), „niedyskryminacyjne ze względu na koszty” (jak stanowi Konwencja)²⁹. Wprawdzie wymaganie to zwykle łączone jest kwestią kosztów sądowych i kosztów, których zwrot sąd zasądzi³⁰, ale można także argumentować, że przeniesienie na skarżących ciężaru dowodu i wymaganie od nich dostarczenia kosztownych dokumentów również stanowi nadmierne obciążenie finansowe mogące utrudniać dostęp do procedury odwoławczej i sądowej.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie C-72/12 (Altrip) stwierdził, że „(...) *przeniesienie ciężaru dowodu na wnoszącego środek prawny w celu zastosowania kryterium przyczynowości może zaś nadmiernie utrudniać wykonywanie praw przyznanych mu dyrektywą 85/337, uwzględniając w szczególności złożoność rozpatrywanych postępowań lub techniczny charakter ocen skutków wywieranych na środowisko naturalne*” (pkt 52 wyroku). Tym samym TSUE wskazała, że przeniesienie ciężaru dowodu na skarżących nie powinno mieć miejsca. Choć w sprawie Altrip stwierdzenie to odnosiło się do zarzutu proceduralnego, niemniej jednak należy je uznać za aktualne także w odniesieniu do zarzutów merytorycznych.

W tym samym wyroku TSUE stwierdził, że prawo do zaskarżenia decyzji wymagającej oceny oddziaływania na środowisko nie ogranicza się tylko do przypadków, gdy ocena nie była przeprowadzona w ogóle, ale obejmuje także przypadku, gdy ocena ta miała miejsce lecz była wadliwa (pkt 36-38 wyroku).

²⁹ W wersji angielskiej oba akty prawne posługują się takim samym sformułowaniem: „not prohibitively expensive”.

³⁰ Zob. np. orzeczenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawach: ACCC/C/2008/27 (UK) i ACCC/C/2008/23 (UK).

Sąd podkreślił także, że zgodnie z dyrektywą EIA kontroli podlegają zarówno aspekty proceduralne, jak i merytoryczne oceny (pkt 36). Twierdzenia te były następnie powołane przez TSUE w wyroku w sprawie C-137/14 (Komisja przeciwko Niemcom).

Obowiązek pełnego i rzeczywistego rozpatrzenia zgłaszanych w skardze zarzutów może być też wyprowadzony z ogólnej zasady efektywnej ochrony sądowej, wyrażonej w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE.

4. Podsumowanie

Przedstawione wyżej problemy w zakresie rozpatrywania przez sądy i niektóre organy odwoławcze merytorycznych zarzutów odnoszących się do procedury oceny oddziaływania na środowisko (głównie do raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko) mogą zostać uznane za naruszenie wymagań określonych w Konwencji z Aarhus i dyrektywie EIA.

Prawne uwarunkowania sporządzania zindywidualizowanych przedmiotowo specjalistycznych opracowań o charakterze ekologicznym w prawie ochrony środowiska (na przykładzie analizy porealizacyjnej i przeglądu ekologicznego)

Legal conditions of preparing individualized in object aspect specialized ecological studies in environment law
(on the example of post-implementation analysis and ecological review)

STRESZCZENIE

Podstawową funkcją współczesnego prawa ochrony środowiska jest zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, jej uzupełnieniem naprawianie zaistniałych szkód w środowisku. Konkretyzacja skutecznych działań o charakterze zapobiegawczym lub naprawczym wymaga posiadania rzetelnych informacji dotyczących stanu środowiska lub możliwego (prognozowanego) albo rzeczywistego (istniejącego) negatywnego oddziaływania na środowisko określonej działalności i jego skutków. Ich uzyskaniu służą m.in. przewidziane w przepisach prawa ochrony środowiska specjalistyczne opracowania ekologiczne, takie jak raport o oddziaływaniu na środowisko, analiza porealizacyjna, raport o oddziaływaniu na obszar Natura 2000, ocena zagrożenia dla zdrowia ludzi i dla środowiska, przegląd ekologiczny oraz przegląd środowiskowy. Ich wspólną cechą jest ich zindywidualizowanie przedmiotowe i podmiotowe, terminologiczne i formalne wyodrębniane, kompleksowy charakter zawartej w nich analizy, a także ich znaczenie dla obiektywizacji formułowanych ocen i rozstrzygnięć odnoszących się do możliwości lub warunków podjęcia albo kontynuowania określonej działalności oddziałującej na środowisko. Przedmiotem opracowania jest porównanie analizy porealizacyjnej dotyczącej przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, której obowiązek sporządzenia wynika z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z przeglądem ekologicznym, które utrwalone w formie dokumentu stanowią źródło wiedzy na temat faktycznego (rzeczywistego) zakresu

oddziaływania na środowisko określonej działalności. Celem analizy – prowadzonej w nawiązaniu do wyróżnionych kryteriów – jest nie tylko porównanie powyższych dwóch specjalistycznych opracowań, ale i opisanie ich charakteru i ich komplementarnej względem pozostałych wymienionych specjalistycznych opracowań ekologicznych, funkcji.

SŁOWA KLUCZOWE

raport o oddziaływaniu na środowisko, analiza porealizacyjna, raport o oddziaływaniu na obszar Natura 2000, ocena zagrożenia dla zdrowia ludzi i dla środowiska, przegląd ekologiczny, przegląd środowiskowy

SUMMARY

The basic function of modern environmental law is to prevent negative impact on the environment, it is supplemented by repairing the damage done in the environment (passive environmental protection). To effective preventive or remedial actions are required reliable information on the state of the environment – the possible (forecasted) or real (existing) negative impact on the environment and its consequences. To their obtaining are among others environmental studies foreseen in environmental law such as: environmental impact report, post-implementation analysis, report on the impact on the Natura 2000 area, assessment of risks to human health and the environment, ecological review and environmental review. Their common features are: individualization on subject and on object of analysis and differentiation from terminological and formal point of view and comprehensive character of the analysis contained therein, as well as their significance for the objectification of formulated assessments and decisions referring to the possibilities or conditions of taking or continuing a specific activity affecting on the environment. The subject of the analysis is post-implementation analysis regarding projects that may significantly affect the environment, whose obligation to prepare results from the decision on environmental conditions and ecological review, which are documented in the form of source of knowledge about an actual extent of environmental impact of given activity. The aim of the analysis – conducted in relation to the distinguished criteria – is to compare the above two specialized studies, describe their nature and their complementary to other specialist ecological studies function.

KEYWORDS

report on environmental impact, post-implementation analysis, report on impact on the Natura 2000 area, assessment of risk to human health and the environment, ecological review, environmental review

1. Wprowadzenie

Podstawową funkcją współczesnego prawa ochrony środowiska jest zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, zarówno w odniesieniu do planowanych działań, jak i tych będących w toku realizacji (aktywna ochrona środowiska). Jej uzupełnieniem naprawianie zaistniałych szkód w środowisku (pasywna ochrona środowiska). Są one wprost zawarte w przepisach prawa ochrony środowiska, w tym w treści pojęcia ochrona środowiska rozumianego, jako podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, obejmujących w szczególności racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹). Obowiązek zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko i naprawiania zaistniałych szkód w środowisku stanowi istotę i kształtuje treść definicji, skodyfikowanych w prawie ochrony środowiska, zasad prawnych: prewencji, zgodnie z którą „kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu” (jest art. 6 ust. 1 POŚ); przezorności, zgodnie z którą „kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze (art. 6 ust 2 POŚ); zanieczyszczający płaci, zgodnie z którą: „kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia (art. 7 ust. 1 POŚ) oraz „kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu” (art. 7 ust. 2 POŚ). Funkcje te są także, bezpośrednio lub pośrednio, zawarte w celach poszczególnych ustaw², a także instytucjach prawnych ochrony środowiska (np. instytucji ocen oddziaływania na środowisko, instytucji odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska czy instytucjach prawa emisyjnego) i stanowiących narzędzie ich realizacji zróżnicowanych instrumentach prawnych ochrony środowiska ukierunkowanych na unikanie, minimalizowanie lub eliminowanie możliwych lub istniejących obciążeń środowiskowych lub szkód w środowisku (np. pozwolenia emisyjne, administracyjne kary pieniężne czy sankcje administracyjne w postaci decyzji zobowiązujących lub wstrzymujących działalność lub eksploatację instalacji).

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2017, poz. 519, dalej jako „POŚ”.

² Zob. np. art., 2 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2018, poz. 142 ze zm.

Treść i zakres obowiązków w zakresie zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko oraz naprawiania zaistniałych szkód w środowisko wynikają z norm ochronnych prawa ochrony środowiska lub stanowiących ich konkretyzację indywidualnych aktów stosowania prawa, które kształtują pozycję prawną jednostki, w szczególności zaś podmiotów korzystających ze środowiska. Są one zależne od wielu czynników, w tym od stanu środowiska, zakresu korzystania ze środowiska i oddziaływania na niego czy przedmiotu oddziaływania. Stąd konkretyzacja skutecznych działań o charakterze zapobiegawczym lub naprawczym wymaga informacji dotyczących stanu środowiska lub możliwego (prognozowanego) albo rzeczywistego (istniejącego) negatywnego oddziaływania na środowisko i jego skutków. Służą temu m.in. przewidziane w prawie ochrony środowiska zróżnicowane utrwalone w formie dokumentu informacje, które – w nawiązaniu do definicji informacji o środowisku zawartej w art. 9 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 środowisko³ – dotyczą:

1. stanu elementów środowiska oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;
2. emisji, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska;
3. środków, takich jak: środki administracyjne, polityki dotyczące środowiska (jego elementów), plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska;
4. działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska oraz na emisje i zanieczyszczenia;
5. środków i działań, które mają na celu ochronę środowiska i jego elementów;
6. raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;
7. analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3-5; h) stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi, oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać stany elementów środowiska, emisje i zanieczyszczenia oraz środki i działania, o których mowa w pkt 3-5.

³ Dz.U. 2017, poz. 1405, dalej jako „ustawa oos”.

Przybierają one bardzo zróżnicowaną postać począwszy od podań, indywidualnych aktów stosowania prawa przez akty planowania aż po analizy, oceny, raporty, prognozy, sprawozdania, przeglądy, wykazy czy ewidencje.

Dokumenty te nie poddają się ścisłej i jednolitej klasyfikacji, z uwagi na ich zróżnicowany charakter (dokumenty urzędowe, prywatne), zróżnicowaną formę (materialna, elektroniczna), zróżnicowanie co do ich treści (dokumenty zawierające elementy opisowe, analityczne, wnioski lub propozycje⁴, mające charakter kompleksowy/horyzontalny⁵ lub sektorowy⁶), zróżnicowanie co do przedmiotu (dokumenty zawierające informacje dotyczące źródła oddziaływania, rodzaju korzystania ze środowiska czy przedmiotu oddziaływania), zróżnicowanie w aspekcie czasowym (dokumenty odnoszące się do zdarzeń przyszłych, istniejących lub przeszłych), a także zróżnicowanie co do ich znaczenia prawnego (dokumenty o charakterze informacyjnym, mające charakter środka dowodowego lub o innym znaczeniu prawnym) i w konsekwencji ich możliwych skutków prawnych (np. odmowa wydania pozwolenia emisyjnego, wstrzymanie działalności, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach).

Niemniej w bogatym zbiorze dokumentów zawierających informacje o środowisku i jego ochronie – w nawiązaniu do kryterium podmiotowego – wyróżnić można dwie ich zasadnicze grupy.

Pierwsza grupa to dokumenty wydawane albo opracowywane przez organy ochrony środowiska w procesie administrowania w sprawach ochrony środowiska. Przykładem są tu nie tylko rozstrzygnięcia organów administracji w indywidualnych sprawach, ale także bardzo rozbudowany „arsenał” opracowywanych przez organy ochrony środowiska aktów planowana w ochronie środowiska, raportów, rejestrów czy sprawozdań.

Druga grupa to dokumenty przedkładane przez podmioty prywatne w związku z planowanym lub faktycznym korzystaniem ze środowiska. Ta grupa obejmuje zarówno sformalizowane dokumenty warunkujące wszczęcie postępowania administracyjnego lub przedkładane w ramach i dla potrzeb prowadzonego postępowania administracyjnego, jak i inne, zawierające informacje o środowisku i jego ochronie, zróżnicowane tak co do ich celu i znaczenia (dokumenty o charakterze informacyjnym, sprawozdawczym czy planistycznym) oraz stosowanej terminologii (np. wykazy, ewidencje, plany, analizy, przeglądy).

⁴ Tak o zakresie raportu o oddziaływaniu na środowisko B. Rakoczy w: *Komentarz do art.66 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Warszawa 2010, pkt. 1.

⁵ Np. raport o oddziaływaniu na środowisko.

⁶ Np. raport o oddziaływaniu na obszar Natura 2000.

Z punktu widzenia przedmiotu opracowania do drugiej grupy należą specjalistyczne opracowania ekologiczne (dalej także jako opracowania lub specjalistyczne opracowania), takie jak raport o oddziaływaniu na środowisko⁷, analiza porealizacyjna, raport o oddziaływaniu na obszar Natura 2000, ocena zagrożenia dla zdrowia ludzi i dla środowiska, zwana dalej „oceną zagrożenia”, przegląd ekologiczny⁸ oraz przegląd środowiskowy⁹. Ich wspólną cechą jest: a) ich zindywidualizowanie przedmiotowe i podmiotowe (dotyczą one konkretnej planowanej lub prowadzonej działalności przez określony podmiot w ramach zwykłego lub reglamentowanego korzystania ze środowiska), b) ich terminologiczne i formalne wyodrębnianie (są to zinstytucjonalizowane specjalistyczne opracowania o określonej kazuistycznie treści), c) kompleksowy charakter zawartej w nich analizy, rozumiany jako obejmujący co najmniej aspekty związane z oddziaływaniem na środowisko oraz towarzyszące im aspekty związane z działaniami zapobiegawczymi, a także d) ich znaczenie dla obiektywizacji formułowanych ocen i rozstrzygnięć odnoszących się do możliwości lub warunków podjęcia albo kontynuowania określonej działalności oddziałującej na środowisko.

Konkretyzacja przywołanych wspólnych cech wskazanych powyżej specjalistycznych opracowań o charakterze ekologicznym pozwala na opisanie istniejących między nimi podobieństw, ale i różnic. W kontekście tematu opracowania dalsza analiza ukierunkowana jest przede wszystkim na porównanie analizy porealizacyjnej dotyczącej przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, której obowiązek sporządzenia wynika z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁰ z przeglądem ekologicznym, przy czym jest ona pro-

⁷ Szerzej o raporcie o oddziaływaniu na środowisko zob. m.in. G. Dobrowolski: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń 2011; G. Klimek W: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*. Red B. Rakoczy. Warszawa 2017, s. 63-80; M. Górski: *Status prawny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko*. W: *Proces inwestycyjno-budowlany. Administracyjnoprawne wyzwania dla ustawodawcy*. Red. L. Dubiński, T. Kocoł, Kraków 2012, s. 9-19; A. Kosieradzka-Federczyk: *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko* w orzecznictwie sądów administracyjnych. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1 s. 41-56; M. Zakrzewska: Prawne problemy zapewnienia fachowości w ocenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w celu ochrony interesu publicznego. W: Jaworska-Dębska B., Dobaczewska A. (red.): *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, KSAP 2016, s. 171-186.

⁸ Na temat instytucji przeglądu ekologicznego zob. m.in. R. Wiszniewski: Rola przeglądów ekologicznych w ochronie środowiska. „Ochrona Środowiska Prawo” 1996, nr 1, s. 31-36; P. Bojarski: *Przeglądy ekologiczne. Ochrona Środowiska. „Prawo i Polityka”* 2009, nr 1, s. 16-30.

⁹ Na temat systemu EMAS oraz przeglądu ekologicznego zob. m.in. P. Czepiel: „Eko-audyt” w polskim porządku prawnym. „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 6/1, s. 153-176; tenże: *Ekoaudyt jako przykład zintegrowanego instrumentu ochrony środowiska w przedsiębiorstwie*. W: *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*. Red. A. Mania. Kraków 2001, s. 243-268; J. Rotko: System ekozarządzania i audytu (EMAS). „Ochrona Środowiska” 2009, nr 3, s. 42-48.

¹⁰ Rozważania te należy odpowiednio odnieść do analizy porealizacyjnej stanowiącej kontynuację ponownej oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko albo do analizy porealizacyjnej stanowiącej kontynuację oceny oddziaływania przedsięwzięć (innych niż mogące znacząco

wadzona w szerszym kontekście konkretyzacji cech pozostałych wymienionych specjalistycznych opracowań (raportu o oddziaływaniu na środowisko, raportu o oddziaływaniu na obszar Natura 2000, oceny zagrożenia oraz przeglądu środowiskowego) w nawiązaniu do wyróżnionych i służących tej analizie kryteriów.

2. Specjalistyczne opracowania o charakterze ekologicznym w systemie przepisów prawa ochrony środowiska

2.1. W nawiązaniu do istniejącego systemu przepisów o ochronie środowiska instytucjonalizacja ww. opracowań specjalistycznych nastąpiła w ustawach o „charakterze ogólnym i horyzontalnym, regulujących instytucje prawne istotne dla całego systemu prawnej ochrony środowiska”¹¹ (ustawie POŚ, ustawie ooś) oraz w ustawach szczególnych, mających charakter określany jako „sektorowy”¹², które ukierunkowane są bądź to na ochronę poszczególnych elementów środowiska (ustawie o ochronie przyrody) bądź na ochronę przed określonym zagrożeniem, regulujące „typy działań wpływających na środowisko”¹³ (ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych¹⁴, ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS)¹⁵ oraz Rozporządzeniu nr 1221/2009 w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS)¹⁶). Podkreślić należy, że umiejscowienie regulacji dotyczącej specjalistycznego opracowania odpowiednio w ustawie ogólnej (horyzontalnej) lub szczególnej (wertikalnej) nie przesądza *de facto* o jego charakterze (horyzontalne obejmujące oddziaływanie na środowisko jako całość albo sektorowe ukierunkowane i ograniczone do oddziaływania na określony zasób środowiska).

Regulacje dotyczące raportu o oddziaływaniu na środowisko¹⁷ oraz raportu o oddziaływaniu na obszar Natura 2000¹⁸, jako elementów procedury oceny oddziaływania na środowisko oraz na obszar Natura 2000, a także analizy

oddziaływać na środowisko) na obszar Natura 2000. Stanowią one bowiem zasadniczo tożsame – tak co do ich istoty i znaczenia – instrumenty prawne.

¹¹ M. Górski, w: M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrońska, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2. wydanie, Warszawa 2014, s. 12-13.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem, s. 13.

¹⁴ Dz.U. 2017, poz. 2134, dalej jako „ustawa GMO”.

¹⁵ Dz.U. 2011, Nr 178, poz.1060.

¹⁶ Dz.Urz. UE z 2009 r., Nr L 342, s. 1 ze zm., dalej jako „rozporządzenie EMAS”.

¹⁷ Zob. w szczególności art. 66 -70 ustawy ooś.

¹⁸ Zob. w szczególności art. 66 ust 1-2a oraz art. 97 ustawy ooś.

porealizacyjnej stanowiącej kontynuację oceny oddziaływania na środowisko¹⁹ zawarte są w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która określa m.in. zasady i tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko (art. 1 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy ooś).

Warto nadmienić, że przedmiotowa ustawa reguluje także zbliżone do analizy porealizacyjnej opracowanie o charakterze ekologicznym jakim jest monitoring oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko²⁰. Podstawowa różnica pomiędzy tymi instrumentami/opracowaniami polega na tym, że analiza porealizacyjna jest jednorazową czynnością wykonaną w czasie pozwalającym na jej przedłożenie w terminie określonym w decyzji (wymiar statyczny – przedstawia obraz realnych oddziaływań na moment jej przeprowadzenia), monitoring zaś jest działaniem ciągłym lub okresowym prowadzonym w wymiarze i terminie wskazanym decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach (wymiar dynamiczny – prezentuje w czasie kierunki i zakres zmian w środowisku spowodowany realizacją przedsięwzięcia)²¹. W związku z tym analiza porealizacyjna jest adekwatnym instrumentem do kontroli w krótko – i średniookresowym horyzoncie czasowym skuteczności zastosowanych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rozwiązań ochrony środowiska w związku z realizacją przedsięwzięcia, z kolei monitoring stanowi właściwe narzędzie weryfikacji oddziaływań na środowisko przedsięwzięcia w dłuższym horyzoncie czasowym i podejmowania, w razie konieczności, działań korygujących sposób działania instalacji danego przedsięwzięcia poprzez ograniczenie lub kompensację negatywnego oddziaływania na środowisko. O ile analiza porealizacyjna jest dokumentem sporządzanym po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia (identyfikującym rzeczywiste oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko) o tyle nałożenie obowiązku prowadzenia monitoringu oddziaływania na środowisko może dotyczyć okresu prowadzonego w trakcie realizacji przedsięwzięcia lub tego po jego zrealizowaniu.

¹⁹ Zob. art. 82 ust. 1 pkt 5 i 6, ust. 1c oraz art. 83 ustawy ooś. Zob. także art. 93 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 94 (regulujące analizę porealizacyjną stanowiącą kontynuację ponownej oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko) oraz art. 101 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 102 ustawy ooś (regulujące analizę porealizacyjną stanowiącą kontynuację oceny oddziaływania przedsięwzięć (innych niż mogące znacząco oddziaływać na środowisko) na obszar Natura 2000).

²⁰ Zob. art. 62 ust.1 pkt 3, art. 66 ust. 1 pkt 16 oraz art. 82 ust. 1c ustawy ooś.

²¹ Zob. P. Otawski W: Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz 2017, wyd. 1 red. Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski, Komentarz do art. 82, Legalis; zob. także K. Gruszecki, Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz 2013, wyd. II, Komentarz do art. 82, LEX/el. 2013

Kolejne specjalistyczne opracowanie ekologiczne to ocena zagrożenia. Jest ona przedmiotem regulacji ustawy GMO, która określa zasady zamkniętego użycia mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych, zamkniętego użycia organizmów genetycznie zmodyfikowanych, zamierzonego uwalniania organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska oraz wprowadzania do obrotu produktów genetycznie zmodyfikowanych (art. 1 ustawy GMO).

Z kolei instytucja przeglądu ekologicznego jest regulowana przepisami działu V w tytule III ustawy – Prawo ochrony środowiska (art. 237-242 p.o.ś.). Instytucja ta jest kontynuacją instytucji funkcjonującej pod rządami ustawy z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska²², a noszącej nazwę „opinii o oddziaływaniu na środowisko”. Wraz wejściem z dniem 1.1.2001 r. w życie ustawy z 9.11.2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²³, odnoszącej pojęcie „oceny oddziaływania na środowisko”, za regulacjami prawa unijnego, dla procedur dokonujących takiej oceny w odniesieniu do przedsięwzięć planowanych, a nie istniejących, skutkowało to zmianą nazwy omawianej instytucji na „przegląd ekologiczny”²⁴.

Instytucja przeglądu ekologicznego różni się od specjalistycznego opracowania ekologicznego noszącego zbliżoną nazwę (przegląd środowiskowy), ale regulowanego przepisami rozporządzenia EMAS, którego przedmiotem jest dobrowolny udział organizacji w systemie ekozarządzania i audytu, jako instrumentu zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej.

3. Kryterium nawiązujące do sytuacji prawnych (powinność prawna i możliwość prawna)

W nawiązaniu do kryterium możliwych sytuacji prawnych (powinność prawna albo możliwość prawna) stwierdzić należy, że opracowanie ww. specjalistycznych dokumentów ma zasadniczo charakter obligatoryjny, wyjątkowo fakultatywny. Wynika to z ich powiązania z tradycyjnymi metodami (narzędziami) ochrony środowiska (zakazy i nakazy), uzupełnionymi o metody (narzędzia) oparte na dobrowolności. Od strony materialnej i procesowej ich sporządzenie ma więc – co do zasady – charakter obowiązku prawnego wynikającego z mocy

²² Dz.U. 1980, Nr 3, poz. 6 ze zm.

²³ Dz.U. 2000, Nr 109, poz. 1157 ze zm.

²⁴ M. Górski, W. M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Wydanie 2. Warszawa 2014, s. 690.

prawa lub skonkretyzowanego w drodze indywidualnego aktu stosowania prawa (postanowienia lub decyzji)²⁵.

Raport o oddziaływaniu na środowisko, raport o oddziaływaniu na obszar Natura 2000 to wymagane prawem dokumenty prywatne, obligatoryjnie przedkładane przez wnioskodawcę w postępowaniu administracyjnym, w ramach którego przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko.

Sporządzenie oceny zagrożeń jest warunkiem podjęcia operacji zamkniętego użycia GMO albo GMO lub działań polegających na zamierzonym uwolnieniu GMO do środowiska, w tym wprowadzeniu GMO do obrotu. Jest dokumentem wymaganym w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania zezwolenia na ww. operacje lub działania.

Podobny charakter mają analiza porealizacyjna i przegląd ekologiczny, których obowiązek sporządzenia i przedłożenia właściwym organom ochrony środowiska każdorazowo jest nakładany w drodze decyzji administracyjnej (art. 82 ust. 1 pkt 5 i 6 w zw. z art. 83 ustawy o oś²⁶; art. 237–241 POŚ).

Wyjątkiem w tym względzie jest uczestnictwo organizacji w systemie zarządzania i audytu (EMAS). Dobrowolność uczestnictwa w systemie stanowi jedną z podstawowych zasad na jakich oparty został system EMAS²⁷ i jemu podobne²⁸. Zasada dobrowolności (fakultatywności) udziału nie rozciąga się jednak na publicznoprawne elementy tego systemu²⁹. Wniosek o rejestrację w systemie może złożyć każda organizacja spełniająca wymogi określone w art. 4 rozporządzenia EMAS, pośród których wymieniony jest obowiązek przeprowadzenia przeglądu środowiskowego, w nawiązaniu do którego organizacja opracowuje i wdraża system zarządzania środowiskowego³⁰. Wstępny przegląd środowiskowy poddawany jest weryfikacji przez akredytowanego lub licencjonowanego weryfikatora środowiskowego. W przypadku gdy zarejestrowana organizacja planuje wprowadzić istotne zmiany, aktualizuje się z kolei obowiązek przeprowadzenia przeglądu środowiskowy tych zmian³¹.

²⁵ Tak M. Górski o charakterze przeglądu ekologicznego w: M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Wydanie 2. Warszawa 2014, s. 691.

²⁶ Zob. także art. 93 ust. 2 pkt 2 i 3 w zw. art. 94 ustawy o oś oraz art. 101 ust. 2 pkt w zw. z art. 102 ustawy o oś.

²⁷ Na temat systemu EMAS, zasady dobrowolności i publicznoprawnych elementów tego systemu zob. m.in. P. Czepiel: „Eko-audyt” w *polskim porządku prawnym*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 6/1, s. 153-176.

²⁸ Zob. np. ISO 14001.

²⁹ Zob. P. Czepiel: „Eko-audyt” w *polskim porządku prawnym*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 6/1, s. 171 i nast.

³⁰ Art. 4 ust. 1 lit a i b Rozporządzenia EMAS.

³¹ Art. 8 Rozporządzenia EMAS.

4. Kryterium podmiotowe i przedmiotowe oraz przesłanki materialnoprawne obowiązku sporządzenia specjalistycznego opracowania o charakterze ekologicznym

Z analizy przepisów prawa ochrony środowiska regulujących opracowywanie ww. specjalistycznych dokumentów wynika, że obowiązek ich opracowania jest ograniczony przedmiotowo do kwalifikowanej – z punktu widzenia oddziaływania na środowiska – działalności, jako źródła oddziaływania na środowisko lub podmiotowo do działalności prowadzonej przez określony podmiot.

4.1. Z punktu widzenia przedmiotowego i podmiotowego oraz przesłanek materialnych obowiązków opracowania raportu o oddziaływaniu na środowisko, raportu o oddziaływaniu na obszar Natura 2000, oceny zagrożenia oraz przeglądu środowiskowego jest ich powiązanie odpowiednio z podejmowaniem lub prowadzeniem:

- przez zainteresowany podmiot przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, wymagającego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko³², w ramach której sporządza się raport o oddziaływaniu na środowisko (w tym na obszar Natura 2000); co prawda definicja pojęcia przedsięwzięcia jest szeroka, obejmuje bowiem swoim zakresem nie tylko zamierzenie budowlane, ale także inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin³³, niemniej obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia, jako elementu procedury ocenowej odnosi się do szczególnej kategorii przedsięwzięć kwalifikowanych jako mogących znacząco oddziaływać na środowisko; ocenna przesłanka możliwości znaczącego oddziaływania na środowisko podlega konkretyzacji w postaci katalogu przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko³⁴, podlegających zawsze ocenie oddziaływania na środowisko oraz katalogu przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko³⁵, w odniesieniu do których obowiązek sporządzenia raportu (i jego zakres) lub jego brak stwierdzany jest w drodze postanowienia z uwzględnieniem łącznie kryteriów dotyczących rodzaju

³² Zob. art. 59 ust. 1 ustawy ooś. Zob. także art. 88-94 ustawy ooś regulujące ponowną ocenę oddziaływania na środowisko.

³³ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy ooś.

³⁴ Zob. art. 60 ustawy ooś w zw. z § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2016, poz. 71.

³⁵ Zob. art. 60 ustawy ooś w zw. § 3 wyżej przywołanego rozporządzenia.

i charakterystyki przedsięwzięcia, usytuowania przedsięwzięcia, a także rodzaju, cech i skali możliwego oddziaływania na środowisko³⁶.

- przez zainteresowany podmiot przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, ale może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, którego podjęcie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000³⁷, w ramach której sporządza się raport o oddziaływaniu na obszar Natura 2000; dla ustalenia zakresu przedmiotowego obowiązku przeprowadzenia tzw. oceny naturowej decydujące znaczenie mają cechy konkretnego przedsięwzięcia³⁸ (*bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania chronionego obszaru, a w przypadku negatywnej odpowiedzi, możliwość znaczącego oddziaływania zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi przedsięwzięciami na obszar Natura 2000 lub tzw. proponowany obszar Natura 2000*³⁹), a nie ich rodzaj. Ocena przesłanki „możliwości znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000” powinna być dokonana w szczególności w świetle środowiskowej zasady przeczności (prawdopodobieństwo lub ryzyko takiego oddziaływania) oraz charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych obszaru Natura 2000, narażonego na możliwe oddziaływanie⁴⁰;
- przez zainteresowany podmiot tzw. operacji z GMM lub GMO w postaci zamkniętego użycia GMM, zamkniętego użycia GMO, zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska lub wprowadzenia do obrotu produktów genetycznie zmodyfikowanych; przed ich podjęciem przeprowadza się, odrębnie dla każdego typu GMM lub GMO, ocenę zagrożenia oraz wskazuje środki bezpieczeństwa niezbędne do uniknięcia tego zagrożenia (środki bezpieczeństwa)⁴¹;

³⁶ Zob. art. 63-65 ustawy ooś.

³⁷ Zob. art. 59 ust. 1 w zw. z art. 96 i n. ustawy ooś.

³⁸ W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 13 ooś. Zob. także wyrok TS z dnia 07.09.2004 r. w sprawie C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels przeciwko Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, przy udziale: Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA*, ECR [2004] I-7405 (dalej jako sprawa C-127/02, *Waddenzee*), pkt 23 i 24, w którym Trybunał orzekł, że ponieważ dyrektywa 92/43 z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory nie zawiera definicji pojęcia „przedsięwzięcie”, należy to pojęcie rozumieć zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337 z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (obecnie dyrektywy 2011/92).

³⁹ Por. J. Jendrośka: *Nowe wymagania odnośnie oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 w świetle wymagań Unii Europejskiej*. „Problemy Ocen Środowiskowych” 2005, nr 2, s. 22-23.

⁴⁰ Zob. m.in. przywołany wyrok Trybunału w sprawie C-127/02, *Waddenzee*, pkt 43 i 44.

⁴¹ Zob. art. 6 ustawy GMO.

- przez organizację („spółkę, korporację, firmę, przedsiębiorstwo, organ lub instytucję, znajdujące się we Wspólnocie lub poza nią, albo część lub kombinację powyższych, posiadające osobowość prawną lub nie, publiczne lub prywatne, mające swoje własne funkcje i administrację”⁴²) działalności w dowolnym sektorze gospodarki, jeśli zamierza lub uczestniczy w system ekzarządzania i audytu (EMAS)⁴³, którego elementem jest przeprowadzenie przeglądu środowiskowego⁴⁴.

4.2. Porównując natomiast „analizę porealizacyjną” oraz „przegląd ekologiczny” z perspektywy kryterium charakteru (rodzaju instytucji prawnej której elementem jest każde z tych opracowań) każdego z tych specjalistycznych opracowań ekologicznych, w pierwszej kolejności, wskazać należy, że analiza porealizacyjna jest instrumentem instytucji oceny oddziaływania na środowisko, z kolei przegląd ekologiczny jest instytucją prawa emisyjnego służącą przeciwdziałaniu powstawania zanieczyszczeń⁴⁵. To zróżnicowanie determinuje przedmiotowo-podmiotowe aspekty oraz przesłanki (okoliczności) nałożenia obowiązku ich sporządzenia.

4.2.1. Nałożenie obowiązku sporządzenia analizy porealizacyjnej może mieć miejsce jedynie w odniesieniu do (planowanego) przedsięwzięcia⁴⁶ mogącego znacząco oddziaływać na środowisko wymagającego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Podstawą prawną do zawarcia powyższego obowiązku w decyzji środowiskowej (jako jej fakultatywnego elementu) jest art. 82 ust. 1 pkt 5 ustawy o oś, zgodnie z którym „w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ może nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia”. Jedynie

⁴² Zob. art. 2 pkt 21 Rozporządzenia EMAS.

⁴³ System EMAS jest „dobrowolnym narzędziem dostępnym każdej organizacji funkcjonującej w dowolnym sektorze gospodarki na terenie Unii Europejskiej lub poza nią, która chciałaby: przyjąć na siebie odpowiedzialność środowiskową i ekonomiczną, poprawić efekty swojej działalności środowiskowej, poinformować o swoich wynikach środowiskowych ogół społeczeństwa i zainteresowanych stron”, zob. Decyzja Komisji (UE) 2017/2285 z dnia 6 grudnia 2017 r. zmieniająca przewodnik użytkownika, w którym określa się działania konieczne do uczestnictwa w EMAS, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS) Dz.Urz.UE L 328/38, s. 39.

⁴⁴ Zob. w szczególności art. 4 rozporządzenia EMAS.

⁴⁵ Zob. J. Jendrośka w: M. Bar, J. Boć, M. Bojarski, M. Górski, J. Jerzmański, E. Kaleta-Jagiello Elżbieta, A. Lipiński, K. Nowacki, J. Rotko, W. Skarżyńska, T. Tatomir. *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. CPE 2001. Komentarz do art. 56, LEX.

⁴⁶ Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 września 2017 r., II SA/Łd 330/17, LEX nr 2413850.

w przypadku stwierdzenia konieczności utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 ust. 1 i 2 POŚ) organ wydający decyzję środowiskową jest zobowiązany do nałożenia (*verba legis* organ „nakłada”) na inwestora obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej (pkt. 6 ust. 1 art. 82 ustawy ooś). Zatem poza sytuacją, kiedy realizacja przedsięwzięcia dla którego jest wydawana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach będzie wymagała ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, w odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć nałożenie obowiązku przedłożenia analizy realizacyjnej ma charakter fakultatywny, zaś organ wydający decyzje środowiskową rozstrzyga o jego nałożeniu w ramach uznania administracyjnego, przy czym ustawodawca nie formułuje żadnych kryteriów czy przesłanek, którymi winien kierować się organ administracji nakładając taki obowiązek w decyzji środowiskowej, co nie daje – z powodów wskazanych poniżej – w naszej ocenie jednak pełnej swobody organowi w tym zakresie. W orzecznictwie sądów administracyjnych przy wykładni art. 83 ustawy ooś (określającego zakres analizy porealizacyjnej) wskazuje się, że dla wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest konieczne, aby rzeczywiste, faktyczne oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko było z góry znane (zidentyfikowane) na etapie wydawania decyzji⁴⁷. Chodzi raczej o rozpoznanie wszystkich prognozowanych skutków (zebranie informacji), gdyż weryfikacji rzeczywistego oddziaływania zrealizowanego przedsięwzięcia na środowisko służyć ma właśnie analiza porealizacyjna. Jak wynika bowiem z treści art. 83 tej ustawy, w analizie dokonuje się porównania ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności ustaleń dotyczących przewidywanego charakteru i zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz planowanych działań zapobiegawczych, z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko i ocenia działania podjęte dla jego (negatywnego) ograniczenia. Jeśli zatem rzeczywiste, ostateczne skutki (dla środowiska) powinny zostać zweryfikowane w ramach analizy porealizacyjnej, co też pośrednio wynika z funkcji (znaczenia) analizy porealizacyjnej, to powyższy cel analizy pozwala pośrednio na zrekonstruowanie przesłanki uzasadniającej nałożenie obowiązku jej przedłożenia. Skoro dla wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest konieczne, aby rzeczywiste oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko było z góry znane na etapie wydawania decyzji, to im mniejsza wiedza na temat tego, jakie będzie rzeczywiste, faktyczne oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko, tym więcej argumentów przemawiających za nało-

⁴⁷ Tak np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 maja 2015 r., II SA/Sz 987/14, LEX nr 1760781.

zeniem obowiązku przedłożenia analizy porealizacyjnej. W przypadku zatem przedsięwzięć, których realizacja nie będzie wymagała ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania organ rozstrzygając, w ramach uznania administracyjnego, o nałożeniu obowiązku przedłożenia analizy porealizacyjnej winien kierować się tym na ile na etapie wydawania decyzji środowiskowej jest rozpoznane – w oparciu o zgromadzone w toku postępowania dowody – jakie będzie rzeczywiste, faktyczne oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko, a także winien uwzględnić, dla oceny stopnia rozpoznania rzeczywistego oddziaływania na środowisko, stanowisko wyspecjalizowanych organów współdziałających przedstawione w toku postępowania poprzedzającego wydanie decyzji⁴⁸. Jeśli stopień pewności wiedzy na temat oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został w odpowiednim stopniu rozpoznany na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach to wówczas brak będzie podstawy do nałożenia obowiązku przedłożenia analizy porealizacyjnej. Tym bardziej że zakres obowiązku sporządzenia analizy porealizacyjnej winien dotyczyć (ograniczać się) jedynie tych aspektów oddziaływania przedsięwzięcia planowanego przedsięwzięcia, które nie zostały rozpoznane na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

4.2.2. Inaczej określone zostały przedmiotowo-podmiotowe i materialne przesłanki nałożenia obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego.

W odróżnieniu od omawianej analizy porealizacyjnej, która może zostać nałożona w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których jest wydawana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko (art. 82 ust. 1 pkt 5 ustawy o oś) zakres przedmiotowy możliwości nałożenia obowiązku sporządzenia (i przedłożenia organowi ochrony środowiska) przeglądu ekologicznego jest zdecydowanie szerszy.

Po pierwsze, jeśli chodzi o rodzaj obiektu, którego możliwe negatywne oddziaływać na środowisko może uzasadniać nałożenie obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego, to ustawodawca, co do zasady, wiąże taką możliwość nie z oddziaływaniem pochodzącym z jakiegokolwiek źródła, ale z oddziaływaniem którego źródłem jest instalacja w rozumieniu art. 3 pkt 3 POŚ⁴⁹. Czyli chodzi o: stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu lub budowle

⁴⁸ Zob. także wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., II OSK 2176/15, LEX nr 2083437. Zob. także art. 77-78 ustawy o oś.

⁴⁹ „Podstawowym elementem uzasadniającym nałożenie obowiązku opracowania przeglądu ekologicznego jest wystąpienie w obrocie prawnym instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 3 p.o.ś., a jej brak czyni całe postępowanie bezprzedmiotowym” – tak NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r., II OSK 2018/10, LEX nr 1138043.

niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami – których eksploatacja może spowodować emisję.

Po drugie, dodać należy, że powyższy zakres przedmiotowy możliwości nałożenia obowiązku sporządzenia przeglądu – szerszy niż w przypadku omawianej analizy realizacyjnej (*de facto* jego nałożenie możliwe jest w odniesieniu do każdej instalacji, jeśli oddziaływanie z nich pochodzące może negatywnie oddziaływać na środowisko, a nie tylko instalacji kwalifikowanej jako mogącej znacząco oddziaływać na środowisko) – ograniczony został od strony podmiotowej, bowiem obowiązek ten może zostać nałożony w odniesieniu do instalacji prowadzonej przez „podmiot korzystający ze środowiska” (zdefiniowany w art. 3 pkt 20 POŚ). Oznacza to, że obowiązek sporządzenia przeglądu nie mógłby zostać nałożony na osobę fizyczną eksploatującą instalację w ramach zwykłego korzystania ze środowiska⁵⁰.

W tym kontekście wskazać nadto należy na regulacje art. 241 ust. 1 POŚ zgodnie, z którym obowiązek sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego może być nałożony nie tylko w odniesieniu do instalacji mogących negatywnie oddziaływać na środowisko, ale także w przypadku działalności innej niż eksploatacja instalacji, jeśli tylko w związku z taką działalnością pojawia się możliwość powodowania negatywnego oddziaływania na środowisko. Treść art. 241 ust. 1 POŚ w zakresie oceny przesłanek uzasadniających wydanie decyzji o nałożeniu obowiązku odsyła do art. 237 POŚ. Występujące w tym przepisie pojęcie „działalność” ma charakter normy dopełniającej pojęcie „instalacji” zawarte w art. 237 POŚ, co powoduje, że pojęcie to obejmuje swym zakresem przedmiotowym wszelkie działania podejmowane przez podmiot korzystających ze środowisko, jeśli tylko mogą one powodować negatywne skutki dla środowiska⁵¹. W gruncie rzeczy poprzez normę zawartą w art. 241 POŚ potencjalny obowiązek sporządzenia przeglądu ekologicznego w odniesieniu do podmiotów mających status podmiotu korzystającego ze środowiska ma charakter uniwersalny, w tym znaczeniu, że może być nałożony w związku z jakąkolwiek działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska, jeśli tylko może ona negatywnie oddziaływać na środowisko.

Dalsze (poza przedmiotowo-podmiotowymi) przesłanki uzasadniające obowiązek sporządzenia przeglądu ekologicznego określone zostały wprost w ustawie oraz wynikają z celu przeglądu ekologicznego.

⁵⁰ Tak wprost M. Górski w: M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Wydanie 2. Warszawa 2014, s. 691.

⁵¹ *Ibidem*.

Ustawodawca w art. 237 POŚ formułuje materialną przesłankę, której wystąpienie w danym stanie faktycznym winno być decydujące dla nałożenia przez organ ochrony środowiska na podmiot korzystający ze środowiska, w drodze decyzji, obowiązku sporządzenia przeglądu, a jest nią „stwierdzenie okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko”⁵². Wskazuje się w orzecznictwie, że na etapie nakładania obowiązku przeprowadzenia przeglądu ekologicznego organ nie ma obowiązku uzasadnienia możliwości negatywnego wpływu na środowisko normami prawnymi, które wskazują wielkość substancji dopuszczalnych do emisji⁵³. Na tym etapie (nakładając obowiązek sporządzenia przeglądu ekologicznego) organ ochrony środowiska nie musi wiedzieć jakiego rodzaju substancje mogą mieć i czy w istocie będą miały negatywny wpływ na środowisko⁵⁴. Organ prowadzi postępowanie zmierzając na podstawie zgromadzonych dowodów, do ustalenia czy instalacja (działanie) oddziałująca na środowisko, prawdopodobnie, w konkretnych okolicznościach sprawy ocenianych zgodnie z wiedzą i doświadczeniem życiowym, może wpływać niekorzystnie na stan środowiska, na które oddziałuje. „Negatywne oddziaływanie na środowisko” (art. 237 POŚ) jako przesłanka nałożenia obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego nie wiąże się wyłącznie z ustaleniem, czy dana instalacja przekracza lub nie przekracza określonych prawem wartości maksymalnych jako bezpiecznych dla środowiska, nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że w konkretnej sprawie nawet w przypadku dochowania takich dopuszczalnych przez prawo poziomów oddziaływania może mimo wszystko dojść do negatywnego oddziaływania na środowisko, tym bardziej jeżeli mamy do czynienia z instalacją, która z samego założenia takie negatywne oddziaływanie powoduje⁵⁵.

W związku z tym, że decyzja nakładająca obowiązek sporządzenia przeglądu ekologicznego jest decyzją uznaniową – a przesłanka warunkująca nałożenie takiego obowiązku jest nieostra i ocenna – dlatego z uzasadnienia decyzji powinno wynikać, że nałożenie obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego służy

⁵² Jak podkreślił WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 9 kwietnia 2017 r., II SA/Sz 1463/16, LEX nr 2283726: „w przepisie art. 237 p.o.ś. jest mowa o zaistnieniu możliwości negatywnego oddziaływania na środowisko, a nie o wymogu, aby taki skutek zaistniał”.

⁵³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016r., II OSK 1001/16, LEX nr 2157898.

⁵⁴ Zob. M. Górski w: M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Wydanie 2. Warszawa 2014, s. 691.

⁵⁵ Tak NSA wyrok z dnia 26 września 2013 r., II OSK 1568/12, LEX nr 1410752; zob. także M. Górski, w: M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Wydanie 2. Warszawa 2014, s. 691-692.

realizacji określonych celów, wynikających w ustawy – Prawa ochrony środowiska (i jej *ratio legis*)⁵⁶.

Z perspektywy celu, jaki uzasadnia nałożenie obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego – jako źródło informacji (specjalistycznej wiedzy) dla organu o oddziaływaniu podmiotu korzystającego ze środowiska na środowisko – zasadniczą (pierwszoplanową) przesłanką oceny potrzeby nałożenia obowiązku jego sporządzenia jest perspektywa ewentualnych dalszych postępowań wdrażanych z urzędu przez organy ochrony środowiska w razie stwierdzenia negatywnego oddziaływania na środowisko⁵⁷. Cel ten (wyjaśnienie, czy konkretna instalacja negatywnie oddziałuje na środowisko i ewentualnie jakie należy podjąć działania w celu zmniejszenia lub całkowitej eliminacji zidentyfikowanego negatywnego oddziaływania⁵⁸) stanowi istotny punkt odniesienia dla oceny prawidłowości stosowania przez organy ochrony środowiska art. 237 p.o.s.⁵⁹. W orzecznictwie podkreśla się, że postępowanie nakładające obowiązek sporządzenia przeglądu ekologicznego jest „niesamodzielne”, w tym znaczeniu, że w decyzji nakładającej obowiązek jego sporządzania winien być szczegółowo określony cel, jakiemu ten obowiązek ma służyć, aby sporządzenie przeglądu nie stanowiło celu samego w sobie⁶⁰. Co więcej, decyzja o nałożeniu obowiązku sporządzenia przeglądu nie może też stanowić sankcji dla podmiotu prowadzącego instalację, za przekraczanie norm ochrony środowiska, czy też niedostarczenie w żądanym przez organ terminie wyników badań, czy pomiarów⁶¹.

5. Kryterium nawiązujące do aspektu temporalnego

5.1. W aspekcie temporalnym omawiane specjalistyczne opracowania powiązane są z planowaną lub prowadzoną działalnością.

Z woli ustawodawcy przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko obejmującej weryfikację raportu o oddziaływaniu na środowisko wymagane jest przed rozpoczęciem ich realizacji. Ocena ta przeprowadza jest w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, poprzez

⁵⁶ Tak wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2009 r., II SA/Kr 670/09, LEX nr 553104.

⁵⁷ Mówiąc o celach, jakim służyć ma nałożenie obowiązku wynikającego z art. 237 ustawy p.o.s. wskazać należy przede wszystkim na postępowanie zmierzające do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 p.o.s.) oraz postępowaniu w sprawie wydania sankcyjnej decyzji zobowiązującej (art. 362 p.o.s.), jakkolwiek nie jest to katalog zamknięty.

⁵⁸ Tak NSA w wyroku z dnia 12 lutego 2015 r., II OSK 1665/13, LEX nr 1956459.

⁵⁹ Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 500/11, LEX nr 1253633.

⁶⁰ Tak wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2009 r., II SA/Kr 670/09, LEX nr 553104.

⁶¹ Ibidem.

dzającej wydanie kolejnych wymaganych prawem decyzji, co spełnia wymóg jej przeprowadzona na możliwie najwcześniejszym etapie procesu inwestycyjnego⁶².

Podobny, uprzedni (wstępny) charakter ma: a) ponowna ocena oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, obejmująca weryfikację raportu o oddziaływaniu na środowisko przeprowadzana – w przypadkach określonym w przepisach prawa – w ramach postępowania w sprawie wydania określonych decyzji (zezwoleń inwestycyjnych), b) ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 planowanego przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jeśli może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 obejmująca weryfikację raportu o oddziaływaniu obszar Natura 2000, przeprowadzana w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji tego przedsięwzięcia oraz c) ocena zagrożenia przeprowadza przed podjęciem zamkniętego użycia GMM, zamkniętego użycia GMO, zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska lub wprowadzenia do obrotu przez podmiot zamierzający prowadzić te działania.

Zauważyć należy że zasada ta (w odniesieniu do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub na obszar Natura 2000) nie ma jednak charakteru bezwzględny. Pomijając w tym miejscu spory dotyczące tej kwestii⁶³ zauważyć należy, że w przypadkach określonych prawem lub wynikających z dokonywanej przez sądy krajowe lub TSUE wykładni odnośnych przepisów prawa możliwe jest – na zasadzie wyjątku – przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub na obszar Natura 2000 obejmującej weryfikację odpowiednio raportu o oddziaływaniu na środowisko lub na obszar Natura 2000 już istniejących inwestycji.

Wynika to po pierwsze z art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy ooś w zw. z art. 49 ust. 4 i 4a prawa budowlanego⁶⁴. W świetle dyspozycji art. 49 ust. 4 i 4a prawa budowlanego wydanie przez organ nadzoru budowlanego decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robot albo o zatwierdzeniu

⁶² Zob. np. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., II OSK 542/14; a także wyroki NSA: z 1 lutego 2013 r., II OSK 1479/12 oraz z 23 maja 2014 r., II OSK 3013/12, CBOSA.

⁶³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015, II OSK 542/14, CBOSA. K. Szuma, J. Szuma: *Dopuszczalność ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla istniejącej inwestycji w orzecznictwie sądów administracyjnych*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, nr 3, s. 9-26; M. Bar, J. Jendroška: *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lutego 2010 r., II GSK „Prawo i Środowisko” 2010, nr 4, s. 102 i n.*; L. Dubiński: *Ocena oddziaływania na środowisko i/lub na obszar Natura 2000 na etapie legalizacji inwestycji budowlanej w prawie unijnym i polskim*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015 nr 2, s. 159-189.

⁶⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 2017, poz. 1332.

projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona musi być poprzedzone przeprowadzeniem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy ooś, w przypadkach gdy ocena ta jest możliwa do przeprowadzenia z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych przedsięwzięcia i możliwości ustalenia warunków jego realizacji w zakresie ochrony środowiska.

Wyjątkowa dopuszczalność przeprowadzenia tzw. oceny następczej wynika także orzecznictwa sądów krajowych⁶⁵ oraz orzecznictwa TS UE. Tytułem przykładu wskazać można wyrok Trybunału z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie C215/06 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii⁶⁶, w którym Trybunał ocenił korygującą ocenę oddziaływania na środowisko, przeprowadzoną w celu naprawienia braku oceny przewidzianej i określonej w dyrektywie 85/337 (obecnie dyrektywa 2011/92), kiedy przedsięwzięcie zostało już zrealizowane, jako nierównoznaczną z oceną oddziaływania na środowisko poprzedzającą wydanie zezwolenia, która jest wymagana i uregulowana w tej dyrektywie. Orzekł również, że „o ile prawo wspólnotowe nie może stanąć na przeszkodzie temu, aby obowiązujące normy krajowe pozwoliły w pewnych wypadkach na legalizację operacji lub działań nieprawidłowych w jego świetle, o tyle możliwość taka powinna być uwarunkowana tym, że nie będzie ona stwarzać zainteresowanym okazji do obejścia norm wspólnotowych lub uchylenia się od ich stosowania i że pozostania ona wyjątkiem”⁶⁷. Jeśli interpretować to stanowisko jako potwierdzenie możliwości przeprowadzenia oceny oddziaływania w przypadku istniejącego przedsięwzięcia, to podkreślić należy wyjątkowy charakter tego uprawnienia.

Z kolei problem tzw. następczej oceny naturowej był przedmiotem wyroku Trybunału z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie C-399/14 Grüne Liga Sachsen e.V. i in.przeciwko Freistaat Sachsen⁶⁸. W sprawie tej Trybunał orzekł, że „art. 6 ust. 2 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory należy interpretować w ten sposób, że plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub nie jest do tego konieczne i na które przed umieszczeniem danego terenu w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty udzielono zezwolenia w następstwie badania niespełniającego wymogów okre-

⁶⁵ Zob. m.in wyrok NSA z dnia 26 listopada 2008, II OSK 1481/07, CBOSA oraz dalsze omawiane w cyt. opracowaniu K. Szumy i J. Szumy.

⁶⁶ Wyrok z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie C215/06 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii, ECLI:EU:C:2008:380.

⁶⁷ Ibidem, pkt 57.

⁶⁸ Wyroku z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie C-399/14 Grüne Liga Sachsen e.V. i in.przeciwko Freistaat Sachsen, ECLI:EU:C:2016:10.

ślonych w art. 6 ust. 3 tej dyrektywy, musi zostać poddane przez właściwe władze następczej ocenie jego oddziaływania na ten teren, jeżeli ocena ta stanowi jedyne odpowiednie działanie w celu uniknięcia sytuacji, w której realizacja wspomnianego planu lub przedsięwzięcia spowoduje pogorszenie stanu siedlisk lub niepokojenie gatunków mogące mieć istotne skutki w świetle celów tej dyrektywy”.

5.2. Odmienna reguła obowiązuje w odniesieniu do etapu na jakim opracowywane i przedkładane są przeglądy środowiskowy, a także analiza porealizacyjna i przegląd ekologiczny.

5.2.1. Przegląd środowiskowy stanowi etap postępowania zmierzającego do uzyskania wpisu do rejestru EMAS funkcjonującej organizacji. Celem EMAS jest wspieranie ciągłej poprawy efektów działalności środowiskowej funkcjonującej organizacji przez ustanowienie i wdrażanie przez organizacje systemów zarządzania środowiskowego, systematyczną, obiektywną i okresową ocenę efektywności takich systemów, dostarczanie informacji o efektach działalności środowiskowej, prowadzenie otwartego dialogu ze społeczeństwem i innymi zainteresowanymi stronami oraz aktywne zaangażowanie pracowników organizacji oraz odpowiednie szkolenia⁶⁹. W procedurze rejestracji sporządzenie przeglądu środowiskowego stanowi wstępną kompleksową analizę aspektów środowiskowych, wpływu na środowisko i efektów działalności środowiskowej związanej z działalnością, produktami i usługami organizacji⁷⁰. Nie tylko z istoty i przedmiotu przeglądu ekologicznego, ale i definicji legalnych pojęć: aspekt środowiskowy (składnik działalności, produktów lub usług organizacji, który wpływa lub może wpływać na środowisko)⁷¹, wpływ na środowisko (każda zmiana w środowisku, niekorzystna lub korzystna, która w całości lub częściowo wynika z działalności organizacji, jej produktów lub usług)⁷² oraz efekt działalności środowiskowej (wymierne wyniki zarządzania przez organizację swoimi aspektami środowiskowymi)⁷³ wynika powiązanie tego specjalistycznego opracowania z faktycznie prowadzoną przez organizację działalnością, produkcją lub świadczonymi usługami.

5.2.2. Podobnie, istotą analizy porealizacyjnej oraz przeglądu ekologicznego jest ich powiązanie z prowadzoną już działalnością (funkcjonującym przedsięwzięciem/eksploatowaną instalacją/prowadzoną działalnością).

⁶⁹ Zob. art. 1 Rozporządzenia EMAS.

⁷⁰ Zob. art. 2 pkt 9 rozporządzenia EMAS.

⁷¹ Zob. art. 2 pkt 4 rozporządzenia EMAS.

⁷² Zob. art. 2 pkt 8 rozporządzenia EMAS.

⁷³ Zob. art. 2 pkt 2 rozporządzenia EMAS.

Niemniej, nałożenie obowiązku sporządzenia analizy porealizacyjnej – jako instrumentu instytucji oceny oddziaływania na środowisko – może mieć miejsce jedynie w odniesieniu do planowanego przedsięwzięcia⁷⁴, ale jej sporządzenie odnosi się do zrealizowanego (funkcjonującego) przedsięwzięcia. Analiza porealizacyjna – jako kontynuacja oceny oddziaływania na środowisko – jest opracowaniem sporządzanym na ostatnim etapie procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko po to aby porównać zidentyfikowane w raporcie przewidywania co do wpływu na środowisko planowanego przedsięwzięcia z rzeczywistym oddziaływaniem jakie dana przedsięwzięcie powoduje po zakończeniu jego realizacji.

5.2.3. Z kolei nałożenie obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego może mieć miejsce jedynie w odniesieniu do już funkcjonującej instalacji (a nie planowanej) lub innej prowadzonej (a nie dopiero planowanej) działalności. Nawiązuje do powyższego pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z 10 listopada 2015 r. dotyczącego wprowadzie innego problemu (tj. zagadnienia dopuszczalności przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do zrealizowanego przedsięwzięć mogącego znacząco oddziaływać na środowisko), ale w uzasadnieniu którego, na zasadzie *obiter dicta* zasadniczego przedmiotu rozważań, znalazło się stwierdzenie, że „w przypadku realizacji przedsięwzięcia bez oceny oddziaływania na środowisko może nałożyć na inwestora obowiązek przeprowadzenia przeglądu ekologicznego, o którym stanowi art. 237 POŚ⁷⁵”.

5.2.4. Reasumując, w aspekcie temporalnym, możliwość nałożenia na dany podmiot obowiązku sporządzenia analizy porealizacyjnej lub przeglądu ekologicznego: w przypadku analizy porealizacyjnej ustawodawca łączy z planowanym (projektowanym) przedsięwzięciem, zaś w odniesieniu do przeglądu ekologicznego z eksploatowaną (funkcjonującą) instalacją (lub urządzeniem) lub rzeczywistym oddziaływaniem na środowisko przez podmiot korzystający ze środowiska (nawet bez użycia instalacji lub urządzenia). Co wynika także, jak wskazano, z odmiennego charakteru każdego z powyższych specjalistycznych opracowań ekologicznych: analiza porealizacyjna to element (ostatni etap) instytucji oceny oddziaływania na środowisko, zaś przegląd ekologiczny to instytucja regulacji prawa emisyjnego, którego celem jest przeciwdziałanie powstaniu zanieczyszczenia (art. 3 pkt 49 POŚ⁷⁶).

⁷⁴ Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 września 2017 r., II SA/Łd 330/17, LEX nr 2348880.

⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., OSK 542/14, LEX nr 1990856.

⁷⁶ Czyli kwalifikowanej emisji „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”.

6. Kryterium nawiązujące do autora i treści specjalistycznego opracowania ekologicznego/środowiskowego

6.1. Wszystkie opisywane specjalistyczne opracowania cechuje kompleksowy charakter zawartej w nich analizy, rozumiany jako obejmujący co najmniej aspekty związane z oddziaływaniem na środowisko określonej działalności oraz towarzyszące im aspekty związane z działaniami zapobiegawczymi. To wyróżnia je od innych również formalnie wyodrębnionych (zinstytucjonalizowanych) opracowań, takich jak raport początkowy i raport końcowy, których treść jest ograniczona do analizy stanu zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód gruntowych substancjami powodującymi ryzyko⁷⁷ i które są przedkładane w związku z planowaną eksploatacją instalacji reglamentowanej w drodze pozwolenia zintegrowanego lub przed zakończeniem eksploatacji tej instalacji w przypadku, gdy eksploatacja instalacji obejmuje wykorzystywanie, produkcję lub uwalnianie substancji powodującej ryzyko oraz występuje możliwość zanieczyszczenia gleby, ziemi lub wód gruntowych na terenie zakład (art. 208 ust. 2 pkt 4 POŚ).

Z punktu widzenia treści (przedmiotu) omawianych specjalistycznych opracowań stwierdzić należy, że rozwiązania prawne w tym zakresie i ich wykładnia:

- nawiązują do koncepcji zintegrowanej ochrony środowiska⁷⁸, która zakłada konieczność uwzględniania wszystkich aspektów oddziaływań określonych zachowań na środowisko jako całość (tzw. podejście zintegrowane)⁷⁹, w innych mają charakter sektorowy zakładający konieczność uwzględniania aspektów oddziaływań na poszczególne jego elementy (tzw. podejście sektorowe)⁸⁰;
- przesądzają w sposób enumeratywny⁸¹ lub deskryptywny⁸² o treści (elementach) poszczególnych specjalistycznych opracowań, których konkretyzacja – w przypadkach określonych w prawie – następuje w drodze indywidualnego aktu stosowania w granicach wyznaczonych celem ich opracowania i z uwzględnieniem (choć nie w każdym przypadku) różnych kontekstów

⁷⁷ Zob. art. 208 ust. 2 pkt 4 lit. b i ust. 4 oraz art. 217 b i art. 217c POŚ.

⁷⁸ Zob. szerzej A. Wasilewski. W: *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej* (w:) *Studia z prawa Unii Europejskiej. W piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*. Red. S. Biernat. Kraków 2000, s. 507-520.

⁷⁹ Np. raport o oddziaływaniu na środowisko czy przegląd środowiskowy rozumiany jako wstępna kompleksowa analiza aspektów środowiskowych, wpływu na środowisko i efektów działalności środowiskowej związanych z działalnością, produktami i usługami organizacji (Art. 2 pkt 9 Rozporządzenia EMAS III).

⁸⁰ Np. raport o oddziaływaniu na obszar Natura 2000.

⁸¹ Zob. np. art. 66 ustawy ooś.

⁸² Zob. np. art. 83 ustawy ooś.

możliwego oddziaływania⁸³ (np. na etapie realizacji, eksploatacji instalacji jej użytkownika oraz likwidacji)⁸⁴⁸⁵.

- zawierają gwarancje rzetelności informacji zawartych w tych opracowaniach poprzez czy to wymogi stawiane autorom tych opracowań⁸⁶ czy znaczenie i charakter tych opracowań⁸⁷.

6.2. W tym kontekście odnotować należy, że zakres (treść) analizy porealizacyjnej ujęty jest w sposób opisowy nawiązujący do celu tej. Zakres analizy porealizacyjnej, zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 5 ustawy ooś, jest każdorazowo określany w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nakładającej obowiązek jej przedłożenia. Treść art. 83 ustawy ooś wskazuje, że w analizie tej dokonuje się porównania ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w szczególności ustaleń dotyczących przewidywanego charakteru i zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz planowanych działań zapobiegawczych z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko i działaniami podjętymi dla jego ograniczenia) co pośrednio, z jednej strony, wskazuje na maksymalny zakres raportu, którym nie może być szerszy niż sporządzony raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Z drugiej strony, zakres analizy porealizacyjnej winien ograniczać się do tych zagadnień z raportu w odniesieniu, do których na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie został rozpoznany rzeczywisty stopień oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w określonych aspektach. Bowiern tylko brak rozpoznania w poszczególnych aspektach jakie rzeczywiste skutki dla poszczególnych komponentów środowiska będzie niosła realizacja danego przedsięwzięcia uzasadniać będzie w ogóle nałożenie obowiązku przedłożenia analizy porealizacyjnej. Stąd też zakres nałożonego obowiązku przedłożenia analizy porealizacyjnej winien korelować z podsta-

⁸³ Tak słusznie B. Rakoczy o raporcie o oddziaływaniu na środowisko W: *Komentarz do art.66 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Pkt 7. Jak podnosi ten Autor jest to o tyle uzasadnione, że w każdym z tych czterech przypadków to oddziaływanie może się inaczej kształtować.

⁸⁴ Zob. art. 66 ust. 6 ustawy ooś.

⁸⁵ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Sz 614/17, w którym sąd podkreślił wyjątkowy charakter raportu o oddziaływaniu na środowisko wynikający „z kompleksowej oceny przedsięwzięcia i analizy aspektów technologicznych, prawnych i organizacyjnych jego funkcjonowania w powiązaniu ze sobą”, LEX nr 2401478.

⁸⁶ Zob. np art. 74a ustawy ooś.

⁸⁷ Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2012 r., II SA/Kr 395/11, LEX nr 1235063: „(...) z punktu widzenia proceduralnego ocena oddziaływania na środowisko, która przeprowadzona jest w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej ma charakter postępowania dowodowego i dokumenty tam gromadzone są dowodami w sprawie”.

mi (przesłankami) uzasadniającymi nałożenie tego obowiązku, czyli brakiem wiedzy (rozpoznania) o rzeczywistym oddziaływaniu inwestycji na środowisko w określonych aspektach.

Taka wykładania art. 82 ust. 1 pkt 5 ustawy ooś pozostaje nie tylko w zgodzie z orzecznictwem, w którym podkreśla się, że „analiza porealizacyjna ma za zadanie zbadać rzeczywiste oddziaływanie zrealizowanej inwestycji, a przede wszystkim skutecznie ograniczyć uciążliwości, szczególnie gdy inwestor planuje rozwiązania innowacyjne, których skuteczność na etapie planowania inwestycji nie jest w pełni zweryfikowana”⁸⁸, ale i z rolą (celem) analizy porealizacyjnej⁸⁹ jaką jest nie tylko dokonanie porównania ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (a szczególnie ustaleń dotyczących przewidywanego charakteru i zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz planowanych działań zapobiegawczych z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko po jego zrealizowaniu”), tym samym rozpoznanie rzeczywistego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko⁹⁰ ale „także stwierdzenie czy działania podjęte dla ograniczenia negatywnego oddziaływania są efektywne i skuteczne oraz czy należy podjąć dalsze działania minimalizujące negatywne oddziaływanie na środowisko”⁹¹.

6.3. Jeśli chodzi o zakres przeglądu ekologicznego (ujęciu przedmiotowe – dotyczące treści – sporządzanego opracowania) to jest on indywidualnie (każdorazowo) konkretyzowany w decyzji nakładającej obowiązek jego sporządzenie, przy czym organ ochrony środowiska określając zakres przeglądu winien kierować się wskazaniem z ustawy p.o.s. (treścią art. 238-240). W przypadku instalacji, które kwalifikowana są jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko⁹² w rozumieniu ustawy ooś, w przepisie art. 238 p.o.s. wymienione zostały elementy (wymagania), jakim powinien zawierać przegląd ekologiczny⁹³. Wykaz elementów, które powinien zawierać przegląd ma charakter

⁸⁸ Tak WSA w Łodzi w wyroku z dnia 24 lutego 2017 r., II SA/Łd 785/16, LEX nr 2247540.

⁸⁹ Zweryfikowanie braków wiedzy jaki wystąpiły na etapie oceny oddziaływania na środowisko (sporządzonego raportu o oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko) co do przewidywanych skutków realizacji przedsięwzięcia z rzeczywistym zakres oddziaływań wygenerowanym w wyniku realizacji i funkcjonowania przedsięwzięcia, a także skuteczność przewidzianych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach rozwiązań mających pozwolić na unikanie, zapobieganie i ograniczanie tych oddziaływań, oraz ewentualnej kompensacji. Tak P. Otawski. W: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...* Komentarz do art. 83.

⁹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 2169/11, LEX nr 1152144.

⁹¹ Tak NSA w wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 2169/11, LEX nr 1152144.

⁹² Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 9.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiska, Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.

⁹³ Zgodnie z art. 238 p.o.s. przegląd ekologiczny instalacji kwalifikowanej jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko powinien zawierać: „1) opis obejmujący: a) rodzaj, wielkość i usytuowanie

enumeratywny i wiążący, przy czym wyliczenie zawarte w art. 238 POŚ stanowi maksymalny zakres przeglądu, gdyż zgodnie z art. 239 pkt 1 POŚ w decyzji organ ochrony środowiska nakładając obowiązek sporządzenia przeglądu może ograniczyć jego zakres przedmiotowy. Wymogi dotyczące zakresu raportu wskazane w art. 238 POŚ odnoszą się wprost do instalacji wskazanego typu (czyli instalacji stanowiących przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko) wymienionych w tym przepisie. W odniesieniu do pozostałych instalacji (zarówno będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, jak i pozostałych instalacji), jak też i w przypadku działalności innej niż eksploatacja instalacji jeśli w związku z taką działalnością pojawia się możliwość powodowania negatywnego oddziaływania na środowisko, szczególny zakres przeglądu ekologicznego określa organ ochrony środowiska w decyzji nakładającej obowiązek jego sporządzenia (art. 239 i 240 POŚ), przy czym punkt odniesienia stanowią wymogi wskazane w art. 238 POŚ w odniesieniu do instalacji będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (organ określając zakres przeglądu wskazuje, które spośród elementów wymienionych w art. 238 POŚ sporządzany *in concreto* przegląd winien zawierać).

Maksymalny zakres przeglądu, tak jak go ustawodawca wyznaczył w art. 238 POŚ, w zakresie jego wymagań zbliżony jest nieco do wymagań ustalonych dla raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w art. 66 ustawy ooś, ale jeśli chodzi o zakres treści (elementów) sformułowany jest w znaczenie zwiążlejszy sposób niż zakres raportu w ustawie ooś⁹⁴.

6.4. Jeśli chodzi o autora analizy porealizacyjnej i przeglądu ekologicznego za- uważać należy, że w odróżnieniu od wyraźnej dyspozycji art. 74a ustawy ooś (określającego kwalifikacje jakie powinien posiadać autor raportu o oddziały-

instalacji wraz z informacją o jej stanie technicznym, b) powierzchnię zajmowanego terenu lub obiektu budowlanego, c) rodzaj technologii, d) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty mieszkalne i użyteczności publicznej, e) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji zabytki chronione na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, f) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty i obszary poddane ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, ustawy o lasach, ustawy – Prawo wodne oraz przepisów ustawy o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym; 2) określenie oddziaływania na środowisko instalacji, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej; 3) opis działań mających na celu zapobieganie i ograniczanie oddziaływania na środowisko; 4) porównanie wykorzystywanej technologii z technologią spełniającą wymagania, o których mowa w art. 143 p.o.ś.; 5) wskazanie, czy dla instalacji konieczne jest ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, określenie granic takiego obszaru, ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących obiektów budowlanych i sposobów korzystania z nich⁷ 6)zwięzłe streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w przeglądzie; 7) nazwisko osoby lub osób sporządzających przegląd.

⁹⁴ Tak też M. Górski, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, jw., s. 695.

waniu na środowisko lub na obszar Natura 2000) ustawodawca nie wprowadził wymogów formalnych w stosunku do autorów analizy porealizacyjnej i przeglądu ekologicznego. Oznaczać to może, że ich autorem może być podmiot zobowiązany do ich sporządzenia albo inna osoba, której zobowiązany powierzy ich wykonanie. Z uwagi jednak na złożoność problematyki tych opracowań zasadny wydaje się wymóg aby w praktyce były one sporządzane przez osobę lub osoby posiadające wiadomości specjalne w określonych dziedzinach⁹⁵. Za taką interpretacją przemawia także ich znaczenie dla możliwych podejmowanych w następstwie ich opracowania przez organ ochrony środowiska ocen prawnych. Dodatkowo, skoro analiza porealizacyjna „w swoim charakterze jest zbliżona do raportu oddziaływania na środowisko”⁹⁶, to – podobnie jak w przypadku raportu – powinna być ona sporządzona przez podmiot posiadający w tym zakresie odpowiednie kwalifikacje⁹⁷. W odniesieniu do przeglądu ekologicznego argumentem może być dodatkowo także treść art. 238 POŚ pkt 6 POŚ, zgodnie z którym przegląd ekologiczny instalacji, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko musi zwierać nazwisko osoby lub osób sporządzających przegląd.

7. Kryterium nawiązujące do znaczenia prawnego i skutków sporządzenia analizowanych specjalistycznych opracowań

Wszystkie omawiane specjalistyczne opracowania mają niewątpliwie charakter informacyjny, stanowią źródło informacji (specjalistycznej wiedzy), niemniej nie wyczerpuje to ich znaczenia prawnego i nie przesądza o skutkach prawnych będących następstwem ich opracowania.

7.1. W przypadku raportu o oddziaływaniu na środowisko, raportu o oddziaływaniu na obszar Natura 2000, oceny zagrożenia czy przeglądu środowiskowego stanowią one etap określonego postępowania i środek (o charakterze dowodowym) służący realizacji właściwych celów⁹⁸: a) z punktu widzenia formalnego – uzyskania określonej decyzji lub uzyskania wpisu do rejestru EMAS,

⁹⁵ Tak o autorze raportu o oddziaływaniu na środowisko wypowiadały się sądy administracyjne w stanie prawnym przed wprowadzeniem art. 74a ustawy ooś. Zob. np. wyrok NSA, II OSK 2594/12, CBOSA.

⁹⁶ Podobnie jak przegląd ekologiczny opracowany dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko.

⁹⁷ Tak. K. Gruszecki o autorze raportu o oddziaływaniu na środowisko w stanie prawnym przed wprowadzeniem art. 74a ustawy ooś (w): Komentarz do art.83 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, LEX/el., 2013.

⁹⁸ Tak o celach systemu EMAS P. Czepiel. W: „Eko-audyty” w polskim porządku prawnym. , jw., s. 158.

b) a z punktu widzenia materialnego – osiągnięcia efektywnej ochrony środowiska lub ciągłej poprawy stanu środowiska w przedsiębiorstwie⁹⁹.

7.2. Z kolei w przypadku omawianej analizy porealizacyjnej i przeglądu ekologicznego z perspektywy celu, jakiemu one służą oraz sposobu wykorzystania uzyskanej w ich efekcie wiedzy, odnotować należy, że podobne (zbieżne) mogą być skutki (znaczenie) prawne sporządzenia każdego z analizowanych opracowań.

7.2.1. Sporządzenie przeglądu ekologicznego który potwierdza negatywny wpływ na środowisko eksploatacji instalacji (art. 237 POŚ) lub określonej działalności (art. 241 w zw. z art. 237 POŚ) prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska może skutkować wdrożeniem z urzędu przez organy ochrony środowiska postępowań, dla realizacji których taki przegląd jest niezbędny, takich jak:

- postępowanie zmierzające do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 POŚ), czy
- postępowanie w sprawie wydania decyzji naprawczej (zobowiązującej) w ramach odpowiedzialności administracyjnoprawnej (art. 362 POŚ).

7.2.2. Podobne mogą być konsekwencje związane z ustaleniami (informacjami) pochodzącymi z analizy porealizacyjnej (której obowiązek sporządzenia nałożony został w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), jeżeli z jej wyników wynika konieczność podjęcia działań w celu dostosowania przedsięwzięcia do wymagań ochrony środowiska (art. 82 ust. 1c ustawy ooś). Wówczas skutkować to może wszczęciem przez organ ochrony środowiska lub na wniosek organu, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska:

- postępowania sanacyjnego z art. 362 lub art. 363 POŚ; czy
- postępowania zmierzającego do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 POŚ).

Postępowanie sanacyjne zmierzające do wydania decyzji zobowiązującej (art. 362 lub art. 363 POŚ) może być wszczęte z urzędu przez organ ochrony środowiska, jeżeli z wyników analizy porealizacyjnej wynika konieczność podjęcia działań naprawczych lub zapobiegawczych. Postępowanie takie może być w przypadku analizy porealizacyjnej wszczęte także na wniosek, do złożenia takiego wniosku uprawniony jest organ, który wydał wobec przedsięwzięcia decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub regionalny dyrektor ochrony środo-

⁹⁹ Zob. art. 1 rozporządzenia EMAS.

wiska (art. 82 ust. 1c ustawy ooś)¹⁰⁰. Dzięki takiemu rozwiązaniu – z jednej strony – informacje na temat skutków realizacji przedsięwzięcia zawarte w analizie porealizacyjnej sporządzonej po zrealizowaniu przedsięwzięcia mogą stanowić „narzędzie pozwalające wpływać na kształt obowiązków inwestora związanych z ochroną środowiska w toku eksploatacji przedsięwzięcia dopuszczonego do realizacji”¹⁰¹, z drugiej zaś strony, w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy ooś analiza porealizacyjna – będąc ostatnim stadium procedury oceny oddziaływania na środowisko – pełni w istocie funkcje analogiczną (jako źródło specjalistycznej wiedzy dla organu) jak przegląd ekologiczny.

Warto w tym miejscu podkreślić, po pierwsze, że ponieważ skutkiem następczym ustaleń (i zebranych informacji) zawartych w analizie porealizacyjnej może być podjęcie działań w celu dostosowania przedsięwzięcia do wymagań ochrony środowiska, co będzie uzasadniać wszczęcie postępowań w sprawie wydania decyzji zobowiązującej na podstawie art. 362 lub art. 363 POŚ (tak art. 82 ust. 1c ustawy ooś) to z tego też względu w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, że „analiza porealizacyjna ma na celu ograniczenie rzeczywistych uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Jej sporządzenie jest w interesie właścicieli tych nieruchomości”. Choć w rzeczywistości podjęcie działań, jeśli wyniki analizy porealizacyjnej (także przeglądu ekologicznego) będą to uzasadniać, nie musi (i bardzo często, nie będzie) ograniczać się tylko do „ograniczenia rzeczywistych uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich” (subiektywne ujęciu celu sporządzenia analizy), ale może mieć szerszy wymiar w postaci nałożenia na inwestora (podmiot korzystający ze środowiska) obowiązków dostosowania przedsięwzięcia w ogóle do wymagań ochrony środowiska niezależnie od wpływu tych działań na interesy właścicieli nieruchomości sąsiednich (obiektywne ujęciu celu sporządzenia analizy). Wynika to choćby z istoty instytucji (obiektywnej) odpowiedzialności administracyjnoprawnej w prawie ochrony środowiska bezpośrednio ukierunkowanej na ochronę środowiska jako dobra wspólnego (ochronę interesu publicznego)¹⁰², który stanowi przesłankę podejmowania działań na podstawie art. 362 POŚ i n.), a nie ochronę prawa (interesu) indywidualnego. Niemniej zaspokojenie chronionego interesu publicznego (ochrona środowiska) – co najmniej zbieżnego z interesem indywidualnym (w każdym razie niesprzecznego

¹⁰⁰ K. Gruszecki: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Komentarz do art. 82. LEX.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Zob. na temat pojęcia „interesu: w prawie ochrony środowiska zob. M. Baran, B. Iwańska: *Ochrona interesu w prawie ochrony środowiska*. W: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym: w kierunku uspołecznienia interesu prawnego*. Red. Z. Kmiecik. Warszawa 2017, s. 194-246.

z nim) – nastąpić może w taki sposób, który stanowi jednocześnie określoną realną korzyść (ochronę) dla prawa (interesu) indywidualnego.

Po drugie, z faktu, że skutkiem analizy porealizacyjnej (także przeglądu ekologicznego) może być utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 POŚ) to wyprowadzić stąd można wniosek (wyrażony w przywołanym wyżej orzeczeniu) że ich sporządzenie jest w interesie właścicieli nieruchomości narażonych na rzeczywiste uciążliwości, w tym znaczeniu że utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, choć nie ogranicza „rzeczywistych uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich”, tym niemniej daje możliwość do występowania – w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości – z roszczeniem o wykup nieruchomości albo o odszkodowanie za poniesioną szkodę¹⁰³.

8. Podsumowanie

Reasumując dotychczasową analizę wskazać można na podobieństwa i różnice pomiędzy (omawianą) analizą porealizacyjną (dotyczącą przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, której obowiązek sporządzenia wynika z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) a przeglądem ekologicznym, które utrwalone w formie dokumentu stanowią źródło wiedzy na temat faktycznego (rzeczywistego) zakresu oddziaływania na środowisko określonej działalności:

1. Regulacje prawne dotyczące analizy porealizacyjnej i przeglądu ekologicznego zawarte są w ustawie POŚ oraz ustawie ooŚ, które mają charakter ustaw horyzontalnych; sporządzenie i przedłożenie obydwu tych opracowań ma charakter obowiązku prawnego skonkretyzowanego w drodze decyzji administracyjnej.

2. Analizując przesłanki uzasadniające ich opracowanie należy stwierdzić, po pierwsze, że obowiązek ich sporządzenia nie ma charakteru uniwersalnego, w tym znaczeniu że jest on przedmiotowo lub podmiotowo ograniczony – odpowiednio do realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania lub innej działalności (szersze ujęcie) mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska (ograniczenie podmiotowe). Ta odmienność przedmioto-podmiotowa powoduje, że instytucja przeglądu ekologicznego ma charakter komplementarny względem analizy porealizacyjnej w dwojakim znaczeniu. Po pierwsze, może dotyczyć każdego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, a więc także

¹⁰³ Zob. art. 129 w zw. z art. 135-136 POŚ.

tych reglamentowanych w drodze decyzji środowiskowej, w której nie nałożono obowiązku przeprowadzenia analizy porealizacyjnej, jak i tych ujętych w decyzji środowiskowej wydanej bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Po drugie, nałożenie obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego może mieć miejsce także w sytuacji, gdy dla danego przedsięwzięcia była już uprzednio (w terminie określonym w decyzji środowiskowej) przedłożona analiza porealizacyjna, ale w dalszym horyzoncie czasowym zaktualizuje się potrzeba „ponownej” oceny zakresu oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko, w związku z jego możliwym negatywnym oddziaływaniem na środowisko.

3. Odmienność przesłanek nałożenia obowiązku sporządzenia i przedłożenia analizy porealizacyjnej oraz przeglądu ekologicznego oraz ich celów powoduje, że w orzecznictwie sądowym podkreśla się wyjątkowy charakter przeglądu ekologicznego wskazując, że:

- przegląd ekologiczny jest specjalistyczną ekspertyzą i jednocześnie przenosi obowiązek ustalenia stanu faktycznego na stronę postępowania¹⁰⁴;
- skoro przegląd jest opinią specjalistyczną, której koszty obciążają prowadzącego instalację, to nałożenie tego obowiązku nie powinno mieć miejsca, gdy cel stojący przed przeglądem ekologicznym mógłby zostać osiągnięty w drodze innych środków dowodowych¹⁰⁵;
- skoro sporządzenie przeglądu ekologicznego jest kosztowne, zasadne jest rozważenie, czy ten sam cel mógłby zostać osiągnięty przy pomocy innych środków dowodowych, zaś zatem rzeczą organu jest wykazanie, że osiągnięcie celu, jakim jest udowodnienie negatywnego oddziaływania na środowisko, jest niemożliwe przy użyciu innych środków dowodowych¹⁰⁶.

Z kolei w odniesieniu do możliwości nałożenia na inwestora w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obowiązku sporządzenia analizy realizacyjnej orzecznictwo formułuje mniej rygorystyczne wymagania niż w przypadku przeglądu ekologicznego¹⁰⁷. Takie podejście wydaje się być uzasadnione następującymi względami.

¹⁰⁴ Zob. np.: wyrok NSA z dnia 26 września 2013 roku, II OSK 1568/12 oraz wyroki WSA: w Warszawie z dnia 14 marca 2012 roku, IV SA/Wa 1263/11; w Szczecinie z dnia 7 października 2010 roku, II SA/Sz 527/10, CBOSA.

¹⁰⁵ Zob. np.: wyroki WSA: w Kielcach z dnia 23 czerwca 2010 roku, II SA/Ke 318/10; w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2007 roku, II SA/Sz 538/07, CBOSA.

¹⁰⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2010 roku, II OSK 971/09 oraz wyroki WSA: we Wrocławiu z dnia 17 marca 2011 roku, II SA/Wr 445/10; w Szczecinie z dnia 7 października 2010 roku, II SA/Sz 527/10 i z dnia 19 grudnia 2007 roku, SA/Sz 538/07, CBOSA.

¹⁰⁷ Zob. np. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 2169/11, LEX nr 1152144: „Nie może także odnieść skutku zarzut naruszenia art. 107 § 1 i § 3 k.p.a. w związku z art. 85 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku,

Po pierwsze, obowiązek sporządzenia omawianej analizy porealizacyjnej dotyczyć może jedynie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w stosunku, do których wydawana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (czyli przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz tych spośród mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w stosunku do których nałożono obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko), co – jak podkreślono – stanowi węższy katalog przedsięwzięć (instalacji) niż w przypadku możliwego oddziaływania na środowisko przez podmiot korzystający za środowiska, na którego może zostać nałożony obowiązek sporządzenia przeglądu ekologicznego. W przypadku przedsięwzięć w stosunku do których może być nałożony obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej mamy do czynienia z pewnego rodzaju ustawowym „założeniem” możliwości negatywnego oddziaływania takiego przedsięwzięcia na środowisko co uzasadnia na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach poddanie ocenie oddziaływania na środowisko takiego przedsięwzięcia.

Po drugie, odmiennie aniżeli w przypadku przeglądu ekologicznego, obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej może być nałożony decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko¹⁰⁸ w stosunku do planowanych przedsięwzięć.

Po trzecie, obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej nakładany w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi jeden z jej elementów pośród innych postanowień w zakresie wymagań dotyczących ochrony środowiska w związku z planowanym przedsięwzięciem, w odróżnieniu od przeglądu

przez brak uzasadnienia dla czego nałożono obowiązek sporządzenia analizy porealizacyjnej. Przepisy powołanego art. 85 ust. 2 nie ustanawiają wprost obowiązku zawarcia w uzasadnieniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powyższego uzasadnienia. Zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, organ może nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia. Z art. 83 ust. 1 tej ustawy wynika natomiast, że w analizie porealizacyjnej dokonuje się porównania ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a w szczególności ustaleń dotyczących przewidywanego charakteru i zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz planowanych działań zapobiegawczych z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko i działaniami podjętymi dla jego ograniczenia. Analiza porealizacyjna ma zatem na celu ograniczenie rzeczywistych uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Jej sporządzenie jest w interesie właścicieli tych nieruchomości, a więc także skarżących, a zasadność sporządzenia mając na uwadze wielkość przedmiotowej inwestycji nie powinna budzić wątpliwości. Jako bezskuteczne w konsekwencji należy zatem uznać kwestionowanie przez skarżących zasadności jej sporządzenia”.

¹⁰⁸ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 września 2017 r., II SA/Łd 330/17, LEX nr 2366446: „Dostrzegając okoliczność, iż inwestycja została zrealizowana i od kilku lat funkcjonuje w oparciu o znajdujące się w obrocie prawnym pozwolenie na użytkowanie, [zaskarżona decyzja] nakłada jednocześnie obowiązek przeprowadzenia analizy porealizacyjnej. Rozstrzygnięcie to pozostaje zatem wewnątrz sprzeczne, ponieważ oznacza, że albo postępowanie nie dotyczyło inwestycji zrealizowanej, albo też inwestycja zrealizowana nie odpowiada docelowej, o czym wszakże decyzja nie wspomina”.

ekologicznego, który nakłady jest w drodze decyzji organu ochrony środowiska *stricte* dedykowanej temu problemowi i po przeprowadzeniu postępowania ograniczającego się jedynie do ustalenia zaistnienia przesłanek do nałożenia obowiązku sporządzenia takiego przeglądu.

Po czwarte, celem analizy porealizacyjnej jest zweryfikowanie (porównanie) przewidywań jakie na etapie oceny oddziaływania zostały rozpoznane w odniesieniu do skutków realizacji przedsięwzięcia z rzeczywistym zakres oddziaływań na środowisko zrealizowanego przedsięwzięcia¹⁰⁹ a nie jedynie potwierdzenie negatywnego oddziaływania na środowisko lub wykluczenie takiego oddziaływania, co stanowi z kolei cel przeglądu ekologicznego.

4. W aspekcie temporalnym różnica pomiędzy analizą porealizacyjną a przeglądem ekologicznym dotyczy różnego etapu, na jakim obowiązek ten jest nakładany – analizę porealizacyjną ustawodawca łączy z planowanym (projektowanym) przedsięwzięciem (jej obowiązek jest nakładany w drodze decyzji środowiskowe), zaś przegląd ekologiczny z eksploatowaną (funkcjonującą) instalacją (lub urządzeniem) lub rzeczywistym oddziaływaniem na środowisko przez podmiot korzystający ze środowiska (nawet bez użycia instalacji lub urządzenia). Tożsamy jest natomiast etap ich sporządzenia i przedłożenia (etap funkcjonowania przedsięwzięcia lub prowadzenia innej działalności).

5. Odmienne określone zostały wymogi dotyczące treści tych opracowań. Zakres i treść obowiązku przedłożenia analizy porealizacyjnej ujęty został w sposób opisowy i koreluje z podstawami (przesłankami) uzasadniającymi nałożenie tego obowiązku, czyli brakiem wiedzy (rozpoznania) o rzeczywistym oddziaływaniu inwestycji na środowisko w określonych aspektach. Z kolei maksymalny zakres i treść przeglądu ekologicznego wynika z określonych ustawowo jego elementów.

Podobieństwo w tym względzie wynika natomiast z faktu, że jest on każdorazowo (indywidualnie) konkretyzowany w drodze decyzji.

6. W końcu, podobne (zbieżne) mogą być skutki następcze ustaleń (i zebranych informacji) zawartych w analizie porealizacyjnej lub przeglądzie ekologicznym w postaci konieczności podjęcia działań w celu dostosowania przedsięwzięcia do wymagań ochrony środowiska, co będzie uzasadniać wszczęcie postępowań w sprawie wydania decyzji zobowiązującej na podstawie art. 362 lub art. 363 POŚ (tak art. 82 ust. 1c ustawy o udostępnianiu informacji) albo postępowania zmierzającego do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 POŚ). W tym kontekście zarówno analiza porealizacyjna jak i przegląd ekologiczny stanowią ważne narzędzie efektywnej ochrony środowiska (obiektywne

¹⁰⁹ Zob. np. wyrok NSA z 25 kwietnia 2017 r., II OSK 2156/15, LEX nr 2305422.

ujęcie celu sporządzenia analizy). Służyć mogą także ochronie prawa (interesu) indywidualnego (subiektywne ujęcie celu sporządzenia analizy), skoro efektem możliwych do podjęcia przez organy ochrony środowiska środków może być realna korzyść dla jednostki poprzez ograniczenie rzeczywistych uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich (przy wydaniu sankcyjnych decyzji zobowiązujących) albo uprawnienie do skorzystania przez uprawnioną jednostkę ze środków ochrony prawnej (roszczenia o wykup nieruchomości albo o odszkodowanie za poniesioną szkodę) w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w sytuacji utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania.

Kontrola samorządu terytorialnego sprawowana przez Inspekcję Ochrony Środowiska – uwagi na tle u.c.p.g.

The control of local government exercised
by the Inspectorate for Environmental Protection –
remarks on the basis of the Law on Maintaining
Cleanliness and Order in Communes

STRESZCZENIE

Przedmiotem niniejszego opracowania są relacje kontrolno-nadzorcze, zachodzące między organami Inspekcji Ochrony Środowiska a samorządem terytorialnym. Analiza prowadzona jest na podstawie wykonywania zadań przez gminę w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Rozważaniom poddana została ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na jej podstawie wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza kary pieniężne za popełnienie określonych deliktów administracyjnych.

SŁOWA KLUCZOWE

kontrola, nadzór, delikt administracyjny, kara pieniężna

SUMMARY

The subject of this study is control and supervisory relations between the bodies of the Inspectorate for Environmental Protection and the local government. The analysis is carried out on the basis of tasks performed by the commune in the field of municipal waste management. The Law on Maintaining Cleanliness and Order in Communes was subject to considerations. On its basis, the Voivodship Inspector for Environmental Protection imposes fines for the commission of specific administrative torts.

KEYWORDS

control, supervision, administrative tort, financial penalty

1. Wstęp

Pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organami Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: IOŚ) zachodzą określone korelacje prawne. Relacje te wynikają przede wszystkim z ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska¹ oraz ustawy Prawo ochrony środowiska². Uzupełnieniem są środowiskowe przepisy sektorowe (np. u.c.p.g.³). Jeżeli chodzi o u.i.o.ś., to na uwagę zasługują artykuły 1, 2 ust. 1, 8a, 8b, 16, 17. W przypadku pr.o.ś. istotny jest art. 379.

Z analizy powyższych przepisów wynika, że wyróżnić można dwie zasadnicze płaszczyzny współzależności pomiędzy powyższymi podmiotami. Są to związki o charakterze kontrolnym oraz pomocniczym.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie to pierwsze zagadnienie. Zostanie ono przedstawione na przykładzie kontroli sprawowanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (dalej: WIOŚ) wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta (dalej: wójt), a wynikającej z u.c.p.g.

2. Kontrola prawidłowości działania organów samorządu terytorialnego przez organy IOŚ – uwagi ogólne

Organy IOŚ, będąc organami administracji rządowej, są częścią systemu terenowej administracji publicznej, powiązanej wieloma więzami, zwłaszcza kontrolnymi. Najwięcej wątpliwości w praktyce budzą działania IOŚ w zakresie możliwości sprawowania przez jej organy kontroli nad działaniami realizowanymi przez organy samorządu terytorialnego.

Zastrzeżenia dotyczą głównie roli i pozycji organów IOŚ i organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska na tle założeń wynikających z Konstytucji RP oraz ustrojowych ustaw samorządowych.

Zgodnie z art. 1 u.i.o.ś. Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana głównie do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Z przepisów ustrojowych (np. Konstytucji RP, ustrojowych ustaw samorządowych) jasno wynika, że samodzielność samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, z kolei władcze oddziaływania muszą być w sposób wyraźny wskazane przepisem rangi ustawowej.

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz.U. 2016, poz. 1688, dalej: u.i.o.ś.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2016, poz. 672, dalej: pr.o.ś.

³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. 2017, poz. 1289 ze zm., dalej: u.c.p.g.

Rozstrzygając powyższe wątpliwości należy wyjść od ustaleń terminologicznych pojęć „kontrola” i „nadzór”, a w dalszej kolejności przejść do wyjaśnienia gwarancji samodzielności organów samorządu terytorialnego, mając na uwadze określone unormowania prawne.

W teorii prawa administracyjnego wyraźnie oddziela się kontrolę od nadzoru⁴. Brak jednak jest takich definicji wskazanych pojęć, które byłyby akceptowane przez większość doktryny. Zazwyczaj przyjmuje się, że kontrola polega na badaniu zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem oraz formułowaniu na tej podstawie odpowiednich wniosków. Organ kontrolujący nie może wpływać na działalność jednostek kontrolowanych i wydawać im nakazów lub poleceń. Nadzór natomiast polega na inspirowaniu i korygowaniu przez podmiot nadzorujący, za pomocą wielu zinstytucjonalizowanych zachowań, działań podmiotu nadzorowanego. Organ nadzorujący jest wyposażony w instrumenty oddziaływania na organy nadzorowane, nie może jednak ich wyręczać w wykonywaniu przypisanych im kompetencji. Nadzór więc obejmuje kontrolę poszerzoną o możliwość władczego oddziaływania. Z uprawnienia do nadzoru wynika bowiem uprawnienie do kontroli, natomiast z uprawnienia do kontroli nie wynika uprawnienie do nadzoru. Podobnie definicja „nadzoru” została ujęta przez Trybunał Konstytucyjny⁵.

Termin „nadzór” w powyższym ujęciu jest rozpatrywany w ramach relacji wewnątrz aparatu administracyjnego (w tym przypadku IOŚ i jednostkami samorządu terytorialnego). Należy zauważyć, że pojęcie nadzoru w prawie ochrony środowiska (ale i nie tylko) ma natomiast szersze znaczenie i obejmuje obok relacji wewnątrz aparatu administracyjnego, także zależności występujące między tym aparatem a podmiotami korzystającymi ze środowiska.

Nadzór, określając relacje pomiędzy podmiotami istniejącymi w systemie organów administracji publicznej, jest instytucją znamionną dla systemu zdecentralizowanego. Typ układu zdecentralizowany polega na prawnym ustanowieniu określonego stopnia samodzielności. Jest to jednak samodzielność względna. Jej granice wyznaczają środki nadzoru, które mogą być zastosowane tylko

⁴ Por. J. Adamiak: *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*. W: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*. Red. W. Kosiedowski. Toruń 2001, s. 73–74; B. Dolnicki: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice 1993, s. 56–59; J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa 1999, s. 7–18; M. Miemieć: *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*. W: *Studia nad samorządem terytorialnym*. Red. A. Błaś. Wrocław 2002, s. 274; J. Boć, *Kontrola administracji*. W: *Administracja publiczna*, Red. J. Boć. Wrocław 2003, s. 327–328.

⁵ W uzasadnieniu uchwały z dnia 5 października 1994 r., W 1/94 („Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1994, nr 2, s. 47), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przez „nadzór” należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawa ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego.

w sytuacjach, na które wskazuje ustawa i tylko te środki, których użycie zostało przez ustawę dopuszczone⁶.

Kontrola jest nie tylko elementem nadzoru, ale także i kierownictwa, może występować także jako odrębny rodzaj powiązań podmiotów administrujących⁷. Omawiając relacje między IOŚ a jednostkami samorządu terytorialnego należy wyraźnie podkreślić, że stosunki między tymi podmiotami nie mogą być rozpatrywane w powiązaniach kierowniczych, gdyż samorząd terytorialny działa w systemie zdecentralizowanym.

Aby dany organ uznać za organ nadzoru, musi być ustalony jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, i to w drodze ustawy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w jego granicach. Zestawiając powyższy przepis prawny z nadzorem należy podkreślić, że aby sprawowany nadzór był zgodny z prawem, to organ nadzoru musi mieć wyraźne prawo do prowadzenia takiego nadzoru, musi być wyposażony w środki nadzoru wynikające z ustawy oraz musi być wskazany podmiot nadzorowany. Wyraźnego oznaczenia wymaga to, że jeżeli organ nadzoru będzie wyposażony tylko w środki kontroli, tzn. nie będzie mógł oddziaływać władczo na dany podmiot, to wówczas nie mamy do czynienia z nadzorem tylko jest to po prostu kontrola.

Zakres przedmiotowy działania IOŚ wynika z art. 1 i art. 2 ust. 1 u.i.o.ś. Dla prowadzonych w tym miejscu rozważań znaczenie ma art. 1 oraz art. 2 ust. 1 pkt 1a i 17 cytowanej ustawy.

Wyjść należy od art. 1 u.i.o.ś, który wyraźnie stwierdza, że IOŚ jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Interesujące z punktu widzenia opracowania jest pierwsze zadanie IOŚ. Mowa tu jest jednak o samym sprawowaniu kontroli przez IOŚ, czyli sprawdzaniu przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Powstaje pytanie, czy przedmiotem tak sformułowanego zadania będzie też mieściła się kontrola WIOŚ nad gminą w zakresie przestrzegania określonych zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi? Wydaje się, że tak. Pomocne tu mogą być dwa ogólne artykuły, wynikające z Konstytucji RP⁸, to jest art. 5 i 86.

W art. 5 Konstytucji RP ochrona środowiska zaliczona jest do funkcji państwa, która to funkcja jest realizowana przez władzę publiczną (w tym także wykonawczą, czyli organy administracji, tj. także jednostki samorządu terytorialnego). Waż-

⁶ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Szałowska, M. Stahl: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa 2004, s. 140.

⁷ Ibidem, s. 230.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm., dalej: Konstytucja RP.

ny jest też art. 86 Konstytucji RP, który wprowadza obowiązek dbałości o stan środowiska, obciążając tym „każdego”, czyli także jednostki samorządu terytorialnego.

Zestawiając ze sobą art. 1 u.i.o.ś. oraz art. 5 i 86 Konstytucji RP należy stwierdzić, że organy IOŚ sprawują kontrolę także nad działaniami jednostek samorządu terytorialnego w sferze przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Zarówno art. 5, jak i art. 86 wprowadzają powszechny charakter obowiązku ochrony środowiska, do którego odwołuje się także art. 1 u.i.o.ś.

Z kolei w art. 2 ust. 1 u.i.o.ś. określono zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli IOŚ. O ile w pkt 1 cytowanego przepisu nie ma wątpliwości, które podmioty są kontrolowane przez IOŚ (podmioty korzystające ze środowiska), o tyle w pozostałych punktach zakres podmiotowy jest niedookreślony. Dlatego ważny jest zakres przedmiotowy wyliczony w tych punktach, gdyż poprzez jego ustalenie możliwe jest łatwiejsze ustalenie, do kogo określony obowiązek poddany kontroli IOŚ jest kierowany.

Jeżeli chodzi o kwestie ogólne związane z samorządem terytorialnym, mające istotne znaczenie dla prowadzonych rozważań, to należy zwrócić uwagę na kilka zagadnień ustrojowych. Kluczowym czynnikiem, mającym wpływ na skuteczność działania jednostek samorządu terytorialnego w określonych sferach życia społeczno-gospodarczego (w tym w zakresie ochrony środowiska), jest określenie ich zadań i kompetencji. Zadania publiczne w zakresie ochrony środowiska badanych jednostek mają charakter zróżnicowany. Ustalenie zakresu tych zadań powinno być dokonywane z dwóch punktów widzenia (przy czym każdy jest fragmentem pewnej całości), po pierwsze, jako określenie części wszystkich zadań samorządu oraz po drugie, jako ustalenie, które z zadań ochronnych powinny być realizowane na tym właśnie poziomie. Zadania samorządu terytorialnego mają charakter własny i zlecony. Samorząd terytorialny realizuje swoje zadania zgodnie z zasadą subsydiarności (art. 163 Konstytucji RP). Samorząd ma zapewnioną samodzielność, aczkolwiek jest to samodzielność względna. Jej granice wyznaczają środki nadzoru, który jest realizowany zgodnie z zasadą legalności (art. 171 Konstytucji RP). Ustrojodawca wyraźnie wskazuje organy nadzoru nad samorządem terytorialnym (art. 171 ust. 2 i 3).

Z powyższego wynika, że nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego mogą sprawować tylko te organy, które wylicza art. 171 ust. 2, tj. Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalne izby obrachunkowe. W zakresie tych organów nie ma mowy o organach IOŚ. Wobec tego do podejmowania działań władczych wobec samorządu terytorialnego według Konstytucji RP oraz ustrojowych ustaw samorządowych organy IOŚ nie są właściwe. Nie oznacza to jednak, że nie mogą sprawować ogólnej kontroli przestrzegania przepisów w zakresie ochrony

środowiska, do czego zobowiązuje ich art. 1 u.i.o.ś. Jak wskazano wyżej, ustawodawca jest niestety niekonsekwentny w relacjach między IOŚ a jednostkami samorządu terytorialnego. Zastrzeżenia powstają na gruncie realizacji zadań przez gminę w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi (o czym dalej).

Zgodnie z wyżej poczynionymi ustaleniami należałoby stwierdzić, że organy IOŚ, realizując nałożony na nich obowiązek prawny, mogą weryfikować zgodność z przepisami o ochronie środowiska działań prowadzonych przez organy samorządowe, a służących wykonywaniu jego zadań. Prowadzenie takiej kontroli powinno opierać się na działaniach ogólnie dostępnych. Jeżeli właściwy organ IOŚ stwierdziłby naruszenie prawa w tym zakresie, to jednak nie ma prawa do zastosowania środka władczego celem skorygowania nieprawidłowości, w tym wydania zarządzenia pokontrolnego. Zgodnie z wykładnią literalną nie jest on organem nadzoru wobec samorządu terytorialnego.

Z powyższego wynika, że organy IOŚ są wobec organów samorządu terytorialnego co do zasady tylko organami kontroli. Analiza u.c.p.g. jest jednak wyjątkiem od przedstawionego wniosku.

Nie ma regulacji, aby użyte w art. 16 ust. 1 u.i.o.ś. określenie „organy jednostek samorządu terytorialnego” rozumieć inaczej niż wskazuje powołany przepis k.p.a. Efektem kontroli może być stwierdzenie nieprawidłowości w zakresie ochrony środowiska w działalności organów samorządu terytorialnego. Wówczas organ IOŚ kieruje wystąpienie, którego treścią może być wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego na podstawie k.p.a. lub wniosek o dopuszczenie organu IOŚ do udziału w postępowaniu już wcześniej przez dany organ wszczętym. Ustawodawca wyliczając czego może dotyczyć wnioski użył zwrotu „w szczególności”, czyli oznacza to, że jest to ujęcie otwarte. Zastanawiające jest, czego może jeszcze dotyczyć wnioski. Analizując zadania i kompetencje samorządu terytorialnego można wskazać, że mogą to być wnioski dotyczące np. cofnięcia, zmiany lub uchylecia decyzji administracyjnych wydawanych przez organy samorządowe w zakresie ochrony środowiska.

Artykuł 16 ust. 3 u.i.o.ś. wskazuje, że w razie skierowania wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego lub o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu organom IOŚ przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Regulacja ta wprowadza modyfikację przyjętą w art. 28 i 31 k.p.a. Według art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Z kolei art. 31 k.p.a. reguluje występowanie organizacji społecznych na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Nie ulega wątpliwości, że IOŚ nie

ma własnego interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym z zakresu ochrony środowiska, oczywiście też jest, że IOŚ nie jest organizacją społeczną. Gdyby nie było art. 16 ust. 3 u.o.i.ś., organy IOŚ nie mogłyby żądać wszczęcia postępowania czy dopuszczenia do udziału ani w oparciu o art. 28 k.p.a. ani na podstawie art. 31 k.p.a. Zgodnie z art. 16 ust. 3 organy IOŚ nabywają prawa stron, co oznacza, że na żądanie IOŚ organ ochrony środowiska zobowiązany jest wszcząć postępowanie albo dopuścić IOŚ do udziału w toczącym się postępowaniu. Mając prawa strony organy IOŚ mogą brać czynny udział w postępowaniu, składać wnioski dowodowe, wnieść odwołanie od decyzji, a także wnieść skargę do sądu administracyjnego na decyzję ostateczną.

Z powyższego wynika, że działanie na prawach strony oznacza, że tak działający podmiot jest uprawniony do podejmowania czynności procesowych w sprawach innych osób, a przesłanką jego działania nie jest własny interes prawny, ale interes publiczny, przejawiający się w dążeniu do ochrony określonych wartości chronionych prawem⁹. Należy wskazać, że organy IOŚ mogą zainicjować każde postępowanie administracyjne, a więc również tryby nadzwyczajne weryfikacji decyzji, gdyż przepis art. 16 u.i.o.ś. nie zawiera w tym zakresie żadnych ograniczeń. Wówczas w tego rodzaju postępowaniach organom IOŚ przysługiwać będą prawa strony. Uprawnienie to nie jest przy tym uzależnione od wcześniejszego udziału w postępowaniu zwykłym, którym wydano decyzję objętą weryfikacją w trybie nadzwyczajnym. Jedynym warunkiem jest spełnienie przesłanki z art. 16 ust. 2 u.i.o.ś., jaką jest stwierdzenie nieprawidłowości w zakresie ochrony środowiska w działalności organów administracji samorządowej. Na tle powyższych uregulowań można dopatrzeć się pewnych analogii w zakresie pozycji procesowej organów IOŚ (także do trybu wszczęcia postępowania) z pozycją procesową przyznaną w procedurze administracyjnej prokuratorowi, przy czym u podstaw kompetencji organów IOŚ do działania w postępowaniu administracyjnym leży szeroko rozumiana ochrona środowiska. Podejmowanie przez te organy działań określonych w przepisach prawa, także w indywidualnych sprawach administracyjnych, ma natomiast na celu doprowadzenie do zgodności działań organów samorządowych z przepisami o ochronie środowiska, natomiast działanie na rzecz ochrony środowiska jest niewątpliwie prowadzone w interesie publicznym¹⁰.

Wnioski złożone przez organy IOŚ mają charakter wiążący, organ jest zobowiązany na ich podstawie podjąć odpowiednie działania, organowi IOŚ z kolei przysługują uprawnienia strony.

⁹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 stycznia 2012 r., II Sa/Op 347/11, Legalis nr 518915.

¹⁰ Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 października 2011 r., II Sa/Op 318/11, Legalis nr 826120.

3. Kontrola prawidłowości działań gminy przez WIOŚ na przykładzie gospodarki odpadami komunalnymi – uwagi szczegółowe

Analiza środowiskowych regulacji prawnych pozwala stwierdzić, że ustawodawca często używając terminu „kontrola”, przyznaje określonym organom prawo oddziaływania władczego, a więc wyposaża je w instrumenty nadzorcze. Jeżeli taka sytuacja się pojawi, to wówczas stosunek prawny pomiędzy organem kontrolującym a podmiotem kontrolowanym ma charakter nadzorczy¹¹. Przykładem tego typu rozwiązań w relacjach między IOŚ a jednostkami samorządu terytorialnego jest wymierzanie kar pieniężnych przez WIOŚ wobec gminy za nieprzestrzeganie przepisów z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (por. art. 9z i następane u.c.p.g.).

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza karę gminie za popełnienie określonych deliktów administracyjnych, wynikających z art. 9z u.c.p.g.¹². Decyzja ma charakter decyzji związanej, w tym znaczeniu, że WIOŚ jest zobowiązany nałożyć karę, jeżeli stwierdzi wyczerpanie znamion deliktu administracyjnego¹³. Celem nałożonej kary jest zniechęcenie gminy do niewykonywania obowiązków nakładanych przez u.c.p.g.¹⁴.

Pierwszy delikt administracyjny uregulowano w art. 9z ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Jest nim przekazanie po terminie sprawozdania rocznego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, do którego zobowiązany jest – na podstawie art. 9q u.c.p.g. – wójt. Za niedopełnienie tego obowiązku odpowiada gmina. Ponosi ona odpowiedzialność zarówno za niezłożenie sprawozdania, jak i przekazanie nierzetelnego sprawozdania. Drugi delikt administracyjny wynika z art. 9z ust. 2 u.c.p.g.¹⁵ Jest nim nieosiągnięcie przez gminę odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami. Deliktem jest również nieosiągnięcie odpowiedniego poziomu ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do

¹¹ M. Górski: *Uprawnienia kontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska wobec jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*. Red. M. Górski, J. Bucńska, M. Niedziółka, R. Stec, D Strus. Warszawa 2011, s. 107.

¹² K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrajkowski: *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*. Warszawa 2013, s. 285-288.

¹³ W. Radecki: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 338; Idem: *Odpowiedzialność prawna w przepisach o postępowaniu z odpadami komunalnymi*. Red. M. Górski, K. Nowacki. Wrocław 2012, s. 269 i n.; A. Barczak: *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawoporównawcza*. Szczecin 2013, s. 343 i n.

¹⁴ K. Popik-Chorąży: *Kara pieniężna w prawie ochrony środowiska. Środki finansowo-prawne. Tytuł V, Dział III ustawy Prawo ochrony środowiska*. Lublin 2009, s. 51.

¹⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 czerwca 2017 r., II SA/Wr 440/16, Legalis nr 1653499.

składowania. Trzeci delikt określony został w art. 9z ust. 4 u.c.p.g. Jest nim niedopełnienie przez gminę obowiązku udzielenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c u.c.p.g. albo zamówienia publicznego na zbieranie i zagospodarowanie tych odpadów¹⁶. Obowiązek udzielenia zamówienia publicznego spoczywa na wójcie, na podstawie art. 6d ust. 1 u.c.p.g.

Ustawodawca nie określił właściwości miejscowej WIOŚ. Nie powinno budzić wątpliwości, że będzie to inspektor, na którego obszarze działania znajduje się gmina¹⁷.

Formą prawną nakładania kary pieniężnej na podstawie powyższych przepisów będzie decyzja administracyjna wydawana w przypadku, gdy WIOŚ stwierdzi wypełnienie znamion określonego deliktu administracyjnego.

Organem odwoławczym w przypadku decyzji wydanej przez WIOŚ będzie Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Wójtowi oraz gminie służyć będzie także skarga do sądu administracyjnego.

Należy podkreślić, że WIOŚ ma możliwość zawieszenia lub umorzenia w stosunku do wójta lub gminy zapłaty kary pieniężnej (art. 9zb ust. 3 u.c.p.g.). Nie oznacza to jednak, że WIOŚ może w ogóle tej kary nie nakładać. Jest on zobligowany do jej nałożenia. Ustawodawca określa warunki zawieszenia zapłaty kary (art. 9ze u.c.p.g.)¹⁸. Według powyższego przepisu WIOŚ może zawiesić zapłatę kary na okres konieczny do podjęcia działań naprawczych, nie dłuższy jednak niż 5 lat, w przypadku przedstawienia przez gminę udokumentowanego wniosku dotyczącego podjętych działań naprawczych zmierzających do usunięcia przyczyny nałożenia tej kary. Po usunięciu przyczyn nałożenia kary pieniężnej kara podlega umorzeniu, a w przypadku nieusunięcia – wyegzekwowaniu.

Sposób ustalenia wysokości kary wynika z art. 9zc. Z kolei termin uiszczenia kary pieniężnej określono w art. 9zd.

Na zakończenie należy wskazać, że środki uzyskane z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez WIOŚ stanowią dochód wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, według art. 401 ust. 8 pkt 2 pr.o.ś. (art. 9zd ust. 3 u.c.p.g.).

Wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska przysługuje uprawnienie do zawieszenia zapłaty kary pieniężnej. Znajduje tu zastosowanie procedura z art. 9ze u.c.p.g.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 września 2014 r., IV SA/Wa 1121/14, Legalis nr 1156510.

¹⁷ I. Romańczuk, M. Rzewnicka: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 321.

¹⁸ *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*. Red. J. Klatka, M. Kuźniak. Warszawa 2012, s. 156.

4. Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że więzi, jakie zachodzą między WIOŚ a gminą (reprezentowaną przez wójta) nie są do końca jasne. Wydawałoby się, że na gruncie przepisów ustrojowych nie powinno być wątpliwości, tzn., że organy IOŚ wobec organów jednostek samorządu terytorialnego powinny być tylko organami kontroli. Tymczasem tak nie jest. Analiza regulacji prawnych o charakterze szczegółowym wykazuje, że w niektórych przypadkach zasady ustrojowe są naruszone przez ustawodawcę (tj. IOŚ sprawuje funkcje nadzorcze wobec samorządu terytorialnego). Przykładem niekonsekwencji uregulowań prawnych w tym zakresie są relacje jakie zachodzą między gminą a IOŚ w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, realizowanej na podstawie u.c.p.g.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierzając powyższe kary pieniężne działa jako organ nadzorczy (art. 9zb u.c.p.g.), tzn. ma możliwość stosowania środków o charakterze władczym poza zwierzchnością organizacyjną.

Kontrola specjalistyczna sprawowana przez WIOŚ nie polega bowiem jedynie na sprawdzaniu i ocenianiu oraz oddziaływaniu pokontrolnym. Działania WIOŚ w analizowanym przypadku nie są kontrolą w klasycznym, modelowym znaczeniu. Należy stwierdzić, że kontrola ta jest kontrolą w ścisłym sensie tylko z nazwy, w istocie mamy do czynienia z funkcją, która w swych treściach, w tym możliwościach władczego oddziaływania (nałożenie kary pieniężnej w formie decyzji administracyjnej), stanowi kategorie nadzoru czy wręcz administrowania¹⁹.

Do IOŚ, zgodnie z u.c.p.g., należy realizowanie funkcji typowo administracyjnej natury. Należy zaznaczyć, że IOŚ, wykonując określone kompetencje na podstawie u.c.p.g. nie jest instytucją monofunkcyjną, tzn. mającą wyłącznie zadania i uprawnienia kontrolne, lecz w istocie jej organy stanowią organy administracyjne.

W związku z tym należy zaznaczyć, że na IOŚ można patrzeć nie tylko przez pryzmat systemu kontroli, ale szerzej – w kontekście całego aparatu administracyjnego.

Wydaje się, że WIOŚ wobec gminy może pełnić funkcje nadzorcze, aczkolwiek nie może być organem nadzoru. Należy postulować, aby płaszczyzny działania między tytułowymi podmiotami przyjmowały postać współdziałania, pomocnictwa z przewagą IOŚ. W związku z powyższym jako *de lege ferenda*, ustawodawca te relacje winien dookreślić.

¹⁹ J. Jagielski: *Kontrola ...*, s. 215.

DR TOMASZ BOJAR-FIJAŁKOWSKI

UNIwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Refleksje na temat udziału Państwowej Inspekcji Sanitarnej w procedurze ocen oddziaływania na środowisko

Reflections on participation of State Sanitary Inspection in environmental impact assessment procedures

STRESZCZENIE

Procedura ocen oddziaływania na środowisko stała się dla procesu inwestycyjno-budowlanego niezwykle istotnym etapem zarówno z uwagi na czas jaki zajmuje, jak i koszty bezpośrednie. Przy wydawaniu decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych pewną rolę pełnią także organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, co jest rzadko zauważane w doktrynie. Niniejsze opracowanie zawiera, w części pierwszej, informacje oraz, w części drugiej, refleksje na tenże temat dopełnione wstępem oraz zakończeniem i wykazem źródeł.

SŁOWA KLUCZOWE

Państwowa Inspekcja Sanitarna, współdziałanie, opinia, oceny oddziaływania na środowisko

SUMMARY

Environmental impact assessment procedure became very important stage of investment and construction process due to its time-consumption and direct costs. Organs of State Sanitary Inspection take some part in issuing decision on environmental conditions, what is rarely noticed in doctrine. This text includes, in the first part, information and, in the second part, reflections on such topic completed with introduction, conclusions and reference list.

KEYWORDS

State Sanitary Inspection, cooperation, opinion, environmental impact assessment

1. Wstęp

W bogatej literaturze prawa ochrony środowiska poświęconej ocenom oddziaływania na środowisko stosunkowo mało miejsca poświęca się etapowi postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na tymże etapie procedury obok organu prowadzącego postępowanie główne występują także organy konsultacyjne, w tym organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zagadnienie to rzadko stanowi przedmiot zainteresowania doktryny. Z uwagi na rolę całej procedury oceny oddziaływania na środowisko dla szybkości i kosztów procesu inwestycyjno-budowlanego warto przyrzeć się także i temu wątkowi, co autor czyni to ze szczególną atencją z uwagi na zawodowe związki z administracją sanitarno-epidemiologiczną.

Opracowanie, poza wstępem i zakończeniem uwzględniającym także wniośki *de lege ferenda*, obejmuje dwie części. Pierwsza z nich, mająca charakter informacyjny i porządkujący, przedstawia rolę oraz zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w procedurze ocen oddziaływania na środowisko. Druga, bardziej subiektywna, zawiera ocenę przyjętej przez ustawodawcę formuły i formy współpracy organów w postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko.

Całość oparto na literaturze przedmiotu materialnego i procesowego prawa administracyjnego oraz aktach prawnych aktualnych na dzień 15 lutego 2018 roku.

2. Charakterystyka udziału Państwowej Inspekcji Sanitarnej w procedurze oceny oddziaływania na środowisko

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej włączone są w procedury planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz procesu inwestycyjno-budowlanego na podstawie szeregu przepisów. Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej wskazuje¹, że do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego należy, między innymi², opiniowanie

¹ Art. 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. 2017, poz. 1261 ze zm., dalej u.o.p.i.s.

² Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej podejmują także uzgadnianie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych; uzgadnianie dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych dotyczących: budowy oraz zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych, statków morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznych, nowych materiałów i procesów technologicznych przed ich zastosowaniem w produkcji lub budownictwie; uczestniczenie w dopuszczeniu do użytku obiektów budowlanych, statków morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznych oraz środków komunikacji lądowej; inicjowanie przedsięwzięć oraz prac badawczych w dziedzinie zapobiegania negatywnym wpływom czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi.

projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej³ wykonują zadania zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawach i w przepisach odrębnych⁴, między innymi w: ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, ustawie Prawo Ochrony Środowiska⁷, ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁸, ustawie o rewitalizacji⁹ oraz szeregu norm prawa budowlanego sensu largo¹⁰.

U.o.o.ś., obok opiniowania aktów prawa miękkiego¹¹, wskazuje organom PIS zadania w zakresie uzgadniania zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko¹², uzgadniania możliwości

³ Którymi w myśl art. 10 u.o.p.i.s. są: Główny Inspektor Sanitarny (GIS); państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ terenowej rządowej administracji zespolonej w województwie (PWIS); państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ terenowej rządowej administracji zespolonej w powiecie (PPIS); państwowy graniczny inspektor sanitarny dla obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych (PGIS). Dalej jako „Organ PIS”.

⁴ Art. 10 ust. 2 u.o.p.i.s.

⁵ Ustawa z dnia 03 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2017, poz. 1405 ze zm., dalej: u.o.o.ś”.

⁶ Która to powtarza kompetencję wskazaną w u.o.p.i.s. w zakresie opiniowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 11 i art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2017, poz. 1073 ze zm.

⁷ Jak opiniowanie warunków prowadzenia remediacji środowiska gruntowo-wodnego na podstawie art.101 l ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2017, poz.519 ze zm.).

⁸ Jak opiniowanie warunków przeprowadzenia działań naprawczych na podstawie art.13 ust.6 pkt 6 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz.U. 2014, poz.1789 ze zm.

⁹ Jak opiniowanie projektów gminnych programów rewitalizacji na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2017, poz. 1023 ze zm.

¹⁰ Między innymi: art. 5, art. 56 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 2017, poz. 1332 ze zm.; art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 17 października 2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych, Dz.U. 2017, poz. 1780 ze zm.; Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. 2015, poz.1422 ze zm.; w związku z przepisami: Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26.09.1997 roku w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz.U. 2003, Nr 169, poz.1650 ze zm.; art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. 2017, poz. 328 ze zm.

¹¹ Jak opiniowanie polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykonywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszych realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w oparciu o art. 54 ust. 1 i art. 58 ust.1 pkt 2 u.o.o.ś.

¹² Na podstawie art. 53 i art. 58 ust.1 pkt 2 u.o.o.ś.

odstąpienia od strategicznej oceny oddziaływania na środowisko¹³ oraz opinionowania w zakresie oddziaływania na środowisko na etapie przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia¹⁴.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko stanowi element postępowania prowadzonego do przyjęcia projektu przedsięwzięcia, którego realizacja może znacząco oddziaływać na środowisko. Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m. in. projekty: koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego. Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest także wymagane w przypadku wprowadzania zmian do już przyjętych powyższych dokumentów. Organy PIS, w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, na wniosek organu opracowującego projekt dokumentu zajmują stanowisko dotyczące odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, uzgadniają zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, opiniują projekt dokumentu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko w zakresie wpływu na zdrowie ludzi. GIS jest organem właściwym w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej oraz gdy planowana realizacja danego dokumentu wykracza poza obszar jednego województwa. Natomiast PPIS jest organem właściwym w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. PWIS jest właściwy w pozostałych przypadkach. Informacje na temat stanowisk wydanych przez GIS w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko znajdują się w Biuletynie Informacji Publicznej.

Przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko: planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek taki wynika z przepisów. Rada Ministrów¹⁵ określiła w tym zakresie szczegółowo rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko

¹³ Na podstawie art. 48 ust.1 i art. 58 ust.1 pkt 2 u.o.o.s.

¹⁴ Na podstawie art. 64 ust.1 pkt.2, art. 77 ust.1 pkt 2, art. 78 u.o.o.s.

¹⁵ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2016, poz. 71 ze zm.

oraz przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako takie przedsięwzięcia. Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach bądź to postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, bądź to postępowania w sprawie wydania innych decyzji w przypadku zaistnienia okoliczności wskazanych w u.o.o.ś. PWIS jest właściwy do wydania opinii w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko: dróg, linii kolejowych, napowietrznych linii elektroenergetycznych, instalacji do przesyłu ropy naftowej, produktów naftowych, substancji chemicznych lub gazów, sztucznych zbiorników wodnych oraz pozostałych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w zakresie zadań określonych dla niego w u.o.p.i.s. PPIS lub PGIS jest właściwy w odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w zakresie zadań określonych dla tych organów w u.o.p.i.s.. Natomiast dla przedsięwzięć na terenach jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej właściwe w powyższym zakresie są organy Wojskowej Inspekcji Sanitarnej¹⁶, a w odniesieniu do przedsięwzięć na terenach jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych¹⁷.

3. Ocena współdziałania organów w procedurze ocen oddziaływania na środowisko

Ocena oddziaływania na środowisko, o ile często istotna z punktu widzenia interesu publicznego, stanowi dla inwestora dodatkowy etap procedur administracyjnych uzależniających rozpoczęcie procesu inwestycyjno-budowlanego. Co więcej w powszechnej opinii etap ten jest kosztowny zarówno w czasie jak i pieniądzu. Nie ma wątpliwości, że jeśli tylko jest to możliwe, intencją inwestora jest uniknięcie procedury oceny oddziaływania na środowisko. W przypadku przynajmniej części inwestycji procedura ta jest zależna od decyzji organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jakim jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

¹⁶ Działająca na mocy art. 20a u.o.p.i.s..

¹⁷ Działająca na mocy art. 20 ust. 2 u.o.p.i.s. została powołana zarządzeniem Nr 27 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie powołania państwowej jednostki budżetowej – Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Dz.Urz. MSWiA 2000, Nr 4, poz. 28 ze zm.

W ramach procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, organ gminy prowadzący postępowanie ma obowiązek wystąpić do właściwego organu PIS oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska¹⁸ o ich opinie w przedmiocie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Warto zauważyć, że ustawodawca, w ocenia autora niezbyt fortunnie, wskazał do wydania takowej opinii dwa bardzo różniące się organy. O ile RDOŚ jest organem wyspecjalizowanym w realizacji zadań związanych z zarządzaniem środowiskiem¹⁹, o tyle dla organów PIS problematyka środowiskowa jest jednym zaledwie, do tego nie wiodącym a wręcz pobocznym²⁰, z obszarów działalności²¹. Ma to bezpośrednie przełożenia także na liczebność zespołów Zapobiegawczego Nadzoru Sanitarnego do których, w strukturze powiatowych, granicznych, czy wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych, przynależą te zagadnienia. Szczególnie, że w przypadku wydania opinii stwierdzającej konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko organy opiniujące powinny wskazać także zakres raportu. Niewątpliwie opinia RDOŚ, który przecież przy decyzji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko stanie się organem *de facto* wiodącym, przy ocenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jest nieporównywalnie istotniejsza od opinii organów PIS. Przytaczając za L. Kieresem, sprawność administracji publicznej odnoszona do układów organizacyjnych, które tworzą władzę wykonawczą państwa, wymaga czytelnego i właściwego ułożenia zadań i kompetencji (właściwości) pomiędzy poszczególne części administracji publicznej²². W kazusie powyższym można

¹⁸ Dalej: RDOŚ.

¹⁹ Więcej: D. Trzcińska. W: D. Trzcińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszkowska: *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*. Gdańsk 2016, s. 119-144.

²⁰ Organy PIS zajmują się także: epidemiologią, higieną żywności i żywienia, higieną komunalną, higieną pracy, higieną dzieci i młodzieży oraz oświatą i promocją zdrowia w oparciu m.in. o u.o.p.i.s., ustawę z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U. 2017, poz. 149 ze zm., ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. 2017 poz. 783 ze zm., ustawę z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych Dz.U. 2016 poz. 656 ze zm., ustawę z dnia 05 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2018, poz. 151 ze zm. Więcej: T. Bojar-Fijałkowski: *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia w służbie jakości i ekologii*. W: *Jakość, bezpieczeństwo, ekologia w sektorze rolno-spożywczym. Kierunki rozwoju*. Red. M. Wiśniewska, E. Malinowska. Sopot 2008, s. 165-170; T. Bojar-Fijałkowski: *Zdrowie i środowisko jako wartości prawnie chronione. Analiza wybranych aspektów bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz bezpieczeństwa ekologicznego*. W: *Medycyna i zdrowie. Wybrane aspekty ratownictwa*. Red. D. Skalski, P. Lizakowski. Gdynia-Gdańsk-Skarszewy 2016, s. 140-161; T. Bojar-Fijałkowski: *Zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa jakości wody na kąpieliskach*. W: *Bezpieczeństwo, zdrowie i kultura fizyczna. Wybrane zagadnienia. Tom 3*. Red. P. Lizakowski, D. Skalski, S. Dębski. Gdynia-Gdańsk-Starogard Gdański 2017, s. 12-31.

²¹ Realizowanym w obszarze zdrowia środowiskowego.

²² L. Kieres: *Sprawna administracja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. W: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dr hab. Adama Błasia*. Red. J. Korczak. Wrocław 2016, s. 207.

mieć wątpliwości co do sprawności administracji publicznej zarówno w aspekcie ustrojowym, kompetencyjnym, organizacyjnym jak i proceduralnym.

Dyskusyjna jest także forma, jaką ustawodawca przewidział dla wypowiedzenia się RDOŚ i organów PIS w przedmiocie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Samo współdziałanie, choć ugruntowane na płaszczyźnie administracyjnego prawa procesowego²³, w tym konkretnym przypadku rodzić może pewne wątpliwości między innymi dlatego, iż wedle E. Ochendowskiego niezasięgnięcie przed wydaniem decyzji wymaganego prawem stanowiska innego organu nie stanowi rażącego naruszenia prawa, a jedynie podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego w trybie art. 145 k.p.a.²⁴ Ustanowione u.o.o.ś. współdziałanie organów gminy z terenową administracją rządową, w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozostawia *de facto* pełną swobodę decyzyjną wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, gdyż opinia wydana przez RDOŚ i PPIS, PGIS lub PWIS nie jest wiążąca. Opinia jest najsłabszą możliwą formą współdziałania, która kładzie nacisk na sam fakt przeprowadzenia konsultacji, a nie ich efekt. Stąd organ występujący o opinię nie musi uwzględnić opinii konsultowanych organów w swojej autonomicznej decyzji²⁵. Opinia w przeciwieństwie do uzgodnienia nie ma charakteru wiążącego, a jedynie dowodowy, gdyż stanowi dowód, który organ musi wziąć pod uwagę wydając rozstrzygnięcie w przedmiocie obowiązku przeprowadzenia oceny. W sytuacji wyrażenia sprzecznych opinii przez RDOŚ i organy PIS, organ prowadzący postępowanie może przychylić się do stanowiska jednego z tych organów²⁶. Konieczne jest wówczas jedynie uzasadnienie w postanowieniu dlaczego organ prowadzący postępowanie wydał rozstrzygnięcie sprzeczne ze stanowiskiem jednego z organów opiniujących. Co innego uzgodnienie, które wymaga uwzględnienia zdania organu konsultowanego przez organ wydający decyzję właściwą. Przy czym różnicę w roli RDOŚ i organów PIS podkreśla sam ustawodawca, choć na nieco późniejszym na etapie oceny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, kiedy to RDOŚ raport uzgadnia a PPIS, PGIS lub PWIS ponownie jedynie opiniuje.

²³ W art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego, Dz.U. 2017, poz. 1257 ze zm., dalej: k.p.a. Więcej: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 579-591.

²⁴ E. Ochendowski: *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*. Toruń 2012, s. 151 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 1986 r., sygn. II SA 1035/86.

²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 13 października 2007 r., sygn. II S.A. 203/97.

²⁶ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 stycznia 2011 r., II SA/Gd 698/10.

4. Zakończenie

Współdziałanie wójta, burmistrza czy prezydenta miasta z RDOŚ oraz organami PIS przewidziane w u.o.o.ś., choć wymagane w toku postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, budzi w praktyce sporo wątpliwości. Z punktu widzenia inwestora liczba wydawanych w toku postępowania opinii i uzgodnień proces ten wydłuża. Co więcej, współdziałanie wymagane przepisami u.o.o.ś. powoduje u adresatów decyzji problemy z ustaleniem wagi, roli i możliwości wzruszenia opinii organów opiniujących.

Z drugiej strony ustawodawca obliguje do współdziałania z organami gminy dwa bardzo różne organy terenowej administracji rządowej, wyraźnie samemu podkreślając wiodącą rolę jednego z nich, jakim jest RDOŚ, wobec mocno dyskusyjnej roli organów PIS. Wartym zastanowienia jest czy udział organów PIS jest w procedurze ocen oddziaływania na środowisko w ogóle potrzebny, a jeśli tak to na ile efekty tego współdziałania są adekwatne do kosztów zarówno w zakresie czasu jak i kosztów ekonomicznych po stronie inwestorów oraz samych organów PIS. Aktualne rozwiązanie nie jest ani efektywne, ani skuteczne. Kiedy przyjrzeć się praktyce, zdecydowanie częściej prowadzący postępowanie wójt, burmistrz czy prezydent miasta uwzględnią opinię RDOŚ niż PPIS, PGIS czy PWIS. Nieefektywność, czy też pozorność udziału PIS w procedurze ocen oddziaływania na środowisko nie jest jednak jedynym słabym elementem procedury jaką ustanawia u.o.o.ś.²⁷.

²⁷ W tym obszarze przedmiotem osobnej dywagacji stać się może rola Krajowej i Wojewódzkich Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko działających przy GDOŚ i RDOŚ.

DR HAB. PROF. UKW ZBIGNIEW BUKOWSKI
UNIwersytet KAZIMIERZA WIELKIEGO W BYDGOSZCZY

Niektóre problemy prawne sieci ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami oraz sieci napraw

Some legal problems of re-use networks of products
or parts of non-waste products and repair networks

STRESZCZENIE

W artykule poddano analizie prawnej regulacje dotyczące sieci ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami oraz sieci napraw.

SŁOWA KLUCZOWE

odpady, sieć ponownego użycia, sieć napraw

SUMMARY

The article analyzes the legal regulations concerning re-use networks of products or parts of non-waste products and repair networks.

KEYWORDS

waste, re-use network, repair network

1. Wprowadzenie

Problematyka gospodarki odpadami jest jednym z istotniejszych zagadnień we współczesnym prawie ochrony środowiska. Składa się na nią zdecydowanie wzrastająca liczba zagadnień¹. Problematyka ta stanowi także jeden z przedmiotów zainteresowań profesora Aleksandra Lipińskiego².

Zagadnieniami wynikającymi z idei gospodarki obiegu zamkniętego³ są niedopuszczanie do przekształcania się produktów w odpady (m.in. poprzez ich naprawę) oraz promowanie ponownego wykorzystania produktów. Art. 11 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy⁴ zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania odpowiednich środków w celu wspierania ponownego wykorzystania produktów i przygotowania do działań związanych z ponownym wykorzystaniem, zwłaszcza poprzez zachęcanie do tworzenia i wspieranie sieci ponownego wykorzystania i napraw. Potwierdzono to w jej załączniku IV „Przykłady środków służących zapobieganiu powstawaniu odpadów, o których mowa w art. 29”. Wśród środków które mogą mieć wpływ na fazę konsumpcji i użytkowania w pkt 16 wskazano na propagowanie ponownego użycia lub naprawy wyrzucanych produktów lub ich składników, w szczególności przez stosowanie środków edukacyjnych, ekonomicznych, logistycznych i innych, takich jak wspieranie lub tworzenie akredytowanych sieci napraw i ponownego użycia, zwłaszcza w regionach gęsto zaludnionych.

¹ Zob. P. Korzeniowski: *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*. Łódź 2014; M. Górski: *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*. Poznań 2005.

² *Niektóre problemy ochrony środowiska przed odpadami*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1993, nr 11, s. 15-21; *Niektóre problemy prawne bezzbiornikowego magazynowania cieczy i gazów oraz składowania odpadów we wnętrzu ziemi*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” „Problematyka Prawa Górniczego” 1995, z. 16/17, s. 61-80; *Nowe instytucje prawa: na marginesie projektu ustawy o odpadach*. „Ekoprofit” 1996, nr 1, s. 16-18; *Zadania gmin w ochronie środowiska przed odpadami w świetle projektu ustawy o odpadach*. „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11/71, s. 51-56; *Odpady i ich klasyfikacja. Cz. 1*. „Ekopartner” 1998, nr 6, s. 8-9; *Wadliwie i bez wyobraźni: ustawy o odpadach oraz ochronie środowiska*. „Rzeczpospolita” 1998, nr 17, s. 13; *Prawne zasady postępowania z odpadami*. Katowice 2002; *Nowe zasady postępowania z odpadami wydobywczymi w: Aktualne problemy prawa ochrony środowiska*. Kroczyce 2008, s. 91-101; *Nowe zasady postępowania z odpadami wydobywczymi: komunikat*. Pr. Kom. Nauk. – Pol. Akad. Nauk, Oddz. Katow. Z. 33 (2009), s. 36-37; *Wykonanie obowiązku zamknięcia składowiska odpadów*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2017, nr 8, s. 2-5; *Niektóre problemy zamknięcia składowiska odpadów*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2017, nr 7, s. 2-8.

³ Na temat samej koncepcji patrz: M.Bachorz: *Polska droga do gospodarki o obiegu zamkniętym. Opis sytuacji i rekomendacje*. EEB – European Environmental Bureau). Brak miejsca wydania, 2017; Z.Bukowski: *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska*. W: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*. Red. T. Bojar-Fijałkowski. Gdańsk 2016, s.45-54.

⁴ Dz.Urz. L 312, 22.11.2008, s. 3-30.

Celem artykułu jest analiza krajowych przepisów odnoszących się do sieci ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami oraz sieci napraw. Problematyka ta nie podlegała dotychczas szerszym rozważaniom.

2. Sieć ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami

Pod pojęciem ponownego użycia rozumie się działanie polegające na wykorzystaniu produktów lub części produktów niebędących odpadami ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone (art. 3 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵). Przyjąć w tym miejscu należy założenie, iż produkty oddawane do sieci mają charakter produktów, a nie odpadów. Ich posiadacz nie pozbywa się ich, lecz oddaje do dalszego wykorzystania. Weryfikacja, czy produkt nadaje się do dalszego wykorzystania następuje przez punkt działający w sieci ponownego użycia. Na analogicznej zasadzie działają przykładowo komisje, które także nie są klasyfikowane jako działalność w zakresie gospodarki odpadami.

Ponowne użycie produktu jest elementem zapobiegania powstawaniu odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 33 ppkt a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach). Zapobieganie powstawaniu odpadów stanowi hierarchicznie najważniejszy element w ramach hierarchii sposobów postępowania z odpadami (art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach), chociaż de facto w tym zakresie nie mamy jeszcze do czynienia z powstaniem odpadów. Obowiązek zapobiegania powstawaniu odpadów ma charakter powszechny (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach).

Podjęcie działań wspierających ponowne użycie jest zadaniem organów administracji publicznej w zakresie ich właściwości (art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach)⁶. Do przykładowych takich działań zaliczono zachęcanie do tworzenia i wspieranie m.in. sieci ponownego wykorzystania (art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach). Pomimo, iż przepis wskazuje jedynie na zachęcanie do tworzenia sieci ponownego wykorzystania, nie uniemożliwia to bezpośredniego tworzenia takich sieci, czy nawet pojedynczego punktu (biorąc pod uwagę, iż sieć zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN to «ogół placówek określonego typu obejmujących swym

⁵ Dz.U. 2018, poz. 21.

⁶ Zgodzić się trzeba z W. Radeckim, iż jest to norma programowa, która nie nadaje się do egzekwowania środkami prawnymi. W. Radecki: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa 2013, za: System informacji prawnej Lex. *Komentarz do art. 19*.

zasięgiem jakiś teren»⁷). W przypadku chociażby małych gmin racjonalniejsze wydaje się umożliwienie tworzenia i wspierania punktów ponownego wykorzystania, a nie konieczność całej sieci takich punktów. Dla zapewnienia jednoznacznego umocowania prawnego przyszłych takich działań proponowałbym de lege ferenda znowelizowanie art. 19⁸ w następujący sposób, aby umożliwić tworzenie nie tylko sieci, ale także pojedynczych punktów:

Art. 19.1. Organy administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości, podejmują działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów, w szczególności:

1. zachęcając do tworzenia i wspierając **punkty oraz** sieci ponownego wykorzystania i napraw;
2. stwarzając zachęty ekonomiczne.

Punkt służący ponownemu użyciu produktów lub części produktów niebędących odpadami nie jest objęty regulacjami dotyczącymi odpadów, a więc nie wymaga żadnej decyzji administracyjnej z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Finansowanie punktów oraz sieci ponownego wykorzystania możliwe będzie tylko z dochodów własnych gmin. Źródłem sfinansowania nie może być opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹ z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

1. odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
2. tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
3. obsługi administracyjnej tego systemu;
4. edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

W ramach powyższego (a także fakultatywnych zadań określonych w art. 6r ust. 2a-2c) nie mieszczą się sieci ponownego wykorzystania. Nawet gdyby taka sieć (lub raczej punkt) działała w ramach punktów selektywnego zbierania od-

⁷ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/sie%C4%87.html>, dostęp: 10.02.2018

⁸ W komentarzu do ustawy K.Karpus słusznie wskazała na konieczność określenia ram czasowych zrealizowania takiego obowiązku przez gminy; K.Karpus. W: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 69.

⁹ Dz.U. 2017, poz. 1289 ze zm.

padów komunalnych to nie byłoby możliwe pokrycie jej kosztów z tej opłaty, gdyż zakres działania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych wynika bezpośrednio z ich nazwy i nie może być rozszerzony o innego rodzaju działalność (w tym przypadku nie związaną już z odpadami komunalnym, a produktami lub częściami produktów niebędącymi odpadami).

W związku z tym postulować należy zmianę art. 6r ust. 2 o poszerzenie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi o koszty tworzenia i prowadzenia punktów oraz sieci ponownego wykorzystania: propozycja dodania pkt 5 w ust. 2 art. 6 r o następującej treści: „5. tworzenia i prowadzenia punktów oraz sieci ponownego wykorzystania i napraw”.

Podstawowe wymagania związane z działalnością takiego punktu regulowane będą przez ustawę z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów¹⁰. Ustawa ta określa ogólne wymagania dotyczące bezpieczeństwa produktów, obowiązki producentów i dystrybutorów w zakresie bezpieczeństwa produktów oraz zasady i tryb sprawowania nadzoru w celu zapewnienia bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek.

Według tej ustawy produktem jest rzecz ruchoma nowa lub *używana* jak i naprawiana lub regenerowana *przeznaczona do użytku konsumentów* lub co do której istnieje prawdopodobieństwo, że może być używana przez konsumentów, nawet jeżeli nie była dla nich przeznaczona, dostarczana lub udostępniana przez producenta lub dystrybutora, zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, w tym również w ramach świadczenia usługi; produktem nie jest rzecz używana dostarczana jako antyk albo jako rzecz wymagająca naprawy lub regeneracji przed użyciem, o ile dostarczający powiadomił konsumenta o tych właściwościach rzeczy (art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów).

Prowadzący punkt służący ponownemu użyciu produktów lub części produktów niebędących odpadami w ustawie występować będzie jako dystrybutor – przedsiębiorca uczestniczący *w dowolnym etapie procesu dostarczania lub udostępniania produktu, którego działalność nie wpływa na właściwości produktu związane z jego bezpieczeństwem* (art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów).

Ustawa nakłada na dystrybutora następujące obowiązki:

1. działania z należytą starannością w celu zapewnienia bezpieczeństwa produktów, w szczególności przez niedostarczanie produktów, o których wie lub o których, zgodnie z posiadanymi informacjami i doświadczeniem zawodowym, powinien wiedzieć, że nie spełniają one wymagań bezpieczeństwa

¹⁰ Dz.U. 2016, poz. 2047.

(produkt bezpieczny zdefiniowany jest w ustawie jako produkt, który w zwykłych lub w innych, dających się w sposób uzasadniony przewidzieć, warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także, w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia dla konsumentów lub stwarza znikome zagrożenie, dające się pogodzić z jego zwykłym użytkowaniem i uwzględniające wysoki poziom wymagań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzkiego);

2. uczestniczenia w monitorowaniu bezpieczeństwa produktów wprowadzonych na rynek, w szczególności:
 - przyjmowania od konsumentów informacji o zagrożeniach powodowanych przez produkty i przekazywania je niezwłocznie producentom, organowi nadzoru oraz wojewódzkiemu inspektorowi Inspekcji Handlowej;
 - przechowywania i niezwłocznego udostępniania na żądanie organu nadzoru i wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej dokumentacji niezbędnej do ustalenia pochodzenia produktów;
3. współpracowania z organem nadzoru i wojewódzkim inspektorem Inspekcji Handlowej w celu uniknięcia lub eliminacji zagrożeń stwarzanych przez produkty dostarczane lub udostępniane.

Kolejnym zagadnieniem prawnym jest kwestia odpowiedzialności za udostępniane/sprzedawane produkty. Pierwszą instytucją jest w tym zakresie gwarancja. Dotyczy ona wyłącznie sprzedawanych produktów (a więc nie dotyczy nieodpłatnie udostępnianych). Gwarancja ma charakter wyłącznie dobrowolny, a więc nie jest konieczna w przypadku sieci (punktu) ponownego użycia. Kolejną instytucją jest rękojmia, która także dotyczy wyłącznie sprzedawanych produktów (a więc nie dotyczy nieodpłatnie udostępnianych). Rękojmia w przypadku sprzedawców ma charakter obligatoryjny.

Sprzedawca jest odpowiedzialny względem kupującego, jeżeli rzecz sprzedana ma wadę fizyczną lub prawną (rękojmia) (art. 556 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹). Wada fizyczna polega na niezgodności rzeczy sprzedanej z umową. W szczególności rzecz sprzedana jest niezgodna z umową, jeżeli:

1. nie ma właściwości, które rzecz tego rodzaju powinna mieć ze względu na cel w umowie oznaczony albo wynikający z okoliczności lub przeznaczenia;
2. nie ma właściwości, o których istnieniu sprzedawca zapewnił kupującego, w tym przedstawiając próbkę lub wzór;

¹¹ Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.

3. nie nadaje się do celu, o którym kupujący poinformował sprzedawcę przy zawarciu umowy, a sprzedawca nie zgłosił zastrzeżenia co do takiego jej przeznaczenia;
4. została kupującemu wydana w stanie niezupełnym (art. 556¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny).

Rzecz sprzedana ma wadę fizyczną także w razie nieprawidłowego jej zamontowania i uruchomienia, jeżeli czynności te zostały wykonane przez sprzedawcę lub osobę trzecią, za którą sprzedawca ponosi odpowiedzialność, albo przez kupującego, który postąpił według instrukcji otrzymanej od sprzedawcy (art. 556¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny).

Natomiast wada prawna występuje wówczas, jeżeli rzecz sprzedana stanowi własność osoby trzeciej albo jeżeli jest obciążona prawem osoby trzeciej, a także jeżeli ograniczenie w korzystaniu lub rozporządzaniu rzeczą wynika z decyzji lub orzeczenia właściwego organu; w razie sprzedaży prawa sprzedawca jest odpowiedzialny także za istnienie prawa (art. 556³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny).

Podkreślić trzeba, iż sprzedawca jest zwolniony od odpowiedzialności z tytułu rękojmi, jeżeli kupujący wiedział o wadzie w chwili zawarcia umowy (art. 557 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny).

3. Sieć napraw

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach operuje pojęciem sieci napraw (art. 19 ust. 1 pkt 1): Organy administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości, podejmują działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów, w szczególności:

1. zachęcając do tworzenia i wspierając sieci ponownego wykorzystania i napraw;
2. stwarzając zachęty ekonomiczne.

Sieć napraw wiązać trzeba z przygotowaniem do ponownego użycia odpadów. Pojęcie przygotowanie do ponownego użycia zdefiniowane jest w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach jako odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania (art. 3 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach). Na tej podstawie trzeba przyjąć, iż do sieci napraw trafiają przedmioty, które są

odpadami (nie ulega wątpliwości, iż ich dotychczasowi użytkownicy pozbywają się ich w sposób trwały), a po naprawie (ewentualnie sprawdzeniu użyteczności i funkcjonalności czy wyczyszczeniu) stają się ponownie produktami. Powodem to, że działalność w zakresie przygotowania do ponownego użycia jest działalnością w zakresie gospodarki odpadami i podlega pod reżim ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Podobnie, jak w przypadku sieci ponownego użycia, podkreślić trzeba, iż racjonalne byłoby umożliwienie tworzenia nie tylko sieci, ale także pojedynczych punktów napraw, co umożliwiłaby następująca zmiana art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach:

Art. 19.1. Organy administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości, podejmują działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów, w szczególności:

1. zachęcając do tworzenia i wspierając **punkty oraz** sieci ponownego wykorzystania i napraw;
2. stwarzając zachęty ekonomiczne.

Odpady do sieci napraw mogą trafić zarówno celowo dostarczone przez wytwórców, jak i wyselekcjonowane z całokształtu zbieranych odpadów przez podmiot tym się zajmujący. Za dopuszczalne należy także uznać zlecenie czynności naprawczych istniejącym dzisiaj na rynku podmiotom o z reguły charakterze rzemieślniczym. Należałoby przy tym przyjąć, iż nie zmienia to dotychczasowego charakteru działalności przez te podmioty prowadzonej i w związku z tym nie zostają one objęte reżimem prawa odpadowego (a zatem reglamentacji administracyjnej z zakresu gospodarki odpadami).

Natomiast specjalnie utworzony punkt, którego podstawowym zadaniem byłoby przygotowanie do ponownego użycia jest podmiotem działającym w sferze gospodarki odpadami i w związku z tym objęty jest reglamentacją administracyjną z zakresu gospodarki odpadami.

Przygotowanie do ponownego użycia, jak wynikało to z wyżej przytoczonej definicji ustawowej jest rodzajem odzysku. W związku z tym na działalność w zakresie przygotowania do ponownego użycia wymagane jest uzyskanie zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Mając na względzie niewielkie oddziaływania na środowisko działalności polegającej na przygotowaniu do ponownego użycia w ramach gminnej sieci napraw postulować można de lege ferenda dokonanie zwolnienia z obowiązku uzyskania takiego zezwolenia. W art. 45 ust. 1 ustawy o odpadach należy wówczas dodać pkt 12 o brzmieniu: „12) punkt napraw działający w ramach gminnej sieci napraw określony w drodze uchwały rady gminy.”

Finansowanie punktów oraz sieci napraw możliwe będzie tylko z dochodów własnych gmin. Źródłem sfinansowania nie może być opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

1. odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
2. tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
3. obsługi administracyjnej tego systemu;
4. edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

W ramach powyższego (a także fakultatywnych zadań określonych w art. 6r ust. 2a-2c) nie mieszczą się sieci napraw. Nawet gdyby taka sieć (lub raczej punkt) działała w ramach punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych to nie byłoby możliwe pokrycie jej kosztów z tej opłaty, gdyż zakres działania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych wynika bezpośrednio z ich nazwy i nie może być rozszerzony o innego rodzaju działalność (w tym przypadku nie związaną już z odpadami komunalnym, a produktami lub częściami produktów niebędącymi odpadami).

W związku z tym postulować należy zmianę art. 6r ust. 2 o poszerzenie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi o koszty tworzenia i prowadzenia punktów oraz sieci napraw: wskazana już wyżej propozycja dodania pkt 5 w ust. 2 art. 6 r o następującej treści: „5. tworzenia i prowadzenia punktów oraz sieci ponownego wykorzystania i napraw”.

Podstawowe wymagania związane z działalnością punktu napraw regulowane będą przez ustawę z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów. Ustawa ta, jak to wcześniej wskazano, określa ogólne wymagania dotyczące bezpieczeństwa produktów, obowiązki producentów i dystrybutorów w zakresie bezpieczeństwa produktów oraz zasady i tryb sprawowania nadzoru w celu zapewnienia bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek.

Według tej ustawy produktem jest rzecz ruchoma nowa lub używana, **jak i naprawiana lub regenerowana** przeznaczona do użytku konsumentów lub co do której istnieje prawdopodobieństwo, że może być używana przez konsumentów, nawet jeżeli nie była dla nich przeznaczona, dostarczana lub udostępniana przez producenta lub dystrybutora, zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, w tym rów-

nież w ramach świadczenia usługi; produktem nie jest rzecz używana dostarczana jako antyk albo jako rzecz wymagająca naprawy lub regeneracji przed użyciem, o ile dostarczający powiadomił konsumenta o tych właściwościach rzeczy (art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów).

Prowadzący punkt napraw w ustawie występować będzie jako producent – przez którego rozumie się:

- a) przedsiębiorcę prowadzącego w Unii Europejskiej lub na terytorium państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym działalność polegającą na wytwarzaniu produktu albo każdą inną osobę, która występuje jako wytwórca, umieszczając na produkcie bądź do niego dołączając swoje nazwisko, nazwę, znak towarowy bądź inne odróżniające oznaczenie, a także **osobę, która naprawia lub regeneruje produkt**,
- b) przedstawiciela wytwórcy, a jeżeli wytwórca nie wyznaczył przedstawiciela – importera produktu, w przypadkach gdy wytwórca nie prowadzi działalności w Unii Europejskiej lub na terytorium państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym,
- c) przedsiębiorcę uczestniczącego w dowolnym etapie procesu dostarczania lub udostępniania produktu, jeżeli jego działanie może wpływać na właściwości produktu związane z jego bezpieczeństwem (art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów).

Ustawa nakłada na producenta następujące obowiązki:

1. wprowadzania na rynek wyłącznie produktów bezpiecznych (produkt bezpieczny zdefiniowany jest w ustawie jako produkt, który w zwykłych lub w innych, dających się w sposób uzasadniony przewidzieć, warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także, w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia dla konsumentów lub stwarza znikome zagrożenie, dające się pogodzić z jego zwykłym używaniem i uwzględniające wysoki poziom wymagań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzkiego);
2. dostarczenia konsumentowi informacji w języku polskim:
 - umożliwiającej mu ocenę zagrożeń związanych z produktem w czasie zwykłego lub możliwego do przewidzenia okresu jego używania, jeżeli takie zagrożenia nie są, przy braku odpowiedniego ostrzeżenia, natychmiast zauważalne;
 - dotyczącej możliwości przeciwdziałania tym zagrożeniom;

3. współpracowania z organem nadzoru i wojewódzkim inspektorem Inspekcji Handlowej w celu uniknięcia lub eliminacji zagrożeń stwarzanych przez produkty przez nich dostarczane lub udostępniane.

4. Zakończenie

Dotychczasowe ustawodawstwo w zakresie gospodarki odpadami opierało się z jednej strony na zasadzie obejmowania przepisami o gospodarce odpadami jak najszerszej kategorii pozbywanych substancji/przedmiotów, a z drugiej na zastrzaniu wymogów dotyczących reglamentacji gospodarki odpadami. Teraz idea gospodarki o obiegu zamkniętym na gruncie odpadów zmierza przynajmniej w tej pierwszej kwestii – w odwrotnym kierunku, co zwłaszcza jest widoczne w zakresie sieci napraw. Trudno byłoby interpretować tę sieć, o której jest mowa w ustawie o odpadach czy dyrektywie odpadowej w oderwaniu od siatki pojęciowej tych aktów prawnych. Problemem są w tym zakresie istniejące punkty napraw – bo jakby pójść ścieżką dotychczasowego pojmowania gospodarki odpadami możliwe, że trzeba by je uznać za elementy tej gospodarki, a zepsute produkty jako odpady. Tradycyjnie do tej pory nie przyjmowaliśmy takiego założenia. Teraz natomiast pojawia się zagadnienie – czy tę nową sieć napraw – traktować jako element gospodarki odpadami – czy też nie (z czym wiązać trzeba konsekwencje także w sferze finansowania). Jeśli pozostawimy je poza systemem gospodarki odpadami to raczej niemożliwe byłoby ich sfinansowanie w ramach tego systemu. Stąd zaproponowane w tekście wnioski de lege ferenda, dotyczące zresztą też sieci ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami.

Koncepcja globalnego prawa środowiska

Conception of Global Environmental Law

STRESZCZENIE

Globalizacja jest procesem rozwoju społeczeństwa, prawa i współczesnej gospodarki światowej. Przedstawiono pojęcie problemów globalnych. Wskazano na ważne problemy do rozwiązania jak: prawo człowieka do środowiska oraz zasadę zrównoważonego rozwoju. Wymieniono konwencje wielostronne, które mogą być przykładami globalnego prawa środowiska.

SŁOWA KLUCZOWE

globalizacja, globalne problemy środowiskowe, prawo człowieka do środowiska, zrównoważony rozwój, międzynarodowe konwencje środowiskowe

SUMMARY

Globalization as a process of development of modern societies, law and economy. The notion of global environmental problems and their classification. Human right to environment as a axiological base of global environmental law. Sustainable development as a fundamental principle of global environmental law. Examples of multilateral environmental agreements

KEYWORDS

globalization, global environmental problems, human right to environment, sustainable development, international conventions on environmental protection with global scopes

1. Wstęp

Międzynarodowe prawo środowiska stało się w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się działów prawa międzynarodowego publicznego. „Korzysta” ono z jego zasad, źródeł i instytucji. Źródła pozostają te same, instytucji stanowiących brak a zasady ewoluują w kontekście środowiskowym tak jak na przykład zasada zapobiegania wyrządzaniu szkód czy zasada prawnomiędzynarodowej odpowiedzialności państw za szkody ekologiczne czy zasada zrównoważonego rozwoju¹ Międzynarodowe prawo środowiska nie jest samodzielną gałęzią prawa, podobnie zresztą jak międzynarodowe prawa człowieka, prawo morza, czy międzynarodowe prawo gospodarcze².

Międzynarodowe prawo środowiska obejmuje swoim zasięgiem nie tylko normy mające na celu regulację zanieczyszczeń i innych szkodliwych działań wobec środowiska, lecz także wszelkie przepisy, których celem jest zapobieżenie, zmniejszenie lub przeciwdziałanie zagrożeniom dla środowiska. Innymi słowy międzynarodowe prawo środowiska jest to ogół norm prawa międzynarodowego oraz utworzonych przez nie instytucji, które wprost lub choćby pośrednio służą ochronie środowiska.

Zadaniem międzynarodowego prawa środowiska jest tworzenie kompromisowych rozwiązań łączących podstawową dla prawa międzynarodowego zasadę suwerenności państw z koniecznością korzystania ze wspólnego środowiska oraz koniecznością rozwoju społeczno-gospodarczego³. Regulacje prawnomiędzynarodowe z zakresu ochrony środowiska zmierzają w stronę powstania globalnego prawa środowiska.

2. Globalny charakter problemów środowiskowych w prawie międzynarodowym publicznym

Obecnie uwagę społeczności międzynarodowej skupiają takie globalne problemy środowiska jak: zanieczyszczenia powietrza, zanieczyszczenia mórz, globalne

¹ A. Boyle: *Codification of International Environmental Law and the International Law Commission: Injurious Consequences Revisited*. W: *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*. Red. A. Boyle, D. Freestone. Oxford 1999, s.61-85; M.D. Evans: *International Law. Second edition*. Oxford 2006, s. 657-658. Red. E.A. Martin, J. Law, *Oxford Dictionary of Law. Sixth edition*. Oxford 2006, s. 284-285.

² P. Sands: *Principles of International Law. Second Edition*. Cambridge 2003, s. 231-289.

³ J. Ciechanowicz-McLean: *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Wydanie II*. Warszawa 2001, s. 12-13. Obecnie w literaturze światowej powszechnie używa się nazwy „international environmental law”, a nie „international environmental protection law”. Wobec powyższego i autorka tego artykułu preferuje nazwę krótszą-międzynarodowe prawo środowiska jako nazwę treściowo szerszą, pojemniejszą w literaturze prawa międzynarodowego publicznego.

ocieplenie, zmniejszanie się warstwy ozonowej, niebezpieczeństwa związane z użyciem broni jądrowej i innych substancji niebezpiecznych oraz ochrona zagrożonych gatunków fauny i flory. Wszystkie te wymienione problemy są obecnie, mniej lub bardziej obszernie, uregulowane w konwencjach i umowach międzynarodowych. Niektóre z nich są przedmiotem orzeczeń sądów międzynarodowych, ale wiele dokumentów międzynarodowego prawa środowiska nie ma charakteru prawnie wiążącego (soft law). Przydatność norm „miękkiego prawa” bywa często kwestionowana. Czasami uznaje się je jako polityczne deklaracje, ale czasami kreują one ogólne zasady i stają się powszechnie obowiązującymi normami poprzez inkorporację ich do innych przepisów. Przykładem może być Deklaracja Sztokholmska z 1972 r. (Stockholm Declaration) oraz Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju – dokument przyjęty na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, która odbywała się w dniach od 3 do 14 czerwca 1992 r. w Rio de Janeiro jest tzw. (Rio Declaration on Environment and Development). Charakter prawny poszczególnych zasad jest zróżnicowany. Niektóre z nich stanowią odzwierciedlenie pewnych norm prawa zwyczajowego, a zatem w istocie mogą mieć charakter wiążący.

Zasady te stanowią punkt wyjścia albo fundament dla później przyjętych umów międzynarodowych, których wiążący charakter nie pozostawia wątpliwości. Dla przykładu zasada 15 Deklaracji Sztokholmskiej wskazuje, że wszystkie państwa powinny szeroko stosować działania zapobiegawcze dotyczące ochrony środowiska, mając na uwadze ich własne możliwości w tym zakresie. Tam gdzie występuje zagrożenie poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami w środowisku, brak co do tego całkowitej, naukowej pewności nie może być powodem opóźnienia efektywnych działań, których realizacja zapobiegałaby degradacji środowiska.

W piśmiennictwie często używane są terminy, które można określić jako kluczowe w procesie globalizacji prawa i polityki ochrony środowiska takie jak:

- Globalne przetrwanie – global survival,
- Globalny kryzys ekologiczny – global environmental crisis,
- Globalny klimat – global climate,
- Globalna świadomość – global awareness.

Wśród problemów, które występują w wymiarze międzynarodowym, czy szerzej globalnym wymienić należy takie jak: ochrona klimatu, powietrza i atmosfery, redukcja odpadów, tworzenie bezpiecznego „samopodtrzymującego się” rozwoju gospodarczego (sustainable development), ochrona i rozwój różnorodności biologicznej, zapewnienie zdrowej wody pitnej, instytucjonalizacja światowej ochrony środowiska.

Podstawowe znaczenie dla zapobiegania globalnym zagrożeniom środowiska mają konwencje i porozumienia dotyczące:

- ochrony warstwy ozonowej,
- wyeliminowania efektu cieplarnianego,
- zachowania różnorodności biologicznej,
- zapobieganiu niszczeniu lasów,
- zapobieganie zanieczyszczeniu mórz i oceanów,
- zapobieganie szkodom jądrowym.

Współpraca międzynarodowa we wskazanych wyżej dziedzinach okazuje się nie wystarczająca, pomimo uchwalenia wielu międzynarodowych umów z zakresu ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Powodem tego jest między innymi brak jednolitego określenia przedmiotu ochrony „środowiska”. W prawie międzynarodowym nie zostało zdefiniowane pojęcie środowiska. Pojęcie to jest terminem trudnym do zdefiniowania z uwagi na swoją bezkształtność i bezpostaciowość jakim jest środowisko jako całość. Natomiast poszczególne elementy środowiska w ich potocznym rozumieniu są często określane w konwencjach ich dotyczących. Można zatem mówić tylko o normatywnej definicji elementów środowiska i to tylko w kontekście ich regulacji szczegółowych. Dla przykładu w Konwencji Wiedeńskiej w sprawie ochrony warstwy ozonowej sporządzonej w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r., zwanej potocznie Konwencją ozonową, warstwa ozonowa oznacza warstwę ozonu atmosferycznego powyżej planetarnej warstwy granicznej (art.1)⁴.

W Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem sporządzonej w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r., zwaną potocznie Konwencją CITES lub waszyngtońską, gatunek oznacza każdy gatunek, podgatunek bądź odrębną geograficznie populację (art.1)⁵.

W Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., zwanej potocznie Konwencją klimatyczną, gazy cieplarniane oznaczają te gazowe składniki atmosfery, zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, które pochłaniają i reemitują promienie podczerwone (art. 1)⁶.

W Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. nie określa się pojęcia morza ani środowiska morskiego, a jedynie „zanieczyszczenie

⁴ Dz.U. załącznik do nr 98, poz. 488 i 490 z dnia 23 grudnia 1992 r.; A. Budnikowski: *Ochrona środowiska jako problem globalny*. Warszawa 1998, s. 123-137.

⁵ Dz.U. załącznik do nr 27, poz.112 z dnia 4 kwietnia 1991 r.; L. W. Zacher: *Globalne problemy współczesności*. Lublin 1992, s. 31-37.

⁶ Dz.U. 1996 Nr 53, poz. 238.; J. Ciechanowicz-McLean: *Prawo ochrony klimatu*. Warszawa 2016, passim.

środowiska morskiego”, które wskazuje na rozległość pojmowania takiego elementu środowiska jakim jest morze⁷. Zanieczyszczenie to oznacza takie bezpośrednie lub pośrednie wprowadzanie przez człowieka substancji lub energii do środowiska morskiego, łącznie z estuariami, które powoduje lub może powodować takie szkodliwe następstwa jak: szkody wyrządzone żywym zasobom i życiu w morzu, w tym w poławianiu i innych zgodnych z prawem sposobach korzystania z morza, obniżanie jakości użytkowej wody morskiej i pogarszanie warunków wypoczynku.

Stworzenie i zamieszczenie w prawie konwencyjnym „kompleksowej” definicji środowiska mogłoby się przyczynić do większej efektywności międzynarodowego prawa środowiska, a tym bardziej do powstania globalnego prawa środowiska. W dobrym kierunku zmierza definicja zamieszczona w regionalnej regulacji, w Konwencji Rady Europy o odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku przez działalność niebezpieczną z 1993 r. gdzie opisano środowisko jako zawierające zasoby naturalne zarówno abiotyczne jak biotyczne takie jak w szczególności powietrze, woda, gleba, fauna i flora i wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami, razem z nieruchomościami stanowiącymi część dziedzictwa kulturowego, także z charakterystycznymi cechami krajobrazu⁸. Inaczej mówiąc, środowiskiem jest wszystko co nas otacza, składniki materialne i niematerialne, przyroda ożywiona i nieożywiona. Ogólnikowość i nieostrość tej definicji może wpłynąć na jej marginalne zastosowanie.

3. Próby instytucjonalizacji zarządzania środowiskiem jako całością w stosunkach międzynarodowych

Międzynarodowe prawo środowiska nie ma wykształconego zaplecza instytucjonalnego w postaci globalnej organizacji środowiskowej z kompetencjami analogicznymi jakie ma w międzynarodowym prawie gospodarczym Światowa Organizacja Handlu. Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych-United Nations Environmental Programme-UNEP, który powstał po Konferencji Sztokholmskiej w 1972 r. i ma na celu stymulowanie i koordynowanie międzynarodowej współpracy w ramach istniejących struktur w zakresie ochrony

⁷ Art. 1, pkt 4 United Nations Convention the Law of the Sea, 21 ILM 1261. G. Rashbrooke: *The International Tribunal for the Law of the Sea. A Forum for the Development of Principles of International Environmental Law?* W: *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2004, Vol. 19, nr 4, s. 515-534.

⁸ Czynniki abiotyczne, czyli inaczej mówiąc czynniki nieożywione są to elementy nieożywionego środowiska działające na organizmy żywe np. światło, temperatura, rzeźba terenu, związki organiczne, emisje przemysłowe. Czynniki te zawsze oddziałują na organizmy kompleksowo, tzn. oddziaływanie następuje również w kierunku przeciwnym. Czynniki biotyczne, czynniki ożywione stanowią elementy ożywionej przyrody np.: zwierzęta, rośliny mające bezpośredni wpływ lub pośredni na inne elementy biocenozy i ich abiotyczne środowisko.

środowiska. Jest to wyspecjalizowana agenda ONZ pomocnicza dla Zgromadzenia Generalnego NZ i Rady Gospodarczo-Społecznej. Nie ma ona dobrej opinii głównie z powodu jej biurokratycznej niewydolności i braku kompetencji do zawiadywania sprawami środowiska wobec jego globalnych zagrożeń⁹. Agencja ta zainicjowała powstanie kilku konwencji międzynarodowych w tym Konwencji ozonowej i Konwencji o różnorodności biologicznej, sporządzonej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., zwaną potocznie Konwencją o bioróżnorodności¹⁰.

Proponuje się powołanie Światowej Organizacji Środowiska poprzez odpowiednie przekształcenia UNEP-u takie jak swego czasu przeszedł GATT-Układ Główny w sprawie Taryf Celnych i Handlu, który zastąpiła Światowa Organizacja Handlu – WTO o poszerzonych i stanowiących kompetencjach¹¹. Wydaje się to konieczne, gdyż obecnie rola Organizacji Narodów Zjednoczonych w rozwiązywaniu globalnych problemów środowiskowych jest niewystarczająca i mało efektywna. W ciągu pięćdziesięciu lat od Raportu U Thanta organizacja ta promuje, edukuje i popularyzuje ochronę środowiska. Zainicjowała też organizację wielu ważnych konferencji, powstanie kilku konwencji międzynarodowych i uchwaliła kilka dokumentów np. Konwencję o prawie morza, Konwencję o ochronie klimatu, Deklarację o lasach, Millenijną Deklarację Rozwoju. W odniesieniu do ochrony środowiska Milenijna Deklaracja Rozwoju potwierdziła zasady zrównoważonego rozwoju zawarte w dokumentach Konferencji NZ w sprawie Środowiska i Rozwoju z Rio z 1992 r. Państwa członkowskie zobowiązują się w niej do działania na rzecz ochrony klimatu, ochrony lasów, zapobiegania pustynnieniu oraz ochrony zasobów wodnych. Brak jednak efektywności podejmowanych działań w przeciwdziałaniu zagrożeniom globalnym, które narastają pomimo nagłośnienia walki z nimi oraz nowych inicjatyw międzynarodowych.

Po konferencji w Rio w 1992 r. ONZ powołała Komisję Zrównoważonego Rozwoju – Commission on Sustainable Development-CSD. Komisja ta składa się z przedstawicieli 53 państw wybranych przez Radę Społeczno-Ekonomiczną. Kontynuuje ona prace Konferencji Środowisko i Rozwój z Rio. Wprowadza w życie Agendę 21, czyli Globalny Program Działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Czyni to poprzez techniczny nadzór z wykorzystaniem instytucji międzynarodowych, włączając w to sprawozdawczość i inspekcje zgodnie ze standardami obowiązującymi w przyjętych konwencjach międzynarodowych. Komisja ta działa w trzech obszarach: środowiska, gospodarki i spraw społecznych.

⁹ B.H. Desai: *UNEP. A Global Environmental Authority*. W: „*Environmental Policy and Law*” 2006, 36/3-4, s. 137-157; A. Cassese: *International Law*. Oxford 2001, s. 388-389.

¹⁰ Dz.U. 2002 Nr 184, poz. 1532.

¹¹ F. Biermann, S. Bauer: *A World Environment Organization*. Ashgate 2005.

Niektóre z tych zagadnień są również przedmiotem zainteresowania Światowej Organizacji Handlu i innych agend ONZ. Międzynarodowe konwencje mające chronić środowisko są często czynnikiem utrudniającym handel międzynarodowy. Problemem jednak tkwi w tym, że wielu badaczy i instytucji identyfikuje zrównoważony rozwój przede wszystkim tylko z ochroną środowiska, a umykają im problemy gospodarcze i społeczne¹².

Utworzono Global Environment Facility – Globalny Fundusz Środowiskowy – jako program wdrażający mechanizmy finansowania mających na celu wyłączenie rozwiązywanie problemów środowiskowych o wymiarze globalnym. W centrum uwagi GEF są zmiany klimatu, zanik różnorodności biologicznej, zanieczyszczanie wód transgranicznych, zmniejszanie się warstwy ozonowej, ochrona gruntów zdegradowanych i inne globalne problemy środowiskowe¹³.

Trudną do przecenienia rolę w przeciwdziałaniu globalnym problemom środowiska spełniają pozarządowe organizacje ekologiczne, których celem jest rozwiązywanie wielu problemów ochrony środowiska. Przygotowują rozliczne raporty, monitorują negatywne zjawiska, sygnalizują państwom i organizacjom międzynarodowym pojawiające się problemy. To właśnie na forum tych organizacji dochodzi do bardzo krytycznych wypowiedzi pod adresem ONZ i jego wyspecjalizowanych agend¹⁴.

Problemy ochrony środowiska w prawie międzynarodowym aktualnie omawia się i próbuje się rozwiązywać w powiązaniu z prawami człowieka i prawem do zrównoważonego rozwoju.

4. Prawo do środowiska dobrej jakości jako cel globalnego prawa środowiska

Wielokrotnie w literaturze rozważano zagadnienie, że międzynarodowe prawa człowieka nie mogą istnieć bez prawa do czystego środowiska¹⁵. Wymienia się to prawo obok prawa do życia, prawa do zdrowia, prawa do właściwego standardu życia itd.

¹² Potwierdza to analiza spisów treści i zawartości różnych publikacji: S.Kozłowski: *Przyszłość ekorozwoju*. Lublin 2005; D. Pyć: *Prawo zrównoważonego rozwoju*. Gdańsk 2006; W. Sz. Staszewski: *Rozwój zrównoważony*. W: *Nowe dyscypliny naukowe. „Zeszyt Naukowy”* 2006, nr 3, Warszawa, s.89-95; Janina Ciechanowicz – McLean, M. Nyka: *Environmental Law. The Basic Concepts*. Gdańsk 2016, s. 63; M. Nyka: *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium prawnomiędzynarodowe*. Warszawa 2017.

¹³ World Bank, *GEF Brochure*, 1991, s. 5; A.Budnikowski: *Ochrona środowiska jako problem globalny*. Warszawa 1998, s. 13-37.

¹⁴ *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i Perspektywy*. Red. J. Symonides. Warszawa 2006, s. 544-545.

¹⁵ M.N. Shaw: *International Law. Fifth edition*. Cambridge 2003, s. 756-759; *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*. Red. J.Sommer. Wrocław 1987.

W Deklaracji Sztokholmskiej z 1972 r. w Zasadzie 1 stanowi się, że człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie. Przypomnieć należy, że zorganizowana pod egidą ONZ w 1972 r. pierwsza na świecie konferencja na temat ochrony środowiska człowieka (UNCHE), przeszła do historii jako narodziny międzynarodowego prawa środowiska. Uczestniczyli w niej przedstawiciele 113 państw. Uchwalono wówczas Deklarację Sztokholmską w sprawie środowiska człowieka, która formułuje 26 zasad, określanych obecnie jako fundamentalne zasady międzynarodowego prawa środowiska¹⁶.

W dwadzieścia lat później w 1992 r. odbyła się w Rio de Janeiro kolejna konferencja NZ „Środowisko i Rozwój”, zwana potocznie Szczytem Ziemi. Przyjęto wówczas Deklarację z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, która statuuje 27 zasad dotyczących ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju¹⁷. Zasady te określają prawo narodów do rozwoju oraz ustalają zobowiązania chroniące wspólne środowisko jako dobro wspólne. Opierają się one w dużej mierze na dorobku Deklaracji Sztokholmskiej i w wielu miejscach nawiązują do niej, poprzez jego powtórzenie lub rozwinięcie. W zasadzie pisze się, że istoty ludzkie mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą.

W 1994 r. w raporcie końcowym dotyczącym praw człowieka i środowiska dla Podkomisji NZ do Spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości wyraźnie zapisano, że prawa człowieka, środowisko przyrodnicze, zrównoważony rozwój i pokój są współzależne i niepodzielne i, że cała ludzkość ma prawo do bezpiecznego i zdrowego środowiska przyrodniczego¹⁸.

Pierwszym dokumentem prawa międzynarodowego i jak dotąd jedynym przykładem „hard law” wspominającym o istnieniu prawa podmiotowego do życia w zdrowym środowisku jest Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 1998 r., zwana konwencją z Aarhus. W myśl art.1 tej konwencji jej celami są: udostępnianie informacji, zwiększenie i spopularyzowanie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez wskazanie procedur. Realizacja tych celów ma się przyczynić do ochrony prawa każdej osoby z obecnego oraz przyszłych pokoleń do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia

¹⁶ ILM 1972, vol. XI, s.1416-1469; E. Scotford: *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*. Oxford 2017, s. 12.

¹⁷ UN Doc. A/CONF.151/26/rev.1, vol.1.

¹⁸ E/CN.4/sub.2/1994/99.

i pomyślności¹⁹. Uznaje się, że w centrum uwagi tej konwencji znajduje się prawo do środowiska zaś wyżej wymienione cele są środkami do realizacji tego prawa. W art. 9 zagwarantowano realizację prawa do środowiska dając możliwość występowania do sądu z roszczeniami w interesie publicznym np. występowania do sądu z roszczeniami przeciwko zakładowi nie stosującym się do krajowych przepisów ochrony środowiska.

Pomimo przedstawionych wyżej i szeroko omawianych w literaturze przykładów o związkach praw człowieka z prawem do środowiska, niestety kwestie te budzą ciągle wiele wątpliwości i dyskusji. Koncepcja ta w prawie międzynarodowym wymaga jeszcze dopracowania. Kto ma prawo do czystego środowiska: jednostka, grupa uprawnionych czy też państwo? Jaka jest konstrukcja i przedmiot zobowiązania do czystego czy bezpiecznego środowiska? Kto będzie odpowiadał za szkody wyrządzone brakiem czystego środowiska? Czy realizacja tego prawa nie będzie stała w sprzeczności z innymi prawami człowieka²⁰? Zdaniem A. Boyla Deklaracja z Rio bardziej koncentruje się na prawie człowieka do zrównoważonego rozwoju niż na prawie człowieka do środowiska dobrej jakości²¹. W dokumencie tym jedynie pewne jest to, że ludzie mają prawo do zdrowego i produktywnego życia w harmonii z naturą, ale nie gwarantuje to prawa podmiotowego do zdrowego środowiska.

Moim zdaniem, brakuje wiążącego dokumentu stanowiącego o prawie człowieka do środowiska odpowiedniej jakości, czasami określanego jako czystego, zdrowego, bezpiecznego, właściwego, adekwatnego czy też ekologicznie zrównoważonego – środowiska. Dzieje się tak pomimo tego, że prawa człowieka trzeciej generacji przedstawiono prawie pięćdziesiąt lat temu. Do tych praw człowieka zalicza się prawo do pokoju, prawo do rozwoju, prawo do bezpiecznego środowiska, prawo do korzystania ze wspólnego dziedzictwa ludzkości.

O potrzebie włączenia ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju przestrzennego jako żywotnego aspektu spójności socjalnej, demokracji i praw człowieka, apelowano na Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarzą-

¹⁹ S. Stec, S. Casey-Lefkowitz, J. Jendroška: *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. UN. New York-Geneva 2000, s.29; T. Hayward: *Constitutional Environmental Rights*. Oxford 2005, s. 57-58;

Dostęp do informacji o prawie wspólnotowym jest warunkiem zapewnienia podmiotom indywidualnym efektywnej ochrony prawnej i czynnikiem wzmacniającym demokrację. Zob. Informacja prawna a prawa obywatela. Materiały z Konferencji z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia systemu informacji prawnej LEX. Red. K.Grajewski, J. Warylewski. Gdańsk 2006, s. 46-67.

²⁰ T. Jewell, J. Steele.; *Law in Environmental Decision-Making. National, European and International Perspectives*. Oxford 1998, chapter 7.

²¹ A. Boyle: *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment*. W: A. Boyle, M. Anderson. *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. New York 1996, s. 49-69.

dowych Rady Europy podczas trzeciego szczytu Rady Europy Szefów Państw i Rządów, który odbywał się w Warszawie w dniach 16-17 maja 2005 r.²²

Podobny apel zawarto w Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie priorytetów i zaleceń Unii Europejskiej na 61 sesję Komisji Praw Człowieka ONZ w Genewie (14 marca – 22 kwietnia 2005 r.). Jednym z celów UE powinno być skorelowanie wszystkich praw człowieka, w tym obywatelskich, politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych wraz z prawami człowieka trzeciej generacji, w tym prawa do zdrowego środowiska²³.

Zdaniem A. Kissa prawo do środowiska dopiero co zaczęło się wyodrębniać z praw człowieka. Może być ono co najwyżej interpretowane i rozumiane jako prawo do zachowania, ochrony i poprawy stanu środowiska. Prawo do środowiska zawiera w sobie procedury zabezpieczające każdemu prawo do podejmowania decyzji w tych sprawach oraz w podjęciu właściwych środków do naprawienia szkody²⁴.

W moim przekonaniu prawo do środowiska nie może istnieć bez funkcjonalnego związku z prawem do rozwoju, do wolnego handlu, ale i też praw człowieka. W ten sposób możemy wskazać na związki i możliwość wzajemnej koegzystencji tych dwóch działów prawa międzynarodowego²⁵. Przed społecznością międzynarodową stoi perspektywa wypracowania nowych i wiążących standardów praw człowieka, te które mamy dzisiaj są częściej łamane niż zachowane, a więc są nieodpowiednie i nieefektywne. Wyzwanie dotyczy też opracowania takich standardów i obowiązku ochrony środowiska, które okażą się efektywne nie tylko podczas, czy na użytek wielkich konferencji międzynarodowych, ale także owocne w walce z globalnymi zagrożeniami środowiska.

5. Globalne prawo środowiska a prawo do zrównoważonego rozwoju

Równowaga pomiędzy rozwojem gospodarczym a koniecznością ochrony środowiska jest ciągle jednym z podstawowych wyzwań stojących przed rządami państw i społecznością międzynarodową. Odzwierciedla ono rozbieżne interesy wynikające z jednej strony z zasady suwerenności państw, a z drugiej, obowiązku ochrony środowiska występującym w prawie międzynarodowym, unijnym

²² www.coe.int/t/e/ngo/public/Recommendation_INGO_pl.asp-55k.

²³ J. Zajadło: *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*. Gdańsk 2005. T. 13, s.11-18 i inne szkice tam zawarte ukazujące drogi i rozdroża praw człowieka.

²⁴ D. Freestone, E. Hey: *The Precautionary Principle and International Law*. Haga 1996, s. 243.

²⁵ W. Lang: *Sustainable Development and International Law*. London 1995, s. 289.

i w większości ustawodawstw wewnętrznych, a więc w perspektywie globalnej. Powstaje zatem pytanie jak dalece brać pod uwagę skutki działalności gospodarczej dla obecnych i przyszłych pokoleń względem ochrony środowiska²⁶.

Żaden inny temat nie ilustruje tak dobrze reformatorskiego wpływu na istniejące prawo, jak dotychczas uczyniła to zasada zrównoważonego rozwoju. Jest to zasada stosunkowo nowa i wymaga teoretycznego dopracowania przez prawników wielu specjalności. Zasada ta urasta do rangi fundamentalnej zasady globalnego prawa środowiska *in statu nascendi*.

Można wyodrębnić następujące cele zrównoważonego rozwoju:

- zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych,
- zrównoważona struktura konsumpcji i produkcji,
- łączne rozwiązywanie problemów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych,
- między – i wewnątrzpokoleniowa słuszność i sprawiedliwość,
- ewolucyjne wprowadzanie zrównoważonego rozwoju,
- partycypacja społeczna we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju.

Zasada zrównoważonego rozwoju została inkorporowana do wielu multilateralnych konwencji środowiskowych: do Konwencji klimatycznej, do Konwencji o bioróżnorodności, do preambuły „Agreement on the Establishment of the World Trade Organization”, a także do art. 2 Traktatu Amsterdamskiego i innych traktatów unijnych. Zasada ta znajduje odbicie w kilku orzeczeniach Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, np. „New Zealand versus France Nuclear Tests Case”, „Gabcikovo-Nagymaros project between Hungary and Slovakia”²⁷.

Określenie „sustainable development” weszło na stałe do prawa międzynarodowego po konferencji w Rio w 1992 r. i wywiera, moim zdaniem, znaczący wpływ na ewolucję międzynarodowego prawa środowiska w kierunku globalnego prawa środowiska²⁸.

Wyodrębnić można trzy czynniki, które spowodowały duży wpływ Deklaracji z Rio na współczesne stosunki międzynarodowe w odniesieniu do środowiska i zrównoważonego rozwoju. Po pierwsze, w porównaniu z Deklaracją Sztokhol-

²⁶ J. Ciechanowicz-McLean: *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*. Warszawa 2003, s. 13-16; *Inteligentna i zrównowazona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*. Red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Póltorak. Warszawa 2017.

²⁷ *Economic Growth and Protection of the Environment. The Impact of International Law and Policy*. W: A. Boyle: *Environmental Regulation and Economic Growth*. Oxford 1994, s. 303; A. Boyle, D. Freestone: *International Law & Sustainable Development*. Oxford 1999, s. 3.

²⁸ Red. K. Bastmeijer, T. Koivurova. *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2007, s. 355; Z. Bukowski: *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Toruń 2009, s. 48.

mską z 1972 r., język Deklaracji z Rio jest bardziej stanowczy i zobowiązujący państwa do działania. Po drugie, Deklaracja z Rio jest wynikiem kompromisu i negocjacji pomiędzy 192 państwami. Po trzecie, wskazuje się w tej deklaracji na możliwość dialogu pomiędzy państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się, pomiędzy „bogatą Północą a biednym Południem”.

Deklaracja z Rio prezentuje antropocentryczny punkt widzenia. Tylko zasada 1 odnosi się wprost do jednostek. Pozostałe zasady odnoszą się do państw; zasada zrównoważonego rozwoju, zasada prewencji, zasada przezroczności, zasada zanieczyszczający płaci, zasada uspołecznienia ochrony środowiska, prawo państwa do korzystania z jego zasobów naturalnych.

Wracając jednak do zrównoważonego rozwoju to należy wyraźnie stwierdzić, że nie istnieje jedna uniwersalna definicja zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym. Żadna z umów nie zawiera definicji tego pojęcia. Najczęściej pojawia się ono w kontekście działań społeczności międzynarodowej, planów, programów, deklaracji, a więc w obszarze miękkiego prawa międzynarodowego (soft law). Na tym tle możemy wyróżnić następujące elementy tego pojęcia:

Zrównoważone użytkowanie zasobów, występujące np. w Konwencji o bioróżnorodności,

- Integralność ochrony środowiska z rozwojem ekonomicznym, wskazał na to Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Gabcikovo – Nagymaros.
- Prawo do rozwoju, które koresponduje ze zbiorowymi prawami człowieka,
- Międzypokoleniowa i wewnątrzpokoleniowa sprawiedliwość np. w Konwencji klimatycznej,
- Elementy proceduralne partycypacji społecznej w ochronie środowiska np. w Konwencji o pustynnieniu.

W prawie międzynarodowym nie ma obowiązku prawnego wprowadzenia zrównoważonego rozwoju. Obowiązek ten istnieje w regulacjach wewnętrznych jak np. w polskiej ustawie – Prawo ochrony środowiska z 2001 r. (tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 519 z późniejszymi zmianami). Szczególnie proces podejmowania decyzji co do zagospodarowania przestrzeni ilustruje aplikację zrównoważonego rozwoju do praktyki planistycznej²⁹. W wymiarze międzynarodowym

²⁹ Dla przykładu w polskim programie wdrożenia postanowień z Johannesburga zwracają uwagę zapisy dotyczące rozwoju i wdrożenia planowania przestrzennego pod kątem ochrony gleb, krajobrazu, wód, terenów górskich: J. Ciechanowicz-McLean: *Zadania dla administracji rządowej w zakresie ochrony środowiska wynikające z Konferencji w Johannesburgu (WSSD-2002)*. W: *Organizacja władz publicznych w Polsce, Czechach, Słowacji w zakresie ochrony środowiska a członkostwo w Unii Europejskiej*. Red. J. Sommer. Wrocław 2004, s. 107-117. Zdaniem J.Sommerra praktyczne aplikowanie zrównoważonego rozwoju w Polsce wymagać będzie jeszcze dużego wysiłku

problematykę kompleksowego planowania i zarządzania zasobami Ziemi ujęto w Globalnym Programie Działań – Agenda XXI przyjętym w Rio w 1992 r., a także na konferencji (Rio+10), która odbyła się w Johannesburgu. W literaturze wskazuje się na konieczność zmagania się z problemami globalnymi zwłaszcza na konflikty interesów gospodarki i środowiska w prawie międzynarodowym³⁰. Próby kodyfikacji międzynarodowego prawa środowiska nie wyszły poza Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ i ciągle opisywanie spraw Trail Smelter i Lac Lanoux³¹. Pojawiły się nawet głosy, że przyszłość prawa międzynarodowego to prawo krajowe lub europejskie, gdyż te systemy są w stanie zapewnić efektywność normom mającym na celu przeciwdziałanie zagrożeniom globalnym³². Moim zdaniem, przyszłość należy do globalnego prawa środowiska, które obejmować może te wielostronne akty prawa międzynarodowego, które uzyskały ratyfikację ponad 100 państw i które dotyczą użytkowania i gospodarowania na obszarach podlegających międzynarodowej jurysdykcji oraz zasobów naturalnych dzielonych, w zgodzie z prawami człowieka i z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Kluczową kwestią prawną w kreowaniu globalnego prawa środowiska pozostaje suwerenność w dysponowaniu zasobami naturalnymi i ograniczenie jej na rzecz wspólnego dobra jakim ma być środowisko i ograniczanie eksploatacji nieodnawialnych zasobów ziemi dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń. Celem globalnego prawa środowiska powinno być zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego obecnym i przyszłym pokoleniom.

intelektualnego, W: J.Sommer. *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania-problemy udatności jego struktury*. Wrocław 2005, s. 54-55. Również w prawie brytyjskim planowanie przestrzenne uwzględnia elementy zrównoważonego rozwoju. S. Bell, D. McGillivray: *Environmental Law. Sixth edition*. Oxford 2006, s. 65.

³⁰ T. Evans: *International Environmental Law and the Challenge of Globalization*. W: *Law in Environmental Decision-Making. National, European and International Perspectives*. Oxford 1998; P. Sands, J. Peel, A. Fabra, R. MacKenzie: *Principles of International Environmental Law. Third edition*. Cambridge 2012, s. 191.

³¹ A. Boyle: *Codification of International Environmental Law and the International Law Commission: Injurious Consequences Revisited*. W: *International Law and Sustainable Development Past Achievements and Future Challenges*. Oxford 1999, s. 61-85.

³² A. M. Slaughter, W. B. White: *The Future of International Law is Domestic (or the European Way of Law)*. „Harvard International Law Journal” 2006, vol.47, nr 2, s. 348.

Akt wewnętrzny, akt zewnętrzny, dokument wewnętrzny i tajemnica przedsiębiorcy w udzielaniu informacji publicznej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – zarys problematyki

Internal act, external act, internal document and entrepreneur's secret in providing public information by the State Forestry Enterprise State Forests – an outline of the issues

STRESZCZENIE

Głównym celem artykułu jest ukazanie różnic i podobieństw pomiędzy czterema pojęciami z zakresu prawa administracyjnego – aktem wewnętrznym, aktem zewnętrznym, dokumentem wewnętrznym i sekretem przedsiębiorcy. Artykuł jest oparty na polskim orzecznictwie oraz opiniach doktryny. Autorzy zdecydowali się przedstawić przedmiotowe zagadnienie w kontekście problematycznego zagadnienia dostępu do informacji publicznej.

SŁOWA KLUCZOWE

akt wewnętrzny, akt zewnętrzny, dokument wewnętrzny, tajemnica przedsiębiorcy, tajemnica przedsiębiorstwa, dostęp do informacji publicznej, prawo ochrony środowiska, prawo administracyjne

SUMMARY

The article main goal is to show differences and similarities between four administrative law institution such as internal act, external act, internal document and entrepreneur secret. Article is mainly based on polish judicature, as well as so called doctrine. Authors had decided to show this complex topic as part of problematic issue of public information access.

KEYWORDS

external act, internal act, internal document, entrepreneur secret, trade secret, public information access, environmental protection law, administrative law

1. Wstęp

Głównym przedmiotem rozważań zawartych w treści poniższego artykułu jest przedstawienie wzajemnych relacji kilku krzyżujących się ze sobą w kontekście dostępu do informacji publicznej pojęć takich jak akt wewnętrzny, akt zewnętrzny, dokument wewnętrzny oraz tajemnica przedsiębiorstwa. Omówienie owych relacji zostanie dokonane na przykładzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej zwanych Lasami Państwowymi).

W działalności Lasów Państwowych wskazywane pojęcia funkcjonują rzucając liczne wątpliwości interpretacyjne. Ma to swoje bezpośrednie przełożenie na praktykę udzielania informacji publicznej przez Lasy Państwowe, w tym ilość spraw sądowych, których przedmiotem jest odmowa udzielenia informacji publicznej przez Lasy Państwowe. Wątpliwości interpretacyjne są wynikiem wzięcia istniejących polemik w środowisku prawniczym co do wypełniania treścią wskazywanych wyżej pojęć w odniesieniu do konkretnych aktów administracyjnych, dokumentów wewnętrznych czy informacji w zakresie wypełniania tych ostatnich pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa.

Poniżej zawarte rozważania mają jedynie na celu zasygnalizowanie tak określonej problematyki. Już jednak one w sposób jednoznaczny pozwalają na wnioski o istotnym niekorzystnym wpływie takiego stanu prawnego na stosowanie instytucji udzielania informacji publicznej przez Lasy Państwowe.

Uwzględniając zaś dobro prawne pozostające w zarządzie Lasów Państwowych, tj. lasy nie można nie widzieć wpływu istnienia wyżej wskazywanej problematyki na wykonywanie gospodarki leśnej czy zrównoważonej gospodarki leśnej przez Lasy Państwowe. Przykładem obrazującym taki stan rzeczy jest zagadnienie ewentualnego ujawniania treści umów zawieranych z kontrahentami Lasów Państwowych w ramach realizacji obowiązku ujawniania informacji publicznej, co ma swe bezpośrednie przełożenie na wykonywanie wyżej wskazywanej gospodarki. Co do zasady bowiem kontrahenci nie akceptują faktu ujawniania danych ich dotyczących.

2. Pojęcie aktu wewnętrznego, aktu zewnętrznego i dokumentu wewnętrznego

Dokonując analizy tak określonej problematyki, przywołać należy treść orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej zwane NSA) z dnia 17 paździer-

nika 2017 r. (II OSK 2336/17¹). W jego sentencji Naczelny Sąd Administracyjny (dalej zwany NSA) oddalił skargę kasacyjną Rzecznika Praw Obywatelskich na dokonane przez Ministra Środowiska zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego dla Nadleśnictwa B. na lata 2012-2021. NSA w cytowanym wyroku podzielił swój wcześniejszy pogląd dotyczący aktów wewnętrznych i zewnętrznych, wyrażony w wyroku z dnia 12 marca 2014 r. (II OSK 2477/12)². NSA dokonał rozróżnienia aktów wewnętrznych i zewnętrznych, czyniąc paradygmatem tego pierwszego – polecenie służbowe, natomiast tego drugiego – decyzję administracyjną.

Należy zaznaczyć, że rozróżnienie między aktami indywidualnymi zewnętrznymi (decyzja administracyjna) a aktami indywidualnymi wewnętrznymi (polecenie służbowe) jest relewantne z prawnego punktu widzenia. Pierwsze znaczenie prawne takiego rozróżnienia wynika z faktu, że zgodnie z art. 3 § 3 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego³ (dalej zwany kpa) przepisów kodeksu nie stosuje się do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności organizacyjnej i podległości służbowej. Przepisy kpa nie mają więc zastosowania do aktów wewnętrznych. Dalej należy zwrócić uwagę na charakterystyczne cechy decyzji administracyjnej. Przede wszystkim jest nimi jej zewnętrzny charakter – decyzja administracyjna posiada swojego adresata. Nadto, decyzja charakteryzuje się władczością – rozstrzyga o prawach i obowiązkach swojego adresata. Cechuje się także podwójną konkretnością, tj. konkretnym adresatem i konkretną sytuacją, którą ten akt rozstrzyga, określając o prawach albo obowiązkach jego adresata. Akty pozbawione wskazanych cech, będą pozbawione formy prawnej decyzji administracyjnej⁴. W cytowanych orzeczeniach jako przykład aktu pozbawionego podwójnej konkretności wskazuje się zatwierdzenie przez Ministra Środowiska planów urządzenia lasu – działanie w sferze dominium, a nie imperium, bowiem lasy stanowiące własność Skarbu Państwa pozostają w zarządzie Lasów Państwowych. Należy więc zwrócić uwagę na drugą konsekwencję prawną rozróżnienia pomiędzy aktami wewnętrznymi a zewnętrznymi, wynikającą z treści art. 5 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵. Jest nią okoliczność, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej. Konsekwencją stwierdzenia,

¹ Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2336/17, LEX nr 2376100.

² Wyrok NSA z 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12, LEX nr 2282006.

³ Dz.U. 2017, poz. 1257 ze zm.

⁴ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12, LEX nr 2282006.

⁵ Dz.U. 2017, poz. 1369 ze zm.

że mamy w danej sprawie do czynienia z aktem wewnętrznym będzie więc brak możliwości skierowania skutecznej prawnie skargi na taki akt do sądu administracyjnego⁶. W tym miejscu należy jednak zauważyć istnienie stanowiska w nauce prawa zgodnie z którym zatwierdzenie planu urządzenia lasu przez ministra jest swoistą czynnością prawną (aktem administracyjnym), która nie jest decyzją administracyjną. Autor tego stanowiska wskazuje także, że w stosunkach nadrzędności i podrzędności administracyjnej nie ma miejsca na wydanie decyzji administracyjnej. Pomimo to, jak dalej słusznie zauważa Autor tego stanowiska, w praktyce zatwierdzenie planu urządzenia lasu przyjmuje formę decyzji ministra⁷. Również inny przedstawiciel nauki prawa zauważa, że zatwierdzenie planu następuje w drodze decyzji. Swoje stanowisko argumentuje tym, że w wypadku zatwierdzenia planu urządzenia lasu mamy do czynienia z indywidualną sprawą z zakresu administracji publicznej, w której dodatkowo orzeka się o prawach i obowiązkach jednostki⁸. Należy się zgodzić ze stanowiskami wskazującymi na zewnętrzny charakter tego aktu administracyjnego Ministra Środowiska. Inną kwestią jest forma jaką czynność ta przybiera. Uwzględniając zaś brzmienie przepisów 22 i 23 ustawy o lasach, powołane poglądy nauki prawa w pełni znajdują swe odniesienie do zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu.

Konieczne jest także zwrócenie uwagi na pojęcie dokumentu wewnętrznego, który jest pojęciem podobnym, jednak nie tożsamym, z aktem wewnętrznym, w związku z czym może wywoływać trudności jego stosowanie w praktyce. W tym zakresie należy wskazać przede wszystkim wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r. (I OSK 1163/15)⁹. Zgodnie z zajęтым w cytowanym orzeczeniu stanowiskiem sądu dokument wewnętrzny jest dokumentem nie skierowanym do podmiotów wewnętrznych. Dokumenty wewnętrzne służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, mogą określać zasady działania w określonych sytuacjach, mogą też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu.

Z kolei w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r., (I OSK 2196/11)¹⁰ NSA wskazuje, że dokumentem wewnętrznym mogą być przede wszystkim opinie ekspertów, jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego. Opinie takie stanowią dokument wewnętrzny, służący gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą być wykorzystane w procesie decyzyjnym. Opinie i ekspertyzy mające jedynie charakter poznawczy nie odno-

⁶ Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2336/17, LEX nr 2376100.

⁷ W. Radecki: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Wydanie II. Komentarz do artykułu 22, teza 1, WKP 2017.

⁸ B. Rakoczy: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Komentarz do artykułu 22, teza 2, LEX 2011.

⁹ Wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1163/15, LEX nr 2260512.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia z 29 lutego 2012 r., I OSK 2196/11, LEX nr 1145090.

szący się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego. Mają one jedynie poszerzyć zakres wiedzy i informacji posiadanych przez ten podmiot. Zasadne jest więc stwierdzenie, że poddanie takiego twórczego procesu przeddecyzyjnego ścisłej kontroli społecznej byłoby niecelowe i utrudniłoby wewnętrzny proces kształtowania się stanowisk, uzgadniania i ścierania się opinii dotyczących istniejącego stanu rzeczy oraz jego oceny¹¹.

W innym orzeczeniu NSA zauważa, że dokumenty wewnętrzne zostają wytworzone jedynie na potrzeby podmiotu, które je stworzył i nie jest ich celem lub przeznaczeniem zaprezentowanie stanowiska tegoż podmiotu na zewnątrz, czy też bezpośredniego wykorzystania w przyszłym procesie decyzyjnym¹².

W wyroku NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11¹³ Sąd wprost natomiast stwierdził, że dokumenty wewnętrzne nie stanowią informacji publicznej, nie przedstawiają bowiem stanowiska organu na zewnątrz, ani nie przesądzają o kierunkach jego działania. Służą wymianie informacji, gromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Reasumując, należy więc stwierdzić, że pojęcie dokumentu wewnętrznego jest pojęciem węższym od pojęcia aktu wewnętrznego. Każdy dokument wewnętrzny jest aktem wewnętrznym, ale relacja ta nie musi już zająć w drugą stronę.

3. Akty wewnętrzne, akty zewnętrzne i dokumenty wewnętrzne a udostępnianie informacji publicznej przez Lasy Państwowe

Rozważyć należy także znaczenie przedstawionego podziału na akty zewnętrzne, wewnętrzne oraz dokumenty wewnętrzne w kontekście ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁴ (dalej zwana udip). W przepisie art. 1 ust 1 udip określone zostało, że każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną. Jak już jednak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, musi być to sprawa publiczna oznaczająca aktywność podmiotów ukierunkowaną na wypełnianie określonych zadań publicznych, interesów oraz celów publicznych, a nie aktywność związana z wewnętrzną organizacją i funkcjonowaniem tychże podmiotów. Dlatego też dokumenty o charakterze wewnętrznym nie będą informacją publiczną i nie można żądać ich ujawnienia na gruncie udip. Kwestia ta była przedmiotem orzekania przez Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku

¹¹ Wyrok NSA z dnia z 29 lutego 2012 r. I OSK 2196/11, LEX nr 1145090.

¹² Wyrok NSA z dnia z 17 listopada 2016 r., I OSK 1139/15; P. Szustakiewicz: *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*. „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4, s. 62; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 24, s. 206-208).

¹³ Wyrok NSA z dnia z 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11, LEX nr 1126276.

¹⁴ Dz.U. 2016, poz. 1764 ze zm.

z dnia 17 marca 2017 r. (I OSK 1416/15)¹⁵ NSA stwierdził, że wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest wniosek, który jednocześnie dotyczy:

1. informacji rozumianej jako powiadomienie, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, pouczenie czyli oświadczenia wiedzy, które dotyczy określonych faktów, tj. czynności i zachowań podmiotu wykonującego zadania publiczne podejmowanych w zakresie wykonywania takiego zadania;
2. informacji istniejącej i znajdującej się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia;
3. informacji w zakresie spraw publicznych rozumianych jako przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP (Dz.U.1997.78.483) w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych podmiotów, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją ich funkcjonowania.

Jednocześnie NSA zgodził się z dominującym w piśmiennictwie poglądem, że ustawa o dostępie do informacji publicznej daje prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, nie przyznaje jednak uprawnień do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu adresata wniosku. Nie wszystkie działania podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej. Jeżeli informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa, nie podlega udostępnieniu, nawet jeżeli znajduje się w aktach sprawy prowadzonej przez organ. Konsekwencją przyjęcia takiego poglądu jest też uznanie, że część dokumentów służących jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, pomimo że związana jest z jego działalnością, nie jest informacją publiczną i nie podlega ujawnieniu (dokumenty wewnętrzne)¹⁶.

Stanowisko to znalazło też swoje odzwierciedlenie w wyrokach z 3 marca 2017 r. (I OSK 1158/15)¹⁷ czy też 5 października 2017 r. (I OSK 3255/15)¹⁸.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na treść art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ustanawiającą przesłankę odmowy dostępu do informacji publicznej w postaci tajemnicy przedsiębiorcy. Należy rozważyć, że akt wewnętrzny może krzyżować się z przesłanką tajemnicy przedsiębiorcy, a tak-

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15, LEX nr 2282006.

¹⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa 2016. Komentarz do art. 1, teza 2, teza 4. WK 2016.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1158/15, LEX nr 2260511.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15, LEX nr 2376277.

że czy tajemnica przedsiębiorcy może być samodzielną przesłanką do odmowy udzielenia informacji publicznej. Tajemnica przedsiębiorcy składa się z dwóch elementów definicyjnych: materialnego i formalnego. Element materialny definiowany jest w doktrynie jako szczegółowy opis wykonania usługi oraz jej koszt. Są to aspekty mogące mieć znaczenie ekonomiczne, których ujawnienie może wpływać na sytuację przedsiębiorcy na rynku. Element formalny definicji tajemnicy przedsiębiorcy to natomiast brak woli przedsiębiorcy do rezygnacji z przysługującej mu prawnie ochrony, czyli inaczej wola zachowania tajemnicy¹⁹.

Zauważyć należy, że element materialny definicji tajemnicy przedsiębiorcy bywa często mylnie utożsamiany z tajemnicą przedsiębiorstwa²⁰. Pomimo oczywistych na pierwszy rzut oka podobieństw w orzecznictwie przeważa pogląd o szerszym zakresie rozumienia tajemnicy przedsiębiorcy (NSA w wyroku z 5 lipca 2013., I OSK 511/13; WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2017 r. II SA/Wa 649/17; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 listopada 2015 r., II SA/Kr 1067/15). **Argumentem przemawiającym za takim rozumieniem jest także brak w przeciwieństwie do tajemnicy przedsiębiorstwa ustawowej definicji tajemnicy przedsiębiorcy.** Zaznaczyć także należy, że w doktrynie tajemnica przedsiębiorcy, stanowiąca ograniczenie jawności oparte na poszanowaniu interesu prywatnego podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, stanowi obok prawa do prywatności jedną z dwóch prywatnoprawnych wartości branych pod uwagę przy ocenie danego stanu faktycznego i prawnego co do możliwości ujawnienia informacji publicznej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności zawsze muszą być one brane pod uwagę, (wyrok NSA z 29 września 2017, I OSK 3046/15, M. Wilbrandt-Gotowicz: Tajemnica przedsiębiorcy jako ograniczenie jawności informacji publicznych (w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych), w: M. Jaśkowska (red.): Jawność i jej ograniczenia. Tom IV. Znaczenie orzecznictwa, Warszawa 2014, s. 127). Przywołać również należy treść art. 64 ust. 3 Konstytucji. Artykuł ten daje konstytucyjną legitymację do wprowadzenia ograniczeń do dostępu do informacji publicznej między innymi ze względu na ochronę wolności przedsiębiorców.

Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na orzeczenie NSA z 5 kwietnia 2013 r. I OSK 192/13. W przywołanym wyroku Sąd stwierdził, że w pojęciu tajemnicy przedsiębiorcy bez wątpienia mieszczą się tak istotne dla przedsiębiorcy wiadomości jak dane zawarte w omawianych ofertach. Mogą być to szczegóły

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2013., I OSK 511/13, LEX nr 1368966.

²⁰ Poprzez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się w doktrynie nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności – art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 2018, poz. 419).

kształtujące późniejszą sytuację przedsiębiorcy na rynku w sposób negatywny tj. informacje dotyczące tego ile i jakiego towaru sprzedał lub nabył, komu i w jakim okresie, z wykorzystaniem na jaki cel etc.

Przechodząc do przesłanki formalnej należy zauważyć, że zgodnie z orzecnictwem do spełnienia przesłanki formalnej tajemnicy przedsiębiorcy wystarcza ujawnienie tej woli przez strony w samej umowie. Przy czym musi być to wola skorelowana z odpowiednią wartością teje informacji, a mianowicie jak przyjmuje się w doktrynie należy zwrócić uwagę na charakter danej informacji, cechujący się możliwością wykorzystania teje informacji przez innego przedsiębiorcę, w sposób, który pozwoli mu na zaoszczędzenie wydatków lub zwiększenie zysków. Taka okoliczność będzie stanowić przesłankę przemawiającą za zachowaniem ich poufności charakteru²¹.

W kontekście PGL LP jako uzewnętrznienie owej woli wskazać należy zarządzenie nr 48 „Wykaz informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa” Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dnia 6 października 2010 r. Dyrektor Generalny w załączniku nr 2 do tego zarządzenia jako informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa w PGL LP wymienił m.in. przebieg i wynik przetargów, aukcji i negocjacji handlowych w zakresie dotyczącym poszczególnych klientów. Wskazał również informacje szczegółowe o nabywcach takie jak: przebieg uzgodnień warunków sprzedaży, warunki sprzedaży, formy zabezpieczenia umów, harmonogramy realizacji umów, poziom cen, masę sprzedanego drewna lub ilość innych towarów²².

Zasadne będzie więc stwierdzenie, że wola ochrony określonych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa została przez PGL LP wyraźnie uzewnętrzniona. Stanowisko to jest oparte także na wyroku WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2015 r. (II SA/Wa 1313/15), gdzie Sąd wskazał, że: „[...] procedury poufności Dyrektor Generalny wprowadził zarządzeniem z dnia [...] października 2010 r. nr [...] w sprawie ustalenia zasad klasyfikacji, ochrony i udostępniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, zastrzegł poufność informacji obejmujących zasady współpracy handlowej z kontrahentami, jak też wykazał, iż informacja ta ma dla PGL LP i jej kontrahentów znaczną wartość gospodarczą. Tym samym wykazał, iż odmowa udostępnienia wnioskowanej informacji opiera się na spełnionych przesłankach z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

²¹ A. Michalak: *Komentarz do art. 11 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, LEX 2011.

²² Wskazane wyżej zarządzenie zostało opublikowane w Biuletynie Informacyjnym Lasów Państwowych nr 11(215) w listopadzie 2010 r. (<http://www.lasy.gov.pl/pl/pro/publikacje/biuletyn-informacyjny-lasow-panstwowych/2010/bilp-11-2010>).

W kontekście orzeczeń²³ cytowanych na początku rozważań warto poddać pod rozważę, czy Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest przedsiębiorcą, któremu przysługuje prawo powoływania się na tajemnicę przedsiębiorcy. Kwestia ta była przedmiotem dociekań Sądu Najwyższego, który to Sąd w wyroku z dnia 5 listopada 2008 r., (akt III SK 5/08), zajął się statusem prawnym Lasów Państwowych. SN wskazał, że dla uczestników rynku prowadząca w nim swą działalność gospodarczą Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych przedstawia się jak samodzielny przedsiębiorca. Natomiast Skarb Państwa, którego RDLP reprezentuje, nie partycypuje w podejmowaniu decyzji gospodarczych. Uzasadnione jest więc postrzeganie przez uczestników rynku Lasów Państwowych jako rzeczywisty czy faktyczny podmiot stosunków prawnych. Tym samym dana jednostka organizacyjna Lasów Państwowych występuje w roli quasi-przedsiębiorcy. Przywołane orzeczenie SN poparł i rozwinął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 listopada 2015 r. (II SA/Wa 1313/15²⁴). W przytoczonym wyroku WSA wskazał, że w znaczeniu funkcjonalnym PGL LP jest przedsiębiorcą, który może i powinien chronić zarówno interesy swoje, jak i swoich kontrahentów. Ochrona taka, co oczywiste, nastąpić może również poprzez odmowę udzielenia informacji publicznej w oparciu o przepis art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na następujące poglądy wyrażone w nauce prawa. Zgodnie z pierwszym z nich PGL LP jest jednostką organizacyjną bez osobowości prawnej, która uczestnicząc w obrocie reprezentuje Skarb Państwa, bowiem dokonywane przez nią czynności wywołują skutki bezpośrednio dla Skarbu Państwa. Jednocześnie Autor tego poglądu zauważa, że PGL LP są pełnoprawnym uczestnikiem obrotu prawnego²⁵. Z kolei inny przedstawiciel nauki prawa wskazuje, że Lasy Państwowe nie mogą samodzielnie występować w obrocie cywilnoprawnym²⁶. Szczególnie w kontekście tego ostatniego stanowiska traktowanie Lasów Państwowych jako przedsiębiorcy nie może być uznane jako zagadnienie o charakterze bezdyskusyjnym.

W kontekście bycia przez PGL LP przedsiębiorcą pojawia się kolejne zasadnicze pytanie, czy Nadleśniczy, jako ten do której kierowane są wnioski o dostęp do informacji publicznej, jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego. Odpowiedź na wyżej postawione pytanie może rodzić znaczące konsekwencje w zakresie możliwości

²³ Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2336/17, LEX nr 2376100; Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12, LEX nr 2282006.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2015 r., II SA/Wa 1313/15, LEX nr 1940924.

²⁵ W. Radecki: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Wyd. II. Komentarz do art. 32, teza 1, WKP 2017.

²⁶ B. Rakoczy: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Komentarz do art. 32, teza 1, LEX 2011.

złożenia skargi do sądu wojewódzkiego na rozstrzygnięcie Nadleśniczego w przedmiocie dostępu do informacji publicznej. Jakkolwiek kwestia ta zdaje się być ostatecznie nierozstrzygnięta, przytoczyć należy treść postanowienia WSA w Białymstoku z dnia 22 lipca 2008 roku o sygn. II SAB/Bk 9/08²⁷. W postanowieniu dokonano wykładni art. 35 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.). W artykule tym ustawodawca wskazał jako zakres kompetencji nadleśniczego prowadzenie samodzielnie gospodarki leśnej w nadleśnictwie na podstawie planu urządzania lasu oraz odpowiedzialności za stan lasu, w szczególności reprezentowanie Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie swojego działania, oraz kierowanie i zarządzanie nadleśnictwem jako jednostką organizacyjną Lasów Państwowych. Wymienione w tym artykule czynności dokonywane przez nadleśniczego Sąd w cytowanym wyroku z dnia 22 lipca 2008 r. nazwał czynnościami o charakterze cywilnoprawnym lub faktycznym, dochodząc do konkluzji, że nadleśniczy nie dokonuje ich jako przedstawiciel władzy państwowej tj. organ administracji publicznej, a jako podmiot faktycznie kierujący nadleśnictwem. Należy więc zauważyć, że nadleśniczy nie zawsze występuje w roli organu władzy publicznej, nawet udzielając informacji publicznej. Problematykę tę, tj. statusu nadleśniczego udzielającego informacji publicznej poruszył także WSA w Krakowie w wyroku z 7 września 2011 roku, II SAB/Kr 77/1²⁸, stwierdzając, że może on być podmiotem władzy publicznej, lub jedynie organem wykonującym zadania publiczne.

Ponownie należy zauważyć znaczące konsekwencje owego orzeczenia, oznaczać to może że nadleśniczy nie jest nawet podmiotem właściwym do którego kierowane powinny być wnioski o dostęp do informacji publicznej. To z kolei rodzi wątpliwości co do dopuszczalności późniejszej skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadleśniczego. Warto zwrócić uwagę na pogląd, zgodnie z którym nadleśniczy nie jest organem administracji publicznej, któremu zostało jednak powierzone wykonywanie czynności z zakresu administracji publicznej o charakterze władczym²⁹. Autor przytoczonego stanowiska twierdzi, że mamy tu do czynienia w istocie z przesunięciem zadań nadzoru nad gospodarką leśną w kierunku podmiotu wyposażonego w kompetencje władcze, ale nie będącego organem administracji. Ryzyko za wydawane przez nadleśniczego decyzje i jego ewentualne błędy ponosić zaś ma starosta. Jednocześnie WSA w Białymstoku zauważa w swym orzeczeniu (II SAB/Bk 9/08), że nadleśniczy występuje w roli

²⁷ Opublikowano: www.nsa.gov.pl

²⁸ http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sab-kr-77-11,sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego,17d5315.html (dostęp 01.03.2018)

²⁹ B. Rakoczy: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Komentarz do art. 5, teza 3, Lex 2011.

organu administracji wyłącznie realizując czynności powierzone mu w wyniku porozumienia ze starostą. W wypadkach braku takiego porozumienia, nawet gdy czynności nadleśniczego mają swoje oparcie w przepisach ustawy o lasach Sąd ten stwierdził, że nie są one czynnościami organu administracji. Jako przykłady takich sytuacji wskazać należy np. prowadzenie przez nadleśniczego samodzielnie gospodarki leśnej w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiedzialność za stan lasu. Inny przykład takich czynności nadleśniczego stanowią działania polegające na doradztwie w zakresie zalesiania i gospodarki leśnej, odpłatnego udostępniania sadzonek oraz specjalistycznego sprzętu leśnego (art. 35 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o lasach).

4. Uwagi końcowe

W powyżej przeprowadzonych rozważaniach przedstawione zostały kluczowe z punktu widzenia udostępniania przez Lasy Państwowe informacji publicznej zagadnienia. Ramy prowadzonych rozważań pozwoliły jedynie na zasygnalizowanie tej problematyki. Już jednak takie ujęcie tego problemu pozwoliło na wykazanie istniejących rozbieżności interpretacyjnych w zakresie postrzegania czym jest przykładowo akt wewnętrzny czy akt zewnętrzny w udostępnianiu informacji przez Lasy Państwowe.

Wskazano także, w zawartych powyżej treściach, na wciąż niejednolite postrzeganie statusu Lasów Państwowych i w końcu statusu nadleśniczego. Tak zobrazowany stan prawny należy oceniać negatywnie z punktu widzenia np. realizacji zasady zaufania obywatel do organów państwa. Co jednak co najmniej równie istotne taki stan prawny ma swoje bezpośrednie przełożenie na negatywne postrzeganie Lasów Państwowych jako wykonującego ograniczone prawo rzeczowe zarządzania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa.

DR DARIA DANECKA

INSTYTUT NAUK PRAWNYCH, POLSKA AKADEMIA NAUK

Pojęcie deliktu administracyjnego w Polsce, Czechach i Słowacji

The concept of an administrative delict in Poland,
the Czech Republic and Slovakia

STRESZCZENIE

Autorka podjęła rozważania na temat rozumienia pojęcia deliktu administracyjnego w Polsce, Czechach i Słowacji. Zwrócono uwagę na to, iż w Polsce utrwalony jest pogląd, że przestępstwa i wykroczenia należą do prawa karnego, z kolei delikty administracyjne – do prawa administracyjnego. Jednakże wskazano, że delikty administracyjne mają wiele cech wspólnych z odpowiedzialnością karną. Analizie poddana została czeska ustawa z lipca 2016 roku, w której połączono odpowiedzialność za wykroczenia z odpowiedzialnością za delikty administracyjne. Zaakcentowano, że w Czechach i Słowacji odpowiedzialność za wykroczenia, jak i odpowiedzialność za inne delikty administracyjne pozostaje w ramach odpowiedzialności administracyjnej. Artykuł kończą konkluzje.

SŁOWA KLUCZOWE

delikt administracyjny, administracyjne kary pieniężne, odpowiedzialność, prawo karne, prawo administracyjne

SUMMARY

The author has reflections on the understanding of the concept of administrative delict in Poland, the Czech Republic and Slovakia. It was pointed out that in Poland the view is held that offenses and small offenses belong to criminal law, whereas administrative delict – to administrative law. However they indicated that the administrative delict have many features in common with criminal responsibility. The Czech law from July 2016 was analyzed, in which the responsibility for small offenses was connected with the responsibility for administrative delict. It has been emphasized that in the Czech Republic and Slovakia, liability for small offense as well as liability for other administrative delict remains under administrative liability. The article ends with conclusions.

KEYWORDS

administrative delict, administrative fines, liability, criminal law, administrative law

1. Wprowadzenie

Pojęcie deliktu ma swoje korzenie w czasach starożytnego Rzymu. Na podstawie prawa rzymskiego można wskazać kryteria odróżniające odpowiedzialność karną i cywilnoprawną¹. W prawie rzymskim wyróżniano: *crimina*, które były czynami zabronionymi prawa publicznego oraz *delicta*, oznaczające czyny niedozwolone prawa prywatnego². Inni wskazują, że *crimina* były to przestępstwa, z kolei *delicta* to czyny niedozwolone³.

Współcześnie pojęcie deliktu używane jest w wielu dziedzinach prawa. W prawie cywilnym funkcjonuje ono jako „pozostałość” prawa rzymskiego, lecz na przestrzeni wieków zaczęło przenikać do prawa konstytucyjnego, karnego, czy administracyjnego. Współczesne prawo wprowadziło – i nadal wprowadza – kategorie zdarzeń prawnych obejmujące przypadki odpowiedzialności z tytułu różnych podstaw. Można zatem powiedzieć, że **delikty przeniknęły z prawa prywatnego do prawa publicznego**.

2. Pojęcie deliktu administracyjnego w Polsce

Pojęciem „deliktu” zaczęła posługiwać się doktryna i orzecznictwo prawa administracyjnego. „Deliktem administracyjnym” nazywano działanie podmiotu naruszające obowiązujące przepisy prawa, które zagrożone jest sankcją administracyjną⁴. Znamiona deliktu administracyjnego może wyczerpywać zarówno naruszenie norm generalnych, abstrakcyjnych, jak również indywidualnych i konkretnych⁵.

Pojęcie to nie stanowi zwykle przedmiotu odrębnych rozważań. Chociaż nie występuje w tekstach prawnych, doktryna i judykatura posługują się nim dla określenia czynu stanowiącego naruszenie określonego przepisami prawa nakazu bądź zakazu. Posiłkując się spostrzeżeniem F. Longchamps, o tym, że „Intuicyjnie traktujemy nasze pojęcia najczęściej tak, jakby były przedmiotami poznania, czymś niejako odkrywanym w strukturze prawnej; ale znów kiedy indziej, też intuicyjnie, używamy ich jako narzędzi do opisywania i kwalifikowania tejże struktury prawnej. Sądzę, że odróżniając te dwa ujęcia, trzeba je jednak łączyć,

¹ W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bériet: *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*. Warszawa 2009, s. 528.

² Por. M. Kuryłowicz, A. Wiliński: *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*. Warszawa 2013, s. 278.

³ W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bériet: *Prawo rzymskie...*, s. 528.

⁴ M. Wincenciak: *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa 2008, s. 93.

⁵ Ibidem.

i to nieraz nieodzwrotnie⁶, zgodzić należy się, że **pojęcie deliktu** traktowane jest jako „narzędzie poznania”⁷. Większość autorów posługuje się tym pojęciem nie charakteryzując go w żaden sposób. Tak samo postępują sądy. Bardziej rozbudowane rozważania na ten temat podjął w nieopublikowanej pracy doktorskiej M. Lewicki, który przedstawił propozycję kategoryzacji na „delikty podstawowe”, typowe dla prawa administracyjnego, oraz „delikty kwalifikowane”, opierając to zróżnicowanie na podmiotowych i przedmiotowych elementach ich struktury⁸. Podstawowy delikt administracyjny „ma charakter formalny w tym sensie, że jego stwierdzenie i zastosowanie sankcji nie jest normatywnie uzależnione od wywołania naruszeniem obowiązku jakichkolwiek skutków w postaci naruszeń lub zagrożeń dóbr prawnie chronionych”, natomiast podstawą do nałożenia sankcji jest „obiektywne stwierdzalne naruszenie obowiązku prawnego”⁹.

W orzecznictwie spotkać można rozmaite wypowiedzi na temat deliktów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r., określił delikt administracyjny jako określone w normie prawnej stanowiącej podstawę odpowiedzialności znamiona działania lub zaniechania lub wyczerpanie tych znamion – o ile norma prawna przypisuje zachowanie innego podmiotu lub skutek tego zachowania wspomnianemu podmiotowi administrowanemu¹⁰.

Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) w wyroku z dnia 10 grudnia 2007 r., wskazał, że w orzecznictwie oraz w doktrynie **kary pieniężne** traktuje się jako **formy odpowiedzialności administracyjnej za czyny, które nazywane są deliktami administracyjnymi**. Zdaniem TK są to sankcje administracyjne o charakterze represyjnym, grożące za naruszenie zakazów wynikających z przepisów prawa administracyjnego, mające dyscyplinować adresatów norm prawnych w kierunku przestrzegania prawa¹¹.

Najczęściej używa się pojęcia „delikt administracyjny” w znaczeniu jakiegoś określonego czynu. Wiązany jest on z odpowiedzialnością administracyjną obwarowaną sankcją w postaci kary pieniężnej¹².

⁶ F. Longchamps: *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 888.

⁷ Por. E. Kruk: *Sankcja administracyjna*. Lublin 2013, s. 123.

⁸ M. Lewicki: *Sankcje prawne w prawie administracyjnym*. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Łódź 2006, nieopublikowana rozprawa doktorska, s. 84 i n, za: E. Kruk: *Sankcja...*, s. 123.

⁹ Ibidem s. 123.

¹⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 czerwca 2014 r., III SA/Po 1619/13, CBOSA.

¹¹ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2007 r., P 43/07, OTK-A 2007/11/155, Dz.U.2007/235/1734. Zob. Z. Leoński: *O istocie tzw. kar administracyjnych*. W: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*. Red. J. Filipka. Bielsko-Biała 2003, s. 354-362.

¹² Zob. Uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., II OSK 2157/10, CBOSA.

Deliktem administracyjnym określa się również samo naruszenie przepisów prawa administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 maja 2011 r., orzekł, iż **kara administracyjna za delikt administracyjny jest sankcją administracyjną stosowaną w przypadku naruszenia zakazów wynikających z przepisów prawa administracyjnego**¹³.

Natomiast w uchwale z dnia 11 października 1999 r. NSA odróżnił karę pieniężną o której mowa w art. 130 ust. 1 prawa wodnego od opłat za wprowadzanie ścieków. Konkludując stwierdził, że opłaty za szczególne korzystanie z wód mają charakter swego rodzaju odpłatności za sam fakt odprowadzania do wód lub do ziemi ścieków o określonym stężeniu, natomiast wprowadzanie tych ścieków, jeżeli nie odpowiadają wymaganym warunkom, stanowi delikt, za który zakładowi wymierza się karę pieniężną¹⁴.

Z przytoczonych powyżej orzeczeń sądowych można sformułować wniosek, że pojęcie „deliktu administracyjnego” używane jest w różnych znaczeniach. A. Błachnio-Parzych w swojej pracy poświęconej zbiegu reżimów odpowiedzialności represyjnej, posługuje się pojęciem „deliktu penalnego”, który jej zdaniem „obejmuje swoim zakresem: przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie, wykroczenie skarbowe oraz delikt administracyjny, za który grozi odpowiedzialność administracyjno-karna”¹⁵.

W niniejszej pracy przyjmuję, że delikt administracyjny to nie jest każde naruszenie norm prawa publicznego (administracyjnego), ale takie naruszenie, które zagrożone jest administracyjną karą pieniężną (karą finansową).

Delikty administracyjne nie są ani przestępstwami, ani wykroczeniami. Podmiotem deliktu administracyjnego może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Często przepisy prawa administracyjnego wskazują podmiot, na który ma być nałożona kara pieniężna za określony w danym przepisie czyn (delikt administracyjny). Prawodawca wskazuje przykładowo na posiadacza, właściciela, dzierżawcę.

Przepisy prawa administracyjnego w zasadzie nie określają przesłanek, jakie powinien spełnić ten, kto dopuszcza się deliktu administracyjnego. Do momentu wejścia w życie Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶ strona

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2011 r., VII SA/Wa2430/10, CBOSA; por. wyrok WSA w Warszawie z 15 czerwca 2010 r., VII SA/Wa 2/10 (wyrok niepubl.).

¹⁴ Uchwała NSA z dnia 11 października 1999 r., OPS 7/99, CBOSA.

¹⁵ A. Błachnio-Parzych: *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*. Warszawa 2016, s. 32.

¹⁶ Zob. ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 935.

podmiotowa deliktu administracyjnego – poza pewnymi wyjątkami – nie miała znaczenia dla przypisania określonemu podmiotowi odpowiedzialności z tytułu popełnienia deliktu administracyjnego. Zatem stosunek psychiczny sprawcy tego czynu nie miał wpływu na ową odpowiedzialność¹⁷. Nie miała zatem znaczenia wina sprawcy deliktu. Należy zwrócić uwagę na to, że od dnia 1 czerwca 2017 r., na mocy art. 189 a § 2 k.p.a. na organ wymierzający administracyjną karę pieniężną został nałożony obowiązek uwzględnienia: 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej; jeżeli kwestie te nie zostały odrębnie uregulowane w ustawach szczególnych.

Jednak można wskazać przypadki, w których ustawodawca przewidział konieczność uwzględniania winy podmiotu ukaranego administracyjną karą pieniężną. Przykładowo można wskazać art. 88 ust. 6 i 7 ustawy o ochronie przyrody¹⁸.

Innym **wyjątkiem od „obiektywnej”** odpowiedzialności jest art. 89 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody¹⁹, który przewiduje, że w przypadku usunięcia albo zniszczenia drzewa lub krzewu, albo uszkodzenia drzewa w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności, nie wymierza się administracyjnej kary pieniężnej. Na mocy tego przepisu istnieje więc możliwość wyłączenia bezprawności deliktu administracyjnego, polegającego na usunięciu drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia. Stan wyższej konieczności jako przesłanka negatywna do zastosowania administracyjnej kary pieniężnej nie był wyrażony w normach materialnych regulujących wymierzenie tej kary²⁰. Powstaje jednak pytanie jak rozumieć owo pojęcie „stanu wyższej konieczności”? Ustawodawca nigdzie nie zdefiniował tego pojęcia. Normatywne desygnaty tego pojęcia zostały określone w prawie karnym oraz cywilnym. „Stan wyższej konieczności” nie został zdefiniowany w przepisach ogólnych postępowania administracyjnego, co

¹⁷ Por. Wyrok WSA z dnia 2 grudnia 2014r., VI SA/Wa 3171/14; uchwała SN z dnia 5 września 1995 r., III AZP 16/95, a także wyrok NSA z dnia 14 października 1998 r., IV SA 1792/96, CBOSA.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r., o ochronie przyrody, Dz.U. 2015, poz. 1651 z późn. zm. Art. 88 ust. 6 u.o.p. stanowi: „Kara jest umarzana po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o odroczeniu terminu płatności kary stała się ostateczna, i po stwierdzeniu zachowania żywotności drzewa lub krzewu, lub braku żywotności drzewa lub krzewu z przyczyn niezależnych od podmiotu ukaranego”. Art. 88 ust. 7 u.o.p. stanowi: „W przypadku stwierdzenia, że drzewo lub krzew obumarły przed upływem 5 lat od dnia, w którym decyzja o odroczeniu terminu płatności kary stała się ostateczna, karę uiszczą się niezwłocznie, chyba że drzewo lub krzew nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od podmiotu ukaranego”.

¹⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r., o ochronie przyrody, Dz.U. 2015, poz. 1651 zm.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2057/09, CBOSA.

jednak nie znaczy, że pojęcie to nie jest używane przez doktrynę prawa administracyjnego²¹. W prawie administracyjnym jest ono rozumiane inaczej niż w prawie karnym czy cywilnym²².

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że znowelizowany k.p.a. przewiduje odstąpienie od ukarania, w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej (art. 189e k.p.a.), a także okoliczności umożliwiające odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenie pouczenia (art. 189f k.p.a.).

W przypadku deliktów administracyjnych zagrożonych administracyjną karą pieniężną, jej wysokość jest ustalana i wymierzana według niejednorodnych reguł. W prawie administracyjnym wymiar sankcji²³ nie jest koherentny²⁴, a doktryna prawa administracyjnego najczęściej podejmuje rozważania na gruncie ustaw szczególnych. Ze względu na tę różnorodność, swoiste cechy, ale także podobieństwo do kar pieniężnych występujących w prawie karnym *sensu largo* niejasny jest charakter prawny kar pieniężnych, które wymierzane są przez organy administracji publicznej.

W polskim ustawodawstwie możemy wskazać administracyjne kary pieniężne:

- **bezwzględnie oznaczone** (normy prawne ściśle określają rodzaj i wysokość zagrożenia za konkretne naruszenie) oraz
- **względnie oznaczone** (normy prawne wyznaczają dolną oraz górną lub tylko górną wysokość zagrożenia). Znacznie częściej spotykane są jednak kary względnie oznaczone.

W literaturze wyróżniono takie trzy modele administracyjnych kar pieniężnych:

1. taryfowy,
2. wyznaczający minimum i maksimum kary pieniężnej,
3. mieszany²⁵.

²¹ A. Agopszowicz: *Stan wyższej konieczności w prawie administracyjnym*. W: *Problemy Prawne Górnictwa*, t. 8. Katowice 1986, s. 85-93; A. Matan. W: G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan: *Postępowanie administracyjne ogólne*. Warszawa 2003, s. 406; G. Łaszczycza: „Stan wyższej konieczności” w ogólnym postępowaniu administracyjnym. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.

²² Zob. M. Wincenciak: *Sankcje...*, s. 151.

²³ O użyciu terminu „wymiar sankcji” zamiast „wymiar kary” w prawie administracyjnym zob. P. Wojciechowski: *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*. Warszawa 2016, s. 347.

²⁴ Por. K. Kwaśnicka: *Z problematyki sankcji prawnej w prawie administracyjnym*. „Acta Universitatis Wratislaviensis” – Prawo CCXCV 2005, nr 2770, s. 261; Z. Kmiecik: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa 2000, s. 132.

²⁵ W. Radecki: *Regulacje penalne w systemie prawa ochrony środowiska*. W: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*. Red. P. Korzeniowski. Łódź 2015, s. 89-92.

Bezwzględnie oznaczone administracyjne kary pieniężne odpowiadają modelowi „**taryfowemu**” występującemu w ustawach: Prawo ochrony środowiska i o ochronie przyrody²⁶. Organ wymierzający taką karę w pierwszej kolejności ustala stopień naruszenia wymagań ochrony środowiska (takich jak: rozmiar przekroczenia dopuszczalnych norm zanieczyszczeń wód czy powietrza bądź gatunek i rozmiary drzewa bezprawnie usuniętego), następnie na podstawie odpowiednich tabel wylicza karę dokonując kilku prostych operacji arytmetycznych. Tak wymierzona kara w siatce pojęciowej prawa karnego występuje jako kara „bezwzględnie oznaczona”, ale to oznaczenie następuje przez wykorzystanie stawek. Względnie oznaczone administracyjne kary pieniężne odpowiadają modelowi **wyznaczającemu minimum i maksimum** kary pieniężnej. Model ten opiera się na konstrukcji, w której wyznaczona jest dolna oraz górna lub tylko górna wysokość zagrożenia karą, ale ustawodawca określa jakie okoliczności ma wziąć pod uwagę organ wymierzający karę (dyrektywy wymiaru kary)²⁷.

Trzeci model „**mieszany**” polega na tym, że niektóre delikty są zagrożone karami pieniężnymi bezwzględnie oznaczonymi kwotowo, inne karami pieniężnymi bezwzględnie oznaczonymi metodą „obliczeniową”, jeszcze inne w „wysokości od... do...”²⁸.

²⁶ Ibidem, s. 89.

²⁷ Przykładowo wskazać można ustawę z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. 2015, poz. 140), która w art. 53a ust. 1 wyznacza granice kary pieniężnej od 10 000 do 300 000 zł, po czym w art. 53a ust. 4 stanowi, że przy ustalaniu wysokości kary należy uwzględnić stopień szkodliwości czynu, w szczególności zakres naruszeń, ilość odpadów, rodzaj stwarzanego zagrożenia dla środowiska oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów o odpadach; ustawę z 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. 2013, poz. 1155), która w art. 80 ust. 1–9 wyznacza granice minimalnej kary pieniężnej w wysokości 5000 zł, maksymalne zaś w zależności od rodzaju naruszenia w wysokości 500 000, 1 000 000, 2 000 000 i 5 000 000 zł, po czym w art. 80 ust. 11 stanowi, że ustalając wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1–9, uwzględnia się stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu, a w szczególności masę sprzętu, która wprowadzający sprzęt wprowadził do obrotu.

²⁸ Przykładowo ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ta w Rozdziale 4d Kary pieniężne przewiduje: 1) kary pieniężne bezwzględnie oznaczone kwotowo, 2) kary pieniężne względnie oznaczone granicami dolną i górną, 3) kary pieniężne bezwzględnie oznaczone jako iloczyn kwoty i czasu trwania naruszenia, 4) kary pieniężne bezwzględnie oznaczone ustalone skomplikowaną metodą obliczeniową za nieosiągnięcie wymaganych wskaźników w postępowaniu z odpadami komunalnymi. W odniesieniu do kar względnie oznaczonych ustawodawca zobowiązał organ je wymierzający do wzięcia pod uwagę przy ustalaniu ich wysokości stopnia szkodliwości czynu, zakresu naruszenia oraz dotychczasowej działalności podmiotu. Drugą jest ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która w Rozdziale 2 Administracyjne kary pieniężne działu X Przepisy karne i kary pieniężne przewiduje: 1) kilkanaście typów deliktów administracyjnych zagrożonych karą pieniężną względnie oznaczoną granicami dolnymi i górnymi, 2) kilka typów deliktów administracyjnych zagrożonych karą pieniężną bezwzględnie oznaczoną kwotowo. W odniesieniu do kar względnie oznaczonych ustawodawca zamieścił regulację, według której przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględni rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi 24 W. Radecki: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw*. Warszawa 2009, s. 180. Regulacje penalne w systemie prawa ochrony środowiska 93 i środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia. Trzecią jest ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2017, poz. 788 ze zm.), do której nowelą z 20 marca 2015 r. wprowadzono nowy Rozdział 9a

3. Charakter deliktów administracyjnych w Polsce

Delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi względnie oznaczonymi, które wymierzane są z uwzględnieniem określonych przez ustawodawcę okoliczności powoduje, że odpowiedzialność taka jest bardziej zbliżona do odpowiedzialności karnej niż administracyjnej.

W orzecznictwie często podejmowany jest problem porównania administracyjnych kar pieniężnych do sankcji karnych. Wskazuje się na cztery kryteria delimitacji: formalne, podmiotowe, celu bądź głównej funkcji kary oraz zasady przypisywania odpowiedzialności²⁹.

Pierwszym jest **kryterium formalne**, przejawiające się w tym, że sam ustawodawca nazywa określoną sankcję administracyjną karą pieniężną, bowiem umieszcza taką regulację w rozdziale „kary pieniężne”³⁰. Stwierdzono także, że **granica** między deliktem administracyjnym a wykroczeniem i przestępstwem **jest płynna**, to prawodawca dość swobodnie przesądza o reżimie administracyjnej kary pieniężnej³¹. Zdaniem TK „Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa, w szczególności musi respektować zasadę równości³², jak również zasadę proporcjonalności. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych”³³.

Administracyjne kary pieniężne sankcjonujący, ale tylko w formie deliktów administracyjnych, naruszenie rozporządzeń unijnych o przywozie drewna na terytorium UE oraz o wprowadzaniu do obrotu drzewna i produktów z drewna. W odniesieniu do kar względnie oznaczonych (art. 66b–66e) ustawodawca w art. 66f ust. 2 wskazał, że przy ustalaniu ich wysokości uwzględnia się rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, oraz skutki naruszenia.

²⁹ A. Wróbel: *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*. „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 34–37; M. Wyrzykowski, M. Ziolkowski: *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*. W: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System prawa administracyjnego*. Red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. T. 2. Warszawa 2012, s. 370; B. Majchrzak: *Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*. W: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. M. Błachucki. Warszawa 2015, s. 64.

³⁰ Do kryterium tego odwołał się TK w wyroku z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99.

³¹ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, sentencja została ogłoszona dnia 22 stycznia 2007 r. w Dz. U. Nr 10, poz. 69.

³² Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2004 r., P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61.

³³ Wyrok TK z dnia 30 listopada 2004 r., SK 31/04, Dz.U. 2004, nr 26, poz. 2597.

Jako drugie wskazuje się **kryterium podmiotowe** delimitacji, opierające się na podmiocie podlegającym odpowiedzialności³⁴. Przyjmuje się, że kara w rozumieniu przepisów prawa karnego w zasadzie wymierzana jest osobie fizycznej, z kolei administracyjna kara pieniężna może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej³⁵.

Trzecim kryterium jest główny **cel bądź główna funkcja kary**³⁶. Co do zasady przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja, z kolei administracyjnych kar pieniężnych: prewencja³⁷. Kryterium czwarte opiera się na **zasadzie przypisywania odpowiedzialności**. Co do zasady przyjmuje się, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, co oznacza, że orzekając o administracyjnej karze pieniężnej nie ma potrzeby stwierdzania winy, ani innych okoliczności sprawy, bowiem istotne jest ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej³⁸.

W moim przekonaniu powyżej wskazane kryteria nie są wystarczające do wyznaczenia granic pomiędzy deliktem administracyjnym a wykroczeniami bądź przestępstwami. Samo nazwanie przez ustawodawcę określonej sankcji „karą pieniężną” nie przesądza o jej charakterze prawnym. Ponadto sankcje w postaci administracyjnych kar pieniężnych nie zawsze realizują konstytucyjne zasady równości i proporcjonalności. Efekty nakładanych kar pieniężnych nie zawsze pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę. W odniesieniu do kryterium podmiotowego, również można mieć wątpliwości, bowiem osoby prawne w pewnych sytuacjach mogą ponieść odpowiedzialność karną, co wynika z ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych³⁹. Trzecie kryterium (celu czy też funkcji kary) także nie wyznacza „sztywnych” granic między odpowiedzialnością karną a administracyjną. Administracyjne kary pieniężne niewątpliwie spełniają również funkcję represyjną. Wreszcie w przypadku czwartego kryterium związanego z zasadą przypisywania odpowiedzialności, należy zauważyć, że ustawodawca w pewnych przypadkach nakazuje przy wymierzaniu i nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej uwzględnić winę podmiotu (sprawcy). Ponadto podmiot ma możliwość „zwolnić” się od odpo-

³⁴ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30; a także wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6.

³⁵ Wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105.

³⁶ Wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105.

³⁷ Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134.

³⁸ Wyroki TK przywołane wcześniej, np., SK 52/04, Kp 4/09, SK 6/12.

³⁹ Ustawa z dnia 28 października 2002 r., o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz.U. 2016, poz. 1541 z późn. zm.

wiedzialności, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej⁴⁰, bądź poprzez wykazanie, iż działał w „stanie wyższej konieczności”⁴¹.

Zasadnicze pytanie dotyczy granic odpowiedzialności karnej i administracyjnej. Czy możliwe jest „zakwalifikowanie” administracyjnych kar pieniężnych do jednego z rodzajów odpowiedzialności? Udzielenie odpowiedzi na te (i inne) pytania wymaga przeprowadzenia studium konkretnych przypadków. Dlatego odpowiedzi wraz z uzasadnieniem staną się przedmiotem odrębnego rozdziału.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na odpowiedzialność przewidzianą w art. 175 prawa geologicznego i górniczego⁴². Ponoszą ją dwa rodzaje podmiotów: przedsiębiorca i kierownik ruchu zakładu górniczego z tytułu naruszenia niektórych obowiązków, w praktyce odnoszących się do ruchu zakładu górniczego. A. Lipiński wyraźnie wskazał, że ma ona charakter represyjny, ponieważ ustanawia drakońskie podstawy wymiaru kary pieniężnej (500 000 zł), a ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek okoliczności wyłączających wspomnianą odpowiedzialność, bądź orzeczenie sankcji na poziomie niższym niż przewidziany ustawą⁴³. Ponadto zastrzeżenia co do realizacji standardów konstytucyjnych budzi fakt, że rozwiązania przewidziane w art. 175 p.g.g. są „wyrazem braku wiary w możliwość wyegzekwowania nakazów (zakazów) orzeczonych w drodze decyzji organu nadzoru górniczego (zob. art. 171 p.g.g.); tego rodzaju nakazy (zakazy) z powodzeniem mogą być wymuszane w drodze egzekucji administracyjnej”; a także „prawo geologiczne i górnicze nie określa jakichkolwiek zasad dotyczących przedawnienia tego rodzaju odpowiedzialności”⁴⁴. Te kary pieniężne nakłada w drodze decyzji Prezes Wyższego Urzędu Górniczego uwzględniając zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

W świetle powyższych rozważań zasadny jest wniosek, że represyjny charakter deliktów administracyjnych widoczny jest nie tylko w przypadku, kiedy przewidziano konieczność uwzględniania winy podmiotu, podlegającego administracyjnej karze pieniężnej, ale także w sytuacji, kiedy ustawodawca nadaje obiektywny charakter takiej odpowiedzialności (rzec można, iż przede wszystkim wtedy).

⁴⁰ Zob. Tytuł III, rozdział III, punkt 3.3.3.

⁴¹ Zob. Tytuł II, rozdział II.

⁴² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2016, poz. 1131 ze zm., dalej: p.g.g.

⁴³ A. Lipiński: *Nowy rodzaj odpowiedzialności w prawie geologicznym i górniczym (krytyczna analiza art. 175)*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, nr 11, s. 2 i 4.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 5.

4. Delikt administracyjny w prawie czeskim i słowackim

W Polsce pojęcie „deliktu administracyjnego” jest pojęciem języka prawniczego. Są jednak systemy prawne, w których jest ono pojęciem języka prawnego. Przykładem są czeska oraz słowacka ustawa o wykroczeniach z 1990 r.⁴⁵. Sytuacja w Czechach zmieniła się od 1 lipca 2017 r.

W prawie czeskim i słowackim **odpowiedzialność za wykroczenia zaliczana jest do prawa administracyjnego**. Wskazują na to autorzy zarówno czeskich⁴⁶ jak i słowackich⁴⁷ podręczników do prawa administracyjnego.

W Republice Czeskiej odpowiedzialność za wykroczenia (*přestupky*) wraz z odpowiedzialnością za inne delikty administracyjne (*jiné správní delikty*) klasyfikowana jest do osobnego działu prawa zwanego administracyjnym prawem karnym (*správní právo trestní*)⁴⁸, bądź karnym prawem administracyjnym (*trestní právo správní*)⁴⁹. Druga nazwa akcentuje to, że chodzi o karanie, a nie o administrowanie. Jak zauważył jeden z autorów czeskich, „prawo administracyjne” jest jedyną gałęzią prawa, która ma własne „prawo karne”⁵⁰. Na Słowacji używa się pojęcia karania administracyjnego (*správne trestnie*)⁵¹. W § 194 ods. 1 ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym (*Správny súdny poriadok*)⁵² karanie administracyjne definiuje się jako rozstrzyganie (*rozhodovanie*) organów administracji publicznej o wykroczeniu, delikcie administracyjnym lub o sankcji za inne podobne bezprawne postępowanie. Karanie ma tam zarówno charakter sądowy (odpowiedzialność za przestępstwa), jak i administracyjny (karanie za wykroczenia i inne delikty administracyjne)⁵³. Jednakże odmiennie niż w Polsce, to organy administracji orzekają w sprawach odpowiedzialności za wykroczenia, natomiast sądy administracyjne sprawują sądową kontrolę nad tym orzecznictwem⁵⁴.

⁴⁵ O podstawach odpowiedzialności za delikty administracyjne w Republice Czeskiej zob. W. Radecki; *Recenzja książki Heleny Praškovéj, Základy odpovědnosti za správní delikty (Podstawy odpowiedzialności za delikty administracyjne)*, Wydawnictwo C. H. Beck, Praha 2013. „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 1/2014, s. 152-168.

⁴⁶ H. Prašková: *Správní trestní*. W: D. Hendrych a kolektiv: *Správní právo. Obecná část*. Praha 2006, s. 407-456; P. Průcha: *Správní právo. Obecná část*. Plzeň 2012, s. 383-422; V. Sladeczek: *Obecné správní právo*. Praha 2013, s. 197-226.

⁴⁷ J. Machajova: *Správne trestanie*. W: J. Machajova a kolektiv: *Všeobecné správne právo*. Bratislava 2008, s. 187-234.

⁴⁸ P. Mates a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. Praha 2010, s. 3-11.

⁴⁹ H. Prašková: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha 2013, s. 5.

⁵⁰ P. Průcha: *Správní právo...*, op. cit., s. 386.

⁵¹ S. Košičiarová: *Správne právo hmotné. Všeobecná část*. Plzeň 2015, s. 200.

⁵² *Zákon Správní súdny poriadok*, č. 162/2015 Z.z.

⁵³ H. Prašková: *Základy odpovědnosti...*, s. 3-7.

⁵⁴ W. Radecki, *Recenzja...*, s.156.

W prawie czeskim i słowackim nadrzędną kategorią odpowiedzialności o charakterze represyjnym jest **odpowiedzialność deliktowa**⁵⁵ (*deliktní odpovědnost*), która dzieli się na dwie podstawowe formy:

- odpowiedzialność karną (*trestní odpovědnost*), która obejmuje odpowiedzialność za przestępstwa (*trestné činy*) ze zróżnicowaniem na zbrodnie (*zločiny*) i występki (*přečiny*); oraz
- odpowiedzialność administracyjną (*správní odpovědnost*).

W literaturze czeskiej i słowackiej nadrzędną kategorią pojęciową karnego prawa administracyjnego są **delikty administracyjne** (*správní delikty* w języku czeskim, a w języku słowackim nazywane *spravne delikty*). Pojęcie deliktu administracyjnego w słowackiej teorii prawa oraz obowiązujących tam ustawach używane jest na oznaczenie bezprawnego postępowania osoby fizycznej, którego znamiona są wskazane w ustawie, podlegającym ściganiu sankcją organu administracji publicznej wskazaną w ustawie⁵⁶. Znamiona te mają charakter ogólny oraz umożliwiają identyfikowanie zarówno deliktu administracyjnego bez względu na to, jak go ustawodawca nazwał (wykroczenie jest deliktem administracyjnym), jak i deliktu administracyjnego jako szczególną prawną kategorię deliktów w słowackim porządku prawnym⁵⁷.

W teorii prawa wskazuje się, że delikty administracyjne muszą posiadać zarówno znamiona materialne, jak i formalne. Znamię materialne określane jest jako społeczna szkodliwość bezprawnego postępowania osoby, która narusza lub zagraża interesowi publicznemu w administracji publicznej. Z kolei formalne znamiona wyrażają ogólne znamiona deliktu administracyjnego, takie jak: wiek sprawcy i inne ustanowione ustawą przesłanki odpowiedzialności za wykroczenie. Do znamion konkretnego zespołu znamion (*skutkovej podstavy*) deliktu administracyjnego zalicza się: podmiot, stronę podmiotową, przedmiot oraz stronę przedmiotową⁵⁸.

W słowackim porządku prawnym delikty można podzielić na: delikty prawa prywatnego (*súkromnoprávne delikty*) i delikty prawa publicznego (*verejnoprávne delikty*). *Súkromnoprávne delikty* występują głównie w prawie cywilnym, handlowym i prawie pracy. W tym przypadku bezprawność postępowania osoby w zasadzie polega na sprowadzeniu bezprawnego następstwa (ujmy majątkowej lub niemajątkowej) w sferze prywatnoprawnej konkretnej osoby. Wskutek czego

⁵⁵ Niemająca nic wspólnego z polską odpowiedzialnością deliktową, która występuje w prawie cywilnym jako forma odpowiedzialności odszkodowawczej.

⁵⁶ V. Sládeček: *Obecné správní právo*. Vyd. 2. Praha 2009, s. 186.

⁵⁷ S. Košičiarová: *Správné právo...*, s. 200.

⁵⁸ J. Machajová w: J. Machajová a kolektiv: *Všeobecné správné právo*. Bratislava 2012, s. 263.

wyróżnia się odpowiedzialność za: szkodę, bezpodstawne wzbogacenie, wady, wtargnięcie do dóbr niematerialnych (cześć, godność)⁵⁹.

Verejnoprávne delikty mają zabezpieczyć przed bezprawnym postępowaniem osób w dziedzinie prawa publicznego (w sferze publicznej). Dzieli się na sądowe i administracyjne. Odpowiedzialność za delikty sądowe jest w istocie odpowiedzialnością za przestępstwa, którą reguluje prawo karne, z kolei odpowiedzialność za delikty administracyjne uregulowana jest w prawie administracyjnym⁶⁰. Między deliktami sądowymi a deliktami administracyjnymi można wskazać pewne różnice prawne, które odnoszą się do:

- organu uprawnionego do ścigania deliktu (sąd – wykonawca administracji publicznej),
- rodzajów kar (sankcji) nakładanych za delikty (np. kara pozbawienia wolności nie jest sankcją, którą można nałożyć za delikt administracyjny),
- stopnia społecznego niebezpieczeństwa (delikty administracyjne odznaczają się niższym stopniem społecznego niebezpieczeństwa niż delikty sądowe),
- ze względu na niższy typowy stopień społecznego niebezpieczeństwa deliktów administracyjnych zespoły znamion (*skutkové podstaty*) deliktów administracyjnych są konstruowane na zawinięciu w formie niedbalstwa, a delikty sądowe – na umyślnej formie zawinięcia⁶¹.

W słowackiej teorii prawa przyjmuje się, że do powstania subiektywnej odpowiedzialności administracyjnoprawnej (*subiektívnej administratívnoprávnej zodpovednosti*) konieczne jest jednoczesne spełnienie czterech materialnoprawnych przesłanek: bezprawne postępowanie osoby, bezprawne następstwo, związek przyczynowy między bezprawnym postępowaniem a bezprawnym następstwem oraz zawinięcie. Odpowiedzialność obiektywna, bez względu na zawinięcie (*objektívnu administratívnoprávnu zodpovednosť*), zaistnieje jeżeli jednocześnie zostaną spełnione trzy przesłanki materialnoprawne (bezprawne postępowanie osoby, bezprawne następstwo, związek przyczynowy między bezprawnym postępowaniem a bezprawnym następstwem)⁶². Wskazać również należy, że powstanie odpowiedzialności administracyjnoprawnej jest przedmiotem dowodzenia w postępowaniu administracyjnym o delikt administracyjny, w którym należy zapewnić obwinionemu minimalne prawa procesowe, o których mowa w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶³.

⁵⁹ A. Martvoň w: M. Vrabko a kolektiv: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava 2012, s. 270.

⁶⁰ S. Košičiarová: *Správne právo...*, s. 202.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem, s. 204.

⁶³ Ibidem.

Teoria słowackiego prawa administracyjnego dzieli delikty administracyjne według kryterium podmiotowego na:

- wykroczenia osób fizycznych,
- inne delikty administracyjne osób fizycznych,
- delikty administracyjne osób prawnych i prowadzących przedsiębiorstwa (*podnikajúcich*) osób fizycznych,
- administracyjne delikty dyscyplinarne oraz
- administracyjne delikty porządkowe⁶⁴.

Jednakże większość tych nazw nie występuje w ustawach. Rozpoznaje się konkretne delikty administracyjne na podstawie ich charakterystycznych znamion, do których zaliczane są przede wszystkim:

- podmiot deliktu administracyjnego,
- strona podmiotowa deliktu administracyjnego (zawinienie),
- przedmiot deliktu administracyjnego,
- strona przedmiotowa deliktu administracyjnego,
- rodzaj sankcji,
- regulacja materialnoprawna (system),
- regulacja prawnoprocesowa (ogólna, specjalna) oraz
- warunki zaniku odpowiedzialności za delikt administracyjny⁶⁵.

Delikty administracyjne obejmują:

1. wykroczenia (*přestupky* w języku czeskim, a w języku słowackim *priestupky*),
2. inne delikty administracyjne (w języku czeskim *jiné správní delikty*, a w języku słowackim *ine spravne delikty*), przy czym ta druga grupa obejmuje:
 - administracyjne delikty dyscyplinarne (*spravni disciplinarni delikty* w języku czeskim, *spravne disciplinarne delikty* w języku słowackim);
 - administracyjne delikty porządkowe; (*spravni pořadkove delikty* w języku czeskim, *spravne poriadkove delikty* w języku słowackim), chodzi o utrudnianie postępowania sądowego lub administracyjnego;
 - inne delikty administracyjne osób fizycznych (w języku czeskim *jiné správní delikty fyzických osob*, a w języku słowackim *ine spravne delikty fyzických osôb*); które można uznać za kategorię zanikającą;
 - inne delikty administracyjne osób prawnych (w języku czeskim *jiné správní delikty právnických osob*, a w języku słowackim *ine spravne delikty právnických osôb*); które również zanikają;

⁶⁴ Ibidem, s. 217.

⁶⁵ Ibidem.

- delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych prowadzących przedsiębiorstwa (w języku czeskim *správní delikty právnických osob a fyzických podnikajících osob*, a w języku słowackim *spravne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb*)⁶⁶.

Największe znaczenie mają delikty grupy piątej, zwane deliktami o charakterze mieszanym (*delikty smíšené povahy*). Odpowiadają za nie osoby fizyczne i osoby prawne, ale tylko takie, które prowadzą przedsiębiorstwa. Dlatego często używany jest także termin „delikty administracyjne przedsiębiorców” (*správní delikty podnikatelů* albo *podnikajících fyzických osob*). Wówczas możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której takie samo lub podobne naruszenie prawa administracyjnego jest odpowiedzialnością zarówno za: wykroczenie, jeżeli sprawcą jest osoba fizyczna nieprowadząca przedsiębiorstwa, jak i za delikt administracyjny, jeżeli sprawcą jest osoba prawna albo osoba fizyczna prowadząca przedsiębiorstwo i dopuszczająca się naruszenia w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Takie delikty pojawiły się po czechosłowackiej aksamitnej rewolucji (*sameťová revolúcie*) w 1989 roku. Wówczas przywrócono możliwość podejmowania działalności gospodarczej przez osoby fizyczne. Ich rozwój przyspieszało dążenie organów administracyjnych (innych niż rady narodowe), orzekających w sprawach o wykroczenia, do uzyskania własnych kompetencji w zakresie karania. Podkreśla się również znaczenie chęci surowszego i efektywniejszego karania, niż pozwalało na to prawo wykroczeń⁶⁷.

W Czechach dostrzeżono problem „niejedności” regulacji dotyczących odpowiedzialności za wykroczenia oraz za inne delikty administracyjne. W odróżnieniu od wykroczeń, inne delikty administracyjne nie zostały uregulowane w odrębnej ustawie, która określałaby zasady i procedurę tej odpowiedzialności. Kwestie te były czasem regulowane, ale tylko w ustawach szczególnych. H. Praškova wskazuje, że w 1993 r. w Republice Czeskiej istniało około 100 takich ustaw, natomiast obecnie jest ich ponad 200⁶⁸.

Warto wspomnieć, że czeskie rozwiązania prawne przewidują, iż w przypadku odpowiedzialności za wykroczenia **wina** jest niezbędnym warunkiem pociągnięcia danego podmiotu do odpowiedzialności (jest odpowiedzialnością

⁶⁶ Za powoływanymi już podręcznikami czeskiego prawa administracyjnego: D. Hendrych a kolektiv: *Spravni právo...*, s. 407-456; P. Průcha: *Spravni...*, s. 383-422; V. Sladeček: *Obecne...*, s. 197-226 oraz słowackiego prawa administracyjnego: J. Machajova a kolektiv: *Všeobecne...*, s. 187-234.

⁶⁷ W. Radecki: *Kategorizacje czynów zabronionych pod groźbą kary w prawie polskim, czechosłowackim, czeskim i słowackim*, cz. I. „Ius Novum” 2012, nr 2, s. 24.

⁶⁸ Zob. H. Praškova: *Odpowiedzialność za przestępstwa i za delikty administracyjne w Republice Czeskiej*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 5, s. 92-93.

subiektywną). Z kolei w przypadku odpowiedzialności za delikty administracyjne nie ma konieczności wykazania winy sprawcy, jest odpowiedzialnością obiektywną. Niektóre ustawy przewidują jednak możliwość **zwolnienia się od odpowiedzialności**, jeżeli sprawca naruszenia prawa wykaze, że dołożył wszelkich starań, których obiektywnie można wymagać, aby do naruszenia prawa nie dopuścić (*liberační důvod*). Ponadto jedynie niektóre ustawy przewidywały terminy przedawnienia, w innych w ogóle ich nie przewidziano, również nie wszystkie ustawy określały co należy brać pod uwagę przy wymiarze kary.

To wszystko doprowadziło do tego, że Parlament Republiki Czeskiej uchwalił 12 lipca 2016 r. ustawę o odpowiedzialności za wykroczenia i postępowaniu w sprawach o wykroczenia⁶⁹, która weszła w życie 1 lipca 2017 r.

Z punktu widzenia niniejszego artykułu najistotniejsze jest pojęcie wykroczenia (*prestupek*), które zostało zdefiniowane w § 5 ustawy, zgodnie z treścią którego wykroczeniem jest społecznie szkodliwy bezprawny czyn, który został w ustawie wyraźnie uznany za wykroczenie i który wyczerpuje znamiona określone ustawą, jeżeli nie chodzi o przestępstwo.

Jednakże definicję z § 5 należy odczytywać łącznie z § 112 ust. 1, który w zdaniu pierwszym stanowi, że **wykroczenia oraz dotychczasowe inne delikty administracyjne** (*jiné správní delikty*), z wyjątkiem deliktów dyscyplinarnych, od dnia wejścia w życie tej ustawy **uznaje się za wykroczenia** w rozumieniu tej ustawy. Przepis określony w § 112 ust. 1 w rzeczywistości wyeliminował kategorię innych deliktów administracyjnych (z wyjątkiem deliktów dyscyplinarnych). Od dnia 1 lipca 2017 roku zostały one **objęte jednolitą kategorią wykroczeń**. Ustawodawca czeski utrzymał jednak różnice pomiędzy odpowiedzialnością osób fizycznych a odpowiedzialnością osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami.

Odpowiedzialność za wykroczenia, zgodnie z tą ustawą ponoszą trzy kategorie podmiotów: osoby fizyczne nieprowadzące przedsiębiorstw (§ 13-§ 19), osoby prawne (§ 20-§ 21) oraz osoby fizyczne będące przedsiębiorcami (§ 22-§ 23). Zgodnie z treścią § 13 ust. 1 osoba fizyczna jest sprawcą wykroczenia, jeżeli swoim zawinionym działaniem lub zaniechaniem⁷⁰ wyczerpała znamiona wykroczenia lub jego usiłowania, jeżeli usiłowanie jest karalne⁷¹). Przesłanką odpowiedzialności osoby fizycznej jest zawinienie. Wystarczy zawinienie nieumyślne (z *nedbalostí*), chyba że ustawa wyraźnie wymaga zawinienia umyślnego (*úmyslné*) (§ 15 ust. 1).

⁶⁹ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. W Czechach słowo zákon oznacza „ustawa”.

⁷⁰ Zgodnie z § 10 przez działanie (*jednání*) rozumie się również zaniechanie (*opomenutí*) takiego działania, do którego był sprawca zobowiązany według innego przepisu prawnego lub decyzji urzędowej, w następstwie dobrowolnego przejścia obowiązku działania albo jeżeli szczególny obowiązek wynikał z jego poprzedniego zagrażającego zachowania lub do którego był z innego powodu według okoliczności i swych stosunków zobowiązany.

⁷¹ Zgodnie z § 6 ust. 3 usiłowanie jest karalne tylko wtedy, gdy tak stanowi ustawa.

Z kolei osoba prawna jest sprawcą, jeżeli do wyczerpania znamion wykroczenia doszło działaniem osoby fizycznej, którą w celu oceny odpowiedzialności osoby prawnej za wykroczenie uznaje się za osobę, której działanie jest przypisywalne osobie prawnej i która naruszyła obowiązek prawny nałożony na osobę prawną: w trakcie działania osoby prawnej, w bezpośrednim związku z jej działaniem, albo na jej korzyść bądź w jej interesie (§ 20 ust. 1). Ustawodawca czeski posłużył się tu **konstrukcją przypisywalności** (*přičitatelnost*). W literaturze czeskiej wskazuje się, że chodzi o fikcję zawinienia, która nie ma nic wspólnego z zawinieniem osoby fizycznej⁷².

Stosownie do § 20 ust. 6 odpowiedzialność osoby prawnej za wykroczenie nie jest uwarunkowana zidentyfikowaniem konkretnej osoby fizycznej, którą w celu oceny odpowiedzialności osoby prawnej za wykroczenie uznaje się za osobę, której działanie jest przypisywalne osobie prawnej. Organ administracji nie jest zobowiązany do zidentyfikowania takiej osoby fizycznej zwłaszcza wtedy, kiedy z ustalonych okoliczności faktycznych wynika jasno, że do działania zakładającego odpowiedzialność osoby prawnej za wykroczenie doszło przy działalności osoby prawnej. Ponadto odpowiedzialnością osoby prawnej za wykroczenie jest niezależna od odpowiedzialności za wykroczenie osób fizycznych wskazanych w ust. 1 i 2, jak również odpowiedzialność za wykroczenie tych osób fizycznych jest niezależna od odpowiedzialności osoby prawnej za wykroczenie (§ 20 ust. 7). Wynika z tego, że odpowiedzialność osoby prawnej **jest niezależna** od odpowiedzialności osoby fizycznej działającej za osobę prawną, w jej ramach lub na jej rzecz.

Odpowiedzialność osób prawnych za wykroczenia jest odpowiedzialnością obiektywną, **niezależną od winy**. Bowiemy w § 21 ust. 1 postanowiono, że osoba prawna nie odpowiada za wykroczenie, jeżeli wykaże, że dołożyła wszelkich wysiłków, jakich można było wymagać, aby zapobiec wykroczeniu (*liberační důvod*). Jednakże zgodnie z treścią § 21 ust. 2 osoba prawna nie może zwolnić się z odpowiedzialności za wykroczenie, jeżeli z jej strony nie była wykonywana obowiązkowa lub potrzebna kontrola nad osobą fizyczną, którą w celu oceny odpowiedzialności osoby prawnej za wykroczenie uznaje się za osobę, której działanie jest przypisywalne osobie prawnej, albo nie zostały podjęte niezbędne środki dla zapobieżenia lub odwrócenia wykroczenia.

Osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą jest sprawcą, jeżeli do wyczerpania znamion wykroczenia doszło przy prowadzeniu przez nią przedsiębiorstwa lub w bezpośrednim związku z nim, a osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą swoim działaniem naruszyła obowiązek prawny, który został nałożony na osobę fizycz-

⁷² J. Jelínek, J. Herczeg: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*. Praha 2013, s. 76.

ną będącą przedsiębiorcą lub na osobę fizyczną (§ 22 ust. 1). Osoba taka odpowiada na takich samych zasadach jak osoba prawna oraz tak samo jak osoba prawna może zwolnić się z odpowiedzialności.

Czeska ustawa o wykroczeniach z 2016 r., przewiduje **okoliczności wyłączone bezprawność**, do których zalicza: stan wyższej konieczności (§ 24), obronę konieczną (§ 25), zgodę pokrzywdzonego (§ 26), dopuszczalne ryzyko (§ 27) i zgodne z prawem użycie broni (§ 28). Ponadto w § 29 reguluje kwestie zaniku odpowiedzialności z przyczyn takich jak: upływ okresu przedawnienia, śmierć osoby fizycznej, zanik osoby prawnej, z powodu braku następcy prawnego, ze względu na amnestię.

Wedle § 35 za wykroczenie można wymierzyć karę administracyjną (*správní tresty*), taką jak:

1. upomnienie (*napomenutí*)
2. kara pieniężna (*pokuta*),
3. zakaz prowadzenia działalności (*zákaz činnosti*),
4. przepadek rzeczy lub wartości zastępczej (*propadnutí věci nebo náhradní hodnoty*),
5. upublicznienie rozstrzygnięcia o wykroczeniu (*zveřejnění rozhodnutí o přešupku*).

Karę administracyjną można wymierzyć samodzielnie lub razem z innymi karami administracyjnymi, ale upomnienia nie można wymierzyć łącznie karą pieniężną (§ 36). Do innych zasad wymiaru kary administracyjnej można zaliczyć: określenie rodzaju i rozmiaru kary administracyjnej (§ 37), wskazanie charakteru i wagi wykroczenia (§ 38), a także okoliczności łagodzących (§ 39) oraz obciążających (§ 40), regulacje wymiaru kary za więcej wykroczeń (§ 41) oraz środki łagodzące w postaci warunkowego odstąpienia od wymierzenia kary administracyjnej (§ 42), bezwarunkowe odstąpienie od wymierzenia kary administracyjnej (§ 43) i nadzwyczajne obniżenie wysokości *pokuty* poniżej minimum określonego w ustawie (§ 44).

W Czechach obowiązuje administracyjny model prowadzenia spraw o wykroczenia i orzekania. W § 60 uregulowano właściwość rzeczową urzędu gminnego gminy o rozszerzonej kompetencji, który prowadzi postępowanie o wykroczenie, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Na podstawie § 61 starosta został upoważniony do powołania jako szczególnego organu gminy komisji do rozpoznawania wykroczeń. Przy powoływaniu komisji starosta określa, które wykroczenia rozpoznaje komisja zamiast urzędu gminnego.

Ustawodawca czeski **uregulował** kwestie odnoszące się do zasady *ne bis in idem*. Wprowadził przepis, zgodnie z którym nikt nie może być obwiniony o tożsame wykroczenie za czyn, o który już zostało przeciwko tejże osobie wszczęte postępowanie według tej ustawy lub postępowanie karne (§ 77 ust. 1). Ponadto, zgodnie z § 77 ust. 2, nikt nie może być obwiniony o wykroczenie za czyn, o którym już zostało w innym postępowaniu przeciwko tejże osobie prawomocnie rozstrzygnięte. Rozstrzygnięciem takim jest rozstrzygnięcie o tym, że czynu nie było, nie popełnił go obwiniony, popełnienia czynu nie udało się obwinionemu udowodnić albo że czyn jest przestępstwem lub tożsamym wykroczeniem albo nie jest wykroczeniem, ściganie karne zostało warunkowo umorzone, ściganie karne zostało umorzone na podstawie zatwierdzenia pojednania bądź też zostało warunkowo wstrzymane dla złożenia wniosku o ukaranie albo odstąpiono od ścigania karnego młodocianego. Rozstrzygnięcie w rozumieniu § 77 ust. 2 zatem uniemożliwia wszczęcie postępowania (§ 76 ust. 1 lit. i), a jeżeli zostało wszczęte – prowadzi do jego umorzenia (§ 86 ust. 1 lit. j).

Czeska ustawa o wykroczeniach **nie przewiduje instytucji uniewinnienia**. Reguluje jedynie w § 86 umorzenie postępowania przez organ administracji w drodze postanowienia (*usnesením zastaví řízení*), jeżeli:

- a. czyn, o który prowadzi się postępowanie, nie stał się lub nie jest wykroczeniem,
- b. czynu nie popełnił obwiniony,
- c. popełnienie czynu, o który prowadzi się postępowanie, nie zostało obwinionemu udowodnione,
- d. obwiniony korzysta z przywilejów i immunitetów według prawa międzynarodowego,
- e. obwiniony korzysta z przywilejów i immunitetów według innej ustawy albo jest senatorem lub posłem, który wnioskował do organu właściwego do rozpoznania wykroczenia o rozpoznanie wykroczenia w postępowaniu dyscyplinarnym według innych ustaw,
- f. obwiniony w czasie popełnienia czynu nie ukończył 15 roku życia,
- g. obwiniony nie był w czasie popełnienia czynu ze względu na niepoczytalność odpowiedzialny za wykroczenie,
- h. odpowiedzialność za wykroczenie zanikła,
- i. o tożsame wykroczenie wcześniej wszczął postępowanie według tej ustawy przeciwko tejże osobie inny organ administracji,
- j. o czynie już prawomocnie rozstrzygnął organ administracji lub organ postępowania karnego w sposób wskazany w § 77 ust. 2,
- k. obwiniony zmarł lub zanikł,

- l. o czynie zostało rozstrzygnięte jako o delikcie dyscyplinarnym i nałożony środek można uznać za wystarczający,
- m. organ administracji w przebiegu postępowania stwierdzi, że chodzi o wykroczenie, które można rozpoznać tylko za zgodą osoby bezpośrednio dotkniętej popełnieniem wykroczenia, a taka zgoda nie została udzielona, albo
- n. osoba bezpośrednio dotknięta popełnieniem wykroczenia cofnęła zgodę na wszczęcie postępowania lub kontynuowanie postępowania, a nie chodzi o wykroczenie, które można rozpoznać i bez takiej zgody.

Organ administracji wydaje rozstrzygnięcie o wykroczeniu, w którym obwiniony jest uznany winnym (*rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným*).

Czeski oraz słowacki ustawodawca wskazał, że jeżeli w ustawie nie postanowiono inaczej, do postępowania w sprawach o wykroczenia stosuje się ogólne przepisy o postępowaniu administracyjnym.

5. Uwagi podsumowujące

W Polsce utrwalony jest pogląd, że przestępstwa i wykroczenia należą do prawa karnego, z kolei delikty administracyjne – do prawa administracyjnego. Jednakże zarówno poglądy doktryny, jak i orzecznictwa wskazują na to, że delikty administracyjne mają wiele cech wspólnych z odpowiedzialnością karną. Czeska ustawa z lipca 2016 roku, w której połączono odpowiedzialność za wykroczenia z odpowiedzialnością za delikty administracyjne może stanowić dla polskiego ustawodawcy „drogowskaz” w poszukiwaniu rozwiązań prawnych. Wprawdzie w Republice Czeskiej odpowiedzialność za wykroczenia, jak i odpowiedzialność za inne delikty administracyjne pozostaje w ramach odpowiedzialności administracyjnej, jednak warto w tym zakresie przeanalizować rozwiązanie zaproponowane w jednej z publikacji, polegające na „**wprowadzeniu**” **deliktów administracyjnych do prawa karnego sensu largo**. Wskazano, iż „Są wystarczająco ważkie argumenty za tym przemawiające, nie tylko wysokość kar finansowych za delikty administracyjne wielokrotnie przekraczająca maksimum grzywny z k.w., ale i inne, spośród których jedynie tytułem przykładów wymienię:

- stopniowe przechodzenie od systemu taryfowego do swobodnego wymiaru kary, ze wskazaniem na „szkodliwość” jako kryterium wyboru wysokości kary, co jest charakterystyczne dla prawa karnego,
- wprowadzanie elementów strony podmiotowej albo wprost (ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów), albo w orzecznictwie TK,

- instytucję odroczenia terminu płatności kary pieniężnej pod warunkiem dokonania przedsięwzięć, które usuną przyczyny wymierzenia kary, po czym następuje umorzenie kary, co tak bardzo przypomina prawnokarną instytucję warunkowego zawieszenia wykonania kary⁷³.

⁷³ W. Radecki: *Przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim*. W: *Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Tom 1. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu*. Red. J.Sawicki, K.Łucarz. Wrocław 2016, s. 407-408.

Modele ocen oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko

Models of impact assessments of planned projects on the environment

STRESZCZENIE

Artykuł jest poświęcony omówieniu funkcjonujących modeli ocen oddziaływania na środowisko. Pierwszym historycznie jest model wprowadzony na mocy amerykańskiej ustawy NEPA. Drugi został wprowadzony dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Wspomniano wreszcie o funkcjonującym w Federacji Rosyjskiej (i części krajów dawnego ZSRR) systemie ekspertyzy ekologicznej.

SŁOWA KLUCZOWE

ocena oddziaływania na środowisko, model regulacji

SUMMARY

The article is devoted to the discussion of the functioning models of environmental impact assessments. The first is historically the model introduced by the American NEPA Act. The second was introduced by a directive of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. Finally, the system of ecological expertise functioning in the Russian Federation (and part of the countries of the former USSR) was mentioned.

KEYWORDS

environmental impact assessment, regulation model

1.

Realizacja zasad przezorności i ostrożności w prawie środowiska następuje przy pomocy różnorodnych instrumentów. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa instytucja ocen oddziaływania na środowisko (*Environmental Impact Assessment – EIA*). O jej znaczeniu świadczy choćby to, iż przeprowadzenie ocen oddziaływania na środowisko zostało uznane za jedną z zasad zrównoważonego rozwoju. Stało się to w trakcie „Szczytu Ziemi” w Rio de Janeiro w 1992 r. Konferencja ta zaowocowała przyjęciem kilku dokumentów, które wywarły znaczący wpływ na rozwój prawa ochrony środowiska. Najważniejszy z nich to „Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju”¹. Zawiera ona 27 zasad stanowiących katalog praw i obowiązków, których realizacja jest niezbędna do osiągnięcia celu głównego, jakim jest zrównoważony rozwój². Ma to nastąpić m.in. poprzez współpracę międzynarodową, zmianę systemów produkcji i wytwarzania dóbr czy wreszcie wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych (zasada 11). Z punktu widzenia analizowanej problematyki szczególne znaczenie ma zasada 17, zgodnie z którą „ocena oddziaływania na środowisko, jako wewnętrzny instrument kontroli musi być wykonywana dla tych zamierzonych działań, co do których można się spodziewać, że będą miały znacząco niekorzystny wpływ na środowisko i których realizacja wymaga podjęcia decyzji przez kompetentne organy władzy”³.

2.

Pierwsze instytucje o charakterze ocen oddziaływania na środowisko zaczęły pojawiać się na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego wieku. Przykładem mogą być tu rozwiązania przewidziane w szwedzkiej ustawie o ochronie środowiska (SEPA 1969: 387)⁴. Przełomem w rozwoju instytucji ocen oddziaływania na środowisko było jednak uchwalenie w 1969 r. i podpisanie przez prezydenta Nixona dnia 1 stycznia 1970 amerykańskiej *National Environmental Policy Act* (NEPA⁵). Jak stanowi pre-

¹ Ang. *Rio Declaration on Environment and Development*.

² J. Stochlak, M. Podolak: *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopoliologiczne*. Lublin 2006, s. 381-423.

³ *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*. Rio de Janeiro w dniach 3-14 czerwca 1992 r. *Szczyt Ziemi*. Warszawa 1993, s. 17. Por. w tym zakresie J. Ciechanowicz-McLean: *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*. Warszawa 2001, s. 29.

⁴ Szerzej na ten temat patrz: *Swedish Environmental Law. An introduction to the Swedish legal system for environmental protection. Report 6790*, October 2017 Naturvårdsverket, Sztokholm 2017, s. 13. Por. także A. Gilpin: *Environmental Impact Assessment: Cutting Edge for the 21st Century*. Cambridge University Press 2000, s. 108 oraz P. Modak, A. K. Biswas: *Conducting environmental impact assessment in developing countries*. United Nations University Press. Tokyo 1999.

⁵ Pub. L. 91-190, 42 U.S.C. 4321-4347, January 1, 1970, as amended by Pub. L. 94-52, July 3, 1975, Pub. L. 94-83, August 9, 1975, and Pub. L. 97-258, 4(b), Sept. 13, 1982).

ambuła tej ustawy, jej celem jest określenie polityki krajowej, która będzie sprzyjać produktywnej i przyjaznej harmonii między człowiekiem a jego otoczeniem; promowanie wysiłków, które zapobiegą zniszczeniu środowiska i biosfery lub je wyeliminują oraz poprawią zdrowie i dobrostan człowieka; wzbogacenie zrozumienia systemów ekologicznych i zasobów naturalnych ważnych dla narodu⁶. NEPA ustanowiła również instytucję odpowiedzialną za realizację jej celów jaką jest Rada ds. Jakości Środowiska (Council on Environmental Quality – CEQ).

Analizowana ustawa jest krótkim aktem prawnym, stała się jednak punktem zwrotnym w polityce USA w dziedzinie środowiska. Do czasu jej uchwalenia procedury realizacji przedsięwzięć, czy też przyjmowania dokumentów o charakterze planistyczno-programowym nie były nigdzie uregulowane.

Istotą tzw. *NEPA Process* stał się obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przed podjęciem rozstrzygnięć, których realizacja może znacząco wpłynąć na stan środowiska. Organy władzy publicznej, przed podjęciem rozstrzygnięcia, w wyniku którego może dojść do niekorzystnego oddziaływania na środowisko, powinny wyczerpać procedury przewidziane NEPA⁷. Obowiązek ten dotyczy zarówno rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych zezwalających na realizację określonych działań, jak i przyjmowanych aktów o charakterze generalnym, których realizacja może w znaczącym stopniu wpłynąć na środowisko. Co ciekawe, ustawa nie zawiera wykazu przedsięwzięć czy też innych działań, co do których istnieje obowiązek przeprowadzenia powyższych procedur. Stwierdzenie takiej konieczności zależy przede wszystkim od właściwego organu władzy federalnej. Nie oznacza to oczywiście, że rozstrzygnięcie w tym zakresie ma charakter uznaniowy. Kryteria kwalifikacji zostały bowiem określone między innymi przez CEQ⁸.

Warto przede wszystkim zwrócić uwagę, iż agencje federalne zostały uprawnione na mocy NEPA do ustanowienia szczegółowych uregulowań określających zasady przeprowadzenia oceny. Muszą one, rzecz jasna, być zgodne z wprowadzonym ustawą modelem. Polega on na identyfikacji problemu, który należy rozwiązać, określeniu alternatyw, które korygują zidentyfikowane problemy, zbadaniu wszelkich potencjalnych problemów środowiskowych przy użyciu różnych

⁶ „The purposes of this Act are: To declare a national policy which will encourage productive and enjoyable harmony between man and his environment; to promote efforts which will prevent or eliminate damage to the environment and biosphere and stimulate the health and welfare of man; to enrich the understanding of the ecological systems and natural resources important to the Nation; and to establish a Council on Environmental Quality”.

⁷ W. Wójcik: *Ocena wpływu inwestycji na środowisko*. W: *Ochrona środowiska i gospodarka przestrzenna w US*. Red. Z. Ziobrowski, Warszawa 1991, s. 38. Por. także M. Bar, J. Jendrośka: *Kierunki rozwoju ocen środowiskowych na świecie*. Wrocław 2000, s. 4-6 (maszynopis powielony).

⁸ CEQ NEPA Regulations, 40 C.F.R. § 1507.3. Por. w tym zakresie K. Równy: *Ocena oddziaływania na środowisko w prawie USA*. W: *Ku międzynarodowemu i porównawczemu prawu zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska (wybór opracowań)*. Warszawa 2010, s. 139 i nast.

ustalonych metod, przestrzeganiu wszelkich przepisów dotyczących ochrony środowiska, angażowaniu opinii publicznej w cały proces i dokumentowaniu decyzji.

W ramach NEPA Process mogą zostać przygotowane trzy dokumenty. Jeżeli przewiduje się, że działanie ma lub potencjalnie może mieć znaczący wpływ na środowisko lub występują znaczące kontrowersje społeczne, musi zostać sporządzona ocena oddziaływania na środowisko (EIS). Jeśli nie jest pewne, czy przewidywane oddziaływania będą znaczące, musi zostać przygotowana ocena środowiskowa (EA). Jeśli wskaże ona, że wystąpi znaczący wpływ na środowisko, należy przygotować system EIS. Federalna agencja kierująca procesem zatwierdza ostateczne ustalenie na podstawie informacji zawartych w dokumencie NEPA. Wyniki powyższego procesu określane są w dokumencie NEPA. Dla EIS określa się je mianem ROD, zaś dla EA – FONSI (w przypadku braku znaczącego wpływu).

Jeśli nie przewiduje się znaczących oddziaływań na środowisko lub jeśli ustalono, że niektóre działania w przeszłości nie spowodowały znaczącego wpływu na środowisko, działanie zostaje wykluczone z procesu NEPA (CE lub Catex). Na wszystkich etapach tej procedury konieczne jest zapewnienie dostępu do informacji dla społeczeństwa⁹.

W kolejnych latach inne kraje przyjmowały procedury związane z ocenami oddziaływania na środowisko. Przykładem można tu wskazać Kanadę (Environmental Assessments Review Process – EARP w 1973 r.), Australię (Environmental Protection – Impact of Proposals Act w 1974 r.), Malezję (EIA required under Section 34 A, Environmental Quality Act w 1974 r., Francję (National Environmental Assessment Legislation w 1976 r.), Filipiny (Presidential Decree No. 1586 w 1978 r.), czy Japonię (Environmental Assessment, cabinet resolution w 1984 r.)¹⁰.

3.

Stosunkowo wcześniej instytucja ocen oddziaływania na środowisko znalazła się w kręgu zainteresowania Wspólnot Europejskich. Już drugi program działań Wspólnot Europejskich w dziedzinie środowiska zawierał dość szczegółowe omówienie instytucji oceny oddziaływania na środowisko. Jego twórcy zwracali szczególną uwagę na regulację NEPA, ale również wskazywali na doświadczenia państw członkowskich¹¹. Jednak dopiero trzeci program działań Wspólnot

⁹ Szerzej na ten temat patrz: *Reclamation's NEPA Handbook. U.S. Department of the Interior Bureau of Reclamation.* February 2012.

¹⁰ Szerzej na ten temat patrz P. Modak, A. K. Biswas: *Conducting environmental impact...*

¹¹ Environment programme 1977–1981, Bulletin of the European Communities, Supplement 6/76, s. 41-42. Część krajów należących do EWG wprowadziła regulacje o charakterze OoŚ już w drugiej połowie lat siedemdziesiątych.

Europejskich w dziedzinie środowiska wskazywał, iż Komisja przesłała Radzie projekt dyrektywy, która zobowiąże do wprowadzenia odpowiednich regulacji w prawodawstwie państw członkowskich. Prace rozpoczęły się już z początkiem lat siedemdziesiątych, a w okresie od 1978 do 1980 r. w ramach Komisji przygotowano szereg propozycji dotyczących założeń nowej dyrektywy. Przygotowano w tym czasie około 20 projektów, z których jedynie część została ogłoszona. W 1980 r. został opracowany jeden projekt, który przez kolejne 5 lat podlegał uzgodnieniom pomiędzy państwami członkowskimi¹². Rozbieżności dotyczyły między innymi podmiotów zobowiązanych do przygotowania raportu będącego podstawą prowadzenia postępowania w sprawie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko¹³. Wreszcie dnia 27 czerwca 1985 r. została przyjęta dyrektywa Rady nr 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne¹⁴.

Dyrektywa 85/337/EWG recypowała w pewnej mierze rozwiązania przyjęte w NEPA. Można jednak dostrzec dwie znaczące odmienności, które doprowadziły do tego, iż wspólnotowa regulacja uważana jest za drugi i czasem konkurencyjny model oceny oddziaływania na środowisko. Przede wszystkim, w przeciwieństwie do rozwiązań amerykańskich, dyrektywa 85/337/EWG wprowadziła katalog przedsięwzięć, co do których jest wprowadzony (bądź może być wprowadzony) obowiązek sporządzenia oceny. W załącznikach zostały wymienione rodzaje przedsięwzięć, których lista winna zostać implementowana do krajowych porządków prawnych. W przypadku grupy pierwszej procedura OOŚ ma charakter obligatoryjny, zaś w przypadku grupy drugiej, państwa członkowskie stosują odpowiednie kryteria selekcji przedsięwzięć do przeprowadzenia oceny. Druga zasadnicza odmienność dotyczy sposobu przygotowania dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia postępowania. W systemie amerykańskim jest on opracowywany przez organ administracji (bądź na jego zlecenie), w systemie europejskim – przez wnioskodawcę bądź też przez upoważniony przez niego podmiot. W niektórych krajach podmioty przygotowujące dokumentację muszą

tych. Por. Ch. Wood: *Environmental Impact Assessment. A comparative review*. Pearson Education Limited 2003, s. 52-53, 65 oraz A. Gilpin: *Environmental Impact Assessment (EIA)*..., s. 91-114.

¹² Ch. Wood, N. Lee: *The European Directive on Environmental Impact Assessment: Implementation at Last?*. „*Environmentalist*” 1988, Vol. 8, No. 3, s. 177-178.

¹³ D. Aspinwall: *EIA in a Member State of the European Union: the 1997 Amendments to Dir. 85/337/EEC on EIA, Seminar on Environmental Impact Assessment Hutovo Blato, Bosnia and Herzegovina November 26-27, 1999*. Published in Szentendre, Hungary, April 2001, s. 111.

¹⁴ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. Tekst pierwotny: Official Journal L 175 z dnia 5 lipca 1985 r. s. 40-48. Polska wersja językowa: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2004, wyd. spec., rozdz. 15, t. 1, s. 248-256 ze zm.

spełniać szczególne kryteria (np. posiadać odpowiednie kwalifikacje czy też uzyskać odpowiednie uprawnienia)¹⁵.

Ocena wpływu na środowisko powinna zostać przeprowadzona przed wydaniem zezwolenia na realizację przedsięwzięcia. Uznaniu państw członkowskich pozostawiono, czy powinna ona zostać zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na przedsięwzięcia w państwach członkowskich czy też powinny zostać stworzone zupełnie nowe mechanizmy w celu realizacji dyrektywy. Niezależnie od tego postępowanie w sprawie wpływu na środowisko może zostać połączone z procedurami zmierzającymi do wydania pozwolenia zintegrowanego na podstawie dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli.

Od momentu wejścia w życie dyrektywa 85/337/EWG została czterokrotnie zmieniona. Pierwsza nowelizacja nastąpiła na mocy dyrektywy Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniającej dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko¹⁶. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim listy przedsięwzięć podlegających ocenie, oraz niektórych kwestii proceduralnych¹⁷. Druga zmiana dyrektywy 85/337/EWG nastąpiła na mocy dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE¹⁸. Tu modyfikacje dotyczyły przede wszystkim rozszerzenia zakresu i form tzw. partycypacji publicznej oraz dostępu do informacji o środowisku. Ostatnia wreszcie nowelizacja dyrektywy 85/337/EWG nastąpiła na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 013/2006¹⁹. Ta ostatnia zmiana polega na objęciu przepisami dyrektywy kilku kategorii przedsięwzięć, w tym związanych z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla.

¹⁵ M. Bar, J. Jendrośka: *Kierunki rozwoju ocen środowiskowych...*, s. 10–15 (maszynopis powielony). Por. również K. Równy, op. cit., s. 142–150. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż w przypadku „amerykańskiego” systemu OOS może dochodzić do nieporozumień terminologicznych. Używane tam określenie „ocena oddziaływania na środowisko” może dotyczyć zarówno dokumentu sporządzanego w ramach oceny, jak i całej procedury.

¹⁶ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, wyd. spec., rozdz. 15, t. 3, s. 151–161.

¹⁷ Szerzej na ten temat D. Aspinwall, op. cit., s. 113–114.

¹⁸ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, wyd. spec., rozdz. 15, t. 7, s. 466–473.

¹⁹ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 140 z dnia 23 kwietnia 2009 r., s. 114–130.

W 2012 r. ukazała się wersja skonsolidowana dyrektywy 85/337/EWG jako dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²⁰. Ostatnia wreszcie zmiana w tym zakresie została wprowadzona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającą dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²¹. Jej celem było doprecyzowanie niektórych rozwiązań oraz przyspieszenie i uproszczenie samej procedury. Wprowadzono przede wszystkim ramy czasowe dla poszczególnych etapów OOS. Przykładowo etap ustalenia obowiązku przeprowadzenia oceny nie powinien co do zasady przekraczać 90 dni. Wprowadzono również nakaz wydawania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie „w rozsądnym terminie”.

Sporo zmian wprowadzono również w raportach środowiskowych. Muszą być one bardziej zrozumiałe dla społeczeństwa, w szczególności w odniesieniu do oceny obecnego stanu środowiska i alternatyw dla planowanego przedsięwzięcia.

Jeśli przedsięwzięcie może mieć znaczący negatywny wpływ na środowisko, konieczne będzie podjęcie działań niezbędnych do uniknięcia, zapobieżenia lub zmniejszenia takich skutków. Zamierzenia będą musiały być monitorowane przy użyciu procedur określonych przez państwa członkowskie. Istniejące ustalenia dotyczące monitorowania mogą być stosowane w celu uniknięcia powielania monitorowania i niepotrzebnych kosztów.

De lege lata europejski model ocen oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko przedstawia się następująco. Ocenom oddziaływania na środowisko podlegają przedsięwzięcia rozumiane jako wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów a także inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych (art. 1 ust. 2 dyrektywy). Dotyczy to obligatoryjnie przedsięwzięć wymienionych w załączniku I dyrektywy i fakultatywnie przedsięwzięć wymienionych w załączniku II dyrektywy. Przy czym państwa członkowskie samodzielnie określają, czy wybór przedsięwzięć z załącznika II następuje w drodze badania indywidualnego, czy też wskazania progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie. Konieczne jest tu jednak uwzględnienie kryteriów selekcji wymienionych w załączniku III dyrektywy. Jednocześnie państwa członkowskie mogą ustalić progi lub kryteria określające, kiedy przedsięwzięcia nie muszą być poddawane rozstrzygnięciu na mocy ust. 4 i 5 ani ocenie oddziaływania na środowisko, bądź

²⁰ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 26 z dnia 28 stycznia 2012 r., s. 1-21.

²¹ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 124 z dnia 25 kwietnia 2014 r., s. 1-18.

progi lub kryteria określające, kiedy przedsięwzięcia są w każdym wypadku poddawane ocenie oddziaływania na środowisko.

Dyrektywa po ostatnich zmianach definiuje pojęcie oceny oddziaływania na środowisko. Jest nią procedura obejmująca:

- przygotowanie przez wykonawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy;
- przeprowadzenie konsultacji, o których mowa w art. 6 oraz w stosownych przypadkach w art. 7;
- przeanalizowanie przez właściwy organ informacji przedstawionych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz, w razie konieczności, wszelkich dodatkowych informacji przedstawionych przez wykonawcę zgodnie z art. 5 ust. 3, a także wszelkich istotnych informacji uzyskanych w drodze konsultacji na podstawie art. 6 i 7;
- uzasadnioną konkluzję właściwego organu na temat znaczącego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, uwzględniającą wyniki analizy, o której mowa w ppkt (iii) oraz — w stosownych przypadkach — dodatkową analizę przeprowadzoną przez ten organ; oraz
- włączenie uzasadnionej konkluzji właściwego organu do decyzji, o których mowa w art. 8a.

Celem tak rozumianej procedury jest określenie, opisanie i ocena dla każdego indywidualnego przypadku, bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na:

- a. ludność i zdrowie ludzkie;
- b. różnorodność biologiczną ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych na podstawie dyrektywy 92/43/EWG oraz dyrektywy 2009/147/WE;
- c. grunty, gleby, wody, powietrze i klimat;
- d. dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz;
- e. oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a)–d).

4.

Brak regulacji w zakresie ocen oddziaływania na środowisko w niektórych krajach (zwłaszcza rozwijających się) wymusił opracowanie odrębnego modelu omawianej procedury. Dotyczyło to wewnętrznych uregulowań banków i instytucji pomocowych, które uzależniały pomoc rozwojową (w zakresie finansowania realizacji przedsięwzięć) od spełnienia wymagań ochrony środowiska.

Pierwotnie Bank Światowy, a w późniejszym okresie Afrykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju, Karaibski Bank Rozwoju, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Amerykański Bank Rozwoju, Islamski Bank Rozwoju i Bank Rozwoju Afryki Południowej, wypracowały własne modele ocen oddziaływania na środowiskok, uwzględniając istniejące w USA i UE rozwiązania, adaptując jednak po części przepisy krajów, których pomoc dotyczyła²². Analiza wszystkich rozwiązań w tym zakresie mija się z celem tego opracowania, ale warto przytoczyć, choć fragmentarycznie rozwiązania wprowadzone przez Bank Światowy.

Wszystkie przedsięwzięcia są tu podzielone na trzy grupy.

Kategoria A: Wymagana jest tu pełna ocena oddziaływania na środowisko. Wynika to z założenia, że projekty te będą miały negatywne skutki, które mogą być poważne, nieodwracalne i różnorodne, z takimi cechami, jak bezpośrednie zrzuty substancji zanieczyszczających wystarczająco duże, aby spowodować degradację powietrza, wody lub gleby; zakrojone na dużą skalę fizyczne deformacje terenu i/lub otoczenia. Dotyczy to zwłaszcza wycinania lasów lub przekształcenia znacznych obszarów, znaczące oddziaływania na stosunki wodne powstawanie substancji niebezpiecznych i migracje ludności (niepokoje społeczne).

Kategoria B: To przedsięwzięcia, co do których pełna OOS nie jest wymagana, jednak konieczne jest przeprowadzenie analizy środowiskowej. Typowymi zamierzeniami są tu przebudowa, modernizacja czy też konserwacja istniejących przedsięwzięć.

Kategoria C: Obejmuje te działania, które nie wymagają ani oceny środowiskowej, ani innej analizy. Te projekty mają znikomy lub minimalny wpływ na otoczenie. Dotyczy to między innymi projektów skoncentrowanych na edukacji, planowaniu rodziny, zdrowiu i rozwoju zasobów ludzkich.

Po ustaleniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko kredytobiorca jest zobowiązany dostarczyć jednostce kredytującej raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (analizę środowiskową). Podlega on badaniu przez specjalistów. Powyższa analiza jest prowadzona wraz z kredytobiorcą. W jej trakcie następuje ocena wszystkich kwestii merytorycznych i proceduralnych. Istotne jest tu wykazanie skuteczności działań służących minimalizacji negatywnego oddziaływania na środowisko²³. Standardy Banku Światowego przewidują również szeroki udział społeczeństwa przy przeprowadzaniu ocen oddziaływania na środowisko.

²² N. Abdul-Sattar: *Comparative Analysis of the EIA system of Developed and Developing Countries: Cases of Hydroelectric Power Plants* <http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/43366.pdf> [dostęp: 20.11.2017 r.].

²³ The World Bank Operational Manual OP 4.01. Operational Policies January 1999 s. 1-6.

5.

Warto także zasygnalizować pomijany w literaturze model oceny oddziaływania na środowisko wypracowany w niektórych krajach byłego ZSRR określany mianem „ekologicznej ekspertyzy”. Przykładem mogą być tu rozwiązania wprowadzone rosyjską federalną ustawą z dnia 23 listopada 1995 r. o ekspertyzie ekologicznej²⁴. Przez taką ekspertyzę w świetle przywołanych przepisów należy rozumieć stwierdzenie zgodności dokumentów i (lub) dokumentacji stanowiącej podstawę planowanej w związku z realizacją obiektu ekspertyzy ekologicznej działalności gospodarczej i innej z wymaganiami ekologicznymi określonymi przez regulacje techniczne i ustawodawstwo w zakresie ochrony środowiska. Ma to na celu zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu takiej działalności na środowisko. Obiekty ekspertyzy ekologicznej zostały wyliczone w art. 11 i 12 ustawy. Są to zarówno projekty aktów planistyczno-programowych, jak i dokumenty niezbędne do uzyskania zezwolenia na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej.

Prawo rosyjskie przewiduje dwa rodzaje regulowanej instytucji: państwową i społeczną ekspertyzę ekologiczną. Różnica między nimi polega na tym, iż pierwszy jest organizowany i przeprowadzany przez federalne organy władzy wykonawczej lub organy władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej (art. 10 u.e.e.). Obecnie jest to co do zasady Federalna Służba Nadzoru ds. Korzystania ze Środowiska, czyli tzw. *Rosprirodnadzor*, która powołuje do tego celu specjalne komisje eksperckie. Drugi rodzaj procedury jest wszczynany z inicjatywy obywateli, organizacji społecznych bądź z inicjatywy organów samorządu terytorialnego, a przeprowadzany przez zarejestrowane w trybie przewidzianym przez rosyjskie prawo organizacje społeczne, których zgodnie z ich statutem, podstawowym przedmiotem działalności jest ochrona środowiska, w tym organizacja i przeprowadzanie ekspertyzy ekologicznej (art. 20 u.e.e.). Oba rodzaje ekspertyzy ekologicznej mogą być przeprowadzane tak na poziomie federalnym, jak i regionalnym. Decyduje o tym skala potencjalnego oddziaływania na środowisko, a więc czy będzie ono dotyczyć terytorium jednego czy więcej podmiotów Federacji Rosyjskiej, a także właściwość organów, w kompetencji których leży przyjęcie bądź zatwierdzenie stosownej dokumentacji²⁵.

²⁴ Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об экологической экспертизе», dalej u.e.e.

²⁵ Szerokie omówienie tej problematyki patrz: K. Zawada: *Spoleczna ekspertyza ekologiczna w Federacji Rosyjskiej*. W: *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*. Red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski. Gdańsk 2017, s. 91-98 oraz K. Zawada: *Dostęp do informacji o środowisku w procedurze rosyjskiej ekspertyzy ekologicznej*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 119-12.

6.

Przeprowadzona wyżej analiza funkcjonujących na świecie modeli ocen oddziaływania na środowisko pozwala na stwierdzenie, iż co do zasady trzy z nich wykazują daleko idące zbieżności. Zarówno NEPA Process, jak i model „europejski” i systemy „bankowe”, pomimo widocznych różnic, posługują się bardzo zbliżonymi narzędziami ustalenia skutków planowanego przedsięwzięcia na środowisko. W każdym z nich występuje etap selekcji przedsięwzięć, przygotowania odpowiedniej dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia oceny, czy wreszcie zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu. Stąd zasadne jest stwierdzenie, iż EIA w tym zakresie uległy swego rodzaju „internacjonalizacji”. Zupełnie odmienny jest system ocen funkcjonujący w krajach byłego ZSRR (model „rosyjski”), który nie odpowiada przedstawionym wcześniej wzorcom.

Odpowiedzialność za wykroczenie przewidziane w art. 171 ustawy o odpadach z grudnia 2012 r.

Responsibility for the offense provided in art 171 of the Waste Act of December 2012

STRESZCZENIE

Artykuł analizuje konstrukcję prawną wykroczenia przewidzianego w art. 171 ustawy o odpadach. Wykroczenie polega na naruszeniu obowiązków wskazanych w art. 16 tej ustawy. Zdaniem autora jest to konstrukcja błędna, norma z art. 16 ma charakter zasady ogólnej, obowiązki w niej wskazane są precyzowane innymi przepisami; odpowiedzialność powinna dotyczyć niewykonania obowiązków ustalonych przepisami szczególnymi. Opracowanie ocenia także możliwość egzekwowania na podstawie art. 171 odpowiedzialności za spowodowanie uciążliwości zapachowych. Przepisy szczególne nie przewidują w tej chwili konkretnych obowiązków związanych z zapobieganiem uciążliwościom zapachowym, brak jest także w tym zakresie przepisów karnych.

SŁOWA KLUCZOWE

gospodarowanie odpadami, odpowiedzialność prawna w gospodarce odpadami

SUMMARY

The article analyzes the legal construction of the offense provided for in Article 171 of the Waste Act. Offense consists in violating the obligations set out in Article 16 of this Act. According to the author, this is an erroneous construction, the norm of art. 16 is a general rule, the obligations specified therein are specified by other regulations; responsibility should relate to non-performance of obligations set by specific provisions. The study also evaluates the possibility of enforcement based on art. 171 responsibility for causing odor nuisance. Special provisions do not currently provide specific obligations related to the prevention of odor nuisance, and there are no criminal provisions in this regard.

KEYWORDS

waste management, legal responsibility in waste management

Art. 171 ustawy o odpadach z grudnia 2012 r.¹ przewiduje odpowiedzialność karną, egzekwowaną w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, sprawcy czynu polegającego na „prowadzeniu gospodarki odpadami niezgodnie z nakazem określonym w art. 16”, przy czym odwołanie do przepisu art. 16 dotyczy oczywiście również przepisu zawartego w ustawie o odpadach. Wykroczenie ma więc polegać na naruszeniu obowiązku wskazanego w art. 16, warto więc *in extenso* przytoczyć ten przepis. Stwierdza on, co następuje –

„Gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności gospodarka odpadami nie może:

- 1. powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;*
- 2. powodować uciążliwości przez hałas lub zapach;*
- 3. wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym.”*

Jak z treści przepisu art. 16 łatwo zauważyć, konstruuje on generalny obowiązek prowadzenia gospodarki odpadami we wskazany sposób, czyli z zapewnieniem ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, który to obowiązek jest przykładowo dookreślany poprzez zakaz powodowania, w związku z prowadzeniem gospodarki odpadami, wyliczonych w trzech punktach negatywnych konsekwencji dla środowiska. Przykładowy charakter wyliczenia tych skutków wynika z użycia w treści przepisu sformułowania „w szczególności”. Wskazane przykładowo skutki są dość mocno zróżnicowane, zarówno co do ich charakteru, jak i przedmiotu oddziaływania (w którym miałyby powstać). Charakter jest określany takimi zróżnicowanymi pojęciami, jak „zagrożenie”, „uciążliwość” czy „niekorzystność”, bez bliższego ich dookreślenia. Skutki te mogą dotyczyć w pkt 1 wskazanych elementów środowiska, w pkt 3 wskazanych obszarów, w części opisanych pojęciami wartościującymi („miejsca o szczególnym znaczeniu”). W pkt 2 natomiast ustawodawca ograniczył się tylko do dookreślenia charakteru uciążliwości, które mają powstawać przez hałas lub zapach, nie wskazując już wyraźnie, przez kogo te uciążliwości mogą być jako takie odbierane – należałoby chyba domniemywać, że przede wszystkim przez ludzi, chociaż może to dotyczyć przecież również zwierząt.

Zakres obowiązku określonego w art. 16 ustalono więc w sposób szeroki i równocześnie dość ogólny, jeśli nawet nie ogólnikowy, co w oczywisty sposób ma znaczenie dla ewentualnego egzekwowania odpowiedzialności z tytułu jego naruszenia. Z tego względu przedmiotem niniejszego opracowania będzie tylko

¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. 2018, poz. 21 (dalej określana jako ustawa o odpadach).

fragment zagadnienia, a konkretnie kwestia powodowania uciążliwości w postaci zapachu (art. 16 pkt 2). Przyczyną ograniczenia zakresu analizy, poza względami formalnymi związanymi z zakładaną objętością tekstu, są pojawiające się na gruncie praktyki kontrowersje co do obowiązków w tym względzie obciążających podmiot prowadzący gospodarkę odpadami. Wynika to z jednej strony z niekompletnej regulacji prawnej i pewnego braku precyzji obowiązujących przepisów, z drugiej natomiast z pojawiania się tego rodzaju uciążliwości i prób obrony podejmowanych przez osoby na takie nie narażone, wspomaganą działaniem organów nadzorczych występujących o ukaranie w trybie art. 171 osób zarządzających działalnością podmiotów prowadzących gospodarkę odpadami skutkującą pojawianiem się właśnie uciążliwości zapachowych.

Podjmując analizę należy po pierwsze zauważyć, że art. 16 został przez ustawodawcę usytuowany, jako pierwszy, w części ustawy o odpadach zatytułowanej „Zasady ogólne gospodarki odpadami” i moim zdaniem powinien być właśnie jako tzw. „zasada ogólna” czy „zasada prawa” w rozumieniu teorii prawa² traktowany³; co do tego jest w zasadzie powszechna zgoda w doktrynie prawa ochrony środowiska⁴; nawiasem mówiąc nawet rozdział, który art. 16 rozpoczyna, ma tytuł „Zasady ogólne gospodarki odpadami”. Regulacja zawarta w art. 16 jest transformacją zasady ogólnej ujętej w art. 13 dyrektywy 2008/98 (dyrektywa ramowa w sprawie odpadów)⁵, zasady kierowanej do państw członkowskich, wymagającej transpozycji do prawa wewnętrznego i traktowanej też jako zasada ogólna⁶, niestwarzająca bezpośrednio ani żadnych obowiązków dla posiadaczy odpadów, ani nie dająca podstawy do roszczeń z tytułu jego naruszenia.

Jako zasada ogólna przepis jest więc w prawie wewnętrznym w pierwszym rzędzie wytyczną dotyczącą sposobu interpretacji i stosowania przepisów szczegółowych regulujących prowadzenie gospodarki odpadami, adresowanym zarówno do organów administracji publicznej ustalających szczegółowe obowiązki w tym względzie kierowane do podmiotów prowadzących taką gospodarkę, jak i do tychże podmiotów. Z tych względów, moim zdaniem, jego naruszenie nie powinno być bezpośrednio sankcjonowane przepisami karnymi, natomiast

² Zob. m.in. jedno z nowszych opracowań tych kwestii dotyczące – M. Kordela: *Zasady prawa. Studium teoretyczno-prawne*. Poznań 2012; w odniesieniu do zasad prawa ochrony środowiska – P. Korzeniowski: *Zasady prawne ochrony środowiska*. Łódź 2010.

³ Czyli przede wszystkim jako normatywna wytyczna wykładni i stosowania prawa.

⁴ Zob. przykładowo B. Rakoczy: *Komentarz do art. 16*. W: B. Rakoczy: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa 2013.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy – Dz.Urz.UE L 312 z 22.11.2008 r. s. 3 (dalej określana jako dyrektywa 2008/98).

⁶ Zob. uwagi w powołanym komentarzu B. Rakoczego i zawarte tam odwołania do orzeczeń sądów europejskich zwracających uwagę na taki właśnie charakter przepisu.

sama zasada powinna służyć ocenie prawidłowości konkretnych działań, konkretyzowanych z jego uwzględnieniem, a których naruszenie byłoby sankcjonowane odpowiednimi przepisami szczegółowymi. Tym niemniej jednak w ustawie o odpadach ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną bezpośrednio powiązaną z analizowaną zasadą ogólną, zawartą w art. 171. Z tych względów odpowiedzialność prowadzącego gospodarkę odpadami powinna być w pierwszym rzędzie egzekwowana w oparciu o przepisy przewidujące odpowiedzialność za naruszenia konkretnych obowiązków związanych z prawidłowym prowadzeniem takiej gospodarki⁷, zaś art. 171 powinien ewentualnie pełnić funkcję uzupełniającą w odniesieniu do czynów, wypełniających wskazane w nim znamiona, ale niesankcjonowanych przepisami szczegółowymi.

Analizując art. 171 od strony podmiotowej należy zauważyć, że obejmuje ona węższy krąg podmiotów, niż adresaci art. 16, odpowiedzialność ponosić ma tu tylko podmiot (bezpośrednio) prowadzący gospodarkę odpadami. Pojęcie „gospodarka odpadami” jest pojęciem szerokim, obejmującym zarówno wytwarzanie, jak i gospodarowanie odpadami, a więc faktycznie przepis dotyczy każdego posiadacza odpadów⁸; definiuje to pojęcie art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach. W konsekwencji uznać należy, że w rozumieniu art. 171 naruszenia wymagań z art. 16 może dopuścić się zarówno wytwórca odpadów, w trakcie ich wytwarzania, jak i inny posiadacz odpadów w trakcie prowadzonego przez siebie gospodarowania tymi odpadami. Samo zaś „gospodarowanie odpadami” to w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach *„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 lub pośrednika w obrocie odpadami”*. Zauważyć tu od razu należy, że generalnie rzecz biorąc ustawa o odpadach przewiduje prowadzenie gospodarowania odpadami w oparciu o zezwolenie właściwego organu administracji, ustalające warunki wykonywania takich działań, uwzględniające m.in. wymagania ochrony zdrowia i życia ludzi oraz środowiska; dotyczy to wszystkich formuł przetwarzania wskazanych w definicji, dodatkowo do treści zezwolenia włączane są wymagania związane z ewentualnym prowadzeniem magazynowania odpadów powiązanego z zasadniczą dzia-

⁷ Np. niezyskanie czy naruszanie wymaganego pozwolenia – odpowiedzialność administracyjna w oparciu o art. 194 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach; ale także odpowiedzialność wykroczeniowa z art. 174 tejże ustawy (naruszenie określonych obowiązków w trakcie prowadzenia transportu bądź magazynowania odpadów) czy z art. 176 (podobnie w odniesieniu do przetwarzania odpadów).

⁸ Każdego, bowiem art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach obowiązkiem zagospodarowania odpadów obciążają każdego posiadacza odpadów, włączając w to oczywiście i wytwórców, przy czym obowiązek ten może być w wymaganym trybie przekazany innemu posiadaczowi odpadów.

łałnością. Z kolei prowadzenie wytwarzania odpadów wymaga uzyskania zgody administracyjnej, w postaci pozwolenia emisyjnego, w przypadkach wskazanych w art. 18a ustawy P.o.ś.⁹

Art. 171 sankcjonuje **prowadzenie** gospodarki odpadami niezgodnie z nakazem zawartym w art. 16, dotyczącym faktycznie zakazu powodowania określonych w przepisie skutków dla ludzi bądź środowiska. Podstawowym wobec powyższego warunkiem zaistnienia odpowiedzialności jest wykazanie, że prowadzona jest przez dany podmiot działalność o charakterze „gospodarki odpadami” jest prowadzona w sposób niezapewniający ochrony zdrowia i życia ludzi, a w szczególności wywołuje skutki, których według przepisu art. 16 wywoływać nie może. Musi więc istnieć związek przyczynowy między tą działalnością a istniejącymi zagrożeniami czy uciążliwościami, których być nie powinno, wynikający ze sposobu prowadzenia działalności; istnienie tych zagrożeń czy uciążliwości musi więc być wykazane. Faktycznie jednak, ze względu na regulacje zawarte w powołanych wcześniej przepisach art. 174 i 176, odnoszących się do spowodowania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi bądź środowiska, moim zdaniem odpowiedzialność egzekwowana w oparciu o art. 171 może dotyczyć tylko „uciążliwości” wskazanych w wyczerpującym wyliczeniu zawartym w art. 16 w punkcie 2. Spowodowanie konsekwencji wskazanych w punkcie 3, w odniesieniu do „miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym bądź przyrodniczym”, należałoby oceniać przez pryzmat zakazów i ograniczeń wynikających z przepisów o ochronie zabytków i ochronie przyrody, chociaż i w odniesieniu do tego fragmentu rozważenia wymagałby powód użycia przez ustawodawcę tak szerokiego określenia, jak „miejsca o szczególnym znaczeniu”, nigdzie w ustawodawstwie nie definiowanego. Podobny wniosek, w odniesieniu do tego samego punktu, można byłoby odnieść i do terminu „tereny wiejskie”, łącznie z pytaniem, dlaczego tylko takie tereny zostały tu wskazane. Te ostatnie uwagi potwierdzają chyba, że zakładaną rolą art. 16 była rola „zasady ogólnej”, a nie przepisu ustanawiającego konkretne zobowiązania, egzekwowane w dodatku poprzez odpowiedzialność karną.

Dla egzekwowania odpowiedzialności karnej konieczne jest wykazanie bezprawności działania sprawcy. Należy więc zadać pytanie, kiedy działanie polegające na prowadzeniu gospodarki odpadami należałoby uznać za działanie bezprawne, czy wystarczy do tego wykazanie związku przyczynowego między tym działaniem a zabronionymi przez art. 16 jego skutkami? Dla odpowiedzi na to pytanie należy po pierwsze przypomnieć wskazany wcześniej charakter normy z art. 16 jako „zasady ogólnej”, dookreślonej przepisami szczegółowymi ustawy

⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm. (dalej określana jako ustawa P.o.ś.).

o odpadach i w zdecydowanej większości przypadków także normami zawartymi w aktach indywidualnych (aktach administracyjnych), których uzyskania wymaga ustawa o odpadach, a także ustawa P.o.ś. Po drugie należy przypomnieć, że wymagania dotyczące prowadzenia gospodarki odpadami są precyzowane zarówno na szczeblu ustawowym¹⁰, włączając w to akty wykonawcze, jak i przez wymagane do uzyskania pozwolenia¹¹ i zezwolenia¹². Dodatkowo, w zakresie ochrony przed zanieczyszczeniem, zastosowanie mają również przepisy ustawy P.o.ś. dotyczące zasad prowadzenia emisji do środowiska – gospodarka odpadami związana z powstawaniem emisji musi być zgodna i z tymi wymaganiami szczegółowymi, w tym z normami jakości (standardami jakości) środowiska konstruowanymi w oparciu o przepisy tejże ustawy, z uwzględnieniem również standardów emisyjnych i wymagań odnoszących się do stosowanej w instalacji technologii¹³, w tym zwłaszcza wymagań najlepszej dostępnej techniki¹⁴. Wobec powyższego trudno uznać, że przepis art. 16, o charakterze zasady ogólnej, jest równocześnie przepisem materialnym, w sensie samodzielnego konstruowania odrębnego obowiązku adresowanego do podmiotu prowadzącego gospodarkę odpadami.

W konsekwencji należałoby przyjąć, że na podstawie art. 171 ustawy o odpadach sankcjonowane powinno być powodowanie bezprawnym działaniem podmiotu prowadzącego gospodarkę odpadami wskazanych w art. 16 uciążliwości, przy czym działaniem bezprawnym byłoby działanie naruszające wymagania określone przepisami powszechnie obowiązującymi oraz ewentualnie postanowieniami skierowanego do danego podmiotu aktu administracyjnego, dotyczącego prowadzonych przez niego działań, wymagania dotyczące zasad i sposobów prowadzenia takich działań. Wobec powyższego wnioski o ukaranie na podstawie art. 171 powinien tak rozumianą bezprawność wykazywać. W sytuacji, w której właściwy organ stwierdza, że działalność danego podmiotu przepisów i wymagań dotyczących tej działalności nie narusza, brak jest podstaw do egzekwowania odpowiedzialności na podstawie art. 171.

W kontekście postanowień art. 16 pkt 2 rozważenia wymaga w szczególności kwestia ustalenia powstania uciążliwości zapachowych. Samo pojęcie „uciążliwości” nie jest definiowane prawnie, niewątpliwie za uciążliwe należałoby uznać oddziaływania naruszające obowiązujące normy, w tym zwłaszcza normy jakości środowiska czy normy emisyjne. W systemie ochrony jakościowej ustalenie wy-

¹⁰ W odniesieniu do wytwarzania ustawa o odpadach i ustawa P.o.ś., w odniesieniu do gospodarowania ustawa o odpadach i szereg ustaw szczegółowych.

¹¹ Pozwolenie emisyjne na wytwarzanie odpadów – art. 180 pkt 3 ustawy P.o.ś.

¹² Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów – art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach.

¹³ Art. 143 ustawy P.o.ś.

¹⁴ Art. 204 ustawy P.o.ś.

magań jakościowych jest realizowane poprzez ustanowienie parametrów jakości środowiska, mających po pierwsze charakter „standardów jakości środowiska” (standardów imisyjnych). Ogólna definicja tego pojęcia została zawarta w art. 3 pkt. 34 ustawy P.o.ś.¹⁵ Standardy jakości mają charakter wiążący, ich ustanowienie wprowadza prawny obowiązek dotrzymywania parametrów jakości elementu środowiska ustalonych danym standardem, wymagają precyzyjnego (jednoznacznego) określenia wielkości danego parametru. Adresatem obowiązku dotrzymywania standardu są z jednej strony podmioty prowadzące działalność skutkującą możliwością naruszenia tegoż standardu¹⁶, konsekwencją nierealizowania obowiązku jest zakaz prowadzenia eksploatacji instalacji mogącej powodować taki skutek¹⁷. Z drugiej natomiast strony z konstrukcji standardu wynika kierowany do właściwych organów państwa obowiązek podejmowania przeciwdziałań w przypadku stwierdzenia wystąpienia naruszeń. Taka konstrukcja standardów jakości powoduje, że praktycznie ich wykorzystanie dla potrzeb ochrony antyodorowej jest niemożliwe.

Ustawa P.o.ś. przewiduje możliwość stosowania jeszcze innego instrumentu prawnego służącego ochronie jakościowej w postaci „wartości odniesienia”. Art.222 ustawy zakłada, że w razie braku standardów emisyjnych i dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu ilości gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza ustala się na poziomie niepowodującym przekroczeń:

- wartości odniesienia substancji w powietrzu,
- wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu.

Samo pojęcie „wartości odniesienia” nie zostało w ustawie zdefiniowane, w konstrukcji prawnej wydają się one być swoistym surogatem standardu imisyjnego. Zgodnie z art. 222 ust. 2 wartości odniesienia ustanawia w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw środowiska. Są one wyrażane jako poziomy substancji w powietrzu dla terenu kraju, z wyłączeniem obszarów ochrony uzdrowiskowej, oraz dla obszarów ochrony uzdrowiskowej. Podstawowa różnica pomiędzy standardami imisyjnymi (jakości środowiska, tu – powietrza) a wartościami odniesienia leży w braku obowiązku badania przestrzegania tych ostatnich. Wartości odniesienia mają w zasadzie tylko charakter instrumentu

¹⁵ Pod pojęciem „standard jakości środowiska” należy zgodnie z tą definicją rozumieć „*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*”.

¹⁶ Co wyraźnie zostało stwierdzone w odpowiednich przepisach ustawy P.o.ś.– „*Eksploatacja instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska*” (art. 144 ust. 1).

¹⁷ Zob. komentarz M. Górskiego do przepisu w: M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendroška: *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 619 i nast.

pomocniczego dla ustalania ilości gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza (w pozwoleniu emisyjnym). Warto ten ostatni element podkreślić, spełnianie założonego celu instytucji wartości odniesienia jest możliwe tylko w powiązaniu z instrumentem indywidualnie określającym dopuszczalną wartość emisji określonej uciążliwości (pozwoleniem emisyjnym czy też inną formą zgody na emisję).

Instytucja „wartości odniesienia” miałyby być wykorzystana, zgodnie z intencją ustawodawcy wyrażoną w powołanym art. 222 ust. 1, także dla ochrony antyodorowej. W kolejnych przepisach art. 222 założono bowiem, że w ewentualnie wydanym rozporządzeniu (upoważnienie ma charakter fakultatywny) zostaną ustalone, zróżnicowane w zależności od przeznaczenia lub sposobu zagospodarowania terenu:

1. wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu;
2. dopuszczalne częstotliwości przekraczania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu;
3. okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów substancji zapachowych w powietrzu.

Rozporządzenie takie jednak nie zostało do tego momentu wydane, wobec czego ochrona poprzez przepisy dotyczące jakości powietrza jest możliwa tylko w oparciu o standardy jakości powietrza w odniesieniu do substancji nimi objętych i ewentualnie przy ich emisji skutkujących powstaniem odorów, podobnie co do substancji objętych wartościami odniesienia, z zastrzeżeniami podniesionymi wyżej a dotyczącymi ustalania treści obowiązków emisyjnych w pozwoleniu emisyjnym (wymaganym jednak tylko dla emisji z określonych instalacji).

Przy braku regulacji odnoszących się do standardów jakości zapachowej rozważyć by należało, czy ocena uciążliwości nie mogłaby być dokonana w sposób indywidualny, w odniesieniu do konkretnego przypadku ewentualnego ich spowodowania; problem jednak w tym, że taka ocena ma charakter subiektywny. Przepisy powszechnie obowiązujące nie ustanawiają jak na razie wiążących wytycznych co do metod pomiaru zaistnienia i zakresu tego rodzaju uciążliwości, w szczególności nie ma tzw. metodyk referencyjnych w rozumieniu art. 12 ustawy P.o.ś. Można byłoby się zastanawiać nad przeprowadzeniem oceny jakości zapachowej z zastosowaniem metody sensorycznej. Analiza sensoryczna polega na ocenie jakości powietrza wykonanej przy pomocy zmysłów (w szczególności węchu, ale również wzroku czy smaku) przez odpowiednio dobrany zespół oceniający, z zastosowaniem metod i warunków zapewniających dokładność i powtarzalność jej wyników. Zespół oceniający to grupa osób

o sprawdzonej sprawności sensorycznej dokonujących pomiarów z użyciem specjalnego urządzenia nazywanego olfaktometrem. Metoda ta opisana jest normą Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego EN 13725:2003, która przez Polski Komitet Normalizacyjny została w identycznej formie przyjęta jako norma PN-EN 137254 w lipcu 2007 roku, wprowadzającą w ten sposób europejską normę EN 13725:2003+AC:2006¹⁸. Główną cechą metody jest dążenie do maksymalnie osiągalnego zobiektywizowania uzyskiwanych wyników. Według mnie jest natomiast niedopuszczalne stwierdzenie zaistnienia uciążliwości zapachowej w oparciu o indywidualne odczucia osób, nawet dokonujących takiego „pomiaru” w ramach i w zakresie swoich obowiązków służbowych, a w konsekwencji oparcie na tym stwierdzeniu wniosku o ukaranie osoby odpowiedzialnej za prowadzenie gospodarowania odpadami na podstawie art. 171 ustawy o odpadach. Obowiązujące przepisy ogólne (w szczególności ustawa P.o.ś.) nie przewidują sankcji karnych z tytułu powodowania, w związku z eksploatacją instalacji, uciążliwości zapachowych. Odpowiedzialność wykroczeniowa jest przewidywana w związku z naruszeniem standardów emisyjnych, oczywiście w grę może również wchodzić popełnienie przestępstwa przewidywanego przepisami kodeksu karnego (zwłaszcza przestępne zanieczyszczenie środowiska).

W podsumowaniu należałoby uznać, że odpowiedzialność z art. 171 ustawy o odpadach za spowodowanie uciążliwości zapachowej może ponosić podmiot prowadzący gospodarkę odpadami, przy spełnieniu następujących warunków –

1. stwierdzone zostało bezprawne działanie tego podmiotu (bezprawne w sensie wskazanym wyżej);
2. wykazany został związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym działaniem danego podmiotu a stwierdzoną uciążliwością zapachową;
3. stwierdzenie zaistnienia uciążliwości zapachowej zostało dokonane w sposób możliwie zobiektywizowany, co najmniej za pomocą metod i w warunkach wskazanych normą PN-EN 13725:2007.

¹⁸ PN-EN 13725:2007: Jakość powietrza – Oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej, PKN, Warszawa 2007, s. 1–69.a

DR HAB. PROF. INP PAN ADAM HABUDA
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH, POLSKA AKADEMIA NAUK

Prawna ochrona Puszczy Białowieskiej z perspektywy międzynarodowej, unijnej i polskiej

Legal protection of the Białowieża Forest
from the international, EU and Polish perspective

STRESZCZENIE

Opracowanie traktuje o prawnym statusie Puszczy Białowieskiej. To jeden z najcenniejszych lasów nie tylko w Polsce. Taka ponadkrajowa ranga tego obszaru skłania do analizy jego ochrony nie tylko w świetle przepisów polskich, ale także unijnych i międzynarodowych. Autor stara się przybliżyć prawne podstawy ochrony Puszczy Białowieskiej, oddzielając często nieprawdziwe doniesienia medialne od brzmienia odpowiednich przepisów prawnych.

SŁOWA KLUCZOWE

Puszcza Białowieska, prawo leśne, ustawa o lasach, prawna ochrony przyrody, Unia Europejska, UNESCO, dziedzictwo przyrodnicze, Trybunał Sprawiedliwości

SUMMARY

The study treats about the legal status of the Białowieża Forest. This is one of the most valuable forests not only in Poland. Such supranational status of this area leads to an analysis of its protection not only in the light of Polish regulations, but also EU and international regulations. The author tries to explain the legal basis for protection of the Białowieża Forest, separating often false media reports from the wording of the relevant legal provisions.

KEYWORDS

Białowieża Forest, forest law, legal protection of nature, UNESCO, European Union, natural heritage, Tribunal of Justice

1. Wstęp

Od pewnego czasu toczy się w Polsce dyskusja na temat ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej. Niewątpliwa ranga Puszczy jako zasobu przyrodniczego powoduje, że realizowany sposób jej ochrony budzi dyskusje i spory.

W ujęciu encyklopedycznym Puszcza Białowieska określana jest jako kompleks leśny położony na terenie Polski i Białorusi, odznaczający się dużymi wartościami przyrodniczymi i historycznymi, w którym zachowały się jedne z największych fragmentów lasu pierwotnego nizin europejskich. W chwili pisania tego tekstu (koniec stycznia 2018 r.) temperatura sporu wokół Puszczy nieco się obniżyła i jest on mniej zauważalny w mediach. Nie oznacza to jednak, że konflikt wygasł, a kontrowersje prawne zostały rozstrzygnięte. W szczególności sprawa ewentualnego naruszenia przez Polskę na obszarze Puszczy Białowieskiej unijnych przepisów o ochronie przyrody jest przedmiotem orzekania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Podnoszone są również argumenty związane z możliwym naruszeniem statusu tego obszaru jako obiektu światowego dziedzictwa UNESCO. W tym świetle, abstrahując od uwarunkowań politycznych i często uproszczonych doniesień medialnych, warto przybliżyć status prawny tego obszaru biorąc pod uwagę prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej i prawo polskie. Mam na myśli zwłaszcza Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa UNESCO, europejskie dyrektywy o ochronie przyrody oraz krajowe regulacje o ochronie przyrody, w tym lasów. Te niejednolite i pochodzące z różnych płaszczyzn i okresów reżimy prawne sprawiają, że status prawny Puszczy Białowieskiej jest skomplikowany, podobnie jak skomplikowany jest system prawa ochrony środowiska. Trafnie ujął to A. Lipiński zauważając, że obszerność i złożoność materiału normatywnego kształtującego prawny model ochrony środowiska powoduje, że częstokroć nie jest on znany nawet tym, których bezpośrednio dotyczy¹. Warto przypomnieć, że około 1/6 polskiej części Puszczy Białowieskiej zajmuje Białowieski Park Narodowy, funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody². Na jej terenie znajduje się również regulowanych ustawą o ochronie przyrody ponad 20 rezerwatów przyrody, więcej niż 1100 pomników przyrody, wiele ptasich i siedliskowych obszarów Natura 2000 utworzonych zgodnie z procedurą wynikająca z dyrektyw UE³. W Puszczy Białowieskiej żyje wiele gatunków roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną

¹ A. Lipiński: *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Warszawa 2010, s. 23.

² Dz. U. 2018, poz. 142.

³ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

gatunkową. Prawie cała polska część Puszczy Białowieskiej, w tym obszar parku narodowego, wpisana jest obecnie na listę światowego dziedzictwa UNESCO⁴.

2. Puszcza Białowieska jako obiekt ochrony UNESCO

Jedną z najważniejszych przesłanek przyjęcia przez Organizację Narodów Zjednoczonych Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego było uświadomienie sobie przez społeczność międzynarodową wyjątkowego znaczenia dla całej ludzkości niektórych dóbr dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, i w rezultacie potrzeba zachowania ich jako elementów światowego dziedzictwa całej ludzkości. W myśl art. 2 Konwencji dziedzictwem naturalnym są przedstawiające wyjątkową powszechną wartość (z powodów estetycznych, naukowych, naturalnego piękna czy potrzeby zachowania): pomniki przyrody utworzone przez formacje fizyczne i biologiczne, albo zgrupowania takich formacji, formacje fizjograficzne i geologiczne oraz strefy o ściśle oznaczonych granicach stanowiące siedliska zagrożonych zagładą gatunków roślin i zwierząt, miejsca lub strefy naturalne. Puszcza Białowieska została uznana za spełniającą te przesłanki, co najpierw spowodowało wpisaniem w 1979 r. na listę obszaru ochrony ścisłej Białowieskiego Parku Narodowego, a następnie (2014 r.) objęcie listą UNESCO prawie całej polskiej części Puszczy.

Polska (w tamtym czasie reprezentowana przez Radę Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej) ratyfikowała Konwencję 6 maja 1976 r. W aktualnym stanie prawnym Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa, będąca ratyfikowaną umową międzynarodową, stanowi część krajowego (polskiego) porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy.

Zgodnie z art. 3 Konwencji sprawą krajową jest identyfikacja i wyznaczenie granic dóbr uznanych za obiekty światowego dziedzictwa. Kwestią wewnętrzną państwa – strony Konwencji jest także określenie mechanizmów, za pomocą których będzie ona implementowana do prawa krajowego. Konwencja kładzie duży nacisk na poszanowanie suwerenności państw na terytorium których znajduje się dziedzictwo i poszanowanie praw rzeczowych do dziedzictwa wynikających z prawa krajowego. (art. 6 ust. 1).

Obowiązki natomiast wynikają z art. 5. Są to przede wszystkim: 1) prowadzenie polityki ogólnej zmierzającej do wyznaczenia dziedzictwu kulturalnemu i naturalnemu odpowiedniej funkcji w życiu zbiorowym i włączenie ochrony

⁴ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu 16 listopada 1972 r., Dz. U.1976, nr 32, poz. 190.

tego dziedzictwa do programów planowania ogólnego, 2) ustanowienie instytucji odpowiedzialnych za ochronę, konserwację i rewaloryzację dziedzictwa, 3) zapewnienie identyfikacji, ochrony, konserwacji, rewaloryzacji i przekazania przyszłym pokoleniom dziedzictwa, 4) podejmowanie odpowiednich środków prawnych, organizacyjnych, technicznych i finansowych w celu ochrony i rewaloryzacji dziedzictwa. Warto zaznaczyć, że rygoryzm – biorąc pod uwagę związaną – wskazanymi obowiązkami jest w pewnym sensie „zmiękczone” poprzez zawarte w przepisach Konwencji sformułowanie, że „Państwa będą się starały się je realizować w miarę możliwości i odpowiednio do warunków właściwych dla danego kraju”. Trzeba podkreślić, że w świetle Konwencji fakt, iż pewne dobro dziedzictwa nie zostało wpisane na listę UNESCO, nie oznacza, że dobro to nie ma wyjątkowej powszechnej wartości z punktu widzenia innych celów; innymi słowy wpisanie na listę nie wpływa na rzeczywistą wartość (przyrodniczą, kulturową, naukową) danego obiektu (art. 12).

Powstaje pytanie o skutki, jakie wywołuje wpis na listę UNESCO. Sprowadzają się one do obowiązków, praw, ale i kreowania pewnej znaczącej dla państwa sytuacji faktycznej. Obowiązki i prawa tworzą sytuację prawną, rozumianą jako sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne⁵.

Pisząc o sytuacji faktycznej mam na myśli taką sytuację podmiotu (państwa), która nie jest wynikiem zastosowania przepisów prawnych, ale jest rezultatem określonych okoliczności, niezwiązanych bezpośrednio z realizacją prawa. Te okoliczności mogą być uwarunkowane np. medialnie, politycznie, gospodarczo, czy głosem opinii publicznej.

Jeżeli mowa o obowiązkach, to jest to przede wszystkim wzmiankowany wcześniej obowiązek państwa podejmowania stosownych działań w zakresie ochrony i konserwacji. To także zobowiązanie do niepodejmowania świadomie działań mogących bezpośrednio lub pośrednio wyrządzić szkodę dziedzictwu. Owo zobowiązanie ma wymiar wewnętrzny (wobec własnego dziedzictwa naturalnego i kulturowego) oraz zewnętrzny (w stosunku do dziedzictwa znajdującego się na terytorium innych państw będących stroną Konwencji – art. 6 ust. 3). Następstwem wpisu (w kontekście uprawnienia państwa) jest też możliwość korzystania z różnych form pomocy międzynarodowej na rzecz dóbr dziedzictwa (na przykład pozyskiwanie pożyczek, subwencji, korzystanie z pomocy technicznej, kształcenie i dostarczanie specjalistów).

⁵ J. Boć. W: *Prawo administracyjne*. Red. J. Boć. Wrocław 2007, s. 366.

Gdy zaś mowa o stworzonej przez umieszczenie na liście sytuacji faktycznej, to może ona przybrać dwa odmienne oblicza. Niewątpliwie pozytywnym skutkiem umieszczenia na liście jest nobilitacja i podkreślenie walorów kulturalnych i przyrodniczych danego państwa z perspektywy ogólnej (światowej), co namacalnie może przełożyć się na zwiększony ruch turystyczny (co ma zalety ale i wady). Drugą stroną medalu jest krytyka, zwłaszcza na płaszczyźnie medialnej i politycznej, która może dotknąć organy państwa w związku z niewłaściwym – zdaniem pewnych grup i podmiotów – postępowaniem wobec przedmiotów dziedzictwa naturalnego i kulturalnego.

W konkluzji należy rozważyć realne następstwa obowiązywania w Polsce Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa. Z całą pewnością nie mamy tu do czynienia, jak wskazywano swego czasu w dyskusji polityczno-medialnej, z jakąś prywatną organizacją czy instytucją, której nie musimy – jako państwo respektować. Wręcz przeciwnie, Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa jest dla naszego państwa wiążącą umową międzynarodową, która stanowi jedno ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Z drugiej strony, brak w Konwencji zdecydowanych, „twardych” instrumentów jej wdrażania⁶. Podkreślenie poszanowania suwerenności państwa i wskazanie, że to państwa identyfikują obiekty dziedzictwa, kierują ku spostrzeżeniu, że Konwencja faktycznie ma w znacznej mierze charakter *soft law*, czyli takich norm, które posiadają doniosłość prawną, ale o dość „miękkim” charakterze. Świadczy o tym nie tyle formalny status Konwencji i jej miejsce w polskim prawie (bowiem z tej perspektywy jest wiążącą umową międzynarodową), ale faktyczne instrumenty jej realizacji w polskim systemie prawnym. Są one dość mgliste, zwłaszcza wobec dziedzictwa naturalnego.

Jeżeli chodzi o realizację Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa w Polsce w odniesieniu do dziedzictwa naturalnego, to najodpowiedniejszych instrumentów należałoby poszukiwać w prawie ochrony środowiska. Raczej nie budzi wątpliwości, że zaprezentowana w Konwencji definicja dziedzictwa naturalnego koresponduje z zawartą w art. 3 pkt 39 polskiej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷ definicją środowiska. Przepis stanowi, że środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności

⁶ A. Lipiński: *Miejsce Konwencji Paryskiej w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego w prawie polskim*. W: *Ochrana svetoveho culurniho a prirodnihi dedictvi UNESCO v stredoevropskim pravnim kontextu*. Praga 2012, s. 178.

⁷ Dz. U. 2017, poz. 519.

biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Z takiej perspektywy ochrona Puszczy Białowieskiej jako obiektu światowego dziedzictwa naturalnego powinna następować w drodze stosownych instrumentów prawnych odnoszących się do ochrony środowiska i przyrody.

Sprawa jest dość prosta w odniesieniu do tych części Puszczy Białowieskiej, które stanowią obszar parku narodowego, rezerwatu przyrody, czy jakiejś innej, przewidzianej w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, prawnej formie ochrony przyrody. Obszary te są poddane ochronie prawnej wynikającej z ustawy o ochronie przyrody, a pośrednio, w niektórych przypadkach, ze stosownych dyrektyw europejskich (obszary Natura 2000). W tym sensie cele Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa są faktycznie wypełniane przy okazji realizacji prawnej ochrony przyrody. Rzecz jest jednak bardziej skomplikowana, gdy weźmiemy pod uwagę te części Puszczy Białowieskiej, które nie są objęte ochroną na podstawie ustawy o ochronie przyrody (a jak wspominałem wcześniej, stanowią one większość obszaru Puszczy). Założeniem Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa jest kreacja odpowiednich dla ochrony danego obiektu wpisanego na listę UNESCO instrumentów w prawie krajowym. Tymczasem polskie prawo ochrony środowiska, a w szczególności ustawa o ochronie przyrody, takich instrumentów, poza formami ochrony przyrody, nie tworzy. Rodzi to zarzut niewystarczającej implementacji Konwencji do polskiego prawa. W tym świetle warto zwrócić uwagę, że polska definicja ustawowa pomnika przyrody to nie to samo, co pomnik przyrody, o którym mowa w Konwencji. Polski ustawodawca nie wprowadził dotychczas do ustawy o ochronie przyrody przepisów, które wyraźnie określałyby co wolno, a czego nie wolno, na obszarze uznanym za dziedzictwo naturalne, wpisanym na listę UNESCO. Może to być uznane za niepełną realizację umowy międzynarodowej, którą jest Konwencja. Stąd powstaje przestrzeń dla różnego rodzaju demagogicznych wypowiedzi, często wypowiedzianych emocjonalnie, bez wnikliwego wejrzenia w obowiązujące prawo. Można postawić tezę, że kwestia wycinki na obszarze Puszczy objętym Konwencją jest kontrowersyjna, ale ma to swoje źródło głębiej: z jednej strony w samych charakterze Konwencji i wielu niejednoznacznych sformułowaniach, które w niej występują, a z drugiej strony w tym, że Polska w zasadzie nigdy nie wprowadziła konkretnych instrumentów prawnych służących efektywnemu działaniu tej umowy międzynarodowej, co widoczne jest szczególnie do dziedzictwa naturalnego (przyrodniczego).

3. Puszcza Białowieska jako przedmiot ochrony ustawodawstwa i organów Unii Europejskiej

Decyzją z dnia 13 listopada 2007 r. Komisja Europejska zatwierdziła wyznaczenie obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty ze względu na występujące tam siedliska przyrodnicze oraz siedliska gatunków zwierząt i ptaków. Obszar ten stanowi równocześnie obszar specjalnej ochrony ptaków. Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest jednym z najlepiej zachowanych lasów naturalnych w Europie, charakteryzującym się dużymi ilościami martwego drewna oraz starodrzewów, w szczególności drzewostanów stuletnich. Występują w nim bardzo dobrze zachowane siedliska naturalne o znaczeniu priorytetowym, takie jak bory i lasy bagienne oraz łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe, a także inne siedliska mające znaczenie dla Wspólnoty, m.in. grąd subkontynentalny.

Niniejszy fragment chciałbym poświęcić temu aspektowi ochrony Puszczy Białowieskiej, który związany jest z zarzutami, adresowanymi pod adresem Polski, i dotyczącymi naruszenia unijnych przepisów o ochronie przyrody. Chodzi o spór pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Komisją Europejską, jaki zawisł przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Chociaż nie został on jeszcze definitywnie rozstrzygnięty, to w dotychczasowych decyzjach Trybunał przynajmniej w części podziela obawy Komisji. Tego wyrazem było najpierw wydane 27 lipca 2017 r. postanowienie Wiceprezesa Trybunału⁸, w którym stwierdza, że Rzeczpospolita Polska: 1) zaprzestanie, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, niezwłocznie i do czasu ogłoszenia postanowienia, które zakończy niniejsze postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych, aktywnych działań gospodarki leśnej na wskazanych siedliskach, 2) zaprzestanie usuwania ponadstuletnich, martwych świerków, a także wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze PLC200004 Puszcza Białowieska, które to środki wynikają z decyzji Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r. oraz § 1 pkt 2 i 3 decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 17 lutego 2017 r. Następnie, 20 listopada 2017 r. Trybunał wydał postanowienie, w którym orzekł, że Rzeczpospolita Polska zaprzestanie natychmiast i do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę: 1) aktywnych działań gospodarki leśnej na określonych siedliskach oraz usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze PLC200004 Puszcza Białowieska, 2) w drodze wyjątku Polska może konty-

⁸ C – 441/17R.

nuować działania, o których mowa w pkt 1 sentencji postanowienia, jeżeli są one bezwzględnie konieczne i w zakresie, w jakim są proporcjonalne dla zapewnienia w sposób bezpośredni i natychmiastowy bezpieczeństwa publicznego osób, pod warunkiem że z obiektywnych przyczyn nie są możliwe inne mniej radykalne środki. W konsekwencji wspomniane działania mogą być kontynuowane tylko pod warunkiem, że stanowią jedyny środek zachowania bezpieczeństwa publicznego osób w bezpośrednim otoczeniu dróg komunikacyjnych lub innej ważnej infrastruktury, jeżeli z powodów obiektywnych nie jest możliwe zachowanie tego bezpieczeństwa poprzez przyjęcie innych mniej radykalnych środków, takich jak właściwa sygnalizacja zagrożeń lub czasowy zakaz, któremu w danym wypadku towarzyszą odpowiednie kary, publicznego wstępu do tego bezpośredniego otoczenia, 3) Polska powiadomi Komisję najpóźniej w ciągu 15 dni od doręczenia postanowienia o wszelkich środkach, jakie przyjęła w celu jego pełnego poszanowania, wskazując w uzasadniony sposób te z rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, które przewiduje ona kontynuować ze względu na ich konieczność dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Sprawę wywołała przed Trybunał Komisja Europejska składając wniosek o zastosowanie środków tymczasowych. W szczególności Komisja wniosła o nakazanie Polsce, aby w oczekiwaniu na wyrok Trybunału rozstrzygający sprawę co do istoty, zaprzestała, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, aktywnych działań gospodarki leśnej na wskazanych siedliskach (obszarach) Puszczy. Dodatkowo Komisja zwróciła się o nakazanie Polsce zaprzestania usuwania ponadstuletnich, martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska (PLC 20004). Komisja wskazała, że działania te wynikały z decyzji Ministra Środowiska RP z 25 marca 2016 r. oraz decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 17 lutego 2017 r. Ze względu na groźącą poważną i nieodwracalną szkodę dla siedlisk i obszaru Natura 2000 Komisja wnosi o zastosowanie wskazanych środków tymczasowych jeszcze przed przedstawieniem uwag przez stronę przeciwną (czyli Polskę).

Wskazane wnioski są ściśle związane ze skargą na uchybienie zobowiązań państwa członkowskiego, których – zdaniem Komisji – dopuściła się Polska. 20 lipca 2017 r. Komisja Europejska zaskarżyła Rzeczpospolitą Polską że: 1) zatwierdzając plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa Białowieża i wdrażając działania w nim przewidziane nie upewniła się, że nie wpłynie to niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, co stanowi naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory; 2) nie ustanawiając koniecznych środków ochrony odpowiadających

wymaganiom ekologicznym określonych siedlisk i gatunków naruszyła art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk oraz art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa; 3) nie zapewniając ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych, bogatka wspaniałego, konarka tajgowego i rozmiarza kolweńskiego (nie zapewniając skutecznego zakazu celowego zabijania, niepokojenia, pogarszania stanu) naruszyła art. 12 ust. 1 lit. a i d dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk; 4) nie zapewniając ochrony wskazanych gatunków ptactwa (w szczególności dzięcioła białogrzbietego, sóweczki i płochatki – poprzez brak zapewnienia aby nie były zabijane i płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych a gniazda nie były niszczone) naruszyła art. 5 lit. b i d dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

Ze względu na dużą ilość martwego drewna, które jest cechą charakterystyczną lasu naturalnego, w przeciwieństwie do lasów gospodarczych, na obszarze Puszczy Białowieskiej występuje wiele gatunków chrząszczy, takich jak zgniotek cynobrowy, ponurek Schneidera, bogatek wspaniały, konarek tajgowy, rozmiarz kolweński i zagłębek bruzdkowany, wymienionych w załącznikach do dyrektywy siedliskowej, a także gatunki ptaków z załącznika do dyrektywy ptasiej, których siedliska stanowi posusz świerkowy, w tym świerki zasiedlone przez kornika drukarza, takie jak dzięcioł białogrzbiety, dzięcioł trójpalczasty, sóweczka i włochatka. Powołując się na gradację kornika drukarza Minister Środowiska RP zatwierdził 25 marca 2016 r. aneks do planu urzędzenia lasu z 2012 r. zezwalający na trzykrotne powiększenie etatu pozyskiwania drewna w lasach Nadleśnictwa Białowieża, z 63 471 m³ do 188 000 m³ w latach 2012–2021, jak też na stosowanie działań aktywnej gospodarki leśnej na obszarach dotychczas wyłączonych z zakresu interwencji, takich jak cięcia sanitarne, zalesiania i odnowienia.

Według Komisji, naukowcy i organizacje ekologiczne szacują, że wskazane działania gospodarki leśnej oddziałują negatywnie na zachowanie właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt i ptaków, dla których zachowania obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska został wyznaczony. Ze względu na trwającą wycinkę drzew – pomimo protestów i apeli, w tym apelu Komitetu UNESCO z 5 lipca 2017 r. – Komisja postanowiła złożyć wniosek o zastosowanie środków tymczasowych. Komisja podnosi w pierwszej kolejności, że zintensyfikowana wycinka drzew (głównie świerków) zasiedlonych przez kornika drukarza, usuwanie zamierających lub martwych drzew stojących oraz stuletnich lub starszych drzewostanów na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska oraz zalesianie na podstawie aneksu z 2016 r. są niezgodne z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. W szczególności władze polskie nie upewniły się zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie, że załącznik z 2016 r. nie

będzie miał negatywnego wpływu na integralność rozpatrywanego obszaru. Działania gospodarki leśnej takie jak wycinki drzew, w tym starodrzewów, usuwanie zamierających i martwych drzew, zalesianie pokrywają się bowiem z potencjalnymi zagrożeniami dla siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków. Natomiast działalność kornika drukarza, a mianowicie zasiedlanie świerków i jego gradacja nie zostały uznane za zagrożenie dla tych siedlisk, podczas gdy, wręcz przeciwnie, to usuwanie zasiedlanych przez kornika drukarza świerków stanowi zagrożenie dla siedlisk sóweczki, włośchatki i dzięcioła trójpalczastego. W drugiej kolejności zdaniem Komisji zintensyfikowane wdrażanie działań gospodarki leśnej na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska jest niezgodne z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, gdyż uniemożliwia, a wręcz niweczy, przyjęcie środków ochrony siedlisk przyrodniczych gatunków zwierząt wymienionych w załączniku II. W trzeciej kolejności, intensywna wycinka, usuwanie zasiedlonych przez kornika drukarza świerków oraz ponowne zalesianie zrębów przyczyniają się one do pogarszania i niszczenia ich siedlisk i zabijania gatunków chrząszczy.

Trybunał stwierdza, że argumenty podniesione przez Komisję nie wydają się bezpodstawne, w związku z czym nie można wykluczyć, że aktywne działania gospodarki leśnej trwające na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska stanowią naruszenie dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej. W świetle informacji przedstawionych na tym etapie postępowania nie można bowiem z góry wykluczyć, że obszar ten powinien podlegać ochronie na podstawie tych dyrektyw, i że wspomniane działania nie spełniają wymagań ochrony wynikających z dyrektyw. Następnie nie można również wykluczyć, że zastosowanie wnioskowanych środków ma pilny charakter. Zniszczenia te mają charakter poważnej i nieodwracalnej szkody. Szkada spowodowana wskutek wycinek i usuwania starych drzewostanów oraz posuszu, w tym stojących umierających drzew, jest bowiem nieodwracalna, gdyż nie jest możliwe późniejsze przywrócenie na obszarach dotkniętych tymi działaniami ich pierwotnego stanu. Kontynuowanie tych działań na wspomnianych siedliskach grozi spowodowaniem trwałych zmian w strukturze i funkcjach dotkniętych drzewostanów na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, a przez to w chronionych siedliskach, które nie będą mogły być przywrócone do ich poprzedniego stanu wskutek odszkodowania lub innych form rekompensaty. Działania te ze względu na ich zakres i intensywność prowadzą do nieodwracalnego przekształcenia lasu o charakterze naturalnym w las gospodarczy, niosąc ze sobą niebezpieczeństwo utraty siedlisk rzadkich gatunków, w tym wielu rzadkich i silnie zagrożonych wyginięciem chrząszczy, które są relikdami lasów pierwotnych. Trybunał wskazuje, że ponieważ Polska nie miała na tym

etapie postępowania sposobności zgłoszenia uwag, to nie jest możliwe obecnie stwierdzenie, czy Komisja dostatecznie wykazała zasadność swojego wniosku. Jednak sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych może tymczasowo uwzględnić wniosek przed przedstawieniem uwag przez stronę przeciwną. Decyzja ta może być później zmieniona lub uchylona, również z urzędu.

W rozważaniach Trybunału prowadzonych na tle postanowienia wydanego 20 listopada 2017 r. da się wyróżnić trzy zasadnicze wątki:

1. dotyczące wniosku o zastosowanie środka tymczasowego,
2. w przedmiocie ustanowienia zabezpieczenia,
3. dotyczące wniosku uzupełniającego Komisji o nakazanie zapłaty kary pieniężnej.

Trybunał wskazuje, że środki tymczasowe mogą być zarządzone jedynie wtedy, gdy ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione oraz mają one charakter pilny w tym znaczeniu, że ich zarządzenie i wykonanie jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego. Dokonuje się przy tym wyważenia interesów. Komisja utrzymuje, że działania w postaci wycinki drzew (głównie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza) oraz usuwania martwych i zamierających drzew oraz drzewostanów a także zalesiania na obszarze Natura 2000 są pod wieloma względami sprzeczne z prawem UE. W szczególności przyjęcie władze polskie aneksu z 2016 r. nie było zgodne z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej; aneks ten w istocie rzeczy stanowił plan, wobec czego władze powinny upewnić się przed jego przyjęciem, zgodnie z najlepszą wiedzą naukową, że nie będzie miał on negatywnego wpływu na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Tymczasem Polska nie uwzględniła w procesie decyzyjnym szeregu opinii wydanych przez gremia naukowe. Ponadto Komisja podnosi, że podjęte działania aktywnej gospodarki leśnej uniemożliwiają, a wręcz niweczą ochronę siedlisk przyrodniczych, co narusza art. 6 dyrektywy siedliskowej i art. 4 dyrektywy ptasiej. Trybunał stwierdza, że argumenty przywołane przez Komisję nie wydają się *prima facie* pozbawione poważnych podstaw. W kwestii pilnego charakteru Komisja podnosi, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mogą spowodować poważną i nieodwracalną szkodę dla środowiska. W szczególności szkoda wynikająca z wycinki i usuwania starodrzewu i posuszu, w tym stojących i umierających drzew, jest nieodwracalna, gdyż po przeprowadzeniu tych działań nie będzie możliwe przywrócenie na obszarach dotkniętych tymi działaniami pierwotnego stanu owych obszarów. Ponadto kontynuacja wspomnianych działań grozi spowodowaniem trwałych zmian w strukturze i funkcjach dotkniętych nimi drzewostanów na rozpatrywanych siedliskach, które nie będą mogły

zostać przywrócone do poprzedniego stanu dzięki odszkodowaniu lub innym formom rekompensaty. Szkada jest poważna także z tego powodu, że w aneksie z 2016 r. przewidziano wzrost etatu pozyskiwania drewna do 188 tys. metrów sześciennych do 2021 r. , podczas gdy został on ustalony na 63471 metrów sześciennych dla 2012 r. Działania te zagrażają zachowaniu pierwotnego charakteru, a w konsekwencji integralności jednego z nielicznych naturalnych lasów w Europie, którego zachowanie ma pierwszorzędą wagę. Celem podważenia pilnego charakteru środków tymczasowych Polska podnosi, że sama Komisja nie wykazała się starannością w traktowaniu niniejszej sprawy zważywszy na to, że pozwoliła na upływ 9 miesięcy po otrzymaniu odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybień, zanim wysłała uzasadnioną opinię. Polska wskazała też, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej prowadzone są na danym terenie od ponad 100 lat, i nic nie uzasadnia ich natychmiastowego zaprzestania tym bardziej, że poziom pozyskania drewna określony w aneksie z 2016 r. jest znacznie niższy niż od wcześniejszych poziomów. Zdaniem władz polskich zaprzestanie działań aktywnej gospodarki leśnej i gradacja kornika drukarza wywołają znaczące negatywne skutki dla ekosystemu Puszczy Białowieskiej. Dlatego rozpatrywane działania stanowią w rzeczywistości środki ochrony związane z prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej i mają taki sam charakter jak działania podejmowane w innych państwach członkowskich UE. Rzeczpospolita Polska podkreśla także, że w Puszczy Białowieskiej postanowiono zastosować dwa alternatywne środki ochrony siedlisk. Pierwszy z tych środków, a mianowicie zakaz prowadzenia aktywnych działań ochronnych, w szczególności wycinki drzew oraz usuwania drzew martwych i zasiedlonych przez korniki, obowiązuje aktualnie na znacznym obszarze puszczy. Natomiast drugi z tych środków, polegający na prowadzeniu aktywnych działań ochronnych, stosowany jest jedynie na niektórych obszarach nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. I tak, co się tyczy w szczególności Nadleśnictwa Białowieża, 58% jego powierzchni jest wyłączonych, zgodnie z aneksem z 2016 r., z tych działań, podczas gdy obszar tego nadleśnictwa objęty wspomnianymi działaniami stanowi jedynie 5,4% powierzchni całkowitej obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Trybunał podziela zdanie Komisji, że ze względu na to, iż działania aktywnej gospodarki leśnej polegają właśnie na usuwaniu drzew, faktycznie wydaje się bardzo prawdopodobne, że mają one wpływ na te siedliska. Świadczy o tym ponadto fakt, że jednym ze środków ochrony tych siedlisk było, do czasu przyjęcia aneksu z 2016 r., właśnie wyłączenie działań o tym charakterze na niektórych obszarach. Polska nie kwestionuje zresztą faktu, że działania aktywnej gospodarki leśnej mogą z jednej strony krótkookresowo zmienić siedliska przyrodnicze, a z drugiej

strony oddziaływać na pewne gatunki ptaków. Trybunał zauważa dalej, że konsekwencje podjętych działań mogą stanowić poważną i nieodwracalną szkodę dla interesów UE i wspólnego dziedzictwa. Szkada, która nastąpi w wyniku wycinki i usunięcia starodrzewu i posuszu nie będzie mogła zostać później naprawiona, gdyby zostały stwierdzone uchybienia, które Komisja zarzuca RP, a to ze względu na oczywistą niemożliwość przywrócenia na obszarach dotkniętych tymi działaniami ich pierwotnego stanu. Oprócz tego prawodawstwo UE w dziedzinie ochrony środowiska należy interpretować w świetle zasady przezroczności. W rezultacie Trybunał stwierdza, że wobec braku informacji naukowych wykluczających ponad wszelką racjonalną wątpliwość, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej wywołają szkodliwe i nieodwracalne skutki na chronionych siedliskach, należy uznać, że pilny charakter środków tymczasowych wskazanych przez Komisję jest wykazany. W przedmiocie przesłanki wyważania interesów Komisja podnosi, że interes publiczny w postaci właściwego stanu ochrony siedlisk przeważa nad interesem RP w zwalczaniu kornika drukarza, przy uwzględnieniu w szczególności zasady ostrożności. Przede wszystkim w planie gospodarki leśnej obowiązującym przed zmianą z 2016 r. ani gradacja kornika drukarza nie została uznana za zagrożenie dla siedlisk, ani nie uznano, że zwalczanie kornika w drodze wycinki stanowi właściwy środek ochrony. Oprócz tego Komisja podpira się poglądem, że fazy gradacji kornika należy uznać za element naturalnego cyklu starodrzewów z udziałem świerka. Trybunał nie podziela wyjaśnień Polski i wskazuje, że podczas gdy Komisja w uzasadniony sposób powołuje się na ryzyko poważnej i nieodwracalnej szkody, to Polska ogranicza się do stwierdzenia, że działania te są niezbędne do zwalczania kornika. Następnie RP nie podaje powodów, dla których zaprzestanie wspomnianych działań do chwili ogłoszenia wyroku co do istoty sprawy (prawdopodobnie kilka miesięcy) mogłoby spowodować poważną i nieodwracalną szkodę w siedliskach. Co się tyczy przywołanych przez Polskę szkód o charakterze społecznym, nie przedstawia ona żadnych wyjaśnień co do powodów, dla których zaprzestanie rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej prowadziłyby do „całkowitego zablokowania wykorzystywania funkcji społeczno-gospodarczej przedmiotowego terenu”, a w szczególności uniemożliwiłyby okolicznej ludności wykorzystywanie Puszczy Białowieskiej do celów gospodarczych.

Jeżeli chodzi o ustanowienie zabezpieczenia, to Polska uważa, że gdyby wniosek Komisji został przyjęty, konieczne byłoby uzależnienie wykonania postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych od ustanowienia przez Komisję zabezpieczenia w kwocie odpowiadającej wartości szkód, jakie mogą powstać na skutek wykonania tego postanowienia, to jest 3 240 000 000 PLN, która to

kwota została obliczona na podstawie ustawodawstwa polskiego, przewidującego obowiązek rekompensaty, jeżeli grunt zostanie pozbawiony charakteru gruntu leśnego. W niniejszej sprawie – stwierdza Trybunał – nie ma powodu spodziewać się, że UE nie będzie w stanie ponieść konsekwencji ewentualnego zasądzenia od niej odszkodowania. Brak więc konieczności uzależnienia zastosowania środków tymczasowych od ustanowienia zabezpieczenia przez Komisję.

Co do wniosku uzupełniającego Komisji o nakazanie zapłaty kary pieniężnej, to Trybunał pozostawia go do rozstrzygnięcia na wypadek, gdyby Rzeczpospolita Polska naruszyła warunki wydanego postanowienia.

4. Ochrona Puszczy Białowieskiej za pomocą przepisów polskiego prawa leśnego

Podzielam pogląd B. Rakoczego, który głosi, że istotnym elementem prawa leśnego jest zapewnienie funkcji ochronnej przy jednoczesnym umożliwieniu gospodarczego wykorzystania lasu, wokół czego koncentruje się większość regulacji ustawy o lasach⁹. Sytuacja tych części Puszczy, które objęte są formami ochrony przyrody gwarantowana jest instrumentami prawa ochrony środowiska, w tym prawa ochrony przyrody¹⁰. W tym miejscu podejmuję przede wszystkim kwestię tej części Puszczy Białowieskiej, która w znaczeniu prawnym jest po prostu lasem, i z tego tytułu podlega reżimowi ustawy z dnia o lasach¹¹.

Puszcza Białowieska, poza białowieskim parkiem narodowym, stanowi przede wszystkim leśny kompleks promocyjny, zajmujący powierzchnię blisko 53 tysiące hektarów. Nasuwa się pytanie o status prawny tej formy lasu. Trzeba także postawić pytanie, czy prawne ujęcie Puszczy Białowieskiej jako leśnego kompleksu promocyjnego można potraktować jako swego rodzaju realizację konwencji UNESCO, przynajmniej w pewnym zakresie. Podstawy prawne dla tworzenia i funkcjonowania leśnych kompleksów promocyjnych zawiera art. 13b ustawy o lasach. Po pierwsze, leśny kompleks promocyjny określony jest jako obszar funkcjonalny o znaczeniu ekologicznym, edukacyjnym i społecznym. Po drugie, tworzenie leśnego kompleksu promocyjnego jest kompetencją Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, który może (ale nie musi) z niej skorzystać wydając stosowne zarządzenie. Po trzecie, utworzenie leśnego kompleksu promocyjnego powinno służyć realizacji dwóch celów: trwale

⁹ B. Rakoczy. W: *Wybrane problemy prawa leśnego*. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2011, s. 15.

¹⁰ Szerzej na temat relacji między prawem ochrony środowiska a prawem ochrony przyrody zob. J. Sommer: *Miejsce prawa ochrony przyrody w systemie prawnym środowiska*. W: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*. Wrocław 2006.

¹¹ Dz. U. 2017, poz. 788.

zrównoważonej gospodarce leśnej oraz ochronie zasobów przyrody. Po czwarte, leśne kompleksy promocyjne obejmują lasy będące w zarządzie Lasów Państwowych, z tym że mogą być do nich włączane lasy innych właścicieli – na ich wniosek. Po piąte, działalność na obszarze leśnego kompleksu promocyjnego opiera się na programie gospodarczo-ochronnym, opracowanym przez właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Po szóste, wyrazem uspołecznienia zarządzania leśnym kompleksem promocyjnym jest powoływanie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych rady naukowo-społecznej, której zadaniem jest inicjowanie oraz ocena realizacji działań podejmowanych w leśnym kompleksie promocyjnym.

Leśnicy (podaję za stroną internetową Lasów Państwowych)¹² określają leśne kompleksy promocyjne jako duże, zwarte obszary lasu, wchodzące w skład jednego lub kilku nadleśnictw. Utworzone na obszarze całego kraju (łącznie w Polsce znajduje się 25 leśnych kompleksów promocyjnych zajmujących 17% powierzchni Lasów Państwowych) pokazują zmienność warunków siedliskowych, różnorodność składu gatunkowego lasu i wielość pełnionych przez niego funkcji. W ramach leśnych kompleksów promocyjnych leśnicy promują zrównoważoną gospodarkę leśną, wspierają badania naukowe i prowadzą edukację leśną społeczeństwa. Mają pokazać, że możliwe jest osiągnięcie kompromisu między najważniejszymi zadaniami leśnictwa: gospodarką leśną mającą na celu m. in. produkcję drewna, ochroną przyrody, badaniami naukowymi i szeroko rozumiana edukacją. Stanowią forum współpracy leśników ze społeczeństwem i są oryginalną, rodzimą ideą promowania ekologicznego leśnictwa.

Warto przypomnieć, że to właśnie lasy Puszczy Białowieskiej stanowiły inspirację i jednocześnie pierwowzór instytucji prawnej leśnego kompleksu promocyjnego. Nastąpiło to jeszcze przed wprowadzeniem do ustawy o lasach przepisów określających konstrukcję leśnych kompleksów promocyjnych. Mianowicie w uzasadnieniu Decyzji nr 23 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie ochrony i zagospodarowania Puszczy Białowieskiej pojawiło się pojęcie wzorcowego kompleksu promocyjnego, w którym zostaną wprowadzone do praktyki zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju lasów i leśnictwa oraz ochrony bioróżnorodności. Puszcza Białowieska została w tym akcie określona jako obiekt o szczególnie wyodrębnionych formach ochrony, niezbędnie potrzebny Lasom Państwowym jako wzorzec do objęcia polityką kompleksowej ochrony i doskonalenia lasów większych obszarów leśnych o podobnych warunkach geograficzno-przyrodniczych

¹² www.lasy.gov.pl

i doprowadzenia do restytucji ich zasobów ekosystemowych w oparciu o wzorce białowieskie. Puszcza Białowieska ma stanowić – jak uzasadniał minister – przykład w skali światowej współlistnienia użytecznych społecznie wielostronnych funkcji lasu z trwałością ochrony przyrody. Jedną z naczelnych zasad decyzji było „pozostawienie w drzewostanach dojrzałych części drzewostanu istniejącego bez jakichkolwiek zabiegów gospodarczych, do wieku starości fizjologicznej, z dopuszczeniem w uzasadnionej sytuacji cięć sanitarnych” (przy czym określono procentowo przybliżoną powierzchnię wyłączoną z zabiegów na poszczególnych obszarach Puszczy). Wyjątkowość Puszczy Białowieskiej była dostrzegana jeszcze wcześniej, czego wyrazem była wydana 30 stycznia 1975 r. decyzja Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego w sprawie podstawowych zasad prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej.

Za wydaną w 1994 r. Decyzją Ministra nastąpiło Zarządzenie nr 30 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (z 19 grudnia 1994 r.) w sprawie Leśnych Kompleksów Promocyjnych, wydane na podstawie obowiązującego wówczas Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (ustawa o lasach nie zawierała jeszcze wówczas odpowiedniej podstawy prawnej). Wśród celów kompleksów promocyjnych wskazano m. in. wszechstronne rozpoznanie stanu bioceenozy leśnej, trwałe zachowanie lub odtwarzanie naturalnych walorów lasu metodami racjonalnej gospodarki leśnej, prowadzonej na podstawach ekologicznych, czy integrowanie celów trwałej gospodarki leśnej i aktywnej ochrony przyrody.

Taka historyczna wycieczka do już nieobowiązujących aktów prawnych ma przypomnieć i uświadomić kilka faktów. Instytucja leśnego kompleksu promocyjnego ma swoje korzenie w Puszczy Białowieskiej, i w tym sensie doświadczenia Puszczy Białowieskiej promieniowały na tworzenie innych tego typu obiektów w polskich lasach. Na obszarze leśnego kompleksu promocyjnego szczególnie doniosłą rolę odgrywa uwzględnienie w gospodarce leśnej wymogów ochrony przyrody, która stanowi tam zawsze jeden z priorytetów¹³. Wprawdzie uwarunkowania przyrodnicze mają być dostrzegane i respektowane w każdym lesie (czego wyrazem są na przykład definicje i zasady gospodarki leśnej oraz trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, czy potraktowanie programu ochrony przyrody jako obligatoryjnej części planu urządzenia lasu), to jednak organy stosujące prawo, w tym prawo leśne i prawo ochrony środowiska, powinny szczególnie wnikliwie i ostrożnie podejmować rozstrzygnięcia mogące rodzić konflikt między aspektami ochronnymi i aspektami gospodarczymi, przenikającymi prawo środowiska, w tym prawo leśne. Przecież gdyby ustawodawca nie chciał,

¹³ W. Radecki: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 142.

w obrębie wszystkich lasów zarządzanych przez PGL Lasy Państwowe, wyróżnić formy prawnej w postaci leśnego kompleksu promocyjnego, to by takiej instytucji nie kreował. Tymczasem ma ona silne, utrwalone historycznie, umocowanie prawne, zresztą o rosnącej randze: od aktu ministra do ustawy.

5. Konkluzje

Na obszarze lasu krzyżują się rozmaite reżimy prawne. Z jednej strony pewna część Puszczy Białowieskiej objęta jest powierzchniowymi formami ochrony przyrody, i w takiej sytuacji gospodarka ustępuje miejsca ochronie. Z drugiej strony siedliska cennych przyrodniczo roślin, zwierząt czy grzybów znajdują się mogą na obszarze nieobjętym powierzchniową formą ochrony przyrody. W takiej sytuacji gospodarka leśna, z definicji nie mogąca lekceważyć uwarunkowań przyrodniczych, jest dodatkowo ograniczona restrykcjami związanymi z potrzebami ochrony cennych gatunków. Jeżeli jeszcze dany las stanowi kompleks promocyjny, to stanowi to dodatkowy argument na rzecz przezornego, ostrożnego i dogłębnego ważenia różnych argumentów, a następnie decydowania prawnego. Te różne argumenty pochodzą z kilku odmiennych, jednak dotyczących się płaszczyzn. Przede wszystkim chcę zwrócić uwagę na płaszczyznę przyrodniczą, na której można toczyć rzeczowe spory na temat potrzeby i zakresu wycinki. Równie znacząca jest płaszczyzna prawna, którą wyznaczają przepisy nie tylko polskie, ale międzynarodowe i Unii Europejskiej, i których przestrzeganie jest monitorowane i może rodzić – w przypadku gdy odpowiednie organy unijne uznają, że doszło do ich naruszenia – dotkliwe reperkusje. Jest także bardzo ważna płaszczyzna społeczna, ujawniająca się w odbiorze w społeczeństwie pewnych rozstrzygnięć, co ma źródło w rzetelnej i wolnej od demagogii informacji. Jest wreszcie płaszczyzna polityczna, w pewnym sensie obejmująca wszystkie wyżej wskazane, i wiążąca się ze sposobem dochodzenia do rozstrzygnięcia, umiejętnym wyważaniu rozmaitych interesów, chęcią do dyskusji.

Wydaje się, że w Puszczy Białowieskiej niedostatecznie wyczerpująco potraktowano poszukiwanie odpowiednich rozwiązań na gruncie wskazanych płaszczyzn. Jako prawnik nie mam kompetencji by wypowiadać się o uwarunkowaniach przyrodniczych. Mam jednak przesłanki, by stwierdzić że w dużym stopniu zlekceważono konsekwencje wynikające z prawnego ujęcia Puszczy Białowieskiej jako leśnego kompleksu promocyjnego, a ponadto zlekceważono fakt, że chronione siedliska i gatunki nie muszą znajdować się tylko w parku narodowym czy rezerwacie przyrody.

Z definicji wynika, że leśny kompleks promocyjny ma służyć popularyzowaniu, szerzeniu i rozwijaniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, opierającej się na godzeniu ochronnych, biologicznych (przyrodniczych) i gospodarczych funkcji lasu. Zarządzanie leśnym kompleksem promocyjnym generujące poważne konflikty stoi w sprzeczności z prawnym celem tej instytucji.

Również z ustawowej definicji zawartej w art. 13b ustawy o lasach wynika to, że leśny kompleks promocyjny ustanawiany jest w celu ochrony zasobów przyrody, i ma znaczenie ekologiczne, edukacyjne i społeczne.

Zarządzanie leśnym kompleksem promocyjnym opiera się na dokumencie nazwanym przez ustawodawcę programem gospodarczo-ochronnym. Lektura publicznie dostępnych programów pokazuje, że są to obszernie, wyczerpujące i uwzględniające właściwe dla danego obiektu warunki przyrodnicze. Na przykład program gospodarczo-ochronny dla kompleksu promocyjnego Puszcza Białowieska, opracowany w 2011 r. przez dyrektora regionalnej dyrekcji LP i obejmujący lata 2012–2021 liczy ponad 50 stron. Już w wstępie w dokumencie czytamy, że „chroniąc różnorodność biologiczną i naturalność Puszczy, obok funkcji ochronnej widzimy w niej też miejsce na realizację innych funkcji lasu: społecznych, turystycznych, gospodarczych”. W całym dokumencie mowa o integrowaniu trwałej, zrównoważonej i wielofunkcyjnej gospodarki leśnej z ochroną przyrody. Podmioty zarządzające lasami w kompleksie promocyjnym, w szczególności nadleśniczowie, są tym dokumentem związani.

Reasumując, prawną koncepcję leśnego kompleksu promocyjnego, wraz z realizującym ją programem gospodarczo-ochronnym można potraktować, w odniesieniu do Puszczy Białowieskiej, jako działanie w kierunku realizacji konwencji UNESCO, w zakresie wpisania Puszczy na listę światowego dziedzictwa naturalnego. Warto też podkreślić ściśle związki lasów i leśnictwa z ochroną przyrody. Są one zapisane w prawie, ale bywają zapominane w praktyce jego stosowania, a przecież to lasy i drzewa stanowią często siedliska gatunków poddanych ochronie prawnej. W niedawnym rozstrzygnięciu Trybunał Sprawiedliwości UE zakwestionował wycinkę w Puszczy właśnie ze względu na niewystarczające uwzględnienie kryteriów przyrodniczych i możliwą szkodę, jaką usuwanie drzew może wyrządzić chronionym na podstawie prawa ochrony przyrody siedlisk i gatunków.

O mediacji w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska raz jeszcze

About mediation in environmental proceedings – once again

STRESZCZENIE

Mediacja jest nową sytuacją procesową wprowadzoną do kpa w 2017 r. zasadnicze pytanie badawcze dotyczy weryfikacji możliwości jej zastosowania w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wykazuje ono znaczną specyfikę na tle regulacji kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącą m.in. zakresu współdziałania organów, sposobu określania stron i szczególnych zasad udziału w postępowaniu uczestników na prawach stron. Drugim argumentem jest argument prakseologiczny, związany z faktem, że w postępowaniach tych mamy zazwyczaj do czynienia z wielością stron o spornych interesach, wykazujących w dużej mierze konflikt wartości, przy jednoczesnym dopuszczeniu dyskrecjonalności działania organu, w związku z koniecznością rozpatrzenia różnych wariantów realizacji planowanego przedsięwzięcia zaproponowanych w treści wniosku o wydanie decyzji.

SŁOWA KLUCZOWE

mediacja, ocena oddziaływania na środowisko, postępowanie administracyjne, postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

SUMMARY

Mediation is a new procedure introduced to the Code of Administrative Proceedings in 2017. The main research question concerns the verification of the possibility of its application in the proceedings concerning environmental protection, with particular emphasis on the proceedings regarding decision on environmental conditions. It shows significant uniqueness in accordance to the provisions of the Code of Administrative Proceedings regarding, inter alia, to the: scope and effects of authorities' cooperation, parties' rights and ENGOs activity. Moreover, in these proceedings we usually deal with a multiplicity of parties with interests' conflicts, (conflicts of values to a large extent) and have diverse alternatives for the project valued by the authorities.

KEYWORDS

mediation, environmental impact assessment, administrative proceedings, development consent

1. Wstęp

W opublikowanym w 2009 roku artykule „*Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko ze szczególnym uwzględnieniem ekomediacji jako docelowego modelu rozwiązywania konfliktów społecznych w ochronie środowiska*”¹ postulowałam wprowadzenie „ekomediacji” rozumianej jako rozwiązywanie sporów związanych z konfliktami interesów w prawie ochrony środowiska w postępowaniu administracyjnym, przed organem administracji². Wywodziłam prawo do „ekomediacji” z art. 7 kpa wskazując, że obowiązek organów administracji wyrażający się w dążeniu do „ustalenia okoliczności faktycznych mających znaczenie prawne nie tylko dla realizacji interesu społecznego, ale w równej mierze i okoliczności faktycznych mających znaczenie prawne dla realizacji interesu indywidualnego”³ może przyjąć formę mediacji, wykraczającą w obszarze podmiotowym i przedmiotowym poza formę dotychczas regulowaną przepisami kodeksowymi, tj. ugodę administracyjną. Uzasadnienia dla tego rodzaju praktyk upatrywałam także w kategorii działań faktycznych, a ściślej mówiąc – nieformalnych, rozumianych jako „część działań faktycznych, które występują w stosunkach administracji z obywatelem i nie są działaniami materialnymi ani ciągiem działań”⁴, których przykładem są porozumienia zawierane między organem administracji a innymi podmiotami uczestniczącymi w postępowaniu⁵. Dostrzegając ryzyka związane z wtłoczeniem mediacji w ramy postępowania administracyjnego⁶ postulowałam jednak stworzenie przepisu prawa pozytywnego dopuszczającego dobrowolną mediację w sprawach dotyczących środowiska, częściowo wzorującego się na rozwiązaniach przyjętych w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z modyfikacjami dotyczącymi osoby mediatora, zakresu podmiotów uczestniczących w postępowaniu mediacyjnym oraz jej skutków prawnych dla stron i organu administracji⁷.

¹ Opublikowanym w monografii: *Gospodarze prawo środowiska*. Red. T. Bojar-Fijałkowski, J. Ciechanowicz-McLean. Gdańsk 2009, s. 56-71.

² A. Radwan: *Eko-mediacja*. „Prawo i Środowisko” 2004, nr 1, s. 108.

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 kwietnia 1993 r. SA/Kr 2342/92, niepubl.

⁴ J. Rotko: *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony środowiska*. „Państwo i Prawo” 1996, z. 6, s. 53.

⁵ A. Haładyj: *Formy realizacji zasady kooperacji na poziomie lokalnym w Niemczech*. W: *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*. Red. S. Kozłowski. Białystok 2004, s. 265.

⁶ Z. Kmiecik (*Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*. Kraków 2004, s. 56) uważał bowiem, że „Wtłoczenie mediacji w ramy rozbudowanej procedury stworzonej z myślą o podejmowaniu władczych i jednostronnych rozstrzygnięć podważałoby jej sens i wartość instrumentalną”.

⁷ A. Haładyj: *Udział organizacji ekologicznej...*, s. 69.

Ostatnia nowelizacja ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁸ wprowadziła tę instytucję procesową do przepisów kpa w ramach jednej z największych od lat kompleksowych zmian kpa⁹. Nie przypisując sobie żadnej mocy sprawczej w omawianym zakresie pragnę jednak zweryfikować, czy obowiązujące od 1.06.2017 r. przepisy spełniają formułowane przez mnie niemalże dekadę wcześniej postulaty i czy mediacja w formule zaproponowanej w kpa może być zastosowana w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

2. Pojęcie postępowania w sprawie ochrony środowiska

Ustalenia dotyczące zakresu stosowania mediacji w postępowaniu administracyjnym poprzedzić wypada ustaleniami natury terminologicznej, związanymi przede wszystkim z przedmiotem postępowania, w którym instytucja mediacji może mieć zastosowanie. Ustawa Prawo ochrony środowiska¹⁰ posługiwała się sformułowaniem „**postępowania w sprawie** [wytłuszczenie – A. H.] ochrony środowiska”, a Jubilat – prof. Aleksander Lipiński podkreślał, że choć w ten sposób ustawodawca określił sposób postępowania, to jednak nie wskazał jego przedmiotu¹¹. Godny podkreślenia jest także fakt, że postępowanie może mieć charakter postępowania „w sprawie ochrony środowiska” niezależnie od tego, co reguluje akt prawny, w którym znalazły się podstawy prawne do jego przeprowadzenia¹². W aktualnym stanie prawnym prawodawca zrezygnował ze stosowania tego zwrotu, należy więc uznać, że sformułowanie to obejmuje postępowania w sprawie wydania decyzji, których przedmiot – zarówno bezpośrednio jak i pośrednio¹³ – stanowi środowisko¹⁴. Mowa tu zwłaszcza o postępowaniu jurysdykcyjnym tj. postępowaniu, którego istotą jest

⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2017, poz. 935.

⁹ Ich celem, zdaniem autorów noweli, jest: „Ostatnia nowelizacja to przede wszystkim wprowadzenie przepisów stanowiących narzędzie do usprawnienia i przyspieszenia procedur administracyjnych i szybszego załatwienia spraw. Intencją ustawodawcy było również stworzenie bardziej partnerskich relacji pomiędzy obywatelami i administracją publiczną oraz zapewnienie adekwatności kar administracyjnych do stopnia naruszenia prawa. Wprowadzenie nowych instytucji do procedury administracyjnej, takich jak chociażby ponaglenia, mediacja czy opcjonalność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, ma właśnie temu służyć.” Zob. wypowiedź B. Kempy w wywiadzie z K. Sieniawską W: „Casus” 2017, nr 85, s. 3.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2017, poz. 519 ze zm., dalej cytowana jako upoś.

¹¹ A. Lipiński: *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Kraków 2002, s. 47.

¹² K. Gruszecki: *Pojęcie „strony” w sprawach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*. „Casus” 2009, nr 52, s. 6.

¹³ Tenże, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 1998 r., II SA 1489/98*. „Ochrona Środowiska. Prawo i polityka” 1999, z. 2, s. 41.

¹⁴ W rozumieniu art. 3 pkt 39 upoś.

rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej podmiotowo i konkretnej przedmiotowo, w toku którego następuje konkretyzacja normy prawnej, a efektem tego postępowania jest rozstrzygnięcie, które wkracza w sferę praw i obowiązków podmiotu znajdującego się poza strukturą organizacyjną administracji publicznej^{15,16}, dotyczy to zarówno postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i odwoławczego. W postępowaniu jurysdykcyjnym rozstrzygane są kwestie wydania na wnioski zezwoleń i pozwoleń na korzystanie ze środowiska, ale także – wydawanych z urzędu decyzji sankcyjno-zobowiązujących stanowiących efekt działalności nadzorczo-kontrolnej organów ochrony środowiska. Także ustalenie środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko stanowi rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej¹⁷, z tym, że wykazuje ono znaczną specyfikę na tle regulacji kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącą m.in. zakresu współdziałania organów, sposobu określania stron i szczególnych zasad udziału w postępowaniu uczestników na prawach stron. Drugim argumentem przemawiającym za rozważeniem właśnie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako postępowania, w ramach którego może zostać przeprowadzona mediacja jest argument prakseologiczny, związany z faktem, że w postępowaniach tych mamy zazwyczaj do czynienia z wielością stron o spornych interesach, wykazujących w dużej mierze konflikt wartości, przy jednoczesnym dopuszczeniu dyskrecjonalności (nie mylić z uznaniowością¹⁸) działania organu, w związku z koniecznością rozpatrzenia różnych wariantów realizacji planowanego przedsięwzięcia zaproponowanych w treści wniosku o wydanie decyzji (i załącznikach do tego wniosku – w tym zwłaszcza w raporcie o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko). Z tych powodów dalsze rozważania będą odnosić się do postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uregulowanego w ramach działu V ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz

¹⁵ J. Borkowski. W: B. Adamiak, J. Borkowski: *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*. Warszawa 1999, s. 125. Podobnie również J. Jendroška: *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*. Wrocław 2007, s. 11.

¹⁶ Przyjęte powyżej rozumienie „postępowania administracyjnego” nie jest bynajmniej jedynym możliwym ujęciem – kompleksowy przegląd zagadnienia zaoferował A. Matan: *Pojęcie postępowania administracyjnego*. W: *System prawa administracyjnego procesowego*. Red. G. Łaszczycza, A. Matan. Tom I: *Zagadnienia ogólne*. Red. G. Łaszczycza, Warszawa 2017, s. 178 i nast.

¹⁷ Więcej zob. G. Dobrowolski: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń 2011, s. 177 i ast.

¹⁸ Sedno tego rozróżnienia tak definiuje J. Zimmermann: „Uznanie administracyjne [...] ograniczyliśmy do końcowego etapu przygotowania aktu administracyjnego i do wyboru jego konsekwencji prawnych. Tymczasem dyskrecjonalność administracji jest zauważalna również na innych (bodaj wszystkich) etapach przygotowania aktu administracyjnego, łącznie z etapem formułowania samego rozstrzygnięcia – jeszcze przed wyborem tych konsekwencji”, tenże, *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa 2013, s. 217.

o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹ – „Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000”. Ustawa ta, wśród norm przynależnych do prawa administracyjnego materialnego zawiera szereg modyfikacji trybu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zasługujących na dostrzeżenie i pogłębioną refleksję doktryny²⁰, tym niemniej zmuszona jestem, z uwagi na ograniczone ramy objętościowe niniejszego opracowania, pozostawić je poza zakresem rozważań, koncentrując się jedynie na możliwości zastosowania w tym postępowaniu mediacji, jako polubownej metody załatwienia sprawy. Wymaga to jednak uprzedniej prezentacji samej koncepcji mediacji oraz sposobu ukształtowania tej instytucji w znowelizowanym kpa.

3. Koncepcja polubownego załatwienia sporów w postępowaniu administracyjnym

Mediacja zgodnie ze znaczeniem nadanym jej w j. łacińskim oznacza pośredniczenie pomiędzy stronami konfliktu w wypracowaniu satysfakcjonującego je rozstrzygnięcia²¹. Koncepcja ta ma bogatą tradycję, bo choć ADR – Alternative Dispute Resolution – pochodzi z prawa prywatnego i wiąże się przede wszystkim z zasadą rozporządzalności, jednak postuluje się od lat możliwość jej zastosowania, choćby w ograniczonym zakresie, także w postępowaniu administracyjnym. W ograniczonym zakresie, gdyż „postępowanie administracyjne jest skonstruowane jako postępowanie inkwizycyjne, tj. takie postępowanie, w którym organ je prowadzący ma pozycję nadrzędną nad stroną i rozstrzyga o zakresie jej praw i obowiązków”²², zaś „charakter stosunku administracyjnego, ze względu na szerokie uprawnienia organów administracyjnych, nie sprzyja formom opartym na konsensusie”²³. Tym niemniej, nawet dotychczasowe rozwiązania przyjęte w kpa nie wykluczały „podejmowania przez organ działań innego rodzaju, zmierzających do polubownego załatwienia sprawy lub rozstrzygania kwestii spornych”²⁴. Wynika to z faktu, że organowi administracji coraz częściej przychodzi

¹⁹ Dz. U. 2017, poz. 1405 ze zm.

²⁰ Choćby w zakresie współdziałania organów, por. M. Szalewska: *Współdziałanie organów administracji publicznej w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia*. W: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2017, s. 81 – i nast.

²¹ Z. Kmieciak: *Mediacja i concyliacja...*, s. 27.

²² L. Zukowski, R. Sawuła: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelny Sąd Administracyjny*. Warszawa 2002, s. 55.

²³ A. Jakubiak-Mirończuk: *Negocjacje dla prawników*. LEX 2010, LEX nr 118230.

²⁴ P. M. Przybysz: *Komentarz do art. 13 kpa*. W: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*. LEX el./2018, LEX nr 534724, choć jednocześnie J. Zimmermann (*Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa 2013, s. 197) uznawał, że procedury mediacyjne należą do procedur „niejurysdykcyjnych”.

występować również „w roli rozjemcy próbującego godzić interesy stron ujawniających się w różnej skali konfliktów”²⁵. Skalę akceptacji dla koncepcji ADR w postępowaniu administracyjnym stanowią prace, podejmowane już od 2012 r. nad włączeniem mediacji do postępowania administracyjnego²⁶.

Koncyliacyjne metody załatwiania spraw administracyjnych weszły jednak do postępowania administracyjnego wraz z instytucją ugody, choć nie można nie dostrzec, że zasada polubownego załatwiania spraw, wyrażona *expressis verbis* w art. 13 kpa miała ograniczony zasięg i że nie znajdowała zastosowania do wszystkich spraw rozstrzyganych w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, a „życie szybko zweryfikowało oczekiwania towarzyszące ustanowieniu ugody jako równoważnej decyzji formy załatwienia sprawy. Jest ona wykorzystywana sporadycznie, czego jedną z przyczyn jest ułomność odnoszącego się do niej unormowania kodeksowego”²⁷. Nie należy się dziwić, że atrofia instytucji ugody administracyjnej doprowadziła do wprowadzenia ustawą nowelizującą z 7 kwietnia 2017 r. do art. 13 kpa obok zasady polubownego załatwiania spraw w drodze ugody administracyjnej, także mediację. Została ona ukształtowana jako wyodrębniona instytucja postępowania administracyjnego, posiadająca autonomiczne zasady, zakres podmiotowy, przesłanki dopuszczalności oraz formę jej wszczęcia i zakończenia²⁸, możliwa do zastosowania w sprawach „których charakter na to pozwala” w zakresie ustalania praw i obowiązków oraz kwestii spornych stanowiących przedmiot tegoż postępowania.

Najogólniej mówiąc, mediacja polega na tym, że mediator, niebędący pracownikiem organu administracji prowadzącego postępowanie, dążąc do polubownego rozwiązania sporu, wspiera uczestników mediacji w wyjaśnieniu i rozważeniu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz formułowaniu przez nich propozycji ugodowych – w celu przyjęcia ustaleń dotyczących załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody²⁹. Podstawowe założenia mediacji odnoszą się do możliwości (dobrowolności) jej przeprowadzenia w celu „wyjaśnienia i rozważenia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonania ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody” (art. 96a par. 3 kpa). Katalog uczestników mediacji został skonstruowany w nawiązaniu do możliwego sposobu zakończenia postępowania

²⁵ J. Łętowski: *Prawodawstwo w czasach konfliktów*. „Państwo i Prawo” 1990, z. 5, s. 7.

²⁶ *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do kodeksu postępowania administracyjnego*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 11, s. 54-68.

²⁷ Z. Kmieciak: *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. LEX 2014, LEX nr 204181.

²⁸ J.G. Firius, K. Klonowski: *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. „Casus” 2017, nr 3, s. 17.

²⁹ P. M. Przybysz: *Komentarz do art. 13 kpa*.

administracyjnego (ugoda administracyjna, decyzja administracyjna). Mediacja może więc zostać przeprowadzona w układzie z udziałem organu administracji publicznej (pkt 1), jak również pomiędzy stronami postępowania (pkt 2)³⁰. Jako element postępowania o charakterze dobrowolnym, mediacja wymaga zgody stron postępowania na jej przeprowadzenie, choć doktryna podkreśla, że postępowanie mediacyjne może się toczyć również pomiędzy niektórymi podmiotami partycypującymi w postępowaniu administracyjnym³¹; tym samym brak zgody na przeprowadzenie mediacji wyrażony przez co najmniej jedną ze spornych stron (przy założeniu, że jest ich więcej niż dwie i że mediacja nie toczy się na linii: organ administracji – strona) nie wyklucza możliwości jej przeprowadzenia z udziałem pozostałych stron.

Postępowanie mediacyjne prowadzone jest przez mediatora, tj. osobę posiadającą „odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju”³² wskazywaną przez strony lub przez organ prowadzący postępowanie. Mediacja pomyślana została jako rozwiązanie mające przyspieszyć załatwienie sprawy w drodze konsensusu, ale jej przebiegu nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy, stąd terminy na przeprowadzenie (i zakończenie) mediacji: zawieszenie postępowania na dwa miesiące, z opcją jednorazowego przedłużenia o miesiąc. Upływ terminu powoduje konieczność rozstrzygnięcia sprawy przez organ właściwy do wydania decyzji władczo. Mediatorowi przysługują kompetencje kierowania postępowaniem mediacyjnym oraz wspierania uczestników w formułowaniu wzajemnych ustępstw, a jego merytoryczne i profesjonalne zaangażowanie w istocie sprowadza się do stworzenia dogodnych warunków do wzajemnej wymiany zapatrywań przez uczestników mediacji³³. Zgodnie z art. 96k kpa skutkiem pozytywnie przeprowadzonej mediacji jest protokół z przebiegu mediacji, który zawiera następujące: informacje: 1) czas i miejsce przeprowadzenia mediacji; 2) imiona i nazwiska (nazwy) oraz adresy (siedziby) uczestników mediacji; 3) imię i nazwisko oraz adres mediatora; 4) dokonane ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy; 5) podpis mediatora oraz uczestników mediacji, a jeżeli którykolwiek z uczestników mediacji nie może podpisać protokołu, wzmiankę o przyczynie braku podpisu. Mediator

³⁰ J.G. Firlus, K. Klonowski: *Mediacja w ogólnym postępowaniu...*, s. 17.

³¹ Tamże.

³² Zgodnie z art. 96f kpa, mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego.

³³ J.G. Firlus, K. Klonowski: *Mediacja w ogólnym postępowaniu...*, s. 17.

niezwłocznie przedkłada protokół z przebiegu mediacji organowi administracji publicznej w celu włączenia go do akt sprawy i doręcza odpis tego protokołu uczestnikom mediacji.

Istotne jest podkreślenie skutków mediacji, tj. załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej zgodnie z ustaleniami, zawartymi w protokole z przebiegu mediacji, o ile rzecz jasna, dokonane w jej trakcie ustalenia dotyczące załatwienia sprawy mieszczą się w granicach obowiązującego prawa. Organ administracji publicznej staje się tym samym współodpowiedzialny za prawidłowy przebieg postępowania mediacyjnego, a poprzez samo przystąpienie do mediacji jego obowiązki procesowe nie ulegają ograniczeniu czy wyłączeniu.

Tak ujęta instytucja mediacji rodzi szereg wątpliwości natury praktycznej i doktrynalnej, podnoszonych już w nauce prawa o postępowaniu administracyjnym³⁴; do wątpliwości natury procesowej dolożyć należy także i te, które dotyczą możliwości praktycznego zastosowania mediacji jako instrumentu kanalizowania konfliktów interesów i co trudniejsze – konfliktów wartości – typowych dla prawa ochrony środowiska, jak bowiem trafnie twierdzi Z. Cieślak: „Ochrona środowiska jest chyba najbardziej dziś nacechowaną aksjologicznie dziedziną prawa”³⁵.

4. Czy mediacja może znaleźć zastosowanie w procedurze wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach?

Prima facie odpowiedź na to pytanie jest pozytywna w tym sensie, że mediacji poddawane mogą być sprawy, w których występują strony o spornych interesach, lub gdy spór ten pojawia się na linii strona-organ administracji. Środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia stanowią więc wdzięczny obszar rozwiązywania sporu pomiędzy tymi podmiotami a realizacja celów mediacji – tj. uzyskanie konsensusu w zakresie określenia tychże uwarunkowań – zdaje się naturalnie predestynować mediację do wykorzystania w postępowaniu jurysdykcyjnym w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. To stwierdzenie wymaga jednak głębszej analizy.

Rozpoczynając wypada od sformułowania dodatkowych wymogów co do osoby samego mediatora. Pokreślenia wymaga, że odrzucono postulat, by mediatorem została osoba będąca pracownikiem organu na korzyść swobody wyboru neutralnej osoby trzeciej, przyjmując odformalizowaną koncepcję mediacji³⁶,

³⁴ Zob. wątpliwości zaprezentowane przez J. Wegner-Kowalską (*Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*. „Przeгляд Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 90-91).

³⁵ „Ochrona środowiska jest chyba najbardziej dziś nacechowaną aksjologicznie dziedziną prawa, w której ogniskują się rozmaite racje” Zob. wypowiedź prof. Z. Cieślaka w wywiadzie z K. Sieniawską w: „Casus” 2013, nr 69, s. 9.

³⁶ J. Wegner-Kowalska: *Koncepcja włączenia...*, s. 65.

pod warunkiem posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju. Wybór mediatora należy co do zasady do stron (uczestników mediacji), a jeżeli uczestnicy mediacji nie wybrali mediatora, jego wyboru dokonuje organ (niezależnie od tego, czy jest uczestnikiem mediacji, czy też nie). Jednocześnie specyficzny przedmiot mediacji w sprawach dotyczących środowiska i jego ochrony wymaga nie tylko wiedzy z zakresu psychologii, socjologii, znajomości socjotechniki i technik negocjacji, umiejętności interpersonalnych, a także – naturalnego autorytetu, ale z uwagi na specyfikę przedmiotu również wiedzy technicznej z zakresu danej inwestycji oraz wiedzy prawniczej³⁷. Jako że to mediator staje się na czas mediacji gospodarzem postępowania, jest on zobowiązany nie tylko czuwać nad realizacją podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza zasady wnika-jącej z art. 10 kpa, ale także tak moderować postępowanie, by jego ustalenia były zgodne z prawem i wykonalne z perspektywy środowiskowej, w przeciwnym razie organ zmuszony będzie do odmowy przełożenia ustaleń sformułowanych w protokole ugody na treść decyzji administracyjnej.

Ponadto, wielość stron o spornych interesach może częstokroć uniemożliwić skuteczne prowadzenie postępowania mediacyjnego lub je co najmniej utrudniać. W założeniu mediacja ma pełnić funkcję użyteczną, tj. doprowadzić do wypracowania rozwiązania „możliwie najlepszego dla największej liczby lub nawet wszystkich uczestników mediacji”³⁸ ale w sprawach środowiskowych wypracowanie rozwiązania typu win-win nie zawsze jest możliwe. Podkreślić wypada także, że cel mediacji może stanowić m.in. deklarowana rezygnacja strony z przysługujących jej uprawnień procesowych³⁹. Celowość takiej deklaracji budzi

³⁷ A. Hałady: *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska na przykładzie Okrągłego Stołu dla Rospudy. W: Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*. Red. H. Lisicka. Wrocław 2010, s. 136.

³⁸ J. Wegner-Kowalska: *Idea mediacji...*, s. 92.

³⁹ J. G. Firlus, K. Klonowski: *Mediacja w ogólnym postępowaniu...*, s. 17. Omawiana nowelizacja – niezależnie od mediacji i jej przedmiotu – wprowadziła prawo zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania (art. 127a kpa); krytykę tego rozwiązania, z uwagi na niemożność zrzeczenia się publicznego prawa podmiotowego formułuje J. Zimmermann (*Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 15), ponieważ „Można z nich nie korzystać, można ich nie wykonywać, ale nie można ich się skutecznie zrzec”; w tym kontekście warto dodać, że zrzeczenie się prawa do wniesienia środka odwoławczego od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach „po przeprowadzeniu oś jest bezskuteczne z uwagi na uprawnienia procesowe organizacji ekologicznych wynikające z art. 44 ust. 2 i 3 uoiuś, zgodnie z którymi „Organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony.

3. Organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.”

wątpliwości, gdy w mediacji nie uczestniczą pozostałe strony, które będą weryfikować ustalenia mediacji (i decyzji) na ścieżce odwoławczej i/lub sądowoadministracyjnej. Z tym wiąże się także potrzeba odpowiedzi na pytanie, jakie skutki wywoła mediacja i jej ustalenia względem podmiotów w niej niepartycypujących⁴⁰. Wątek ten jest o tyle istotny, że mediacja *expressis verbis* prowadzona jest między stronami postępowania, nie obejmując uczestników na prawach strony. Ich nieobecność w postępowaniu mediacyjnym będzie z pewnością utrudniała utrzymanie w mocy wypracowanego kompromisu; podobne wątpliwości rodzi nieuwzględnienie w postępowaniu mediacyjnym organów współdziałających. Mają one do odegrania znaczącą rolę w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, ich uzgodnienia bowiem warunkują w ogóle wydanie decyzji pozytywnej, czyli określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji planowanego przedsięwzięcia. Nieobecność organów współdziałających podczas spotkań z mediatorem i „urabiania” treści projektowanego rozstrzygnięcia może skutkować odmową uzgodnienia projektu decyzji, a tym samym zniweczyć skutki mediacji. W doktrynie jak dotąd jedynie P. M. Przybysz wypowiedział się pozytywnie o możliwości współuczestniczenia w mediacji organu współdziałającego „o ile organ ten nie zajął jeszcze stanowiska, zaś przedmiotem sporu są kwestie mające znaczenie dla zajęcia stanowiska”⁴¹, co oznacza, że uczestnikami mediacji nie mogłyby być organy współdziałające po dokonaniu aktu współdziałania – nawet jeśli to właśnie ustalenia tegoż aktu (zwłaszcza postanowienia o uzgodnieniu warunków realizacji przedsięwzięcia) miałyby stanowić przedmiot mediacji. Rodzi to także pytanie o możliwość przeprowadzenia mediacji wprost w postępowaniu wпадkowym, czyli koncyliacyjnego załatwienia treści uzgodnienia (lub opinii) pomiędzy stronami, organem głównym a organem współdziałającym. Jak się wydaje, w tej kwestii udzielić należy odpowiedzi negatywnej, nie tylko z uwagi na akcesoryjny byt postępowania wпадkowego względem postępowania głównego, ale także ze względu na uregulowanie w kpa kolejnej nowej instytucji – „posiedzenia w trybie uzgodnienia” (art. 106a kpa), która, choć nie spełnia wymogów dla mediacji *per se*, wykazuje pewne cechy działania koncyliacyjnego.

Co więcej, sama w sobie problematyka środowiskowa jako dziedzina silnie nacechowana aksjologicznie, w naturalny sposób wywołuje konflikty, które

⁴⁰ Problem ten dostrzegają: I. Niżnik-Dobosz: *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*. W: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Red. B. Dolnicki. Warszawa 2014, s. 25; E. Schmidt-Assmann: *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*. Warszawa 2011, s. 22.

⁴¹ P. M. Przybysz: *Komentarz do art. 96a*. W: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*. LEX el./2018, LEX nr 534724.

niełatwo ugasić czy choćby ograniczyć, zwłaszcza w stosunkowo krótkim czasie, jaki kpa przewiduje na odbycie mediacji.

Idąc dalej rozważyć należy skutki mediacji w przypadku sukcesji singularnej. Należy uznać, że skutki ustalenych zapadłych podczas mediacji, przeniesionych do treści decyzji są wiążące dla tych podmiotów, art. 72a uuiś wskazuje bowiem, że przejście praw i obowiązków z decyzji środowiskowej na inny podmiot jest możliwe tylko, jeżeli przyjmuje on warunki zawarte w tej decyzji.

Te argumenty należy jeszcze wzbogacić o rozważania dotyczące oceny zakresu przedmiotowego mediacji w konkretnym postępowaniu. Nie ulega wątpliwości, że procesowi temu podlegać mogą wyłącznie rozwiązania zgodne z prawem, których jednak w ramach wariantowania przedsięwzięcia możemy odnaleźć naprawdę wiele. Zgodnie bowiem z art. 66 ust. 1 pkt 5-7 uuiś w raporcie muszą się znaleźć: opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym: wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru; określenie przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej i katastrofy naturalnej i budowlanej, na klimat, w tym emisje gazów cieplarnianych i oddziaływania istotne z punktu widzenia dostosowania do zmian klimatu, a także możliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko, a w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej, także wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego, jak również porównanie oddziaływań analizowanych wariantów m.in. na: ludzi, rośliny, zwierzęta, grzyby i siedliska przyrodnicze, wodę i powietrze, powierzchnię ziemi, z uwzględnieniem ruchów masowych ziemi, i krajobraz, dobra materialne, zabytki i krajobraz kulturowy (objęte istniejącą dokumentacją), formy ochrony przyrody, w tym na cele i przedmiot ochrony obszarów Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych a także wzajemne oddziaływanie między tymi elementami. Na tym tle podkreślić wypada możliwe bogactwo wariantowania, poczynając od lokalizacyjnego, przez rozwiązania technologiczne, techniczne i organizacyjne, po zmiany sposobu zagospodarowania terenu⁴². Tym samym mediacja będzie więc możliwa nie tylko w tych sprawach, w których „organ działa w ramach luzu decyzyjnego przyznanego przez ustawodawcę w normie prawa materialnego czy w normie kompe-

⁴² J. Dutkowiak: *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*. Wrocław 2017, s. 141-142.

tencyjnej”⁴³ ale i w takich, w których organ działając w granicach związania dokonuje wyboru pomiędzy zaproponowanymi przez wnioskodawcę wariantami.

Podkreślić należy także, że choć to na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek poinformowania stron o możliwości zastosowania technik z zakresu ADR, to jednak obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowano bowiem tezę, zgodnie z którą organ administracji publicznej, zgodnie z zasadą ogólną ugodowego załatwiania spraw unormowaną w art. 13 k.p.a., obowiązany jest do poinformowania stron o dopuszczalności załatwienia danej sprawy administracyjnej w formie ugody. „Jednak winien to czynić w sytuacjach, w których na podstawie okoliczności sprawy, stopnia zwaśnienia i podejścia stron do przedmiotu sprawy, dostrzega realną szansę ugodowego jej załatwienia, zatem w tym względzie właściwym jest również odwołanie się do doświadczenia życiowego pracowników organów administracji”⁴⁴.

5. Podsumowanie

Refleksja nasuwająca się po przeanalizowaniu zmian wprowadzonych nowelizacją kpa z 2017 r. to przede wszystkim wątpliwość, czy przy tylu zmiennych i zastrzeżeniach, tak natury ogólnej, jak i wynikających ze specyfiki postępowania jurysdykcyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mediacja w ogóle ma szansę zostać wszczęta i z sukcesem przeprowadzona. Ostrożna akceptacja stwierdzenia pozytywnego wymaga jednak uwzględnienia następujących okoliczności: po pierwsze, dążenia do załatwiania jak największej ilości spraw za pośrednictwem mediacji, by tę instytucję procesową „oswoić” i wypracować standardy jej stosowania, w tym zweryfikować prawidłowość postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi. Dotyczy to wszystkich kategorii spraw, których charakter umożliwi przeprowadzenie mediacji tj. także postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Weryfikacji sądo-administracyjnej wymaga zarówno aspekt procesowy (czy mediację można prowadzić w postępowaniu wpałkowym), podmiotowy (czy w mediacji mogą brać udział organy współdziałające, czy w mediacji przed organem odwoławczym bierze udział organ będący stroną mediacji w postępowaniu pierwszoinstancyjnym i jaki to ma wpływ na treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej w wyniku uwzględnienia odwołania i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania), jak i przedmiotowy (czy

⁴³ G. Firlus, K. Klonowski: *Mediacja w ogólnym postępowaniu* ..., s. 17.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie, IV SA/Wa 1648/05, LEX nr 196663.

treść dokonanego już uzgodnienia z organami współdziałającymi może stanowić przedmiot mediacji). Po drugie należy dążyć do włączania w proces mediacji wszystkich stron oraz uczestników na prawach stron (na zasadzie bądź to uwagi *de lege ferenda* do prawodawcy bądź co najmniej – dobrych praktyk). Po trzecie dla efektywności mediacji niezbędne jest uwzględnienie wysokich wymogów względem osoby mediatora, jego wiedzy merytorycznej i *soft skills*, co nakazuje wybór na mediatorów przede wszystkim spośród osób posiadających także doświadczenie w zakresie ocen oddziaływania na środowisko (jako wykonawcy raportów). Po czwarte wreszcie postulować należy transparentność procesu. O ile bowiem ustalenia (efekty) mediacji, spisane w protokole, są jawne, o tyle wymóg jawności nie obejmuje przebiegu samej mediacji (zgodnie z art. 96j. § 1 kpa „Mediacja nie jest jawna”), co rodzić może wątpliwości co do sposobu dokonywania ustaleń i wzajemnych ustępstw jej uczestników.

Zasady odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami

Responsibility for waste management

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono zasady określania i egzekwowania podstawowych obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami oraz możliwości ich przenoszenia na inne podmioty. Ponadto przedmiotem analizy jest odpowiedzialność prawna posiadacza odpadów – cywilna, administracyjna i karna. Uwzględniono specyfikę regulacji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.

SŁOWA KLUCZOWE

odpad, gospodarowanie odpadami, posiadacz odpadów, egzekwowanie obowiązków, odpowiedzialność prawna

SUMMARY

The article presents the rules of setting and enforcement of the basic obligations related to waste management, as well as the possibilities to transfer these obligations to other persons. The analysis covers also the issue of the civil, administrative and criminal liability of the waste holder. The article takes into account the specific regulations on the transboundary transfer of waste.

KEYWORDS

waste, waste management, holder of waste, enforcement, responsibility, liability

1. Wstęp

W pierwszym rzędzie należy powołać przepis ustawy o odpadach ustanawiający podstawowe reguły:

art. 27. 1. Wytwórca odpadów jest obowiązany do gospodarowania wytworzonymi przez siebie odpadami.

2. Wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami wyłącznie podmiotom, które posiadają:

- 1. zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, lub*
- 2. koncesję na podziemne składowanie odpadów, pozwolenie zintegrowane, decyzję zatwierdzającą program gospodarowania odpadami wydobywczymi, zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – na podstawie odrębnych przepisów, lub*
- 3. wpis do rejestru w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 5 – chyba, że działalność taka nie wymaga uzyskania decyzji lub wpisu do rejestru.*

3. Jeżeli wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów przekazuje odpady następnemu posiadaczowi odpadów, który posiada decyzję wymienioną w ust. 2 pkt 1 lub 2 albo posiada wpis do rejestru w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 5 lit. a, odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami, z chwilą ich przekazania, przechodzi na tego następnego posiadacza odpadów.

Gospodarowanie odpadami to zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach: *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 lub pośrednika w obrocie odpadami.*

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że reguła z art. 27 nie odnosi się automatycznie do odpowiedzialności prawnej w związku z gospodarowaniem odpadami. W istocie jest to reguła, która określa komu mogą być przypisane obowiązki publiczne związane z gospodarowaniem odpadami (kto jest zobowiązany do gospodarowania – jego zorganizowania lub bezpośredniego przeprowadzenia). Dopiero wtedy, gdy podmiot zobowiązany wedle powyższej reguły jest jednocześnie podmiotem ponoszącym odpowiedzialność prawną i przepisy szczególne przewidują identyczne zasady jej ponoszenia można mówić

o tożsamości obu instytucji (możliwości przeniesienia odpowiedzialności prawnej na inny podmiot). Należy więc wyraźnie odróżniać obie sytuacje.

Odpowiedzialność prawna to ponoszenie ujemnych, przewidzianych prawem konsekwencji za zdarzenia (w tym działania lub zaniechania) lub stany prawnie zabronione (ujemnie kwalifikowane) przez podmiot, któremu przypisać można spowodowanie danego zdarzenia lub stanu¹. Inaczej mówiąc, zastosowanie odpowiedzialności sprowadzić można do możliwości zastosowania wobec danego podmiotu wyraźnie określonych sankcji (środków) przewidzianych przez prawo. W związku z tym, że z odpowiedzialnością prawną wiąże się możliwość zastosowania środków przymusu państwowego, wśród instrumentów prawnych (w tym również ochrony środowiska) musi być ona postrzegana jako instrument o charakterze nakazowym i władczym. Odpowiedzialności prawnej nie można jednak przy tym utożsamiać z jakąkolwiek sankcją, która choć wprawdzie jest ściśle związana z odpowiedzialnością ale jednocześnie musi być postrzegana w znacznie szerszym wymiarze. Wynika z tego też, iż z odpowiedzialnością prawną nie można również automatycznie wiązać egzekucji, w szczególności administracyjnej – bowiem ma ona zastosowanie do stanów prawnie wymaganych a nie zabronionych. Nie można jej również utożsamiać z zastosowaniem instrumentów nadzorczych, które mają na celu skłonienie danego podmiotu do podjęcia działań mających zapobiec powstaniu stanu niezgodnego z prawem lub zlikwidowanie takiego stanu. Zauważyć też należy, że właśnie **możliwość skierowania do danego podmiotu rozstrzygnięcia nadzorczego i możliwość wszczęcia wobec niego egzekucji obowiązków (bądź płynących wprost z ustawy bądź wynikających z rozstrzygnięć nadzorczych) jest istotą „odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami” w rozumieniu art. 27 ustawy o odpadach.**

Tradycyjnie odpowiedzialność prawną klasyfikuje się według gałęzi prawa i w związku z tym – upraszczając to skomplikowane zagadnienie – można wyróżnić:

- odpowiedzialność cywilną,
- odpowiedzialność administracyjną,
- odpowiedzialność karną (w tym za wykroczenia)².

¹ Definicja W. Langa – powszechnie akceptowana w literaturze, zob. W. Lang: *Struktura odpowiedzialności prawnej*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika” 1968, nr 31.

² Można wprawdzie wyróżnić inne rodzaje odpowiedzialności prawnej – np. odpowiedzialność pracowniczą – ale nie mają one związku z posiadaniem odpadów.

Każdy z powyższych reżimów odpowiedzialności wyróżnia się swoistymi cechami i jest przedmiotem odrębnej regulacji. Przyjmuje się na ogół, że dokonując charakterystyki rodzajów odpowiedzialności należy uwzględnić co najmniej następujące elementy kluczowe:

- typ podmiotu zobowiązanego (osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna);
- rodzaj zdarzenia powodującego powstanie zobowiązania – w szczególności szkoda w środowisku, niebezpieczeństwo jej powstania, naruszenie przepisów prawnych,
- zasady ponoszenia odpowiedzialności: odpowiedzialność za zawinienie, odpowiedzialność obiektywna (cywilnoprawna zasada ryzyka, odpowiedzialność administracyjna), ewentualnie inna zasada;
- rodzaje sankcji, jakie można w danym przypadku zastosować³.

Dodatkowo można różnicować rodzaje odpowiedzialności np. z uwagi na:

- podmiot uprawniony do zainicjowania postępowania zmierzającego do zastosowania sankcji (organ państwowy, podmiot prywatny); z tym podziałem wiąże się rozróżnienie rodzaju chronionego interesu, z którym związany jest dany rodzaj odpowiedzialności (publiczny lub prywatny);
- organ uprawniony do stosowania przewidzianych prawem środków, czyli nakładania sankcji (sąd, organ administracyjny).

2. Zakres odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami – rozstrzygnięcia nadzorcze i egzekucja

Odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami spoczywa zawsze na posiadaczach odpadów (wytwórcy i ewentualnych kolejnych posiadaczach). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach:

„rozumie się przez to wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości”⁴.

Pojęcie posiadacza odpadów kategorią zbiorczą – posiadaczem odpadów może być każdy niezależnie od tytułu prawnego do odpadu (traktowanego jako rzecz w rozumieniu k.c.) – a nawet bez takiego tytułu. Przepisy dotyczące

³ Zob. W. Radecki: *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*. Warszawa 2002, s. 60 i n.

⁴ Od domniemania tego można się uwolnić wskazując rzeczywistego posiadacza odpadu (najczęściej jego wytwórcę lub inny podmiot który umieścił owe odpady na nieruchomości).

gospodarki odpadami ustanawiają zasadniczo obowiązki publicznoprawne. Ich przypisanie (oraz ewentualne przeniesienie) nie podlega tym samym zasadom obrotu cywilnoprawnego. Na marginesie można zauważyć, że z tego też powodu regulacja ta nie odnosi się do problemu własności odpadów. Jest to zagadnienie odrębne. Uwagi powyższe są o tyle zasadne, że przytoczone przepisy posługują się terminologią sugerującą ścisły związek z uregulowaniami k.c. dotyczącymi posiadania w sferze prywatnoprawnej.

Zasadniczą przesłanką powstania publicznoprawnego stosunku posiadania odpadów jest faktyczne władanie odpadem w swoim imieniu – co uznać należy za tożsame z faktycznym władaniem rzeczą. Samo pojęcie faktycznego władania polega na odpowiednim fizycznym opanowaniu rzeczy. Władztwo faktyczne musi być stanem względnie trwałym, co oznacza, że związek posiadacza z rzeczą nie może wyrażać się w jednorazowym lub nawet sporadycznym zawładnięciu rzeczą. Nie ma wątpliwości, że chodzi tu jedynie o posiadaczy w rozumieniu identycznym jak w art. 336 k.c. – więc z wyłączeniem tzw. dzierżycieli dysponujących rzeczą w cudzym imieniu (art. 338 k.c.). Zasadniczo nie będą więc nigdy posiadaczami odpadów ani podmioty wyłącznie transportujące, ani pośredniczące, ani sprzedające.⁵ Koresponduje to z przepisami art. 27 ustawy o odpadach, który poświęcony jest zagadnieniu przenoszenia odpowiedzialności za los odpadu. Pamiętać przy tym trzeba, że na gruncie k.c. (art. 337) możliwe jest przypisanie posiadania jednocześnie kilku podmiotom. Podobnie jest na gruncie publicznoprawnych przepisów ustawy o odpadach. Nieco to komplikuje sprawę ale w sumie najważniejsze jest, który posiadacz jest w danej chwili odpowiedzialny za prawidłowe postępowanie z odpadami. Będzie to jeszcze przedmiotem rozważań.

W związku z powyższym powstaje pytanie jakie obowiązki posiadacza odpadów z zakresu „gospodarowania odpadami” mogą być przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych ze strony organów administracji lub podlegać bezpośredniej egzekucji. Jest ich stosunkowo niewiele.

W pierwszym rzędzie wymienić trzeba przypadek deponowania odpadów w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania (art. 26 ustawy o odpadach).

Po drugie jest to możliwość nałożenia obowiązku prowadzenia dodatkowych badań wykraczających poza podstawowy zakres monitoringu – dotyczy to jedynie odpadów pochodzących z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu (art. 98 ust. 3 ustawy o odpadach).

⁵ Nie ma przy tym znaczenia, że we wzorze karty przekazania odpadów jest niekonsekwentnie mowa o posiadaczu transportującym odpady.

Rozstrzygnięcia nadzorcze przybierają tu postać decyzji administracyjnej kierowanej do posiadacza odpadów. Należy przyjąć, że w przypadku przekazania odpadów następnemu posiadaczowi, który nie ma do tego uprawnień decyzja taka może być skierowana zarówno do podmiotu przekazującego jak i odbierającego odpady (na zasadzie alternatywy rozłącznej).

Należy też zauważyć, że żaden z ogólnych obowiązków posiadacza odpadów (są one określone przede wszystkim w Dziale II ustawy o odpadach⁶) nie nadaje się do bezpośredniej egzekucji. Nie przewidziano również możliwości wydawania rozstrzygnięć nadzorczych przez organy administracji. Niewykonanie tych obowiązków jest natomiast sankcjonowane poprzez zastosowanie przepisów o odpowiedzialności – karnej lub administracyjnej – co podlega regułom odrębnym.

Podsumowując można stwierdzić, że w praktyce przeniesienie odpowiedzialności za „gospodarowanie odpadami” w rozumieniu art. 27 ustawy o odpadach powoduje uwolnienie się od jednego tylko niebezpieczeństwa – jest nim możliwość nałożenia na posiadacza odpadów obowiązku zabrania odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich magazynowania lub składowania.

3. Odpowiedzialność prawna – cywilna

A. Odpowiedzialność cywilna

W obszarze odpowiedzialności cywilnej fakt posiadania odpadów (zarówno w rozumieniu k.c. jak i ustawy o odpadach) nie ma bezpośredniego znaczenia dla ustalenia podmiotu odpowiedzialnego oraz zasad tej odpowiedzialności. Upraszczając można stwierdzić, że podmiotem odpowiedzialnym jest zawsze sprawca szkody (lub podmiot w którego imieniu i na rachunek którego sprawca działał), którym może być zarówno osoba fizyczna jak i prawna lub jednostka organizacyjna. Odpowiada on na zasadzie winy (art. 415 k.c.) lub zasadzie ryzyka (art. 435 k.c.) – co jednak zachodzi jedynie w przypadku prowadzenia zakładu wprawianego w ruch „za pomocą sił przyrody”. Jeżeli nie zachodzą okoliczności wyłączające zwolnienie od tej odpowiedzialności (de facto przeniesienie odpowiedzialności) jest możliwe poprzez odpowiednie ukształtowanie stosunków umownych – np. poprzez zawarcie umowy ubezpieczenia). Poniesienie odpowiedzialności nie wyklucza przy tym roszczeń (regres) w stosunku do innych podmiotów, które przyczyniły się do powstania szkody. Jest też oczywiste,

⁶ Np. obowiązek zapewnienia ochrony życia i zdrowia oraz środowiska (art. 16 oraz art. 33 ustawy o odpadach), zachowanie hierarchii postępowania (art. 17), zastosowanie zasady bliskości (art. 20), prawidłowe postępowanie z odpadami niebezpiecznymi (art. 21), prawidłowe magazynowanie odpadów (art. 25).

że w części wypadków szkoda może być wyrządzona jedynie przez posiadacza odpadów (w obu rozumieniach).

B. Odpowiedzialność karna

W obszarze odpowiedzialności karnej (w tym za wykroczenia) ustalenie kto jest posiadaczem odpadów (zarówno w rozumieniu k.c. jak i ustawy o odpadach) również nie ma zazwyczaj bezpośredniego znaczenia. Odpowiedzialność karna ponosi osoba fizyczna, której można przypisać winę za przestępstwo lub wykroczenie⁷ – czyli za czyn opisany w ustawie (znamiona ustawowe). Opisy takie zazwyczaj nie odnoszą się do problematyki posiadania – choć często zakładają możliwość władania odpadami (np. nieprawidłowe gospodarowanie odpadami czy składowanie odpadów). Obojętne jest jednak przy tym czy przekazanie odpadów umożliwiające takie władanie nastąpiło legalnie czy też z naruszeniem prawa. Np. przestępstwo z art. 183 k.k. czy wykroczenie z art. 171 lub art. 176 ustawy o odpadach może popełnić każda osoba fizyczna wykonująca zabronione czynności (lub je zlecająca innemu podmiotowi). Wykonanie takie może nastąpić z własnej inicjatywy danej osoby fizycznej lub w ramach jej obowiązków pracowniczych lub umownych. Możliwa jest również odpowiedzialność za tzw. sprawstwo kierownicze – bez bezpośredniego kontaktu z odpadem. Odpowiedzialność karna nie podlega przeniesieniu – mogą jedynie wystąpić okoliczności ją wyłączające (w szczególności brak winy).

Szczególnym przypadkiem jest wykroczenie z art. 175 ustawy o odpadach, które może popełnić jedynie osoba jednocześnie posiadaczem odpadów. W wypadku osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej będącej posiadaczem odpadów odpowiedzialność ponosi osoba będąca uprawniona do występowania w jej imieniu w zakresie gospodarowania odpadami (np. prezes lub wyznaczony pracownik). Wedle zasad ogólnych przekazanie odpadów musi nastąpić z winy umyślnej lub nieumyślnej (lekkomyślność, niedbalstwo). Brak winy wyklucza odpowiedzialność karną. Nie wyklucza jednak odpowiedzialności administracyjnej z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach (zob. niżej). Należy podkreślić, że istota tego wykroczenia jest sam fakt fizycznego przekazania odpadów podmiotowi nieuprawnionemu. Nie ma tu żadnego znaczenia co podmiot odbierający zrobił z takimi odpadami.

⁷ Pomijam tu świadomie zagadnienie wtórnej odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych – z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania jest to zagadnienie marginalne.

C. Odpowiedzialność administracyjna

W zakresie odpowiedzialności administracyjnej brak jest reguł ogólnych. Wskazanie podmiotu odpowiedzialnego oraz określenie zasad ponoszenia odpowiedzialności (najczęściej jest to tzw. odpowiedzialność obiektywna – a więc wystarczy zaistnienie opisanego w ustawie stanu) następuje zawsze w przepisach szczególnych). W części przypadków przepisy szczególne wyraźnie przewidują odpowiedzialność posiadacza odpadów oraz odnoszą się do ewentualnego przekazania odpadów w trybie art. 27 ustawy o odpadach. W innych wypadkach nie ma to jednak żadnego znaczenia. Nałożenie sankcji następuje zazwyczaj w drodze decyzji administracyjnej – choć w niektórych wypadkach obowiązek poniesienia opłaty sankcyjnej powstaje *ex lege* (zasada samowymiaru).

Podstawowe formy odpowiedzialności administracyjnej to:

- wstrzymanie działalności,
- cofnięcie uprawnień,
- nakaz naprawienia szkody w środowisku lub zapobieżenia takiej szkodzie,
- nakaz ograniczenia lub wyeliminowania negatywnego oddziaływania na środowisko i przywrócenia stanu właściwego,
- różnego rodzaju kary pieniężne lub opłaty sankcyjne.

Wstrzymanie działalności posiadacza odpadów przewiduje art. 32 ustawy o odpadach. Zasadniczo warunkiem wydania decyzji jest tu stwierdzenie działania podejmowanego bezpośrednio przez posiadacza odpadów lub na jego zlecenie ale bez fizycznego przekazania odpadów. Przekazanie odpadów – nawet nielegalne – innemu podmiotowi czyni tę decyzję bezzasadną (powinna być wówczas skierowana do aktualnego posiadacza). Dotyczy to niedokonywania segregacji odpadów (art. 18 ust. 7), mieszania odpadów niebezpiecznych (art. 21), nieprawidłowej eksploatacji instalacji lub urządzenia służącego do przetwarzania odpadów (art. 29) oraz naruszenia zakazu przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami (art. 31).

Na tym tle wyjątek stanowi wstrzymanie działalności z powodu przekazywania odpadów podmiotowi nieuprawnionemu (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach). Jest oczywistym, że decyzja taka może być skierowana tylko i wyłącznie do podmiotu przekazującego odpady. Podmiot odbierający powinien być wówczas adresatem decyzji nakładającej karę pieniężną z art. 194 ust. 1 pkt 4 lub pkt 5 ustawy o odpadach.

We wszystkich powyższych wypadkach decyzja o wstrzymaniu działalności jest fakultatywna – organ nie musi jej wydać jeżeli stwierdzi brak lub niski

stopień zagrożenia dla ludzi i środowiska. Obojętne jest jednak z jakich przyczyn nastąpiło działanie posiadacza odpadów i czy było to działanie zawinione.

Wstrzymanie działalności jest przewidziane również w szeregu innych wypadków – choć wówczas fakt bycia posiadaczem odpadów nie jest podstawową przesłanką do wydania takiej decyzji. Dotyczy to np. wstrzymania działalności prowadzącego instalację bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego (art. 365 ustawy POŚ). Z podobną sytuacją mamy do czynienia w wypadku wstrzymania działalności z powodu braku lub naruszenia warunków pozwolenia albo zgłoszenia (art. 367 POŚ). Dotyczy to jednak warunków prowadzenia instalacji a nie naruszania zasad gospodarowania odpadami.

Cofnięcie uprawnień (wynikających z posiadania decyzji lub wpisu do rejestru) daje w efekcie podobny skutek jak wstrzymanie działalności. W ustawie o odpadach jest to przede wszystkim przedmiotem regulacji art. 47. Przesłanką cofnięcia zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest „naruszenie przepisów ustawy w zakresie objętym zezwoleniem”. Można uznać, że obejmuje to również przypadek przekazywania odpadu podmiotowi nie posiadającemu stosownych uprawnień. Należy przy tym zwrócić uwagę, że posiadacz odpadów (czyli również podmiot przekazujący) jest wówczas zobowiązany do usunięcia skutków swego działania. Jest to obowiązek płynący wprost z ustawy (art. 47 ust. 5). Nie wyklucza to jednak możliwości wydania decyzji nakazującej zabranie zdeponowanych odpadów z miejsca na ten cel nieprzeznaczony z art. 26 ustawy o odpadach – zob. wyżej.

Cofnięcie uprawnień jest też przewidziane w art. 194 oraz art. 195 ustawy POŚ. W omawianym zakresie może to dotyczyć podmiotu posiadającego pozwolenie zintegrowane lub pozwolenie na wytwarzanie odpadów. Przesłanką cofnięcia pozwolenia jest tu jednak nieprawidłowa eksploatacja instalacji. Można uznać, że nie obejmuje to przypadku przekazywania odpadów podmiotowi nieposiadającemu stosownych uprawnień (choć może to być również interpretowane rozszerzająco).

Odpowiedzialność administracyjna jest w niektórych wypadkach zbliżona do odpowiedzialności cywilnej (w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej). Zasadniczo jest to regulacja ustawy z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Obowiązek naprawienia szkody w środowisku⁸ spoczywa na tzw. podmiocie korzystającym ze środowiska prowadzącym dzia-

⁸ Samo zdeponowanie odpadów – nawet nielegalne – nie jest traktowane jako szkoda w środowisku. W tym wypadku szkodą w środowisku może być zanieczyszczenie powierzchni ziemi lub wód albo szkoda w gatunkach chronionych spowodowana owym deponowaniem. Zabranie z miejsca deponowania odpadów może być wówczas elementem działań naprawczych, które zwykle dodatkowo obejmują usunięcie powstałych zanieczyszczeń.

łałość wskazaną w ustawie. Można go utożsamić ze sprawcą szkody. W przypadku szkód spowodowanych przez działalność związaną z wytwarzaniem, transportem, zbieraniem lub przetwarzaniem odpadów obojętny jest przy tym czy odpady zostały przekazane legalnie czy też nielegalnie. Ważne jest natomiast który z posiadaczy odpadów wykonał lub zlecił wykonanie działań, które szkodę spowodowały. Jest to konstrukcja podobna do opisanej w części poświęconej odpowiedzialności karnej. Różnice jednak są znaczne. W wypadku szkód spowodowanych przez przedsiębiorcę będącym posiadaczem odpadów odpowiada on zawsze na zasadzie ryzyka (nie bada się winy sprawcy ale jedynie związek przyczynowy pomiędzy działaniem a szkodą). Z bardzo podobną konstrukcją spotykamy się na gruncie regulacji art. 362 ustawy POŚ – choć obecnie przepis ten nie znajduje w praktyce zastosowania w przypadku negatywnego oddziaływania na środowisko spowodowanego gospodarowaniem odpadami (z wyjątkiem negatywnego oddziaływania spowodowanego przez hałas lub uciążliwości odorowe).

W przypadku administracyjnych kar pieniężnych i opłat podwyższonych brak jest jednolitego podejścia. W każdym wypadku przepisy przewidują odrębnie kto i w jakich sytuacjach jest podmiotem odpowiedzialnym. Niemal zawsze jest to odpowiedzialność obiektywna – bez konieczności wykazania winy (zob. jednak niżej zagadnienie kar pieniężnych w związku z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów). W wypadku posiadacza odpadów należy zwrócić przede wszystkim uwagę na art. 194 ustawy o odpadach. We wszystkich wskazanych tam przypadkach tzw. delikt administracyjny może popełnić posiadacz odpadów podejmujący wskazane działanie (zaniechanie) lub je zlecający (bez fizycznego przekazania odpadów). Obowiązuje więc tu również zasada sprawcy. W razie przekazania odpadów – nawet nielegalnego – sprawcą jest zawsze podmiot odbierający odpady (podejmujący działanie lub je zlecający we własnym imieniu).

Na tym tle wyjątek stanowią przepisy ustawy POŚ dotyczące tzw. opłat podwyższonych. Zgodnie z art. 293 POŚ powinny być one wniesione we wskazanych przypadkach nielegalnego składowania odpadów lub magazynowania odpadów. Podobne przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych nakładanych we wskazanych przypadkach w drodze decyzji odnajdujemy w art. 298.

Zgodnie z regułą ustaloną w art. 279 POŚ podmiotem zobowiązanym jest tzw. podmiot korzystający ze środowiska. Ust. 2 tego artykułu przesądza, że podmiotem korzystającym ze środowiska, obowiązującym do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych, jest posiadacz odpadów w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach. Jeżeli jednak odpady zostały przekazane na rzecz podmiotu, który nie uzyskał wymaganego zezwolenia

w zakresie gospodarki odpadami, to podmiotem korzystającym ze środowiska, obowiązany do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, jest podmiot, który przekazał te odpady (z wyłączeniem osób fizycznych). Ryzyko poniesienia konsekwencji nieprawidłowego magazynowania lub składowania odpadów obciąża więc posiadacza odpadów (przedsiębiorcę), który przekazał odpady podmiotowi nieposiadającemu stosownych uprawnień.

D. Odpowiedzialność obiektywna

Odpowiedzialność administracyjna jest z reguły uznawana za tzw. odpowiedzialność obiektywną. W szczególności oznacza to, że nie jest konieczne wykazanie winy podmiotu zobowiązanego. Nie oznacza to jednak, że jest to odpowiedzialność absolutna. Innymi słowy powinno brać się pod uwagę możliwość wyłączenia tej odpowiedzialności. W tym względzie jednak brak jest jednoznacznych regulacji. W tym stanie rzeczy można odwołać się do poglądów doktryny oraz orzecznictwa – choć trudno tu mówić o jedności poglądów. Powoduje to, że każdy przypadek ponoszenia odpowiedzialności administracyjnej (w szczególności w wypadku opłat podwyższonych i kar pieniężnych) jest przedmiotem indywidualnych rozstrzygnięć i nie ma żadnych gwarancji, że nie zostanie zastosowana restrykcyjna wykładnia przepisów. Ostateczne rozwiązanie ewentualnych sporów w tym zakresie przynosi zazwyczaj dopiero prawomocny wyrok sądu administracyjnego.

Osobiście jestem zwolennikiem koncepcji zakładającej, że w konstrukcji odpowiedzialności obiektywnej dopuszcza się możliwość badania przyczyn naruszenia obowiązku prawnego, przy czym ciężar udowodnienia takiej okoliczności wyłączającej odpowiedzialność (podjęcia wszelkich starań, których można wymagać w danych okolicznościach) spoczywa na podmiocie mającym podlegać odpowiedzialności za delikt⁹. Dodać jednak trzeba, że okoliczności wyłączającej odpowiedzialność nie należy utożsamiać z okolicznością wyłączającą winę (w szczególności obejmuje to usprawiedliwiony błąd co do oceny stanu faktycznego). Odpowiedzialność obiektywna jest z zasady odpowiedzialnością niezależną od winy.

Pogląd ten wspiera najnowsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – choć i ono w przeszłości nie było jednolite. Ewolucję poglądów od modelu absolutnego w kierunku odpowiedzialności obiektywnej stanowi szeroka wypowiedź TK zawarta w uzasadnieniu wyroku z 1.7.2014 r. (SK 6/12). TK przedstawił tam dwa kierunki swoich orzeczeń. Pierwszy z nich zapoczątkowany w orze-

⁹ Zob. W. Radecki: *Zakłady odpovědnosti za spravni delikty*. „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 1, s. 165.

czeniu TK z 1.3.1994 r. sygn. akt U 7/93 opiera się na założeniu, że „Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego (...)”. Drugi nurt, reprezentowany w wyroku TK z 15.1.2007 r., sygn. akt P 19/06 zakłada, że „Proces wymierzania kar pieniężnych należy (...) postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej”.

Trybunał Konstytucyjny w powołanym rozstrzygnięciu z 1.7.2014 (SK 6/12) opowiedział się obecnie za pierwszym z kierunków. Stwierdził, że zaskarżone przepisy przewidują za usunięcie z nieruchomości drzewa lub krzewu bez zezwolenia odpowiedzialność, oderwaną od indywidualnych okoliczności dokonania tego deliktu. Posiadacz nieruchomości, z której zostało usunięte, przez niego lub za jego przyzwoleniem, bez zezwolenia właściwego organu, drzewo lub krzew, nie ma prawnej możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że doszło do tego z przyczyn, za które on nie odpowiada. Tymczasem podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, 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). Był to jeden z kluczowych argumentów (prócz sztywno określonej wysokości kary), który zadecydował o uznaniu zakwestionowanych przepisów za niezgodne z Konstytucją.

4. Międzynarodowe przemieszczanie odpadów

W związku z wiodącym tematem jakim jest analiza możliwych konsekwencji przekazania odpadów podmiotowi nie posiadającemu stosownych uprawnień należy przede wszystkim zauważyć, że w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów może to mieć znaczenie tylko wtedy, gdy wynika to przepisów szczególnych. Z natury rzeczy dotyczyć to może też jedynie sytuacji, gdy odpady zostaną wywiezione za granicę przez podmiot, któremu je przekazał wytwórca (lub kolejny posiadacz) w obrocie krajowym. Sprowadzenie odpadów z zagranicy jest w tym wypadku zagadnieniem całkowicie odrębnym.

A. Odpowiedzialność karna

Odpowiedzialność karna to przede wszystkim przestępstwo z art. 183 par. 4-6 k.k. które polega na przywozie lub wywozie odpadów wbrew przepisom. Przepisy te to rozporządzenie UE 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów, które definiuje pojęcie „nielegalnego przemieszczenia odpadów”. Zasadniczo chodzi tu o brak zgody wyrażonej przez uprawnione organy choć może polegać również na niedotrzymaniu warunków określonych w zezwoleniu na przywóz.

Odpowiedzialność karłą za takie przemieszczenie ponosi na zasadach ogólnych (zob. wyżej pkt 2.B) rzeczywisty sprawca. Jest nim osoba fizyczna, która zorganizowała nielegalne przemieszczenie lub była zobowiązana dopilnować aby wysyłka przebiegała prawidłowo. Konieczne jest zawsze wykazanie winy. W istocie jest to osoba której można przypisać obowiązek zgłoszenia wysyłki przed jej realizacją (a w niektórych wypadkach przygotowania stosownych dokumentów towarzyszących transportowi). Nie jest wymagane aby była ona posiadaczem odpadów ani występowała w jego imieniu (może to być np. właściciel lub upoważniony pracownik firmy pośredniczącej w obrocie odpadami).

B. Rozstrzygnięcia nadzorcze i odpowiedzialność administracyjna

Zgodnie z rozporządzeniem UE 1013/2006 oraz przepisami polskiej ustawy wykonawczej z 2007 r. o przemieszczaniu odpadów obowiązek zgłoszenia zamiaru wysyłki odpadów spoczywa na tzw. zgłaszającym. Zgłaszającym może być podmiot określony według kolejności przewidzianej w art. 2 pkt 15a rozporządzenia 1013/2006¹⁰.

Zauważyć trzeba, że w tym wypadku warunek przekazania odpadów podmiotowi posiadającemu stosowne uprawnienia ma zdecydowanie inny cel. Nie

¹⁰ „Zgłaszający” oznacza:

„a) w przypadku przemieszczeń pochodzących z Państwa Członkowskiego – każdą osobę fizyczną lub prawną podlegającą jurysdykcji tego Państwa Członkowskiego, która zamierza dokonać przemieszczenia odpadów lub zlecić takie przemieszczenie i na której ciąży obowiązek zgłoszenia. Zgłaszającym jest jedna z osób lub jeden z podmiotów wyszczególnionych poniżej, w kolejności przyjętej w tym wykazie:

- i) wytwórca pierwotny; lub
- ii) posiadający zezwolenie nowy wytwórca, który wykonuje działania poprzedzające przemieszczanie; lub
- iii) posiadający zezwolenie podmiot zbierający, który w wyniku połączenia niewielkich ilości jednego rodzaju odpadów zebranych z różnych źródeł utworzył wysyłkę, która ma się rozpocząć z jednego miejsca wskazanego w zgłoszeniu; lub
- iv) zarejestrowany sprzedawca, który został upoważniony na piśmie przez wytwórcę pierwotnego, nowego wytwórcę lub posiadający zezwolenie podmiot zbierający, określonych w pkt i), ii) oraz iii), do działania w ich imieniu w charakterze zgłaszającego;
- v) zarejestrowany pośrednik, który został upoważniony na piśmie przez wytwórcę pierwotnego, nowego wytwórcę lub posiadający zezwolenie podmiot zbierający, określonych w pkt i), ii) oraz iii), do działania w ich imieniu w charakterze zgłaszającego;
- vi) posiadacz, jeżeli wszystkie osoby określone w pkt i), ii), iii), iv) oraz w odpowiednich przypadkach w pkt v) są nieznanne lub niewyplacalne.

jest nim zwolnienie od odpowiedzialności wytwórcy odpadów ale umożliwienie wskazanym podmiotom występowania w roli zagaszającego wysyłkę we własnym imieniu. Dodać też można, że omawiany przepis znacznie rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do samodzielnej wysyłki odpadów wytworzonych przez inny podmiot. Obejmuje to również podmioty posiadające uprawnienia do występowania w roli pośrednika lub sprzedawcy.

W przypadku dokonania nielegalnej wysyłki podmiot zobowiązany wskazuje się wedle tej samej kolejności – choć z pewnymi modyfikacjami¹¹. Wynika z tego, że przekazanie odpadów z naruszeniem zasad określonych w art. 27 ustawy o odpadach podmiotowi prowadzącemu wstępne przetwarzanie odpadów lub zbierającemu odpady powoduje ryzyko uznania przekazującego za adresata rozstrzygnięć nadzorczych oraz decyzji nakładających administracyjne kary pieniężne, które są przewidziane w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów.

Podstawowym rozstrzygnięciem nadzorczym jest decyzja GIOŚ określająca sposób postępowania z odpadami wywiezionymi nielegalnie z kraju (art. 26 pkt 1 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów). Może to oznaczać konieczność re-importu odpadów lub zagospodarowanie ich na terenie kraju we wskazany sposób.

Administracyjne kary pieniężne, przewidziane w art. 32 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1-2, są wymierzone podmiotowi dokonującemu nielegalnego wywozu, który może być utożsamiony z podmiotem na którym ciąży obowiązek dokonania zgłoszenia.

Odnośnie strony podmiotowej powyższych deliktów ustawodawca wprowadził pewne zamieszanie próbując niekonsekwentnie odejść od zasady odpowiedzialności obiektywnej (zob. wyżej pkt 2D). Z tego punktu widzenia należy delikty administracyjne wskazane w art. 32 zróżnicować:

- Art. 32 ust. 3 pkt 1-2 – delikty, które mogą być popełnione choćby nieumyślnie – ustawowe sformułowanie „choćby nieumyślnie” oznacza, że te delikty mogą być popełnione umyślnie lub nieumyślnie.
- Art. 32 ust. 2 – delikt, co do którego ustawodawca nie zamieścił żadnego wskazania na stronę podmiotową.

¹¹ W przypadku gdy zgłaszający określony w pkt iv) lub v) nie dopełnia obowiązków w zakresie odbioru, określonych w art. 22–25, wytwórca pierwotny, nowy wytwórca lub upoważniony podmiot zbierający określeni odpowiednio w pkt i), ii) lub iii), którzy upoważnili sprzedawcę lub pośrednika do działania w ich imieniu, są uznawani za zgłaszającego do celów wymienionych przepisów dotyczących obowiązku odbioru. W przypadku nielegalnego przemieszczenia zgłoszonego przez sprzedawcę lub pośrednika określonych w pkt iv) lub v), osobę określoną w pkt i), ii) lub iii), która upoważniła tego sprzedawcę lub pośrednika do działania w jej imieniu, uznaje się do celów niniejszego rozporządzenia za zgłaszającego;

Jeśli chodzi o tę drugi przypadek, to brak formuły „choćby nieumyślnie” może być interpretowany co najmniej dwojako:

- delikt ten może być popełniony w ogóle bez względu na stronę podmiotową (w pewnym uproszczeniu – bez winy), skoro przepisy nie wskazują na stronę podmiotową,
- delikt ten może być popełnione tylko umyślnie.

Jeśli zważyć, że odpowiedzialność administracyjna w art. 32 (a także w art. 33) ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów została ukształtowana według „klasycznego” modelu karnistycznego (sankcje względnie określone oraz wskazanie na okoliczności wpływające na wymiar kary), to należy przyjąć, że jeżeli w tym samym art. 32 w ust. 3 mamy wskazanie „choćby nieumyślnie”, którego w ust. 2 (a także w ust. 1) nie ma, to delikty z art. 32 ust. 1 i 2 mogą być popełnione tylko umyślnie, co jest i musi być oczywiste ze względu na podstawowe właściwości prawa karnego¹². Taki pogląd na stronę podmiotową deliktów jest dominujący w piśmiennictwie¹³. Nie jest to jednak gwarancja zastosowania takiej wykładni przez organy administracji oraz sądy administracyjne.

Uznanie, że mamy do czynienia z odpowiedzialnością na zasadzie winy (umyślnej lub nieumyślnej) otwiera drogę do ewentualnego wykazania zaistnienia okoliczności wyłączających winę (w szczególności obejmuje to usprawiedliwiony błąd co do oceny stanu faktycznego). Zasada winy umyślnej zakłada również brak odpowiedzialności w przypadku lekkomyślności lub niedbalstwa (np. poprzez zaniechanie weryfikacji oświadczenia o posiadaniu stosownych uprawnień złożonego przez podmiot, któremu przekazano odpady).

¹² Takie stanowisko było już prezentowane w literaturze, zob. W. Radecki: *Legislacyjne ujęcie przestępstw bezprawnego postępowania z odpadami*. W: *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji Jubileuszu 70. urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarca*. Red. L. Pohl. Poznań 2009, s. 514; W. Radecki: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*. Warszawa 2009, s. 180.

¹³ R. Mikosz, G. Radecki: *leksykon...*, s. 177; B. Draniewicz: *Odbiorca odpadów i jego вина*. „Recykling” 2011, nr 1, s. 16–18.

5. Skuteczne przekazanie odpadów przez wytwórcę¹⁴

Skuteczne przekazanie odpadów zgodnie z regułami ustalonymi w art. 27 ustawy o odpadach powoduje przede wszystkim:

- skierowanie rozstrzygnięć nadzorczych (ewentualne zastosowanie środków egzekucyjnych) do podmiotu odbierającego odpady,
- nieponoszenie odpowiedzialności administracyjnej – jeżeli przepisy szczególne to przewidują.

Powinno ono przebiegać wg następującego schematu:

- Potencjalny wytwórca odpadów zawiera umowę cywilnoprawną z dowolnym właściwym podmiotem (pośrednikiem lub przyszłym odbiorcą) gwarantującą, że odpady o wskazanym kodzie zostaną odebrane przez podmiot posiadający stosowne uprawnienia o których mowa w art. 27 ust. 3. Umowa powinna zawierać klauzulę zobowiązującą do informowania o wszelkich zmianach w tym zakresie i odpowiedzialności w razie naruszenia jej postanowień.
- Wytwórca odpadów wystawia kartę ewidencji i nadaje kod odpadu,
- Następuje etap organizacji transportu odpadu i zostaje sporządzona karta przekazania odpadu
- Odpady wraz z kartą przekazania i innymi dokumentami (faktura, ewentualnie odrębny protokół przekazania) zostają dostarczone wskazanemu w umowie odbiorcy
- Odbiorca zwraca podpisaną kopię karty przekazania i protokół odbioru.

W razie podjęcia informacji o utracie uprawnień należy natychmiast wstrzymać przekazywanie odpadów i spowodować, że odpady już przekazane (po tym fakcie) zostaną w sposób prawidłowy zagospodarowane. Umowa o której mowa powyżej powinna przewidywać taką możliwość. Analogicznie postępowanie powinno nastąpić w razie braku zwrotu podpisanej karty przekazania odpadu. Karta przekazania odpadów nie stanowi wprawdzie ostatecznego dowodu, że odpady odebrał podmiot uprawniony ale jej brak sugeruje możliwość wystąpienia nieprawidłowości.

Powyższe postępowanie stanowi w zasadzie jedyną gwarancję, że podmiot przekazujący nie poniesie skutków przekazania odpadów podmiotowi nieuprawnionemu w postaci skierowania do niego decyzji administracyjnych

¹⁴ Poniższe wnioski można odpowiednio zastosować w przypadku przekazania odpadów przez kolejnego posiadacza niebędącego ich wytwórcą.

o charakterze nadzorczym lub sankcyjnym. Decyzje takie będą bowiem wówczas bezprzedmiotowe.

Dodatkowym zabezpieczeniem – choć jego skuteczność jest ograniczona – jest weryfikacja prawdziwości oświadczeń o posiadanych uprawnieniach bezpośrednio u organu właściwego. Może to przede wszystkim nastąpić z wykorzystaniem prawa do informacji o środowisku (ustawa z 2008 r.). W tym trybie nie jest jednak możliwe uzyskanie informacji o zdarzeniach przysłych (hipotetycznych) – utracie mocy zezwolenia (ze względu na jego zmianę lub cofnięcie czy uchylenie) albo skreśleniu z rejestru. Możliwe jest jednak cykliczne składanie wniosków lub samodzielne sprawdzanie publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach będących w posiadaniu organu.

W tym ostatnim zakresie przekazujący, który zawarł umowę z podmiotem posiadającym stosowne uprawnienia moim zdaniem może być uznany za stronę wszelkich postępowań w sprawie wydania decyzji dotyczących jakiegokolwiek zmiany tych uprawnień (w tym ich utraty). W takim wypadku organ powinien z urzędu zawiadomić wszystkie strony postępowania. Można wyprzedzająco zwrócić się do organu z wnioskiem o dokonanie takiego zawiadomienia. Nie jest to jednak wcale oczywiste – trudno tu mówić o jednoznacznym obowiązku organu. W sumie weryfikacja takiego stanowiska mogłaby nastąpić wskutek wznowienia postępowania z powodu braku uczestnictwa strony bez jej winy (art. 145 par. 1 pkt 4 k.p.a.). Nie miało by to jednak wpływu na ocenę stanu przed wznowieniem postępowania (skutek *ex nunc*) a więc z punktu widzenia praktycznego nie jest to rozwiązanie satysfakcjonujące.

Dodatkowa weryfikacja prawdziwości oświadczeń podmiotu odbierającego w zakresie posiadanych przez niego uprawnień może stanowić kluczowy dowód dołożenia należytej staranności przy ustalaniu stanu faktycznego. Powinno wykluczać to odpowiedzialność na zasadzie winy – ale nie wyklucza odpowiedzialności na zasadzie ryzyka ani odpowiedzialności obiektywnej. Podsumowując można przypomnieć, że odpowiedzialność na zasadzie winy to przeważająca część odpowiedzialności cywilnej (art. 415 k.c.), odpowiedzialność karna oraz odpowiedzialność za delikty w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka to część odpowiedzialności cywilnej (art. 435 k.c.) i odpowiedzialność administracyjna za szkody w środowisku. Odpowiedzialność obiektywna to wszystkie pozostałe przypadki deliktów administracyjnych.

Reglamentacja korzystania z kopalin jako zadanie administracji publicznej

Regulation of the use of minerals as a task of public administration

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie zadań administracji publicznej w zakresie reglamentacji korzystania ze złóż kopalin. Szczególną rolę w analizowanej sferze działalności geologicznej i górniczej przypisuje się zadaniom związanym z udzielaniem koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, które wykonywane są zarówno przez organy administracji rządowej jak i organy samorządu terytorialnego w formie zadań z zakresu administracji rządowej.

SŁOWA KLUCZOWE

reglamentacja, prawo geologiczne i górnicze, kopaliny, złoża kopaliny, zadania administracji publicznej

SUMMARY

The aim of this study is to show the public administration tasks for regulating the use of mineral deposits. A special role in the analyzed area of geological and mining activity is attributed to tasks related to granting a concession for exploration, identification and extraction of minerals from deposits, which are performed both by government administration bodies and local self-government bodies in the form of government administration tasks.

KEYWORDS

regulation, geological and mining law, minerals, mineral deposits, tasks of public administration

1. Wstęp

W rozległym obszarze zainteresowań i osiągnięć badawczych Pana Profesora Aleksandra Lipińskiego istotne miejsce zajmuje prawna ochrona złóż kopalin¹. Bezspornie należy uznać, iż realizacja zadań z nią związanych, jako zadań z zakresu ochrony środowiska, jest jednym z ważniejszych zadań współczesnego państwa, a więc przede wszystkim organów administracji publicznej². Przesądza o tym art. 5 Konstytucji RP³, uznający ochronę środowiska za jedno z podstawowych zadań państwa oraz art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ochrona środowiska jest zadaniem władz publicznych. Wskazane przepisy konstruują tylko bardzo ogólne normy kompetencyjne, które następnie są rozwijane na szczeblu ustawodawstwa zwykłego, w przedstawianym obszarze – przede wszystkim w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze z 2011 r.⁴ Ponadto istotną rolę w tym zakresie spełniają rozwiązania prawne zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska⁵, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ oraz o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷. Odpowiednie zastosowanie, zwłaszcza w analizowanym obszarze, będą miały również postanowienia ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁸.

Złóża kopalin, jako jeden z elementów środowiska, podlegają prawnej ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym ich wykorzystaniu, w tym kopalin towarzyszących⁹. Oznacza to poddanie procesów korzystania z zasobów wnętrza ziemi ścisłej reglamentacji ze strony państwa lub samorządu terytorialnego i wyposażenia właściwych organów administracji

¹ M. in. zob. A. Lipiński: *Zakres i przedmiot Prawa geologicznego i górniczego*. W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 37-53, A. Lipiński: *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin*. W: *Zrównoważony rozwój jako...*, s. 123-155, A. Lipiński: *Ochrona złóż kopalin w procesie ich wydobywania*. W: *Zrównoważony rozwój jako...*, s. 257-273, A. Lipiński: *Likwidacja działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym*. W: *Zrównoważony rozwój jako...*, s. 274-291 czy A. Lipiński: *Prawna ochrona złóż kopalin*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013, nr 9, s. 2-9.

² Pojęcie organu administracji publicznej rozumiane jest zgodnie z przyjmowanymi założeniami teorii prawa administracyjnego zob. np. R. Michalska – Badziak: *Pojęcie, cechy i rodzaje organów administracji publicznej, władza i urząd*. W: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 269-274.

³ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997r., Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm. W przepisie tym zostały wskazane funkcje państwa, czyli zasadnicze kierunki i cele jego działania, z których wynikają konkretne kompetencje i zadania organów państwowych, zob. W. Skrzydło: *Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997r. Komentarz*. Kraków 1998, s. 14.

⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2017, poz. 2126 ze zm., dalej zwana ustawą p.g.g.

⁵ Art. 125-126 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm., dalej zwana ustawą P.o.ś.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2017, poz. 1073 ze zm.

⁷ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. 2017, poz. 1161 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2017, poz. 2168 ze zm.

⁹ Art. 125 ustawy Prawo ochrony środowiska.

publicznej w zadania o takim charakterze, przy czym należy podkreślić, iż w doktrynie zadania reglamentacyjne uznawane są za jeden z ważniejszych instrumentów ochrony środowiska, które są realizowane głównie poprzez wydawanie decyzji administracyjnych, w postaci pozwoleń, zezwoleń, czy koncesji¹⁰. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie zadań administracji publicznej w zakresie reglamentacji korzystania ze złóż kopalin. Szczególną rolę w analizowanej sferze działalności geologicznej i górniczej przypisuje się zadaniom związanym z udzielaniem koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż¹¹, które wykonywane są zarówno przez organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw środowiska) jak i organy samorządu terytorialnego (marszałek województwa oraz starosta) w formie zadań z zakresu administracji rządowej¹².

2. Cele i zakres ustawy Prawo geologiczne i górnicze

Regulacje prawne dotyczące reglamentacji korzystania ze złóż kopalin zostały zawarte przede wszystkim w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Podstawowe cele wskazanej ustawy można ująć w dwóch zasadniczych grupach, które dotyczą: 1) określenia w szczególności zasad i warunków podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych oraz wydobywania kopalin ze złóż, a także 2) określenia wymagań w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem wyżej wskazanej działalności oraz zasad wykonywania nadzoru i kontroli nad tą działalnością¹³.

Zgodnie z art. 4 p.g.g. przepisów ustawy w analizowanym zakresie nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego) bez prawa rozporządzania wydobytą

¹⁰ A. Barczak: *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska*. W: *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*. Red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s. 70. M. Górski przyjmuje, że zadania o charakterze reglamentacyjnym polegają na kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów, oddziaływujących na środowisko bądź korzystających z niego – np. polegają na ustalaniu treści i zakresu obowiązków ochronnych tych podmiotów czy granic dozwolonego korzystania ze środowiska (w tym polegającego na odprowadzaniu do niego zanieczyszczeń), zob. M. Górski (red.): *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa 2014, s. 79.

¹¹ Szeroko na temat koncesji geologicznych i górniczych zob. m. in. D. Kijowski: *Pozwolenia w administracji publicznej*. Białystok 2000, s. 158-176, G. Dobrowolski, G. Radecki: *Reglamentacja podejmowania działalności geologicznej i górniczej*. W: *Zrównoważony rozwój jako...*, s. 157-219 i wskazana tam literatura. Zob. również A. Kaźmierska-Patrzyzna: *Koncesja na poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie kopalin (koncesja górnicza)*. W: *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część II. Zadania i kompetencje*. Red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska. Warszawa 2011, s. 122-125, 127-128.

¹² Art. 156 p.g.g.

¹³ Art. 1 ust. 1-2 p.g.g.

kopaliną. W ustawie – Prawo geologiczne i górnicze przyjęto, że tego rodzaju działalność nie wymaga uzyskania koncesji, jeżeli wydobycie jednocześnie: 1) będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych, 2) nie będzie większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym, 3) nie naruszy przeznaczenia nieruchomości¹⁴.

Z przedmiotowego zakresu analizowanej ustawy, zgodnie z jej art. 3, zostały także wyłączone następujące rodzaje zagadnień: 1) korzystanie z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami; 2) wykonywanie wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła Ziemi, poza obszarami górniczymi; 3) wykonywanie wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę poza obszarami górniczymi utworzonymi w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych; 4) badania naukowe i działalność dydaktyczna prowadzona bez wykonywania robót geologicznych; 5) pozyskiwanie okazów minerałów, skał i skamielin w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych prowadzonych bez wykonywania robót górniczych; 6) wykonywanie robót związanych ze sztucznym zasilaniem strefy brzegowej piaskiem pochodzącym z osadów dennych obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej; 7) wydobywanie kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej; 8) ustalanie geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych.

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. 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 (art. 7 p.g.g.).

3. Pojęcie kopalin i ich rodzaje

Pojęcie kopaliny, choć nie zostało przez ustawodawcę wprost zdefiniowane, jest pojęciem prawnym, do którego, jak wyżej wskazano, odwołują się zarówno przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze, ustawy Prawo ochrony środo-

¹⁴ W takiej sytuacji podmiot rozpoczynający wydobywanie zobowiązany jest zawiadomić o tym właściwy organ nadzoru górniczego na piśmie z 7-dniowym wyprzedzeniem, określając lokalizację zamierzonych robót oraz zamierzony czas ich wykonywania.

wiska jak i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ustawodawca w art. 3 pkt 39 P.o.ś. *expressis verbis* wymienia kopaliny jako jeden z komponentów środowiska. Natomiast w ustawie Prawo geologiczne i górnicze legalnie zdefiniowano pojęcie kopaliny wydobytej – jako całość kopaliny odłączonej od złoża¹⁵, którym z kolei, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 19 p.g.g. jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. W związku z przedstawionymi definicjami w doktrynie uznaje się, że kopaliną są naturalnie występujące minerały, skały oraz inne substancje, których wydobywanie ze złóż może przynieść korzyść gospodarczą¹⁶. W moim przekonaniu użycie w definicji złoża kopaliny sformułowania „może przynieść korzyść gospodarczą” uprawnia do zrównania pojęcia „kopaliny” i „kopaliny użytecznej” i stosowania tych pojęć zamiennie¹⁷. Z przedmiotowego zakresu tego pojęcia ustawodawca w art. 5 ust. 1 p.g.g. wyłączył wody, z wyjątkiem wód leczniczych¹⁸, wód termalnych¹⁹ i solanek²⁰, które również są kopalinami²¹.

Generalnie obowiązująca ustawa Prawo geologiczne i górnicze w art. 10 wprowadza kategoryzację kopalin na kopaliny objęte własnością górniczą, stanowiące własność Skarbu Państwa²², które w doktrynie określa się mianem

¹⁵ Art. 6 ust. 1 pkt 3 p.g.g.

¹⁶ Zob. A. Lipiński, R. Mikosz: *Komentarz do art. 6. W: Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* A. Lipiński, R. Mikosz. Warszawa 2003, LEX/el., a także B. Wierzbowski, B. Rakoczy: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe.* Warszawa 2015, s. 183 i wskazana tam literatura.

¹⁷ Por. A. Kaźmierska-Patryczna: *Korzystanie z kopalin użytecznych.* W: *Prawo ochrony środowiska.* Red. M. Górski. Warszawa 2014 s. 474 i n.

¹⁸ Wodą leczniczą jest woda podziemna, która pod względem chemicznym i mikrobiologicznym nie jest zanieczyszczona, cechuje się naturalną zmiennością cech fizycznych i chemicznych, o zawartości: a) rozpuszczonych składników mineralnych stałych – nie mniej niż 1000 mg/dm³ lub b) jonu żelazawego – nie mniej niż 10 mg/dm³ (wody żelaziste), lub c) jonu fluorkowego – nie mniej niż 2 mg/dm³ (wody fluorkowe), lub d) jonu jodkowego – nie mniej niż 1 mg/dm³ (wody jodkowe), lub e) siarki dwuwartościowej – nie mniej niż 1 mg/dm³ (wody siarczkowe), lub f) kwasu metakrzemowego – nie mniej niż 70 mg/dm³ (wody krzemowe), lub g) radonu – nie mniej niż 74 Bq/dm³ (wody radonowe), lub h) dwutlenku węgla niezwiązanego – nie mniej niż 250 mg/dm³, z tym że od 250 do 1000 mg/dm³ to wody kwasowęglowe, a powyżej 1000 mg/dm³ to szczawa (art. 5 ust. 2 pkt 1 p.g.g.).

¹⁹ Wodą termalną jest woda podziemna, która na wypływie z ujęcia ma temperaturę nie mniejszą niż 20°C (art. 5 ust. 2 pkt 2 p.g.g.).

²⁰ Solanką jest woda podziemna o zawartości rozpuszczonych składników mineralnych stałych, nie mniejszej niż 35 g/dm³ (art. 5 ust. 3 p.g.g.).

²¹ Przy czym za wody lecznicze, wody termalne i solanki ustawodawca nie uznaje wód pochodzących z odwadniania wyrobisk górniczych (art. 5 ust. 4 p.g.g.).

²² W ten sposób ustawodawca nawiązał do instytucji tzw. własności górniczej znanej na gruncie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze (Dz. U. Nr 85, poz. 654 ze zm.) Istotą tego rozwiązania jest „rozerwanie więzi prawnej” pomiędzy nieruchomością gruntową a złożem kopaliny. Polega to na przyjęciu założenia, że niektóre z tych złóż nie są częściami składowymi nieruchomości, a tym samym nie są one objęte własnością gruntową. Są one natomiast przedmiotem odrębnego prawa majątkowego, przysługującego wyłącznie Skarbowi Państwa.

„strategicznych”²³ oraz kopaliny objęte własnością nieruchomości gruntowej²⁴. Do pierwszego katalogu kopaliny ustawodawca zaliczył 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, bez względu na miejsce ich występowania oraz złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek a także części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostałe złoża kopaliny – niezaliczane do własności górniczej – stanowią własność właściciela nieruchomości gruntowej (należą do nich m. in. piaski i żwir, kamienie łamane i boczne typu granit, porfir, łupek krystaliczny, marmur, piaskowiec, a także torf oraz wapień i margle przemysłu cementowego i wapienniczego)²⁵. Powyższa kategoryzacja jest również podstawą do podziału zadań reglamentacyjnych w zakresie korzystania z kopaliny pomiędzy organy administracji rządowej i samorządowej.

4. Koncesja jako podstawowy instrument realizacji zadań reglamentacyjnych administracji publicznej w zakresie korzystania z kopaliny

Zadania reglamentacyjne związane z analizowaną sferą działalności geologicznej i górniczej zasadniczo dotyczą poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopaliny ze złóż, które należą również do obszaru działań związanych bezpośrednio z działalnością gospodarczą²⁶. Zgodnie z art. 21 ust. 1 p.g.g. uzyskania

²³ Zob. G. Dobrowolski, G. Radecki: *Reglamentacja podejmowania działalności geologicznej i górniczej...*, s. 174.

²⁴ Na podstawie obowiązującej do 1 stycznia 2012 r. ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.) kopaliny podlegały podziałowi na podstawowe i pospolite. Zgodnie z art. 5 ust. 2 i 2a wskazanej ustawy do kopaliny podstawowych ustawodawca zaliczał: 1) gaz ziemny, ropę naftową oraz jej naturalne pochodne, węgiel brunatny, węgiel kamienny i metan z węgla kamiennego; 2) 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; 3) apatyt, baryt, fluoryt, fosforyt, gips i anhydryt, piryt, siarkę rodzimą, sole potasowe i potasowo-magnezowe, sole strontu, sól kamienną; 4) 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 wapień krystaliczne, piaski formierskie i szklarskie, skalenie, ziemię krzemionkową oraz wszystkie kopaliny występujące w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Kopaliny niewymienione w przedstawionym katalogu stanowiły kategorię kopaliny pospolitych.

²⁵ Przejrzystego podziału na kopaliny objęte własnością górniczą i nieruchomości gruntowej dokonano w opracowaniu Z. Kasztelewicz, M. Ptak: *Procedury koncesyjne w świetle nowego Prawa geologicznego i górniczego*. „Prace Naukowe Instytutu Górniczego Politechniki Wrocławskiej” 2012, t. 134, nr 41, s. 132.

²⁶ Zgodnie z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny

koncesji wymaga bowiem działalność gospodarcza w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin określonych w art. 10 ust. 1 p.g.g., z wyłączeniem złóż węglowodorów – chodzi więc o złoża 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, bez względu na miejsce ich występowania, objętych własnością górnictw – oraz działalność gospodarcza w zakresie wydobywania kopalin ze złóż²⁷. Podstawowym instrumentem służącym ich realizacji jest decyzja administracyjna w postaci koncesji, która z jednej strony stanowi przejaw ograniczenia wolności gospodarczej, a z drugiej umożliwia dostęp do dóbr objętych monopolem państwa²⁸.

Koncesja jest wydawana na wniosek zainteresowanego, który powinien odpowiadać warunkom określonym w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze. Uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni i jest udzielana na czas oznaczony, nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie koncesji na czas krótszy²⁹.

Organami koncesyjnymi są zarówno organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw środowiska) jak i organy samorządu terytorialnego (starosta i marszałek województwa), które wydając koncesje wykonują zadania z zakresu administracji rządowej³⁰. Generalnie na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin stanowiących własność górnictw (Skarbu Państwa), tzw. strategicznych, o których mowa w art. 10 ust. 1 p.g.g., z wyłączeniem złóż węglowodorów oraz na ich wydobywanie, a także poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż oraz wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Zawarta w przywołanym przepisie definicja działalności gospodarczej wprost nawiązuje więc do działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym, wymieniając poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż jako rodzaje tej działalności. W rozumieniu wskazywanej ustawy jest to koncesjonowana działalność gospodarcza.

²⁷ Zgodnie z powołanym przepisem koncesji wymaga także poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów i podziemne składowanie dwutlenku węgla.

²⁸ B. Wierzbowski, B. Rakoczy: *Prawo ochrony środowiska...*, s. 183. Szeroko na temat koncesji w systemie prawa polskiego zob. C. Kosikowski: *Koncesje w prawie polskim*. Kraków 1996 a także M. Waliński: *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*. Poznań 2009.

²⁹ Koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla udziela się na okres uwzględniający obowiązek prowadzenia po zamknięciu podziemnego składowiska dwutlenku węgla monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla przez okres nie krótszy niż 20 lat.

³⁰ Art. 156 ust. 3 p.g.g.

koncesji udziela minister właściwy do spraw środowiska³¹. Z kolei kompetencje w zakresie koncesjonowania wydobycia kopalin ze złóż w odniesieniu do kopalin, których złoża objęte są własnością nieruchomości gruntowej (tj. niezaliczane do własności górniczej) przekazano organom samorządu terytorialnego: staroście albo marszałkowi województwa. I tak starosta udziela koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż jedynie w sytuacji, gdy jednocześnie są spełnione następujące wymagania: obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nie przekracza 2 ha, wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³, działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych (art. 22 ust. 2 p.g.g.). Natomiast w przypadku marszałka województwa ustawodawca zastosował konstrukcję domniemania właściwości (art. 22 ust. 4 p.g.g.), co oznacza, że organ ten jest właściwy we wszystkich przypadkach, w których do udzielania koncesji nie jest kompetentny starosta lub minister właściwy do spraw środowiska.

Koncesja jako decyzja administracyjna nie jest samodzielnym rozstrzygnięciem organu koncesyjnego, albowiem jej udzielenie wymaga uzyskania opinii lub dokonania uzgodnień z określonymi organami administracji publicznej³², które ustawowo (art. 9 p.g.g.) zostały zobowiązane do zajęcia właściwego stanowiska nie później niż w terminie do 14 dni od dnia doręczenia wniosku o zajęcie stanowiska w sprawie. Jeżeli organ współdziałający nie zajmie stanowiska w tym terminie, uważa się, że aprobuje przedłożony projekt rozstrzygnięcia.

W art. 30 p.g.g. ustawodawca określił podstawowe i jednocześnie obligatoryjne elementy każdej koncesji, do których należy określenie: rodzaju i sposobu wykonywania zamierzonej działalności, przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, czasu obowiązywania koncesji oraz terminu rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanek, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności. Ponadto koncesja może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności nią objętej, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji. I tak np. koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów określa również cel, zakres i rodzaj zamierzonych prac geologicznych, w tym robót geologicznych, minimalną kategorię rozpoznania złoża, zakres i harmonogram

³¹ Zgodnie z art. 22 ust. 1 p.g.g. minister właściwy do spraw środowiska udziela również koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla.

³² Zob. art. 23 p.g.g.

przekazywania informacji geologicznych i próbek uzyskanych w wyniku wykonywania robót geologicznych, wysokość opłaty za działalność określoną w koncesji (art. 31 p.g.g.). Natomiast koncesja na wydobywanie kopalin określa granice obszaru i terenu górniczego (art. 32 ust. 1 p.g.g.).

Udzielenie koncesji może być także uzależnione od ustanowienia zabezpieczenia roszczeń (art. 28 p.g.g.) mogących powstać wskutek wykonywania danej działalności – jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny, związany w szczególności przede wszystkim z ochroną środowiska lub gospodarką kraju. Ustawa nie zawiera zamkniętego katalogu form tego zabezpieczenia – w art. 28 ust. 3 p.g.g. określono, że może ono w szczególności przyjąć formę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy, gwarancji bankowej albo poręczenia bankowego.

Wydanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż w zakresie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco (zawsze lub potencjalnie) oddziaływać na środowisko wymaga przeprowadzenia procedury indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko³³. Oznacza to, że do wniosku o wydanie koncesji należy dołączyć ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeżeli koncesja jest poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach podjętą w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, w postępowaniu koncesyjnym nie stosuje się przepisów o udziale organizacji społecznych³⁴.

Zgodnie z art. 29 p.g.g. organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji, jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złóżami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych. Organ koncesyjny odmawia również udzielenia koncesji, jeżeli wniosek o udzielenie koncesji obejmuje tę samą przestrzeń oraz rodzaj działalności, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny lub koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża – również rodzaj kopaliny, objęte już koncesją udzieloną innemu podmiotowi. Ponadto organ koncesyjny może

³³ Zob. art. 72 ust. 1 pkt 4 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 ze zm.).

³⁴ Zob. art. 33 p.g.g.

odmówić udzielenia koncesji, w przypadku gdy wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie przepisów ustawy o kontroli niektórych inwestycji³⁵, jeżeli jest to w interesie publicznym, w szczególności związanym z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin.

Jeżeli nie sprzeciwia się temu interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, organ koncesyjny jest zobowiązany, za zgodą przedsiębiorcy, któremu została udzielona koncesja, do przeniesienia koncesji w drodze decyzji, na rzecz podmiotu, który: spełnia wymagania przewidziane przepisami o podejmowaniu działalności gospodarczej, wyraża zgodę na przyjęcie wszystkich warunków określonych w koncesji, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności wykaże się prawem do korzystania z nieruchomości gruntowej, użytkowaniem górniczym albo przyrzeczeniem uzyskania tych praw, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności wykaże się prawem do korzystania z informacji geologicznej oraz wykaże, iż jest w stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności.

Koncesja przestaje obowiązywać w wyniku jej wygaśnięcia lub cofnięcia. Katalog sytuacji powodujących cofnięcie albo ograniczenie jej zakresu bez odszkodowania ustawodawca precyzyjnie wskazał w art. 37-37a p.g.g. Natomiast, zgodnie z art. 38 ust. 1 p.g.g., koncesja wygasa w kilku wskazanych w przepisie sytuacjach: wraz z upływem czasu na jaki została udzielona, jeżeli stała się bezprzedmiotowa, w przypadku śmierci przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, w przypadku likwidacji przedsiębiorcy niebędącego osobą fizyczną a także w przypadku jej zrzeczenia się. Wygaśnięcie koncesji jest stwierdzane decyzją organu koncesyjnego.

Oprócz udzielania koncesji na prowadzenie określonych rodzajów działalności geologicznej i górniczej do zadań administracji publicznej o charakterze reglamentacyjnym w zakresie korzystania ze złóż kopalin należy również wydawanie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji³⁶. Ze względu na pewne podobieństwa do koncesji

³⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji, t. j. Dz.U. 2016, poz. 980 ze zm.

³⁶ Zob. art. 80 p.g.g. Generalnie prowadzenie prac geologicznych z zastosowaniem robót geologicznych wymaga sporządzenia projektu robót geologicznych. W przypadku prac geologicznych podlegających koncesjonowaniu projekt ten stanowi element wniosku o wydanie koncesji, zaś dla prac pozostałych (niekoncesjonowanych) wymaga zatwierdzenia w formie decyzji przez właściwy organ administracji geologicznej. Zob. szerzej na ten temat m. in. A. Kaźmierska-Patrzyzna: *Zatwierdzenie projektu prac geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji*. W: *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część II. Zadania i kompetencje*. Red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska. Warszawa 2011, s. 129.

na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin w doktrynie decyzja ta określana jest mianem quasi-koncesji³⁷ i ma charakter związany. Organem właściwym do rozpatrzenia i zatwierdzenia wniosku w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych co do zasady jest marszałek województwa. W zależności od rodzaju kopaliny będącej przedmiotem prac geologicznych lub położenia złoża kopaliny kompetencja ta przysługuje również staroście³⁸ lub ministrowi właściwemu do spraw środowiska³⁹. Organy te nie działają jednak samodzielnie, gdyż zatwierdzenie projektu wymaga opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania robót geologicznych, a w przypadku robót geologicznych wykonywanych w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów – opinii Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w zakresie technicznych możliwości prowadzenia działalności oraz zapewnienia jej bezpieczeństwa.

5. Podsumowanie

Podsumowując rozważania nad rolą administracji publicznej w zakresie reglamentacji korzystania z kopalin należy stwierdzić, iż ustalony w Prawie geologicznym i górnictwym podział zadań pomiędzy organy administracji rządowej i samorządowej jest w zasadzie oparty na kryterium własności górniczej, które zostało zastosowane przy obowiązującej klasyfikacji kopalin. Art. 10 p.g.g. wprowadza podział kopalin na kopaliny, których złoża są objęte własnością górnictwą i przez to stanowią własność Skarbu Państwa bez względu na miejsce ich położenia oraz metodę wydobycia (tzw. kopaliny strategiczne) oraz kopaliny, których złoża objęte są własnością nieruchomości gruntowej (czyli niezaliczane do własności górniczej), stanowiące własność właściciela nieruchomości gruntowej. Biorąc pod uwagę zastosowane kryterium podziału kopalin, z których znakomita większość ma charakter strategiczny, a przy tym nieodnawialny, ustawodawca słusznie uznał, że realizacja zadań reglamentacyjnych w tak istotnym dla gospodarki i środowiska obszarze to głównie domena administracji rządowej. Jednakże administracja samorządowa odgrywa w systemie zarządzania zasobami geologicznymi również znaczącą rolę, przy czym wykonywane przez

³⁷ Zob. G. Dobrowolski, G. Radecki: *Reglamentacja podejmowania działalności geologicznej i górniczej...*, s. 178 i wskazana tam literatura: A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa prawo...*, s. 193-194 oraz H. Schwarz: *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*. Tom I. Wrocław 2013, s. 461 a także m. in. A. Kaźmierska-Patrzyzna: *Zatwierdzenie projektu prac geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji*. W: *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część II. Zadanie i kompetencje*. Red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2011, s. 129.

³⁸ Zob. art. 161 ust. 2 p.g.g.

³⁹ Zob. art. 161 ust. 3 p.g.g.

nią zadania należą do zadań z zakresu administracji rządowej, co w doktrynie przyjmowane jest za przejaw dojrzałości naszego ustawodawcy⁴⁰. Pozostawienie w pełni rządowego charakteru zadań reglamentacyjnych organów administracji geologicznej oraz wskazanie koncesji jako podstawowej formy reglamentacji korzystania z kopalin należy uznać za prawidłowe i przyczyniające się do ugruntowania i umocnienia systemu ochrony złóż kopalin opartego na racjonalnym korzystaniu z ich zasobów, zgodnie z wyrażoną w art. 5 Konstytucji RP zasadą zrównoważonego rozwoju, nakazującą wykorzystywanie elementów środowiska, w tym kopalin, w zakresie niezbędnym do zaspokajania potrzeb zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń⁴¹.

⁴⁰ A. Barczak: *Zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania ze złoża kopalin*. W: *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*. A. Barczak, E. Kowalewska. Warszawa 2015, s. 146.

⁴¹ W art. 3 pkt 50 P.o.ś. zrównoważony rozwój zdefiniowano jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000

Agricultural performance within Natura 2000 sites

STRESZCZENIE

Utworzenie najnowszej formy ochrony środowiska na obszarach wiejskich – obszaru Natura 2000 w istotny sposób wpływa na wykonywanie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym. W konsekwencji wprowadzone rygory (zakazy, nakazy) w podejmowania działań, osobno lub z innymi działaniami, z jednej strony znacząco negatywnie mogą oddziaływać na cele ochrony takiego obszaru, a z drugiej strony, drastycznie ograniczają wykonywanie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym. W tym kontekście sytuacja prawna rolnika zdeterminowana jest w istotnym zakresie reżimem prawnym wpływającym z norm prawa ochrony środowiska. Jeśli weźmiemy pod uwagę pogląd doktryny stwierdzający, że gospodarstwo rolne stanowi mienie, który pozwolił doktrynie prawa rolnego (nie tylko polskiego) zbudować koncepcję własności rolniczej to spośród jej podstawowych funkcji (poza majątkową i produkcyjną) aktualnie funkcja ekologiczna dominuje nad funkcją produkcyjną. Tym samym regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska znacząco wpływają na określenie sytuacji prawnej rolnika. W istotnym zakresie ograniczają metody, zakres i rodzaj wykonywanej działalności rolniczej. Odpowiedź na postawione pytanie, czy przepisy regulujące ochronę obszarów Natura 2000 nie zaburzają działalności rolniczej producenta rolnego jest jednoznaczna – tak. Odnosi się wrażenie, że zamiarem ustawodawcy unijnego jest sprowadzenie pozycji rolnika do tzw. strażnika przyrody.

SŁOWA KLUCZOWE

obszar Natura 2000, własność rolnicza, funkcje ekologiczne, ochrona środowiska na obszarach wiejskich, rozwój obszarów wiejskich

SUMMARY

Development of the most recent form purposed for environmental protection in rural areas – Natura 2000 sites has essential impact on the agricultural performance in an agricultural holding. As a consequence the implemented the implemented rigors (bans,

orders) in implementing measures, individually or together with other actions, on the one hand, may have insignificant impact on the protection purposes of such an area, and on the other hand, drastically reduce agricultural performance within the agricultural holding. In this context, the legal position of a farmer is determined, to the relevant extent, under the legal regime due to legal standards of environmental protection. If we take into account the doctrine view ascertaining that the agricultural holding is a property which constitutes a property which allowed the doctrine of the agricultural law (not only the Polish one) to construe the concept of an agricultural property where currently, among its basic functions (beside property and manufacturing ownership) ecological function is dominant over the manufacturing one. At the same time, the legal regulations concerning environmental protection considerably impacts on determination of the farmer's legal situation. The ones, to the relevant extent, do limit the methods, scope and type of agricultural performance. The answer to the occurring question, whether the regulations which govern Natura 2000 sites do not disturb agricultural performance of the agricultural producer is clearly – yes. There is a feeling the Union legislator intends to bring the farmer's position of to so-called the nature warden.

KEYWORDS

agricultural property, ecological function, environmental protection in rural areas, development of rural areas

1.

Truizmem jest twierdzenie, że działalność rolnicza prowadzona w gospodarstwach rolnych na obszarach wiejskich powinna stanowić, ze względu na jej szczególny charakter, podstawowy rodzaj działalności, z uwzględnieniem zasad dobrej praktyki rolniczej, zgodnej z ochroną środowiska. W czasach współczesnych twierdzenie to staje się coraz bardziej iluzoryczne. Dowodzą tego błyskawicznie rozwijające się regulacje dotyczące ochrony środowiska, zwłaszcza ustanowienie na tych obszarach różnych prawem chronionych form przyrody¹. Analiza regulacji dotyczącej najnowszej formy ochrony środowiska jaką jest sieć obszarów Natura 2000² wraz z innymi przepisami w tym przedmiocie wskazuje w jak drastyczny sposób ograniczają one zakres i możliwości wyboru metod prowadzenia działalności rolniczej. Dlatego też, jak wskazuje orzecznictwo ETS, dy-

¹ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2018, poz. 142 ze zm.; w skrócie u.o.p.

² Wprowadzona została do polskiego systemu prawnego z dniem 1 maja 2004 r. wskutek akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej i wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Jej zadaniem jest realizacja obowiązków określonych dyrektywami: Rady z dnia 21 maja 1992 r. nr 92/43/EWG w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny (dyrektywa siedliskowa); Parlamentu i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. nr 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona) zwana dyrektywą ptasia.

rektywy z zakresu funkcjonowania Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 wymagają szczególnej dbałości o precyzję legislacyjną³ i jasność transponowanego prawa. WSA w Warszawie z dnia 2 października 2007 r. stwierdza, że „w prawie polskim podstawą do objęcia szczególną ochroną określonych gatunków ptaków i ich siedlisk jest wydane na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody rozporządzenie z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2313). Rozporządzenie zostało wydane w celu implementacji tzw. dyrektywy ptasiej oraz dyrektywy siedliskowej”⁴.

Sieć obszarów Natura 2000 obejmuje:

1. obszary specjalnej ochrony ptaków,
2. specjalne obszary ochrony siedlisk,
3. obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (art. 25 u.o.p.).

Konsekwencją ich utworzenia jest zakaz podejmowania działań mogących osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele takiego obszaru, w tym w szczególności:

1. pogarszać stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub
2. wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 lub
3. pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami (art.33 ust. 1 u.o.p.).

Jak zasadnie dowodzi Profesor A. Lipiński „wymagania te nie mają wprawdzie charakteru bezwzględnego i niekiedy mogą ulegać wyłączeniu, jednakże wyrażają one zasadę.

W konsekwencji wątpliwości co do zakresu ewentualnych wyjątków muszą być interpretowane na rzecz rozwiązania, które zasadę wyraża”⁵.

Problem istotnym dla podmiotu/ właściciela nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego, w którym prowadzi on działalność rolniczą jest, po pierwsze, data zatwierdzenia przez Komisję Europejską przedstawionego

³ Wyrok ETS z dnia 12 lipca 2007 r., C-383/04, w którym Trybunał wskazuje, że „transpozycja norm wspólnotowych do prawa krajowego nie wymaga bezwzględnie formalnego i dosłownego przejęcia ich przepisów do wyraźnego i szczególnego przepisu prawa, a jej dokonanie może nastąpić poprzez odwołanie się do ogólnego kontekstu prawnego, o ile gwarantuje on pełne stosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny (...). Por. też J. Barcz, *Efektywność prawa wspólnotowego w prawie krajowym. W sprawie wytycznych techniki prawodawczej*. „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2, s. 9-28.

⁴ IV SA/Wa 1159/07.

⁵ Por. bliżej: *Prawo własności nieruchomości a niektóre problemy obszarów Natura 2000*. W: *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*. Warszawa 2012, s. 146.

przez państwo-wnioskodawcę wykazu obszaru będącego przedmiotem ochrony i ustalenie lokalizacji jego granic; po drugie, treść ustaleń planu miejscowego oraz „planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000”. Po trzecie pozwolą one na bliższe określenie sytuacji prawnej rolnika/ właściciela gospodarstwa rolnego.

Ustawodawca polski przyjmując bardziej restrykcyjne rozwiązanie niż przewiduje „dyrektywa siedliskowa” wiąże skutki ochronne od niejawniej publicznej zgody Rady Ministrów, co powoduje, że rolnik/właściciel nieruchomości rolnej objętych wykazem nie ma możliwości uzyskania wiedzy o jego sporządzeniu i zatwierdzeniu. Publikacja na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska nie stanowi prawem przewidzianego sposobu promulgacji (jakim jest dziennik urzędowy), z którego wynikają rozstrzygnięcia stanowiące źródło prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Korzystniejsze rozwiązanie przewiduje dyrektywa wiążąca nakaz ochrony od daty zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską. Z niewiadomych jednak przyczyn przyjęte krajowe rozwiązanie nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia. W tej sytuacji właściciel nieruchomości rolnej nie ma możliwości zaskarżenia aktu wprowadzającego ograniczenia (zakazy, nakazy) nie będącego źródłem praw o charakterze powszechnie obowiązującym. Brak stosownego rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska ustanawiającego obszar Natura 2000 powoduje, że w przypadku roszczenie takie nie powstaje. Dopiero z chwilą wejścia w życie rozporządzenia rolnik/właściciel może wystąpić z roszczeniem, gdy „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (...) może nastąpić przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody” (art. 130 ust. 1 pkt 1 p.o.ś.), co niewątpliwie dotyczy także obszarów Natura 2000. Dalej art. 129 ust. 4 p.o.ś. przewiduje 2-letni termin dochodzenia roszczeń. Jednakże muszą one wynikać z rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra lub wojewody.

W świetle obowiązującego ustawodawstwa unijnego oraz ustawodawstwa krajowego ustalenie lokalizacji granic obszaru Natura 2000 nie jest możliwe⁶. Chociażby z tego powodu, że decyzja Komisji zatwierdzająca obszar Natura 2000 jest wiążąca tylko dla państwa, nie jest bezpośrednio wiążąca dla właściciela nieruchomości.

⁶ Tamże, por. wywód A. Lipińskiego, s. 144-145.

2.

Już na wstępie wypada zauważyć, że obszary Natura 2000 często pokrywają się, w części lub w całości z innymi terenami (obiektami) podlegającymi ochronie na podstawie szczególnych przepisów prawa pozytywnego. Jak zauważa trafnie A. Habuda „Następuje nakładanie się „reżimów prawnych („naturowego” i wynikającego z innej formy ochrony)”⁷. Jednocześnie występujące formy ochrony środowiska krzyżuje się w przestrzeni i w czasie z działalnością różnych podmiotów prowadzących zróżnicowaną działalność, w tym rolniczą. Dla tej ostatnie obszary wiejskie stanowią naturalny habitat. Podstawowym instrumentem rozwiązywania konfliktu interesów podmiotów działających w przestrzeni zobowiązanych do ochrony różnych form ochrony środowiska, w tym obszarów Natura 2000 są przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸, ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹, a także art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne¹⁰ czy cytowanej ustawy o ochronie przyrody. U podstaw rozwoju obszarów wiejskich jak i obszarów Natura 2000 leży podstawowa zasada zrównoważonego ich rozwoju zdefiniowana w art.3 pkt 50 u.p.ś. Zasada ta, obok takich wartości jak: „ład przestrzenny”, „wymagań ochrony środowiska”, „ochrony własności” „interesu publicznego” uznana jest za podstawową wśród katalogu typowych „wysoko cenionych wartości” w kształtowaniu ładu przestrzennego także na obszarach wiejskich¹¹.

Ustawa określa zakres i sposoby przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 ust. pkt 2 u.p.z.p.), zobowiązując jednocześnie do uwzględniania przy opracowywaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz planach miejscowych wymagań ochrony środowiska (...) art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. W planie miejscowym obligatoryjnie określa się przeznaczenie terenów i zasady ochrony środowiska na danym terenie (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.). Względy związane z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 stanowią przesłankę zmiany już istniejącego planu miejscowego. Dotyczy to tych elementów planu ochrony obszaru Natura 2000, które mają oddziaływać na treść planów miejscowych które ograniczałyby zagrożenie dla siedlisk lub gatunków ptaków na obszarach dla których wyznaczono obszar

⁷ A. Habuda: *Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza prawnoporównawcza*. Warszawa 2017, s. 132.

⁸ Dz.U. 2017, poz. 1073 ze zm.; w skrócie u.p.z.p.

⁹ Dz.U. 2017, poz. 5019 ze zm.; w skrócie p.o.ś.

¹⁰ Dz.U. 2017, poz. 1566 ze zm.; w skrócie pr.wod.

¹¹ Por. Z. Niewiadomski: *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa 2002, s. 30 i n.

Natura 2000 (art. 29 ust. 8 pkt 4 u.o.p.). W praktyce treść planu ochrony dla wyznaczonego obszaru Natura 2000 zdeterminuje aktualizowany plan miejscowy. Co do zasady, w przypadku „krzyżowania” się różnych form ochrony przyrody z obszarem Natura 2000 ustawa o ochronie przyrody zobowiązuje do respektowania wymogów ochrony tego obszaru. np. w art. 20 ust.5 u.o.p. Innym przykładem jest przepis art. 28 ust. 11a u.o.p. zobowiązuje uzgodnienie planu urządzania lasu z regionalnym dyrektorem. Ochrona środowiska w zakresie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. System ochrony oparty na jednym, ogólnie sformułowanym zakazie podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 (art. 33 u.o.p.), co zdecydowanie odróżnia obszar Natura 2000 od innych form ochrony, których reżim prawny jest oparty na obowiązującym ex lege katalogu zakazów.

Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 sporządza i ustanawia regionalny dyrektor ochrony środowiska w drodze zarządzenia mającego charakter aktu prawa miejscowego. Zawiera on:

1. opis granic i mapę obszaru Natura 2000,
2. identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania stanu siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk będących przedmiotem ochrony,
3. cele działań ochronnych,
4. określenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania, w tym w szczególności działań dotyczących:
 - a. ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych, odmian roślin i gatunków zwierząt oraz ich siedlisk,
 - b. monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych,
 - c. uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiotach ochrony i uwarunkowań ich ochrony,
5. wskazania do zmian w istniejących studiach, planów miejscowych, planów wojewódzkich (...), jeżeli są niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk oraz odmian roślin i gatunków zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000.

W świetle powyższego powstają wątpliwości co rangi obu aktów prawnych planu miejscowego podejmowanego przez radę gminy jako organu stanowiącego a zarządzeniem, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, któremu ustawodawca „przypisał” również charakter aktu prawa miejscowego. Jest to

co najmniej kuriozalne rozwiązanie nie spotykane dotychczas w polskim systemie aktów prawnych. Niemniej są one wiąże dla rolnika i innych właścicieli nieruchomości.

3.

Sytuację prawną rolnika w omawianym przedmiocie można określić uwzględniając co najmniej dwie płaszczyzny regulacji prawnej: krajową i unijną, obie odnoszą się do prawnych instrumentów wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz prawnych środków ochrony środowiska naturalnego. Dla oceny ich wpływu na kształtowanie nowej wybijającej się wśród wielu funkcji jakie pełnią obszary wiejskie tzn. funkcji ekologicznej niezbędne staje się odniesienie do koncepcji własności rolniczej, jej ochrony a w konsekwencji oceny znaczenia tej funkcji i jej wpływ na ograniczenia prawa własności nieruchomości rolnej wprowadzone reżimem ochrony obszaru Natura 2000. W praktyce rolnik/właściciel zobowiązany jest do podejmowania szeregu działań (czynności) uwzględniających ochronę środowiska, które w istotny sposób kształtują sposób korzystania z nieruchomości rolnych.

Dla powyższych twierdzeń prawne podstawy znajdujemy w ustawodawstwie strukturalnym, począwszy od 1985 roku¹². Jednakże decydującego zwrotu i wyraźnego wyartykułowania funkcji ekologicznej własności rolniczej należy doszukiwać się w rozporządzeniu Rady 1257/99 z dnia 26.06.1999 r. w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z EFO i GR¹³, które stanowi realizację strategii rozwoju obszarów wiejskich zwaną „kartą polityki rozwoju obszarów wiejskich”. Ta ostatnia określiła nową filozofię wspólnej polityki rolnej. W sposób zdecydowany rozpoczęto rozwijanie strukturalnego oddziaływania w rolnictwie, zakładając po raz pierwszy, że państwa członkowskie mogą powiązać (fakultatywnie) zarządzanie środkami wsparcia bezpośredniego z przestrzeganiem warunków ochrony środowiska i/lub będą mogły dokonać modulacji środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich. Tym samym wzrasta znaczenie programów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w treści których

¹² Chodzi o rozporządzenie Rady nr 797 z dnia 12.03.1985 r. w sprawie doskonalenia struktur rolnych (Dz.U. WE. L. 93 z dnia 30.03.1985 r.), w którym rozszerzono zakres przedmiotowy o problematykę: rolnictwa na terenach o trudnych warunkach naturalnych, ochronę środowiska naturalnego w rolnictwie i leśnictwie oraz po raz pierwszy wprowadzono instrumenty wspierające ekstensyfikację produkcji. Wprowadzono zasadę ściślejszego powiązanie instrumentów oddziaływania strukturalnego w rolnictwie z wymogami zagospodarowania przestrzennego. Zasada ta w powiązaniu z zasadą ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie stała się jedną z fundamentalnych zasad zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

¹³ Dz.U. UE. L. 160/180.

większego znaczenia nabierają działania skierowane na wspieranie produkcji rolnej przyjaznej środowisku, respektujące dobrostan zwierząt oraz bezpieczeństwo i jakość żywności¹⁴.

Różne są przyczyny poszerzenia ustawodawstwa chroniącego środowisko, a tym samym wzrostu znaczenia funkcji ekologicznej własności rolniczej, która zaczyna być dominująca. Czy słusznie?

Dynamiczny rozwój nowych technologii w rolnictwie (ostatnich 40 lat) umożliwił, poza rolnictwem tradycyjnym, rozwój rolnictwa bez ziemi, przemysłowy chów zwierząt, co w konsekwencji doprowadziło do istotnych naruszeń środowiska naturalnego.

W odpowiedzi na te negatywne zjawiska zrozumiały jest dynamiczny wzrost ustawodawstwa rolnego (na poziomie krajowym, unijnym, międzynarodowym). Chroniło ono i nadal chroni nie tylko rolnictwo, ale przede wszystkim środowisko przed naruszeniami spowodowanymi działalnością rolniczą w tym środowisku. U podstaw regulacji prawnych leży założenie o powiązaniu działalności rolniczej z ochroną środowiska. Takie ujęcie jest wyrazem przesunięcia akcentów Wspólnej Polityki Rolnej w zakresie polityki strukturalnej z rolnictwa intensywnego w kierunku wsparcia rolnictwa ekstensywnego, czyli ochrony ziemi jako podstawowego czynnika produkcji w rolnictwie na ochronę konsumenta, wyrażające się wzmocnieniem ochrony ilościowej i jakościowej wytwarzanych produktów rolnych (żywnościowych)¹⁵. Dało to podstawy do sformułowania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich. Wprowadzone instrumenty prawne w swej treści zakładają „kojarzenie” interesów rolników/producentów rolnych z ochroną interesu ogólnego jakim jest zaspokajanie potrzeb żywnościowych konsumentów. Z tego powodu normy prawne wprowadzają liczne ograniczenia przeciwdziałające naruszeniom środowiska wskutek działalności rolniczej. Jak powyżej podkreślono, przyjęte rozwiązania nie pozostają bez wpływu na treść (ograniczenia) własności przede wszystkim w sferze korzystania. Zmiana technologicznych metod wytwarzania spowodowała skażenie ziemi, wód, zmiany klimatyczne, pogarszając stan zdrowia zwierząt oraz konsumentów, wywołując chorobę wściekłych krów czy też handel materiałem siewnym roślin genetycznie modyfikowanych. Jeżeli wskutek tych zjawisk natura doznała „uszczerbku” to także „uszczerbku” doznała własność, co jest zjawiskiem normalnym albowiem własność jest prawem

¹⁴ Przypomnieć należy, że wzrosła też rola zagospodarowania przestrzennego w ochronie środowiska na obszarach wiejskich oraz środków wsparcia (pomocy) przeznaczonych na ten cel.

¹⁵ W polskiej literaturze wcześniej zwrócił na to uwagę R. Budzinowski: *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*. Poznań 2008, s. 202.

pierwotnym, stanowi instytucję prawa naturalnego¹⁶. Obserwowany „renesans” (odrodzenie) własności rolniczej znajduje swoje podstawy w funkcji ekologicznej ściśle powiązanej z jej podstawową funkcją produkcyjną¹⁷.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji Rz.P. z 17.04.1997 r.¹⁸, decydujące znaczenie mają przepisy art. 20 traktujące własność prywatną jako podstawę społecznej gospodarki rynkowej. Istotne znaczenie posiadają przepisy art. 21 i 64 Konstytucji zakładające równą ochronę własności i dopuszczające wyłączenie tylko na cele publiczne i to za słusznym odszkodowaniem. Z kolei przepisy art. 64 pkt. 2 i 3 Konstytucji stanowią wyraźnie, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, jednak może ona być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w tym zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Przepis art. 64 pkt 3 określa zakres ingerencji w treść prawa własności, o którym stanowi art. 140 k.c., wprowadzając zasadę korzystania z rzeczy zgodnie ze „społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa” oraz zasadami współżycia społecznego. Zatem szczególny charakter przedmiotu prawa własności rolniczej (gospodarstwo rolne) i jego przeznaczenie (na cele produkcyjne) uzasadniają wprowadzenie szczególnych zasad kształtowania jego treści.

Koncepcja własności rolniczej stanowi oryginalne podejście do własności i *mutatis mutandis* mimo upływu czasu nie straciła swojej aktualności. Jak podkreśla jej autor A. Stelmachowski „odrębność funkcjonalna własności rolniczej w płaszczyźnie funkcjonalnej istniała zawsze”, a koncepcja własności rolniczej „leży u podstaw wyodrębnienia prawa rolnego jako nowej gałęzi prawa”¹⁹. Autor stwierdza, że „błędem byłoby dziś ujmowanie własności li tylko jako prawo podmiotowe. Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu – właściciela gospodarstwa rolnego”²⁰. Koncepcja własności rolniczej stanowi uzupełnienie dorobku doktrynalnego prawa cywilnego. Jej zastosowanie „(...) było niezwykle trafne i jest przydatne dla obu dziedzin prawa: prawa cywilnego i prawa rolnego. Z jednej strony koncepcja własności rolniczej wyjaśniła mechanizmy funkcjonowania prawa rolnego, a z drugiej zaś – instytucje ze sfery własności rolniczej dostarczały argumentów

¹⁶ Por. J. Hudault: *Renaissance écologique de la propriété agricole*. „Revue de Droit Rural” 2012, nr 406, s. 6.

¹⁷ Por. też T. Kurowska: *Renesans własności rolniczej*. „Przegląd Prawa rolnego” 2014, nr 2.

¹⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

¹⁹ Tak też S. Prutis: *Własność rolnicza według Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*. W: *Prawo rolne*. Red. P. Czechowski. Warszawa 2013, s. 44; Por. R. Budzinowski: *Problemy ogólne prawa rolnego*. s. 179-183.

²⁰ Por. A. Stelmachowski: *Wstęp do teorii prawa cywilnego*. Warszawa 1984, s. 292, 283.

podbudowujących ogólną koncepcję prawa własności”²¹. Grunty rolne nie są jedynym czynnikiem produkcji. Współcześnie większe znaczenie posiada kapitał, ale związek kapitału z gruntem rolnym jest niekwestionowany. Celem Wspólnej Polityki Rolnej jest wsparcie dochodów rolników (producentów rolnych), dlatego też szczególne znaczenie posiada odrębny reżim prawny dotyczący regulacji rynków rolnych. Jego normy prawne nakładają na właściciela (posiadacza samoistnego, zależnego) nieruchomości rolnych (użytków rolnych) ograniczenia w sferze korzystania. Z tego tytułu właścicielowi (posiadaczowi) przysługuje prawo do rekompensaty w postaci płatności z różnych tytułów, na zasadach i w granicach określonych przez ustawodawstwo unijne (wspólnotowe) implementowane do ustawodawstwa krajowego (narodowego).

Odwołując się do koncepcji własności rolniczej pojmowanej jako kompleks praw i obowiązków określających sytuację właściciela gospodarstwa rolnego, naturalne jest, że właściciel posiada w stosunku do innych nie tylko prawa ale i obowiązki. Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że obowiązki odnoszą się nie tylko do jednostki ale także i państwa reprezentującego interes ogólny (społeczny). W zamian za należyte wykonywanie własności właściciel ma prawo oczekiwać pomocy przy wykonywaniu swego prawa.

Własność rolnicza jest ściśle związana z gospodarstwem rolnym, przesądza o tym definicja art. 55³ k.c. ujmująca gospodarstwo rolne jako zorganizowany zespół składników majątkowych (mienie). Charakterystyczne funkcje własności rolniczej ujawniają się wtedy, gdy występuje ona jako czynna masa majątkowa. Należy zauważyć, że szczególnie reżim prawny nieruchomości występuje wtedy, gdy wchodzi one lub mogą potencjalnie wchodzić w skład gospodarstwa rolnego. Ten szczególny reżim prawny gospodarstwa rolnego oddziałuje na jego składniki. Zatem „(...) o własności rolniczej możemy mówić tylko wtedy, gdy odnosi się ona do mienia.”²²

Rodzi się pytanie, jak na gruncie art. 55³ k.c. należy interpretować zwrot „stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą,” Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać zarówno w regulacjach unijnych (wspólnotowych) przewidujących wsparcie dla działań przewidzianych dla inwestycji nieprodukcyjnych powiązanych z dobrowolnymi zobowiązaniami środowiskowymi (rolnośrodowiskowymi, rolno-środowiskowo-klimatycznymi) oraz inwestycjami w ramach gospodarstwa rolnego podwyższającymi użyteczność

²¹ Por. S. Prutis: *Własność rolnicza według Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*. W: *Prawo rolne*. Red. P. Czechowski. Warszawa 2013, s. 44.

²² Por. A. Stelmachowski: *Treść i wykonywanie prawa własności*. W: „System Prawa Prywatnego”. *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*. T. III, roz. II, s. 188.

publiczną obszaru Natura 2000²³, a także gruntów ugorowanych objętych wsparciem na obszarach ekologicznych²⁴ jak również w przepisach prawa krajowego z zakresu ochrony środowiska. Problemu nie ma, gdy gospodarstwo rolne stanowi zorganizowaną całość gospodarczą, albowiem ustawodawca przyjmuje, że mamy do czynienia z czynną masą majątkową²⁵, czyli zastaną rzeczywistością gospodarczą. Sytuacja jest nieco odmienna, gdy mienie rolnicze nie jest czynnym gospodarstwem np. gdy wszystkie grunty odłogują, a właściciel nie podejmuje żadnych czynności gospodarczych. W takiej sytuacji z ekonomicznego punktu widzenia nie możemy mówić o gospodarstwie rolnym. Natomiast z prawnego punktu widzenia możliwe jest wkroczenie regulacji prawnej, jeżeli w dyspozycji normy prawnej sformułowane są przesłanki pozwalające na uznanie aby nieczynną masę majątkową uaktywnić. W ten sposób poddaje się ją takiemu samemu reżimowi prawnemu, jaki ma zastosowanie do gospodarstw czynnych²⁶. I tak, właściciel (posiadacz) gruntów rolnych (w tym użytków rolnych) otrzymujący płatność na działania rolno-środowisko-klimatyczne zobowiązuje się do podejmowania czynności i ich przestrzegania – nie tylko na użytkach rolnych ale i na gruntach, które nie są wykorzystywane dla celów produkcyjnych – z zakresu dobrej praktyki rolnej zgodnej z ochroną środowiska czyli dobrych praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska²⁷. Właściciel (posiadacz) gruntów rolnych zobowiązuje się zatem do podejmowania minimalnych wymogów (norm) dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin²⁸, a także innych odpowiednich obowiązkowych

²³ Por. np. art. 39 i art. 41 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20.09.2005 r. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich (EFRROW), Dz. U. UE L. 277/1., zwane w skrócie rozporządzenie (WE) nr 1698/2005. Zostało ono uchylone mocą rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 13.05/2013 dnia 17.12.2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Dz.U. L 347/487 z dnia 20.12.2013 – por. jego art. 28, 33; dalej zwane w skrócie rozporządzenie (UE) nr 1305/2013.

²⁴ Por. art. 46 pkt 2 lit. A) rozporządzenia PE i Rady Nr 1307/2013 z dnia 17.12.2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) Nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009. Dz. U., L. 347/608; dalej zwane w skrócie rozporządzenie (UE) Nr 1307/2013.

²⁵ Por. bliżej P. Czechowski, A. Niewiadomski: *Gospodarstwo rolnej jako masa majątkowa*. „Studia Iuridica Agraria”. T. VIII, Białystok.

²⁶ Por. A. Stelmachowski: *Treść i wykonywanie prawa własności*. W: System Prawa..., s. 187.

²⁷ Por. art. 28 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

²⁸ Minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów muszą uwzględniać m.in. Kodeksy Dobrych Praktyk Rolniczych wprowadzone na mocy dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12.12.1991 r. (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1) – dla gospodarstw leżących poza obszarami szczególnie narażonymi na azotany i wymogi dotyczące zanieczyszczenia fosforem; minimalne wymogi w odniesieniu do ochrony roślin muszą uwzględniać między innymi ogólne zasady integrowanej ochrony roślin wprowadzone dyrektywą PE i Rady 2009/128 (WE) z dnia 21.11.2009 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz.U. L 309 z 24.11.2009, s. 71; wymóg posiadania pozwolenia dotyczącego stosowania produktów oraz wymów dotyczący obowiązku bezpiecznego przechowywania, kontroli sprzętu do stosowania produktów oraz zasad stosowania

wymogów ustanowionych na mocy ustawodawstwa krajowego. Wymogi (kryteria) i minimalne działania (czynności) ustalane są zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 lit. c ppkt. (ii) rozporządzenie (UE) Nr 1307/2013.²⁹ Wszystkie te obowiązkowe wymogi określa się w programie (PROW). Natomiast na gruntach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego położonego na obszarze Natura 2000 właściciel (posiadacz) uprawniony do płatności zobowiązany jest do przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów krajowych. Dotyczy to gospodarstw rolnych (powyżej 15 ha) położonych na obszarach proekologicznych³⁰.

Z regulacją art. 55³ skorelowana jest definicja nieruchomości rolnej z art. 46¹ k.c., który brzmi: Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być przeznaczone do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Dopiero skorelowanie obu artykułów oddaje istotę zagadnienia, albowiem o nieruchomości rolnej możemy mówić, tylko wówczas, gdy jest ona składnikiem gospodarstwa rolnego. Wskazuje na to wyraźne odniesienie do produkcji. Najbardziej złożony jest problem ochrony własności rolniczej związany z korzystaniem z rzeczy (art. 140 k.c.). Chodzi o konglomerat norm prawnych, które regulują inne materie, ale w sposób pośredni wpływają na prawo do korzystania z rzeczy.

Niewątpliwie w uprawnieniu do korzystania z nieruchomości najbardziej ujawniała się funkcja produkcyjna własności rolniczej, ale wraz ze wzrostem znaczenia ochrony środowiska nastąpił przyspieszony rozwój regulacji dotyczących ochrony środowiska. Współcześnie można dostrzec, że na obszarach Natura 2000 funkcja ekologicznej własności rolniczej, zdominowała dotychczas równoważną jej funkcję produkcyjną.

pestycydów w pobliżu wód i innych wrażliwych obszarów – jest ustanawiany przez prawodawstwo krajowe. Patrz: pkt 8 lit. e, ppkt 9 Załącznika Nr 1 rozporządzenie (UE) Nr 1307/2013, a także nowa ustawa prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r./ Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 ze zm.

²⁹ Rolnik prowadzący działalność rolniczą zobowiązany jest do : „ (...) (ii) utrzymania użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe praktyki rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję lub (iii) prowadzenia działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy.”

³⁰ ³⁰ Art. 46 ust. 2 rozporządzenie (UE) Nr 1307/2013 wymienia rodzaje obszarów ekologicznych stanowiąc: „Do dnia 1 stycznia 2014 r. państwa członkowskie zdecydowały, że jeden lub większa liczba następujących obszarów mają być uważane za obszary ekologiczne : a) grunty ugorowane; b) tarasy; c) elementy krajobrazu, w tym także elementy przylegające do gruntów rolnych gospodarstwa rolnego (...); d) strefy buforowe; e) hektary rolno-leśne(...); j) obszary objęte uprawami związanymi azot.” a także obszary, wymienione w lit. c) i d), przylegające (...) do gruntów ornych gospodarstwa rolnego zadeklarowanych przez rolnika (...).

4.

Ustawodawstwo dotyczące ochrony środowiska przewiduje rozbudowany i różnorodny system wprowadzający ograniczenia (nakazy, zakazy) prowadzenia działalności rolniczej na obszarach Natura 2000. Z założenia na tych obszarach dopuszczalne jest prowadzenie produkcji ekstensywnej, a realizacja inwestycji opiera się na kilku obowiązkach:

- Zgodnie z zasadą ostrożności, każdy plan lub inwestycja, które potencjalnie mogłyby wpływać na obszar Natura 2000, muszą być ocenione – przed uzyskaniem na nie zezwolenia – pod kątem tego wpływu. Obowiązuje zakaz wydania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia, którego wpływ na obszar Natura 2000 byłby znacząco negatywny³¹, a wszystkie racjonalne wątpliwości powinny być interpretowane na korzyść ochrony obszaru, a przeciwko przedsięwzięciu; tj. konieczne jest uzyskanie pewności, że znaczący negatywny wpływ jest wykluczony. Wyjątkowo³², można na nie zezwolić, jeśli jego realizacja wynika z koniecznych przyczyn nadrzędnego interesu publicznego i nie ma możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych oraz zostanie zagwarantowana kompensacja przyrodnicza.
- Obowiązek oceny został zrealizowany poprzez uzależnienie możliwości przeprowadzenia przedsięwzięcia na obszarach Natura 2000 – jeżeli nie jest to związane bezpośrednio z jego ochroną, od wyniku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 34 ustawy o ochronie przyrody, jeżeli planowane przedsięwzięcie może mieć negatywne oddziaływanie na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, wówczas realizacja takiego przedsięwzięcia jest możliwa tylko w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i gdy za jego realizacją przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego oraz przy zapewnieniu wykonania kompensacji przyrodniczej, niezbędnej dla zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci Obszarów Natura 2000. Ponadto, gdy na obszarze Natura 2000 występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym dla Wspólnoty, wprowadzane są ograniczenia w definiowaniu „nadrzędnego interesu publicznego”. Zwykle pojęcie to obejmuje wymogi natury społecznej i gospodarczej, w przypadku natomiast gatunków i siedlisk priorytetowych, ograniczone jest do ochrony życia i zdrowia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa

³¹ Por. G. Dobrowolski: *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych*. Toruń 2011.

³² Por. art. 6 ust. 3 i 4 Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny, zwana w skrócie Dyrektywą Siedliskową.

powszechnego i uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego. W pozostałych przypadkach konieczne jest uzyskanie opinii Komisji Europejskiej.

- Zgodnie z art. 35a ustawy o ochronie przyrody realizacja inwestycji na obszarach Natura 2000 wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji (przedsięwzięć) mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na takie obszary³³. Dotyczy to m.in. scalania gruntów, w których obszar użytków rolnych jest większy niż: a) 10 ha; b) 100 ha na innych niż wyżej wymienione; gospodarowania wodą w rolnictwie polegającą na: a) melioracji łąk, pastwisk lub nieużytków; c) na obszarze nie mniejszym niż 2 ha, jeżeli: – w odległości nie większej niż 1 km od granicy projektowanego obszaru meliorowanego w ciągu ostatnich 5 lat zmeliorowano obszar nie mniej niż 1 ha oraz – łączna powierzchnia projektowanego obszaru meliorowanego oraz obszaru zmeliorowanego w ciągu ostatnich 5 lat wyniesie nie mniej niż 5 ha.
- Obowiązek zapobiegania wszelkim pogorszeniom oraz proaktywnej ochrony wyrażony w art. 6 ust. 2 Dyrektywy Siedliskowej sprowadza się do obowiązku nadzoru nad obszarem Natura 2000 i zapobieganiu wszelkim pogorszeniom stanu siedlisk i znaczącemu niepokojeniu gatunków, będących w danym obszarze przedmiotami ochrony. Dotyczy on także zapobiegania pogorszeniom spowodowanym przez czynniki naturalne, albo pogorszeniom w wyniku legalnej, nie wymagającej szczególnych zezwoleń działalności człowieka. Z kolei obowiązek proaktywnej ochrony formułują przepisy ustawy z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody³⁴ przewidując obowiązek sporządzania i ustanawiania, dla każdego obszaru Natura 2000, na okres 10 lat tzw. planu zadań ochronnych (art. 28). Ponadto dla obszaru Natura 2000 lub jego części, sporządza się plan ochrony (art. 29) będący głównym dokumentem określającym w perspektywie 20 letniej zagrożenia oraz zadania ochronne dla tego obszaru.

Przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. prawa wodnego³⁵, rozdziału 4: „Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” nakładają na podmioty prowadzące produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej obowiązek zapobiegania zanieczyszczania i ograniczania wód azota-

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2016, poz. 71. Por. G. Dobrowolski: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń 2011.

³⁴ Dz.U. 2018, poz. 142, w skrócie u.o.p.

³⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., Prawo wodne, Dz.U. 2017, poz. 1566.

nami. W tym celu minister właściwy ds. rolnictwa, w porozumieniu z ministrem ds. gospodarki wodnej oraz po uzyskaniu opinii właściwego ministra ds. rolnictwa zobowiązany został do opracowania tzw. „zbioru zaleceń dobrej praktyki rolniczej” zamieszczonego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej właściwego podmiotowo urzędu. Zatem właściciele (posiadacze) nieruchomości mogą je stosować dobrowolnie. (art. 103). Natomiast określony rozporządzeniem Rady Ministrów program działań w tym przedmiocie opracowany jest dla całego państwa. Zobowiązuje on podmioty prowadzące produkcję rolną, działy specjalne produkcji rolnej oraz działalność, w ramach której przechowywane są odchody zwierzęce lub stosowane nawozy – do stosowania jego ustaleń. (art. 104). Naruszenie określonych w rozporządzeniu obowiązków skutkuje – na podstawie przeprowadzonej kontroli – wydaniem z urzędu decyzji nakazującej usunięcie w określonym terminie nieprawidłowości lub ustala obowiązek uiszczenia opłaty oraz jej wysokość. Decyzję wydaje właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska. Jest ona wydana pod rygorem natychmiastowej wykonalności (art. 109).

Reasumując, krótka analiza obowiązujących przepisów wprowadzających ograniczenia w działalności rolniczej na obszarach Natura 2000, dowodzi nader kazuistycznego ustalenia obowiązków. W istotnym zakresie będą one ograniczały zakres korzystania z nieruchomości rolnych przez ich właścicieli/rolników, zawężając tym samym wybór metod prowadzenia działalności rolniczej i skłaniając rolników do produkcji żywności ekologicznej lub podejmowania dobrowolnych zobowiązań rolno-środowiskowych oraz rolno-środowiskowych – klimatycznych, stanowiących rekompensatę za spodziewane utracone korzyści (dochody).

Legitymacja skargowa z art. 101 u.s.g. (kilka uwag)

Appeal card with art. 101 of the Act on municipal self-government (a few comments)

STRESZCZENIE

Legitymację skargową z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym wyznaczały trzy elementy: po pierwsze – legitymowanym może być „każdy”; po drugie – posiadanie przez „każdego” interesu prawnego”; po trzecie – naruszenie tego interesu uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy. Pod pojęciem „każdy” kryje się szeroki krąg podmiotów, obejmujący nie tylko osoby fizyczne i prawne. Interes prawny oznacza interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego, tzn. taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. Można zatem wstępnie przyjąć, że interes prawny powinien być osobisty, konkretny, aktualny i realny oraz ma dotyczyć bezpośrednio sfery prawnej określonego podmiotu.

SŁOWA KLUCZOWE

art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, osoba fizyczna, osoba prawna, interes prawny

SUMMARY

Appeal card with art. 101 of the Act on municipal self-government define three elements: first, the fact that „everyone” may be legitimated; secondly – having „everyone” legal interest; thirdly – violation of this interest by resolution or order adopted by the commune body. The term „everyone” covers a wide range of entities, including not only natural and legal persons. The notion of legal interest means an interest compliant with the law and an interest protected by law. The essence of the legal interest is its relationship with a specific norm of substantive law, i.e. a norm that can be indicated as its basis and from which an entity with this interest can derive its arguments. It can therefore be preliminarily assumed that the legal interest should be personal, specific, current and real and should concern directly the legal sphere of a given entity.

KEYWORDS

art. 101 of the Act on municipal self-government, natural and legal persons, legal interest

1. Wstęp

Stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Legitymację skargową będą zatem wyznaczały trzy elementy: po pierwsze – legitymowanym może być „każdy”; po drugie – posiadanie przez „każdego” interesu prawnego”; po trzecie – naruszenie tego interesu uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy.

Źródeł legitymacji skargowej, uprawiającej do wniesienia skargi na podstawie art. 101 u.s.g., należy poszukiwać w normie zawartej w ust. 1 tego przepisu, a ściślej rzecz ujmując, zważywszy na pewne „ukryte” odesłanie jakie w nim znajdujemy, w teże normie oraz przepisach szczególnych prawa administracyjnego. Co do zasady jednak interes prawny jednostki, o którego naruszeniu mowa w ust. 1 art. 101 u.s.g., powinien znajdować swoje umocowanie głównie w części materialnej prawa administracyjnego. Wyjątkowo, jak można sądzić, w grę mogą wchodzić także normy konstytucyjne. Natomiast źródeł legitymacji skargowej, inaczej niż jest to w postępowaniu administracyjnym, nie możemy poszukiwać w normach prawa cywilnego czy karnego. W postępowaniu administracyjnym jedynie dla ochrony interesów prawnych innych osób, niż pierwotna strona (a więc ta, o której sytuacji prawnej będzie przesądzała decyzja administracyjna), zwanych czasami stronami „refleksowymi”, poszukuje się umocowania takich interesów poza sferą prawa administracyjnego.

Jako przykład wykorzystania norm konstytucyjnych w tym właśnie celu mogą być skargi wnoszone przez przedsiębiorców cyrkowych, wykorzystujących w swoich przedstawieniach zwierzęta. Szereg takich skarg dotyczyło zarządzeń prezydentów miast, na mocy których zakazywano kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych, dysponujących nieruchomościami stanowiącymi mienie publiczne, zawierania umów w celu udostępniania takiego mienia przedsiębiorcom cyrkowym. W jednym z pierwszych wyroków¹, jakie zapadały w takich sprawach, WSA w Gliwicach stwierdza: „W przedmiotowej sprawie, w której istotą jest zarzut naruszenia swobody działalności gospodarczej przysługującej skarżącym przedsiębiorcom, źródeł ich interesu prawnego należy poszukiwać w publicznym prawie podmiotowym, określonym w art. 20 i 22 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia o swobodzie działalności gospodarczej. (...).

¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2016 r., II SA/Gl 765/16.

Wolność gospodarcza, deklarowana w art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP, traktowana jest jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania swobody działania podmiotów gospodarczych w sferze prowadzonej przez nie działalności gospodarczej². Zaliczane jest ono do kategorii praw negatywnych „wolnościowych”, do istoty których należy posiadanie przez uprawnionego roszczenia do państwa zarówno o zaniechanie przez nie ingerencji w sferę uprzednio uznanej wolności, jak i o udzielenie ochrony przed niedozwoloną ingerencją innych podmiotów prawa w sferę wolności jednostki³. Swoboda podejmowanych czynności i działań sięga do granic wyznaczonych przez prawo⁴.

Przenosząc te ustalenia na grunt rozpatrywanej sprawy uznać trzeba, iż skarżący, zważywszy na istotę negatywnego, wolnościowego publicznego prawa podmiotowego do wolności gospodarczej, mają interes prawny w odniesieniu do aktów prawnych ograniczających tą wolność poprzez zawężanie jej prawnych granic. Mogą oni, w takiej sytuacji, żądać od władzy publicznej udzielenia ochrony przed niedozwoloną ingerencją innych podmiotów prawa w sferę ich wolności.

Przedmiotowe Zarządzenie (...) zawęża granice wolności gospodarczej przysługującej przedsiębiorcom prowadzącym działalność polegającą na organizowaniu objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt ze względu na, skierowany do kierowników jednostek organizacyjnych Gminy, zakaz zawierania z nimi (tj. przedsiębiorcami) umów, których przedmiotem jest udostępnianie nieruchomości należących do Miasta (...) w celu organizowania i przeprowadzania tego rodzaju imprez stanowiących przedmiot ich działalności. Dodatkowo jeszcze, co także zawęża granice ich wolności gospodarczej, na mocy tego aktu wprowadza się zakaz dystrybucji biletów w urzędzie miasta oraz w jednostkach organizacyjnych Miasta, a także ich promocji z wykorzystaniem majątku Miasta. Wobec tego Zarządzenie, ingerując w sferę przyznanej wolności (publicznego prawa podmiotowego), w sposób bezpośredni ma wpływ na sytuację prawną skarżących, co uzasadnia ich interes prawny. Natomiast powodując ograniczenie ich wolności gospodarczej interes ten narusza⁵.

Na marginesie tej grupy skarg pojawił się jeszcze inny, interesujący nas problem. Zarządzenia takie mają znamiona aktów prawa wewnętrznego, a w każdym razie nie są aktami prawa miejscowego, skoro skierowane są bezpośrednio do kie-

² A. Walaszek-Pyziol: *Swoboda działalności gospodarczej*. Kraków 1994, s.12; Z. Leoński: *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*. Poznań 1998, s. 97.

³ W. Jakimowicz: *Publiczne prawa podmiotowe*. Kraków 2002, s. 269.

⁴ Tamże, s. 316.

rowników jednostek organizacyjnych gminy. Wobec tego pojawia się pytanie czy mogą one naruszać interes prawny podmiotów „zewnętrznych”. W ww. wyroku Sąd uznał, iż kwestionowane zarządzenie, już z przyczyn, które legły u podstaw uznania jego wpływu na sytuację prawną skarżących, pozostaje aktem z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. „Najkrócej rzecz ujmując, jeśli akt ten powoduje jednostronną ingerencję organu samorządu terytorialnego w sferę wolnościowego publicznego prawa podmiotowego ze względu na ograniczenie wynikającej z niego wolności, ma znamiona aktu władczego”.

2.

Pod pojęciem „każdy” kryje się szeroki krąg podmiotów, obejmujący nie tylko osoby fizyczne i prawne. Najogólniej rzecz ujmując jest nim podmiot, którego status prawny wyznaczają przepisy prawa materialnego administracyjnego, w szczególności wiążąc z nim określone prawa czy obowiązki, nadając mu tym samym zdolność administracyjnoprawną. Zdolność administracyjnoprawną posiada ten, kto może być podmiotem administracyjnoprawnych uprawnień i obowiązków w stosunku materialnoprawnym⁵. Przyjdzie przy tej okazji zauważyć, że zasadnym jest odróżnienie konstrukcji zdolności cywilnoprawnej od zdolności administracyjnoprawnej. U podstaw takiego stanowiska leży teza o odmiennym charakterze stosunków regulowanych przepisami prawa cywilnego i administracyjnego, a co za tym idzie i odmiennym charakterze norm obu gałęzi prawa. Prawo administracyjne nie może uznawać i akceptować ogólnych domniemań stanowiących istotny sens zdolności prawnej w sferze prawa cywilnego. Na rzecz każdego podmiotu przemawia tam domniemanie posiadania ogółu uprawnień i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym⁶. Zdolność cywilnoprawna zawsze upoważnia do korzystania ze wszystkich uprawnień i podejmowania zobowiązań cywilnoprawnych (o ile wyjątkowo nie jest ograniczona w pewnej sferze), zaś zdolność procesowa upoważnia do występowania przed sądami cywilnymi dla dochodzenia wszelkich roszczeń cywilnoprawnych. Tak ujęta zdolność procesowa niesie za sobą domniemanie, że podmiot, któremu ona przysługuje, może występować przed sądami cywilnymi we wszystkich sprawach z zakresu prawa cywilnego, odpowiednio do zakresu przyznaje mu ogólnej zdolności prawnej. Zwrócić uwagę należy na jeszcze jeden istotny moment. Zdolność prawna w sferze prawa cywilnego łączy się z autonomicznością,

⁵ A. Matan: *Zdolność administracyjnoprawna stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. W: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*. Rzeszów 2001, s. 334.

⁶ J. Filipek: *O podmiotowości administracyjnoprawnej*. „Państwo i Prawo” 1961, nr 2, s. 199.

wyznacza bowiem sferę potencjalnej możliwości wstępowania w stosunki cywilnoprawne i pozostawania w nich. Konstrukcja zdolności prawnej zakłada więc pewną sferę praw i obowiązków, w które podmiot może wstępować na zasadzie swego swobodnego wyboru, przy czym decyzja o wstąpieniu w dany stosunek prawny należy wyłącznie do niego. Tymczasem zawiązanie stosunku administracyjnoprawnego nie jest następstwem woli podmiotu, lecz raczej skutkiem woli ustawodawcy, wiążącego określone stany faktyczne występujące u tegoż podmiotu z określonymi konsekwencjami prawnymi. W tych bowiem przypadkach państwo, poprzez regulacje prawne, wkracza w sposób bezpośredni w życie społeczne, formułując dla określonych przez prawo sytuacji odpowiadające im obowiązki adresatów tych ustaw⁷.

Prawo administracyjne kształtuje własną zdolność prawną zblizoną w swej istocie do zdolności cywilnoprawnej, ale jednak różną o tyle, że obejmuje ona szerszy zakres podmiotów (w tym te, które na gruncie prawa cywilnego mają zdolność prawną), a ponadto nie ma charakteru ogólnego (nie pozwala na posiadanie ogółu praw i obowiązków administracyjnych), lecz szczególny (podmiot wyposażony w taką zdolność może posiadać jedynie takie prawa i obowiązki administracyjne, które ustawodawca z nim wyraźnie bądź w sposób dorozumiany wiąże).

Refleksem zdolności administracyjnoprawnej będzie zdolność sądowa, stąd art. 50 § 1, § 2 i § 3 p.p.s.a. przypisuje ją osobom fizycznym, osobom prawnym, państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, organizacjom społecznym nieposiadającym osobowości prawnej oraz innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązków lub przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

3.

Przez pojęcie interesu prawnego należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego, tzn. taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje⁸.

⁷ K. Opalek: *Problemy metodologiczne nauki prawa*. Warszawa 1962, s.190.

⁸ W. Kisiel. W: *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel. Warszawa 2006, s. 379.

Zastosowanie w art. 101 u.s.g. konstrukcji interesu prawnego, znajdującego umocowanie w prawie materialnym, analogicznej do konstrukcji interesu prawnego przyjętego w art. 28 k.p.a., stwarza podstawę do sprecyzowania cech (właściwości) tego interesu na podstawie ustaleń poczynionych w doktrynie procesu administracyjnego. Oczywiście, przenoszenie tych cech na grunt art. 101 u.s.g. powinno odbywać się na zasadzie „odpowiedniości” ze względu na odmienną sytuację, z jaką mamy tutaj do czynienia. O ile w art. 28 k.p.a. chodzi o interes prawny, wyrażający się w bezpośrednim oddziaływaniu na sytuację prawną określonego podmiotu decyzji wydanej w wyniku prowadzonego postępowania, o tyle tutaj istotą rzeczy jest naruszenie istniejącego interesu prawnego (uprawnienia) w wyniku uchwały (zarządzenia), a więc aktu najczęściej generalnego i abstrakcyjnego, podjętego przez organ gminy.

Można zatem wstępnie przyjąć, że interes prawny powinien być osobisty, konkretny, aktualny i realny oraz ma dotyczyć bezpośrednio sfery prawnej określonego podmiotu.

Jedynie interes osobisty (własny, indywidualny) może zaspokoić władza przez decyzję administracyjną, a więc przez skierowany do określonej osoby akt administracyjny, wpływający na sytuację prawną tej osoby, gdyż wydanie tylko takiego aktu może być wynikiem postępowania administracyjnego.

Konkretność interesu prawnego oznacza, że skarżącemu przysługiwało konkretne prawo podmiotowe o charakterze prywatnoprawnym czy też publicznoprawnym, wynikające z przepisów prawa materialnego, które zostałyby najpóźniej w dacie wniesienia skargi naruszone kwestionowaną uchwałą. Ilustracją tego problemu jest stanowisko NSA wyrażone w jednym z wyroków, w którym Sąd stwierdził, że osoba, która domaga się ochrony swojego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych, powinna w pierwszej kolejności wykazać istnienie po swojej stronie konkretnego interesu prawnego, który ma podlegać tej ochronie. Z ogólnej konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej nie można wywodzić interesu prawnego podmiotu, który dopiero zamierza podjąć działalność gospodarczą na terenie objętym planem, gdyż taki interes miałby charakter bardzo ogólny i potencjalny. Wprowadzenie w uchwale rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonych zasad zagospodarowania konkretnych nieruchomości na terenie objętym planem może pośrednio wpływać na sposób prowadzenia działalności gospodarczej przez właściciela lub inną osobę uprawnioną do danej nieruchomości. Skoro ograniczenia wprowadzone zapisami planu miejscowego w zakresie wykorzystania nieruchomości na dany cel mają umocowanie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym, to stanowią też ograniczenia ustawowe w swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP.

Aktualność interesu prawnego oznacza, że w dacie wejścia w życie aktu interes ten w danej sytuacji faktycznej i prawnej obiektywnie istnieje. Wymóg ten wiąże się z „realnością” interesu prawnego. Powinien on rzeczywiście istnieć we wskazanej dacie. Nie może to być interes tylko przewidywany w przyszłości ani też hipotetyczny. Naruszenie interesu konkretnej osoby ma polegać na stworzeniu realnego zagrożenia, istniejącego już w chwili wejścia w życie uchwały, a jeżeli nie zostanie zniwelowane na skutek wezwania do usunięcia naruszenia prawa, w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Naruszenie to nie może polegać na tym, że w przyszłości uchwała mogłaby wywołać skutki bliżej nieokreślone, czyli stwarzać zagrożenie wystąpienia naruszenia w przyszłości.

Interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie legitymacji skargowej na podstawie art. 101 u.s.g., powinien bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej skarżącego. „Interes ten musi wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego akt prawa miejscowego i dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu”⁹. Brak bezpośredniego wpływu uchwały (zarządzenia) na sferę prawną określonego podmiotu nie pozwala na przyznanie mu stosownej legitymacji.

Przytoczone wyżej ustalenia dotyczące cech interesu prawnego są w zasadzie powszechnie akceptowane tak w orzecznictwie sądowym, jak i piśmiennictwie. Trzeba zwrócić uwagę na to, że mamy tutaj jednak do czynienia z innym „intereseśm prawnym”, aniżeli w przypadku postępowania jurysdykcyjnego. O ile decyzja administracyjna wydawana jest w celu ukształtowania konkretnej i indywidualnej sytuacji prawnej określonego adresata, o tyle treścią uchwały rady (zarządzenia wójta) będą regulacje generalne i abstrakcyjne, nie zawsze skutkujące bezpośrednio w sferze prawnej adresatów. Stąd powiązania indywidualnej sytuacji prawnej jednostki, z regulacjami zawartymi w uchwale rady (zarządzeniu wójta), czego wymaga wykazanie naruszenia interesu prawnego, będziemy czasami zmuszeni poszukiwać w bardziej subtelnych relacjach aniżeli ściśle rozumiane bezpośrednie i aktualne oddziaływanie.

Problem ten wyraźnie widać na przykładzie studium zagospodarowania przestrzennego gminy. Postanowienia studium kierowane są do organów gminy i wiążą je przy sporządzaniu planów miejscowych, nie będą natomiast adresowane do podmiotów spoza systemu administracji publicznej, ani też bezpośrednio nie kształtują ich sytuacji prawnej. Przy tak ustawowo określonym charakterze

⁹ Wyrok NSA z dnia 23 maja 2002 r., IV SA 1486/01, LEX nr 684964.

studium trudno mówić w tym przypadku o naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego w rozumieniu przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. Studium jako akt planowania, wiążący organy gminy w tym zakresie, może zatem jedynie pośrednio wpływać na prawa i obowiązki podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej, przez co jednak nie dochodzi do bezpośredniego naruszenia indywidualnych interesów prawnych lub uprawnień tych podmiotów. W konsekwencji tego, ze względu na taki właśnie charakter studium, a w szczególności zaś z względu na to, że nie jest ono aktem prawa powszechnie obowiązującego, w orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd o braku możliwości naruszania interesu prawnego przez ten akt. Stanowisko to z biegiem czasu ulegało jednak zmianie i w chwili obecnej, zdaniem sądów administracyjnych, nie powinno się automatycznie przyjmować, że uchwała rady gminy, mająca charakter wewnętrzny, nie może naruszać interesu prawnego indywidualnego podmiotu i stanowić przedmiotu zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.¹⁰ W wyroku z 19.10. 2017 r., II GSK 1747/17, NSA wyraził to bardziej precyzyjnie: „Zindywidualizowanie naruszenia praw przez uchwałę gminy w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym nie polega tylko na naruszeniu prawa konkretnych, wymienionych wprost w uchwale podmiotów, ale również na naruszeniu praw podmiotów o określonych cechach istniejących w dacie podejmowania uchwały, gdzie uchwała wprost oddziałuje na prawa i obowiązki tych osób. Nie chodzi przy tym o oddziaływanie urzeczywistniające się w chwili podjęcia uchwały, ale stworzenie takiego stanu prawnego, że realizacja postanowień uchwały dotknąć może podmiot negatywnymi skutkami w razie spełnienia się okoliczności faktycznych regulowanych uchwałą”¹¹.

Przykład związany z poszukiwaniem naruszenia interesu prawnego, podmiotu wywodzącego skargę na podstawie art. 101 u.s.g., w studium (przez postanowienia zawarte w studium) daje podstawy do sformułowania bardziej ogólnych wniosków w odniesieniu do właściwości interesu prawnego, o którym mowa w tym przepisie. Przenoszenie na grunt ustawy samorządowej ustaleń dotyczących „aktualności” i „bezpośredniości” interesu prawnego z art. 28 k.p.a. wymaga nowego spojrzenia na te cechy, przy czym nie chodzi oczywiście o ich odrzucanie, ale interpretację uwzględniającą inny charakter interesu prawnego z art. 101 u.s.g.

Podobne uwagi, jak należy sądzić, można odnieść także do „osobistych” i „konkretnych” (indywidualnych) znamion wspomnianego interesu prawnego. W doktrynie oraz orzecznictwie sądowym zdecydowanie przeważa stanowisko,

¹⁰ Por. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 1553/16.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 19 października 2017 r., II GSK 1747/17, LEX nr 2407184.

iż przynależność do wspólnoty gminnej nie jest źródłem interesu prawnego, którego naruszenie uzasadnia wniesienie skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Wzmacnia je orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (w tym wyrok z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06 oraz wyrok z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02), zdaniem którego skarga wynikająca z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie może być traktowana jako swoista „*actio popularis*” (skarga powszechna). Konieczne jest odróżnienie interesu faktycznego od interesu prawnego, wymagającego wskazania konkretnej normy prawnej, określającej ów interes i stwarzającej prawną podstawę ochrony danego, konkretnego interesu faktycznego (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt II GSK 952/09). Akcentuje się, że samo pozostawanie członkiem wspólnoty gminnej nie kształtuje bezpośrednio sytuacji prawnej określonej osoby, stąd uchwała czy zarządzenie organu gminy nie mogą naruszać jej interesu prawnego, który miałby swoje źródło w tym członkostwie. Trzeba jednak zwrócić uwagę na pewne okoliczności, które mogą stanowić źródło wątpliwości co do tak zdecydowanej tezy. Po pierwsze, samorządowa gmina wykonuje na rzecz członków wspólnoty samorządowej zadania publiczne o charakterze własnym (w tym obowiązkowe) i zleconym. Pozostaje w sprzeczności z istotą samorządu terytorialnego teza, zgodnie z którą obowiązek wykonywania zwłaszcza zadań własnych, nie stwarza po stronie członków wspólnoty samorządowej żadnych stanowczych uprawnień, nie kreuje ich interesu prawnego (kreuje jedynie interes faktyczny). Ich prawa nie mogą kończyć się na wyborze radnych i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ewentualnie udziale w referendum. Trudno byłoby je uznać za publiczne prawa podmiotowe, ale są czymś więcej, aniżeli zwykłymi uprawnieniami. Podzielić trzeba stanowisko W. Kisiela, który odwołując się do idei społeczeństwa obywatelskiego, pisze: „Ustalenie, że żaden (!) z mieszkańców gminy nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały rady swojej gminy, jest eufemistycznym wypowiedzeniem brutalnej prawdy, że nie ma żadnej różnicy w relacji wyborców z gminą – z jednej strony – oraz z administracją rządową – z drugiej, czyli zredukowaniem samorządu terytorialnego do samych organów. Takie ujęcie jest możliwe w nowoczesnej demokracji, ale nie w społeczeństwie obywatelskim”. Po wtóre, jeśli uznamy, że członek wspólnoty samorządowej dysponuje jednak pewnymi uprawnieniami z racji samego członkostwa w takiej wspólnotce, to wykluczenie możliwości poszukiwania ochrony tych uprawnień przed sądem administracyjnym narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 Konstytucji RP).

Trzeba jednak zauważyć, iż co prawda wyjątkowo, niektóre składy orzekające sądów administracyjnych, upatrują źródeł legitymacji skargowej w naruszeniu interesu prawnego członka wspólnoty samorządowej. Przykładem tego jest wy-

rok WSA w Krakowie z 9.11.2004 r., III SA/Kr 925/04, LEX nr 829903, w którym sąd stwierdził, że legitymację skargową „należy wyprowadzić z korporacyjnego (wspólnotowego) charakteru gminy, której członkiem jest skarżący (art. 1 w zw. z art. 101 u.s.g.). W przeciwnym wypadku powstałoby niebezpieczeństwo, że żaden z mieszkańców nie miałby legitymacji do skarżenia statutu swojej gminy, co pozostawałoby w jaskrawej sprzeczności ze wspólnotowym charakterem gminy. (...) Pomimo braku wyraźnej regulacji ustawowej nie może ulegać wątpliwości, że wymóg poprzedzenia konsultacjami społecznymi z mieszkańcami dotyczy nie tylko pierwotnego uchwalenia statutu osiedla, lecz również każdej zmiany statutu osiedla”. W wyroku z 19.01.2000 r., I SA 1670/99, LEX nr 55015, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że legitymowani do zaskarżenia uchwały o odwołaniu dyrektora szkoły są mieszkańcy gminy, jeżeli uważają, że odwołanie dyrektora szkoły narusza ich interes, gdyż – w świetle art. 3 ust. 1 EKSL – interes mieszkańców ma walor interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

4.

Legitymacja skargowa z art. 101 u.s.g. przysługuje każdemu, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą (zarządzeniem) podjętą przez organ gminy. Powstaje jednak pytanie, czy skargę może wnieść tylko ten, kto zgodnie z normą prawa materialnego ma interes prawny lub uprawnienie (legitymacja obiektywna), czy też każdy, kto twierdzi, że ma taki interes lub uprawnienie (legitymacja subiektywna). Nieaktualny pozostaje pogląd, zgodnie z którym względ na prawo do sądu (prawo do procesu) przemawia na rzecz drugiej z tych opcji, co skutkuje domniemaniem legitymacji skarżącego, podlegającej weryfikacji w toku postępowania sądowego, zaś stwierdzenie braku interesu prawnego prowadzi do oddalenia skargi. Na skutek nowelizacji art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., dokonanej art. 1 pkt 19 ustawy z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2015, poz. 658), sąd administracyjny odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Wobec powyższego uznać należy, iż ocena legitymacji, w tym także naruszenia interesu prawnego, powinna zostać dokonana na wstępnym etapie postępowania sądownoadministracyjnego.

Przepis art. 101 u.s.g. przyznaje legitymację skargową podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone wskazanymi aktami. Zatem nie chodzi tutaj jedynie o oddziaływanie na interes prawny (uprawnienie), ale o stan dalej idący, polegający na takim oddziaływaniu, które powoduje jego

naruszenie. Nie budzi wątpliwości, że zachodzą tego rodzaju sytuacje, kiedy uchwała (zarządzenie) organu gminy oddziałuje na interes prawny (uprawnienie) określonego podmiotu, jednak interesu tego nie narusza. W ocenie zainteresowanego może to jednak wyglądać inaczej, bowiem nawet obiektywnie korzystna dla niego zmiana sytuacji prawnej, w jego subiektywnej ocenie, będzie powodowała naruszenie jego interesu prawnego. W kierunku takiej właśnie, subiektywnej oceny „naruszenia” interesu prawnego, powinno się zmierzać. Tak czyni NSA w wyroku z 29.06.2009 r., II OSK 251/09¹²: „Sąd powinien ocenić kwestię naruszenia interesu prawnego na podstawie całokształtu okoliczności sprawy. Jeżeli zatem w niniejszej sprawie skarżący ma nieruchomości położone na obszarze objętym kwestionowanym planem i ustalenia tego planu dokonują zmian w przeznaczeniu tych nieruchomości, to już to wystarczy do uznania, że interes prawny skarżącego został naruszony. Z tego punktu widzenia nie jest istotny ani zakres naruszenia interesu prawnego, ani nawet brak wymiernych efektów tego naruszenia. Innymi słowy o naruszeniu interesu prawnego nie może decydować uszczerbek czy szkoda w znaczeniu ekonomicznym. O naruszeniu interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzyga zmiana w sytuacji prawnej nieruchomości skarżącego, a ta miała przecież miejsce w niniejszej sprawie. Jeżeli tak to Sąd pierwszej instancji był zobowiązany do rozpoznania sprawy, a nie oddalenia skargi z powodu braku przymiotu strony (naruszenia interesu prawnego)”.

¹² LEX nr 561939.

PROF. DR HAB. RYSZARD MIKOSZ
UNIwersytet Śląski w Katowicach

Własność górnicza – ewolucja stanu prawnego

Mining property – evolution of legal status

STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania jest porównanie konstrukcji prawnej własności górnicznej przyjętej w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. Prawo górniczne z konstrukcją zastosowaną w odniesieniu do tej własności w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górniczne. Przeprowadzona analiza dowodzi, że mimo identycznej nazwy obie instytucje prawne znacznie różnią się od siebie.

SŁOWA KLUCZOWE

złoża kopalin, prawo górniczne, własność górnicza

SUMMARY

The subject of the study is a comparison of the legal structure of mining property adopted in the Ordinance of the President of the Republic of November 29, 1930 Mining Law with the construction applied to this property in the Act of 9 June 2011 Geological and Mining Law. The conducted analysis proves that, despite the identical name, both legal institutions differ significantly from each other.

KEYWORDS

mineral deposits, mining law, mining property

1.

Instytucja własności górniczej po raz pierwszy pojawiła się w polskim porządku prawnym z chwilą wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze¹ i przetrwała – przynajmniej formalnie² – do czasu utraty mocy obowiązującej przez ten akt, co nastąpiło z dniem 2 grudnia 1953 r., kiedy to wprowadzono do obrotu prawny dekret z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze³. Ani bowiem wspomniany dekret, ani obowiązująca bezpośrednio po nim ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴ nie prolongowały bytu własności górniczej. Na powrót znalazła się ona w systemie prawa dopiero za sprawą ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁵.

2.

Identyczność terminologii zastosowanej przez ustawodawcę w roku 1930 i 2011 nie oznacza jednak, że własność górnicza uregulowana w Rozporządzeniu oraz w Ustawie to taka sama instytucja prawna⁶. Pomiędzy regulacjami zawartymi w obydwu wspomnianych aktach istnieją bowiem znaczące, a nawet fundamentalne, różnice. Ważniejsze związane z tym kwestie będą przedmiotem dalszych uwag.

¹ Dz.U. R.P. Nr 85, poz. 654. Akt ten, dalej powoływany jako p.g. albo „Rozporządzenie”, z pewnymi wyjątkami wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1932 roku, co wynikało z jego art. 320 (1). Odmierna sytuacja dotyczyła obszaru województwa śląskiego, na którym wejście w życie Rozporządzenia wymagało zgody Sejmu Śląskiego [art. 320 (2) p.g.]. W konsekwencji uchwalenia ustawy Sejmu Śląskiego z dnia 14 listopada 1932 r. o wyrażeniu zgody na wejście w życie na obszarze Województwa Śląskiego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. (Dziennik Ustaw Śląskich 1933, Nr 1, poz. 1), Prawo górnicze zaczęło obowiązywać w województwie śląskim z dniem 1 stycznia 1933 r. Na marginesie odnotować wypada, że po odzyskaniu niepodległości na terenie II Rzeczypospolitej obowiązywały m.in. austriacka Powszechna Ustawa Górnicza z dnia 23 maja 1854 r. (Dziennik Ustaw Państwa Austriackiego Nr 146 z późn. zm.) oraz pruska Powszechna Ustawa Górnicza z dnia 24 czerwca 1865 r. (Zbiór Ustaw z 1865 r., str. 705 z późn. zm.), które przewidywały rozwiązania oparte – co do zasady – na takim samym założeniu, jakie przyjęte zostało co do własności górniczej w Rozporządzeniu. Nie były to jednak, co oczywiste, unormowania stworzone przez władze Państwa Polskiego.

² Trzeba bowiem pamiętać, że po zakończeniu II wojny światowej nastąpiła fundamentalna zmiana ustroju społeczno-gospodarczego Polski, co nie mogło pozostawać bez wpływu na stosowanie rozwiązań prawnych przyjętych w czasie istnienia II Rzeczypospolitej.

³ Dz.U. Nr 29, poz. 113. Prawo górnicze z 1930 r. utraciło moc obowiązującą na podstawie art. 164 pkt 4 dekretu.

⁴ Dz.U. Nr 27, poz. 96.

⁵ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 163, poz. 981, aktualny tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 2126. Akt ten, nazywany dalej p.r.g. albo „Ustawą” wszedł co do zasady w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. i z tą też chwilą utraciło moc obowiązującą Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r.

⁶ W ramach analizy instytucji własności górniczej uregulowanej w Prawie geologicznym i górniczym z 2011 r. na ogół wspomina się, że była ona już przedmiotem regulacji zawartej w Rozporządzeniu, nie analizując jednak bliżej podobieństw i różnic pomiędzy obydwoma unormowaniami. Por. B. Rakoczy. W: K. Karpus, G. Klimek, J. Maciejewska, B. Rakoczy, M. Szalewska, M. Tyburem, M. Walas: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2015, s. 68-69, J. Maciejewska: *Własność górnicza. W: Wybrane problemy Prawa geologicznego i górniczego*. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2016, s. 33 i n.

3.

Wspomniane różnice zaznaczają się już w odniesieniu do zagadnienia, które można by – upraszczając nieco – określić mianem bytu prawnego własności górniczej. W tym zakresie, już w punkcie wyjścia, podkreślić trzeba, że Rozporządzeniem z 1930 r. wprowadzono ją do porządku prawnego II Rzeczypospolitej, jednak było to wyłącznie stworzenie prawnych podstaw umożliwiających jej powstanie. Spostrzeżenie to potwierdza brzmienie wielu przepisów Rozporządzenia, poczynając od jego art. 1 (1), stanowiącego, że niektóre rodzaje kopalin⁷, podlegają woli górniczej, a więc nie są związane z prawem własności właściciela gruntu i **mogą być** przedmiotem własności górniczej⁸. Przepis ten przesądzał zatem, że w stanie prawnym ukształtowanym Rozporządzeniem, własność górnicza mogła zostać powołana do życia, po spełnieniu przesłanek określonych w tym akcie. Była ona zatem, ujmując problem innymi słowy, instytucją prawną wprowadzoną do obrotu nie mogła być natomiast rozumiana jako prawo przysługujące określonemu zindywidualizowanemu podmiotowi (określonym podmiotom).

4.

Spostrzeżenie to potwierdza także regulacja prawna odnosząca się do zdarzeń prawnych skutkujących powstaniem własności górniczej. Zgodnie z art. 15 p.g. mogła ona powstać przez nadanie, przez scalenie pól górniczych⁹, przez podział pola górniczego lub wymianę części pól górniczych¹⁰. W tym kontekście

⁷ Chodziło o znajdujące się w swych naturalnych złożach rad, złoto, srebro, platynę, miedź, cynę, cynk, kadm, ołów, rtęć, żelazo z wyjątkiem żelaznych rud darniowych, kobalt, nikiel, arsen, antymon, mangan, glin, chrom i wolfram, bądź w stanie rodzimym, bądź jako rudy, o ile nadawały się one do technicznego uzyskiwania z nich wymienionych metali, minerały, nadające się do technicznego wydobywania z nich siarki, minerały, które ze względu na zawartość fosforu nadają się do przeróbki na nawozy sztuczne, węgiel brunatny, grafit, a także węgiel kamienny i antracyt z wyjątkiem złóż w województwie poznańskim i górnośląskiej części województwa śląskiego. Na marginesie odnotować trzeba, że treść wielu przepisów Rozporządzenia, w tym także przywołany art. 1, uległa pewnej ewolucji w toku obowiązywania tego aktu. Okoliczność ta wydaje się jednak być pozbawiona istotniejszego znaczenia i w ramach dalszych uwag przywoływane one będą w brzmieniu nadanym im z tekście pierwotnym Rozporządzenia.

⁸ Z treści art. 1 (6) p.g. wynikało, że pozostałe minerały znajdujące się w swych naturalnych złożach są przynależne do gruntu i nie mogą być przedmiotem odrębnej własności górniczej. Z kolei w myśl art. 1 (4) solanki mineralnych źródeł leczniczych stanowiły przynależność własności gruntowej. Odrębne przepisy normowały też prawo własności mineralów bitumicznych (żywic ziemnych) i uprawnienia do ich poszukiwania i wydobywania.

⁹ Stosownie do treści art. 57 (1) p.g., graniczące z sobą pola górnicze, nadane na ten sam minerał, jak również pokrywające się całkowicie pola górnicze, nadane na różne minerały, mogły być scalane, to jest łączone w jedno pole górnicze. Zgodnie z art. 59 (3) p.g., na skutek scalenia powstawała nowa odrębna własność górnicza, jednocześnie zaś wygasła własność górnicza co do wszystkich pól scalanych.

¹⁰ Należy podzielić pogląd, że rozwiązanie takie trudno uważać za fortunne, gdyż scalanie, wymiana i podział pól górniczych nie mogły prowadzić do powstania własności górniczej, a wyłącznie do przekształceń prawa, które już istniało (tak A. Lipiński: *Własność górnicza w prawie górniczym z dnia 29 listopada 1930 r.* W druku.), odnotować

odnotować trzeba, że stosownie do treści art. 17 p.g., polem górniczym była przestrzeń, w której granicach powstała na podstawie oddzielnego aktu własność górnicza¹¹. Każde pole górnicze powinno być wpisane w odrębnym wykazie hipotecznym do ksiąg gruntowych (hipotecznych) albo górniczych.

5.

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszym i najczęściej występującym zdarzeniem prawnym powodującym powstanie własności górniczej było nadanie górnicze. Własność tę, co do minerałów podlegających woli górniczej, mógł – co do zasady – nabyć w drodze nadania każdy, kto w myśl obowiązujących przepisów był zdolny do nabywania własności nieruchomości [art. 16 (1) p.g.]. Pewne ograniczenia w tym zakresie dotyczyły urzędników władz górniczych i Państwowego Instytutu Geologicznego oraz ich małżonków, a także cudzoziemców, co jednak można pozostawić na uboczu. Trzeba natomiast w tym miejscu zwrócić uwagę na regulację zawartą w art. 1 (2) Rozporządzenia. Przepis ten stanowił bowiem, że znajdujące się w swych złożach naturalnych sól kamienna, sole potasowe, magnezowe i borowe, solanki, zawierające sole sodowe lub sole potasowe, w województwie poznańskim i w górnośląskiej części województwa śląskiego węgiel kamienny i antracyt – nie są związane z prawem własności właściciela gruntu i są zastrzeżone na rzecz Państwa. Złoża te mogły zatem stać się przedmiotem własności górniczej nadawanej jedynie Państwu¹². W takim zakresie więc ogólna reguła wyrażona w art. 16 (1) p.g. doznawała nader istotnego wyjątku.

6.

Warunkiem uzyskania nadania skutkującego powstaniem własności górniczej było odkrycie minerału w jego naturalnym złożu i zgłoszenie odkrycia wraz z prośbą o nadanie pola górniczego (art. 22 p.g.). Prośbę taką należało złożyć na piśmie we właściwym według punktu odkrycia okręgowym urzędzie górni-

jednak wypada, że z dniem 24 listopada 1938 r. zmieniono brzmienie art. 15 p.g., który odtąd stanowił, że własność górnicza powstaje przez nadanie, albo przez zatwierdzenie scalenia pól górniczych, podziału pola górniczego lub wymiany części pól górniczych (por. art. 1 pkt 9 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 1938 r. o zmianie prawa górniczego, Dz.U. Nr 91, poz. 627).

¹¹ Stosownie do treści art. 29 p.g., granicami pola górniczego były linie proste na powierzchni, o ile na to pozwalały warunki miejscowe, i przechodzące przez nie płaszczyzny pionowe do głębokości nieograniczonej. Pole górnicze musiało stanowić zamkniętą całość i nie mogło zawierać w obrębie swych granic przestrzeni wolnych (art. 31 p.g.).

¹² W tym kontekście przywołać można art. 2 (1) p.g., który stanowił, że wobec władz przedstawicielem Państwa, jako zgłaszającego przy uzyskiwaniu własności górniczej oraz jako właściciela pól górniczych, jest z urzędu Kurator Państwowych Pól Górniczych, powołany przez Ministra Przemysłu i Handlu.

czym. Orzeczenie w kwestii nadania albo jego odmowy wydawał wyższy urząd górniczy¹³, po przeprowadzeniu stosunkowo złożonego postępowania, którego szczegóły można pozostawić na uboczu, akcentując jedynie, że ustanowienie własności górniczej wymagało wydania aktu o charakterze władczym, nawet w przypadku, gdy źródłem tego prawa były takie zdarzenia, jak scalenie pól górniczych, podział pola górniczego lub wymiana części pól górniczych¹⁴. Najistotniejsze znaczenie ma bowiem w omawianym kontekście sygnalizowana już wyżej okoliczność, iż Rozporządzenie w istocie rzeczy nie ustanawiało własności górniczej pojmowanej jako prawo przysługujące indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, a jedynie wprowadzało do obrotu prawnego przepisy umożliwiające wykreowanie takiego prawa. Spostrzeżenie to w jednakowym stopniu odnosi się do wszystkich kopalni objętych systemem woli górniczej, a więc także tych, które mogły zostać nadane wyłącznie Państwu.

7.

Zupełnie inaczej kształtuje się natomiast kwestia powstania własności górniczej pod rządem Ustawy z 2011 r. Własność ta – pojmowana jako prawo przysługujące indywidualnie określonej podmiotowi w stosunku do ściśle określonych dóbr, została bowiem powołana do życia właśnie mocą tej ustawy. Konstatacja taka wynika wyraźnie z treści regulacji zawartej w art. 10 p.r.g.g.. Przepis ten określa bowiem w ust. 1, 2 i 4 co **jest** przedmiotem własności górniczej, wskazując zarazem, że podmiotem tego prawa jest Skarb Państwa (art. 10 ust. 5 p.r.g.g.).

Chodzi zatem – co oczywiste – o prawo podmiotowe istniejące od chwili wejścia w życie Ustawy, a nie o prawo mogące dopiero powstać, po spełnieniu dalszych przesłanek. *De lege lata* nie pojawia się w związku z tym problem, wywołujący wiele wątpliwości pod rządem Rozporządzenia, zamykający się zaś w pytaniu o status prawny złóż kopalni przed ewentualnym objęciem ich prawem własności górniczej. Prawo górnicze z 1930 r. nie udzielało, nawet pośrednio, odpowiedzi na to pytanie. W świetle regulacji zawartej w przywołanym wyżej art. 1 (1) i art. 1 (2) p.g. pozostawało jedynie poza sporem, że wymienione tam

¹³ Od orzeczenia takiego, przybierającego – jak to wynikało z art. 45 (1) p.g. – formę „uchwały kolegalnej”, przysługiwało odwołanie do Kolegium Górniczego (art. 46 p.g.). Gdy orzeczenie wyższego urzędu górniczego stawało się wykonalne, urząd ten wystawiał dokument nadawczy (art. 49 (1) p.g.) i ogłaszał go, na koszt zgłaszającego, w Monitorze Polskim w ciągu miesiąca od dnia jego wystawienia (art. 51 p.g.).

¹⁴ Z art. 57 (2) p.g. wynikało, że scalenie podlega zatwierdzeniu wyższego urzędu górniczego. Przepis ten, zgodnie z art. 62 (2) p.g., należało odpowiednio stosować przy podziale pola górniczego, jak również przy wymianie części pól między graniczącymi z sobą polami górniczymi.

złoża nie były objęte zakresem własności gruntowej¹⁵. Ujmując zatem problem innymi słowy, nie stanowiły one przedmiotu własności przysługującej właścicielowi nieruchomości. W doktrynie polskiej dominowało zapatrywanie, że sygnalizowanego problemu nie można rozstrzygnąć z punktu widzenia prawa prywatnego, a kopaliny stają się rzeczami dopiero z chwilą ich wydobycia ze złoża¹⁶.

8.

Różnice w odniesieniu do konstrukcji własności górniczej zaznaczają się również w odniesieniu do kręgu dóbr będących (mogących być) przedmiotem tej własności. W przypadku Rozporządzenia przedmiotem tym, o czym była już mowa wyżej, były jedynie złoża ściśle określonych kopaliny. Pod rządem Ustawy katalog dóbr objętych własnością górniczą jest natomiast szerszy. Nadal dominują w nim kopaliny, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 10 ust. 1 pr.g.g. stanowiącym, że przedmiotem własności górniczej są złoża węglowodórów¹⁷, 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, bez względu na miejsce ich występowania¹⁸. Własność ta obejmuje także wody lecznicze, wody termalne oraz solanki¹⁹ (art. 10 ust. 2 pr.g.g.).

Nie wyczerpuje to jednak zakresu przedmiotowego własności górniczej. Obejmuje ona bowiem również części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w gra-

¹⁵ Podkreślić raz jeszcze, że reguła ta dotyczyła jedynie kopaliny podlegających woli górniczej (por. przypis 8).

¹⁶ Zagadnienia tego nie sposób szerzej omówić w założonych ramach opracowania. Szerzej na ten temat por. zwłaszcza A. Lipiński, R. Mikosz: *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce latach 1918-1939*. „Problemy Prawne Górnicztwa” 1983, nr 6, s. 96-97. Red. A. Agopszowicz., oraz wskazaną tam literaturę przedmiotu.

¹⁷ W myśl definicji ustawowej zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 16 pr.g.g., węglowodorami są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca.

¹⁸ Konsekwencje użytego w art. 10 ust. 1 pr.g.g. zwrotu „bez względu na miejsce ich występowania” są niezwykle daleko idące. Przesądza on bowiem, że własnością górniczą objęte zostały także złoża, które przed dniem 1 stycznia 2012 r. stanowiły części składowe nieruchomości gruntowej i – co oczywiste w świetle regulacji zawartej w art. 47 § 2 k.c. – stanowiły własność właściciela tej nieruchomości. Stan prawny aktualnie obowiązujący w tej materii budzi zasadnicze zastrzeżenia natury konstytucyjnej (były one zgłaszane już na etapie prac legislacyjnych – por. R. Mikosz: *Uprawnienia górnicze de lege ferenda (uwagi na tle projektu nowego Prawa geologicznego i górniczego)*. W: *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, Red. H. Lisicka. Wrocław 2008, s. 173 i n., zvl. s. 177-181).

¹⁹ Stosownie do art. 5 ust. 1 pr.g.g., kopaliny nie są wody, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek, które tym samym mają status kopaliny. Bliższe określenie tych wód przynosi regulacja zawarta w art. 5 ust. 2-4 pr.g.g.

nicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej²⁰ (art. 10 ust. 4 pr.g.g.). Chodzi zatem, w istocie rzeczy, o całą przestrzeń położoną poza dolną granicą nieruchomości gruntowej.

9.

To ostatnie rozwiązanie jest przede wszystkim konsekwencją normatywnego ukształtowania przestrzennej konstrukcji nieruchomości gruntowej, *de lege lata* znacznie odbiegającej od regulacji, jaką w tym zakresie przewidywały cywilne ustawodawstwa państw zaborczych, zachowujące moc obowiązującą na terenach II Rzeczypospolitej w całym okresie jej istnienia. Podówczas bowiem nieruchomości gruntowa rozciągała się pod powierzchnią ziemi („w głąb”) w zasadzie bez żadnych ograniczeń przestrzennych²¹. W obecnym stanie prawnym natomiast nie ulega wątpliwości, że jest ona ograniczona, czego normatywnym potwierdzeniem jest przede wszystkim treść zdania pierwszego art. 143 Kodeksu cywilnego²². Przepis ten stanowi bowiem, że w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią²³. Niezależnie zatem od wątpliwości jakie towarzyszą jego wykładni²⁴, jest poza sporem, że nieruchomości gruntowa jest bryłą, która „wypełnia” powierzchniową warstwę skorupy ziemskiej, poniżej zaś rozciąga się przestrzeń określona w Ustawie z 2011 r. jako „części górotworu”, w całości objęta własnością górnictwem.

²⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 2017, poz. 2205), obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są: 1) morskie wody wewnętrzne, 2) morze terytorialne, 3) strefa przyległa oraz 4) wyłączna strefa ekonomiczna. Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

²¹ Przykładem w tym zakresie może być § 905 Niemieckiego Kodeksu Cywilnego z 1896 r., (BGB – Bürgerliches Gesetzbuch, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1900 r.), obowiązującego na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten stanowił, że prawo właściciela gruntu rozciąga się na przestrzeń ponad powierzchnią i na ziemię pod powierzchnią. Właściciel nie mógł jednak zabraniać oddziaływań, przedsięwziętych na takiej wysokości lub w takiej głębokości, iż nie ma w tym interesu, aby je wykluczono. Uchyłono go dopiero dekretem z dnia 11 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57, poz. 321).

²² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.), dalej: k.c.

²³ Z kolei ze zdania drugiego art. 143 k.c. wynika, że przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód. Na marginesie odnotować wypada, że mając na uwadze aktualne brzmienie art. 10 ust. 1 pr.g.g., zdanie drugie k.c. powinno wymieniać także przepisy regulujące prawa do złóż kopalin, który to stan prawny obowiązywał w pierwotnym brzmieniu art. 143 k.c., zanim ten ostatni został znowelizowany poprzez art. 129 Prawa geologicznego i górnictwo z 1994 r.

²⁴ Por. w szczególności R. Mikosz: *Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych*. W: *System Prawa Prywatnego*. T. 3. *Prawo rzeczowe*. Red. E. Gniewek. Warszawa 2013, s. 362 i n. oraz tam wskazaną literaturę.

10.

Znaczące różnice, pojawiają się w rozpatrywanym zakresie również w odniesieniu do treści prawa własności górniczej, w tym także sposobu, w jaki została ona określona. W Rozporządzeniu uczyniono to w sposób mocno kazuistyczny. Kluczowe znaczenie miał w tym względzie bez wątpienia art. 70 (1) p.g., z którego wynikało, że właściciel pola górniczego ma wyłączne prawo poszukiwania²⁵ i wydobywania w granicach swego pola minerału wymienionego w dokumencie nadawczym. Prawo to rozciągało się również na zwały, pozostałe w obrębie pola po dawniejszych robotach górniczych, a nie eksploatowane przez właściciela gruntu przed powstaniem na danym polu własności górniczej, nie obejmowało natomiast żużli i innych wytworów ubocznych przeróbki hutniczej. Odnotować należy zarazem, że w myśl art. 70 (2) p.g. wydobyty z pola górniczego minerał, wymieniony w dokumencie nadawczym był własnością uprawnionego do jego wydobywania – bez względu na to, kto go wydobył. Pozostałe uprawnienia właściciela górniczego określone zostały, jak w wspomniano wyżej, na ogół w sposób niezmiernie szczegółowy. Przedstawienie kompletnej ich listy wydaje się zbędne. Wystarczy tytułem przykładu wskazać na regulację zawartą w art. 75 (1) p.g., który to przepis w początkowej swej części stanowił, że właściciel pola górniczego ma prawo wykonywać zarówno w granicach swego pola górniczego, jak i poza nimi, na powierzchni i pod ziemią, wszelkiego rodzaju roboty górnicze, budowle i urządzenia, potrzebne dla poszukiwania i wydobywania w polu górniczym minerału, wymienionego w dokumencie nadawczym. W dalszym fragmencie wymienione zostały, tylko jednak przykładowo, czynności, do których właściciel górniczy był uprawniony.

11.

Wszystkie sygnalizowane wyżej uprawnienia dotyczyły w istocie rzeczy używania i pobierania pożytków. Mieściły się one zatem w zakresie atrybutu „korzystania” przez uprawnionego z przedmiotu własności górniczej. Prawo górnicze z 1930 r. w żadnym miejscu nie rozstrzygało natomiast generalnie kwestii uprawnień właściciela górniczego do rozporządzania przysługującym mu prawem. Nie oznacza to jednak, że uprawnienia takie mu nie przysługiwały. Kluczowe znaczenie w tej kwestii miała bez wątpienia regulacja zawarta w art. 20 (1) p.g.. Wynikało z niej, że za-

²⁵ W tym kontekście odnotować trzeba, że prawo poszukiwania minerałów, podlegających woli górniczej, przysługiwało każdemu, kto w myśl art. 16 był zdolny do nabywania własności górniczej, jednak prawo poszukiwania minerałów, zastrzeżonych na rzecz Państwa, przysługiwało wyłącznie Państwu (art. 4 p.g.). Przy poszukiwaniu minerałów, podlegających woli górniczej lub zastrzeżonych na rzecz Państwa, poszukiwacz górniczy korzystał, w granicach potrzeb robót poszukiwawczych, z uprawnień, jakie przysługiwały właścicielowi pola górniczego.

wsze wtedy, gdy Rozporządzenie nie zawiera postanowień odmiennych, do własności górniczej mają zastosowanie przepisy ustaw cywilnych, dotyczące własności nieruchomości, a w szczególności przepisy o nabywaniu i obciążaniu własności nieruchomości i o prawach, z niej wynikających. Jest zatem poza sporem, że właściciel górniczy mógł zarówno zbyć swoje prawo, jak i obciążyć je prawami osób trzecich.

12.

Tezę tę potwierdzały także niektóre przepisy Rozporządzenia odnoszące się do kwestii szczegółowych. I tak, wyraźnie dopuszczało ono możliwość zrzeczenia się własności górniczej, co wprost wynikało z treści art. 181 p.g. Złożenie przez właściciela pola górniczego w wyższym urzędzie górniczym sądownie lub notarialnie uwierzytelnionego oświadczenia, że zrzeka się dobrowolnie własności górniczej na całym obszarze pola górniczego powodowało wszczęcie postępowania, które – co do zasady – toczyło się analogicznie, jak w przypadku postępowania zmierzającego do odebrania własności górniczej. Szczegóły dotyczące tego postępowania można pominąć odnotowując jedynie, że orzeczenie o zniesieniu własności górniczej wydawane było przez wyższy urząd górniczy wydaje w drodze uchwały kolejalnej [art. 176 (1) w związku z art. 181 (2) p.g.].

Potwierdzeniem tezy, że możliwe było także obciążenie własności górniczej prawami osób trzecich była z kolei m.in. regulacja zawarta w art. 61 p.g., z którego wynikało, że wskutek scalenia pól górniczych obciążenia hipoteczne i inne prawa rzeczowe przechodzą na nowo powstałe pole górnicze stosownie do postanowień umowy z uprawnionymi.

13.

W sposób zdecydowanie bardziej ogólny treść własności górniczej określona została w Ustawie. Przepis art. 12 ust. 1 pr.g.g. stanowi bowiem, że w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, może korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkownika górniczego²⁶. Na omawianą treść składają się zatem dwa atrybuty – korzystanie i rozporządzanie, przy czym rozporządzanie to ograniczone zostało tylko do jednej formy prawnej, a mianowicie ustanowienia

²⁶ Nie sposób nie dostrzec podobieństwa pomiędzy cytowanym art. 12 ust. 1 pr.g.g., a treścią art. 140 k.c. stanowiącego, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

użytkowania górniczego. Oznacza to więc, że Skarb Państwa będący właścicielem górnictwem nie może ani zbyć własności górniczej na rzecz jakiegokolwiek innego podmiotu, ani też obciążyć swojego prawa w żaden inny sposób, aniżeli tylko poprzez ustanowienie prawa użytkowania górniczego. Własność górnicza pojmowana jako instytucja prawna, istnieć będzie zatem tak długo, jak długo utrzymywany będzie dotychczasowy stan prawny i może zostać „usunięta” z obrotu w zasadzie wyłącznie w drodze zmiany tego stanu. Inaczej problem ten kształtuje się natomiast, gdy wziąć pod uwagę prawo indywidualnie oznaczone, przysługujące Skarbowi Państwa w odniesieniu do ściśle określonego złoża. Wątpliwość dotyczy w szczególności sytuacji, kiedy to złoże takie zostanie całkowicie wyeksploatowane.

14.

Zagadnienie to jawi się jako mocno złożone i wymagające odrębnych rozważań, co do zasady przyjęć wypada jednak, jak się wydaje, że prawo własności górniczej w takim przypadku gaśnie, skoro nie istnieje przedmiot (obiekt), w stosunku do którego ono przysługiwało. Dalszą kwestią jest natomiast pytanie jaki jest wtedy status przestrzeni „poeksploatacyjnej”, którą jeszcze niedawno wypełniało złoże, zwłaszcza zaś kto jest jej właścicielem. Udzielenie odpowiedzi na tak sformułowane pytanie nie nastrocza trudności w przypadku, gdy wyeksploatowane złoże znajdowało się w części górotworu położonej poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej. Wtedy bowiem fakt jego wydobywania nie zmienia statusu prawnego tej przestrzeni, która w dalszym ciągu w całości pozostaje własnością Skarbu Państwa, o czym przesądza art. 10 ust. 4 pr.g.g.

15.

Inaczej problem ten rysuje się natomiast w przypadku, gdy w rachubę wchodzi złoże kopaliny objętej własnością górniczą, usytuowane w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej. Przypomnieć trzeba, że przed wejściem w życie Prawa geologicznego i górniczego z 2011 r. złoże takie stanowiło część składową nieruchomości, natomiast z dniem 1 stycznia 2012 r. stało się przedmiotem własności górniczej. Z chwilą jego wyeksploatowania nie sposób uznać, że własność górnicza istnieje nadal. Nie ma bowiem złoża, na którego miejscu pozostaje pustka, w stosunku do której Skarb Państwa nie dysponuje prawem własności górniczej²⁷.

²⁷ Można sobie jednak wyobrazić, że przestrzeń ta wypełniona zostanie wodami podziemnymi, które zgodnie z art. 211 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017, poz. 1566) stanowią własność Skarbu Państwa. Jest to jedna z wielu możliwych komplikacji problemu, dlatego też zagadnienie wymaga odrębnej szczegółowej analizy.

Wydaje się, że jako najrozsądniejsze jawi się założenie, iż przestrzeń „poeksploatacyjna” staje się – co do zasady – niejako „na powrót” częścią składową nieruchomości gruntowej. Skoro bowiem nie stanowi ona już przedmiotu prawa przysługującego podmiotowi innemu aniżeli właściciel gruntu, to tym samym na powrót zaczyna działać zasada wynikająca z art. 47 § 1 k.c. stanowiącego, że część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. Dalszych związanych z tym szczegółów niepodobna jednak rozwinąć w założonych ramach opracowania.

Konkludując zatem tę część rozważań stwierdzić wypada, że treść własności górniczej określona została w art. 12 ust. 1 pr.g.g. w sposób mocno generalny, natomiast w Rozporządzeniu nastąpiło to poprzez szczegółowe wskazanie uprawnień przysługujących właścicielowi górnictwu.

16.

Z wcześniejszych uwag wynikało już, że regulacja zawarta w Rozporządzeniu, mimo że stosunkowo rozbudowana, nie była jednak kompletna, w tym znaczeniu, że nie obejmowała całości problematyki własności górniczej. Stąd też ustawodawca sięgnął do sygnalizowanego już odesłania zawartego w art. 20 (1) p.g., nakazującego stosowanie do tej własności – w sprawach nienormowanych Rozporządzeniem – przepisów ustaw cywilnych, dotyczących własności nieruchomości, Podobne, co do zasady, rozwiązanie zawarte zostało w art. 11 pr.g.g., gdyż Ustawa również nie obejmuje swoim zakresem całości problematyki związanej z własnością górniczą. Przepis ten stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do własności górniczej, a także do rozstrzygania sporów między Skarbem Państwa a właścicielem gruntu, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, a także prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczące nieruchomości gruntowych, w tym ich rozgraniczania. Zauważyć wypada, że w cytowanym art. 11 pr.g.g., w przeciwieństwie do przywołanego wcześniej 20 (1) p.g. mowa o „odpowiednim” stosowaniu, nie zaś tylko o „stosowaniu”.

17.

Konkluzję generalną zamknąć można w stwierdzeniu, że własność górnicza uregulowana w Prawie górnictwym z 1930 r. i ta unormowana w ustawie Prawo geologiczne i górnicze z 2011 r., to dwie instytucje prawne bardzo mocno różniące się od siebie. W świetle regulacji prawnej zawartej w Rozporządzeniu podjęcie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin poddanych tzw. woli górniczej

wymagało w zasadzie jedynie nabycia własności górniczej. Jej uzyskanie następowowało w trybie, który można by współcześnie określić jako administracyjny. W sytuacji jednak, gdy własność taka została skutecznie ustanowiona, podmiot uprawniony mógł wykonywać swoje prawo w granicach określonych Rozporządzeniem, bez konieczności spełnienia dalszych przesłanek.

18.

Inaczej problem kształtuje się w przypadku, gdy w rachubę wchodzi własność górnicza uregulowana w Prawie geologicznym i górniczym z 2011 r. Jest poza sporem, że Skarbowi Państwa będącemu podmiotem własności górniczej przysługują uprawnienia do korzystania i rozporządzania nią. Mając jednak na uwadze specyfikę tego podmiotu, jego uprawnienia wykonywane są przez różnego rodzaju organy. Problem ten dostrzeżony został także w Ustawie, z której art. 12 ust. 2 wynika, że w zakresie wynikającym z własności górniczej w odniesieniu do działalności która wymaga koncesji, uprawnienia Skarbu Państwa wykonują właściwe organy koncesyjne, w pozostałym zakresie natomiast zarządy województw. Tego rodzaju stan rzeczy rodzić może istotne wątpliwości odnoszące się do atrybutu „korzystania”, których jednak niepodobna w tym miejscu rozwinąć²⁸.

19.

Okoliczność, że podmiotem własności górniczej jest *de lege lata* wyłącznie Skarb Państwa²⁹ rodzi także dalsze istotne konsekwencje. Prowadzącymi działalność polegającą na wykorzystaniu zasobów geologicznych wnętrza skorupy ziemskiej są bowiem *de facto* podmioty odrębne od Skarbu Państwa. Aby to jednak mogły uczynić muszą spełnić dwie dalsze przesłanki wynikające z Ustawy z 2011 r., a mianowicie uzyskać tytuł prawny do przestrzeni, w obrębie której zamierzają

²⁸ Wypada jednak podtrzymać wyrażony wcześniej pogląd, że organy koncesyjne, bądź inne organy administracji publicznej, w zasadzie nie mogą podejmować działań polegających na „używaniu rzeczy”, czy też „pobieraniu jej pożytków”, są to zaś podstawowe uprawnienia składające się na „korzystanie z rzeczy”. Wspomniana działalność generalnie nie mieści się w zakresie wyznaczonym właściwością organów państwa, których zadaniem nie jest „korzystanie” z dóbr będących przedmiotem własności Skarbu Państwa. Nie oznacza to jednak, jak się wydaje, całkowitego wyłączenia możliwości „korzystania” przez Skarb Państwa za pośrednictwem jego organów z przestrzeni będącej przedmiotem jego własności (szerzej por. R. Mikosz: *Prawa do złóż kopalnin oraz innych fragmentów górotworu*. W: *System ...*, s. 457-458).

²⁹ W tym kontekście na marginesie odnotować trzeba, że Rozporządzenie wyraźnie dopuszczało współwłasność „górnica”. Przepis art. 19 (1) p.g. stanowił bowiem, że jeżeli własność górnicza przysługuje wspólnie kilku osobom fizycznym lub prawnym, wówczas wzajemne stosunki prawne współwłaścicieli normuje się według warunków zawartej między nimi umowy lub według innego oświadczenia woli, a w braku tychże – według ogólnie obowiązujących przepisów prawnych.

prowadzić działalność, nadto zaś – w zakresie określonym Ustawą – koncesję na prowadzenie takiej działalności.

Wspomnianym tytułem prawnym jest przede wszystkim użytkowanie górnicze, o którym była już mowa wyżej. Stosownie bowiem do treści art. 16 ust. 1 pr.g.g., w granicach określonych przez ustawy oraz przez umowę o ustanowienie użytkownika górniczego użytkownik górniczy, w celu wykonywania działalności regulowanej ustawą, może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z przestrzeni objętej tym użytkowaniem. W szczególności może on odpowiednio wykonywać roboty geologiczne, wydobywać kopalinę ze złoża, wykonywać działalność w zakresie podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów lub podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także wykonywać działalność określoną w art. 2 ust. 1³⁰. Tytułem takim może również być własność nieruchomości gruntowej, albo prawa pochodne od tej własności obejmujące swoją treścią uprawnienie do pobierania pożytków, albowiem niektóre złoża znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej nie zostały objęte własnością górniczą.

Koncesji wymaga z kolei jedynie ta działalność we wnętrzu ziemi, która określona została w art. 21 ust. 1 pr.g.g.³¹ Koncesja taka, przybierająca formę decyzji administracyjnej, sama przez się nie nadaje jej adresatowi jakichkolwiek praw majątkowych, jest natomiast warunkiem wykonywania uprawnień mających swoje źródło bądź to w użytkowaniu górniczym, bądź (rzadziej) we własności gruntowej, albo niektórych prawach od niej pochodnych.

20.

Szczegóły w tym zakresie pozbawione są istotniejszego znaczenia dla prowadzonych rozważań. Najważniejszą rolę odgrywa bowiem fakt, że podmiotem wykonującym uprawnienia górnicze jest *de facto* podmiot nie będący właścicielem górniczym. Również zatem w tym zakresie sytuacja różni się od tej, która istniała pod rządem Rozporządzenia. Podówczas bowiem uzyskanie własności górniczej było – co do zasady – wystarczającą przesłanką podjęcia działalności wydobywczej, o czym była już mowa wyżej. Nadanie górnicze było zatem jednocześnie tytułem do korzystania z określonej przestrzeni oraz do prowadzenia działalności

³⁰ Przepis ten określa katalog zachowań, w odniesieniu do których Ustawę należy stosować odpowiednio. Szczegóły w tym zakresie należy jednak pominąć.

³¹ Chodzi o poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 pr.g.g., poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla.

wydobywczej. Aktualny stan prawny, jak to wynika z ostatnio poczynionych spostrzeżeń, również w tym względzie znacznie odbiega od rozwiązań przyjętych w Rozporządzeniu. Różnice te ujawniają się w jeszcze szerszym zakresie jeśli sięgnąć do kwestii szczegółowych. Tytułem przykładu można w tym względzie wskazać chociażby fakt, że o ile treść uprawnień właściciela górniczego określały wyłącznie przepisy Rozporządzenia, a tyle obecnie istotną rolę odgrywa także treść umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze oraz decyzji koncesyjnej.

21.

Jeśli chodzi o regulację zawartą w Prawie górniczym z 1930 r., to można w sumie zaryzykować stwierdzenie, że przyjęty w nim sposób określenia uprawnień właściciela górniczego jest dość mocno zbliżony do tego, jaki w Ustawie przyjęty został w odniesieniu do użytkownika górniczego. Uprawnienia tego ostatniego ulegają jednak zróżnicowaniu, w zależności od tego, jakiego rodzaju działalności dotyczą, co zdecydowanie różni instytucję użytkownika górniczego od własności górniczej unormowanej w Rozporządzeniu.

22.

W sumie zatem – mimo identycznej nazwy – własność górnicza uregulowana w Prawie górniczym z 1930 r. oraz ta, o której mowa w Prawie geologicznym i górniczym z 2011 r., to dwie mocno odmienne konstrukcje prawne, czego dowodzą, jak się wydaje, uwagi sformułowane w ramach przeprowadzonej analizy.

DR HAB. INŻ. WOJCIECH NAWORYTA

AKADEMIA GÓRNICZO-HUTNICZA IM. STANISŁAWA STASZICA W KRAKOWIE

Kilka krytycznych refleksji na temat raportów oddziaływania na środowisko

Environmental impact reports – a few critical reflections

STRESZCZENIE

Na podstawie doświadczeń w dziedzinie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedstawiono kilka krytycznych refleksji dotyczących przepisów oraz ich praktycznego zastosowania. Szczegółowo odniesiono się do wymogu wariantowania przedsięwzięcia. W podsumowaniu wyrażono zdanie, że obecnie obowiązujące przepisy wymagają znaczącego uproszczenia bo w obecnym kształcie nie tylko nie dają się literalnie stosować, nie mają praktycznego wpływu na ochronę środowiska a przede wszystkim utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej.

SŁOWA KLUCZOWE

ocena wpływu na środowisko, wariantowanie przedsięwzięcia, raport

SUMMARY

Based on experience in the field of environmental impact assessment, several critical reflections on the regulations and their practical application have been presented. The requirement to differentiate the project was discussed in detail. In the summary, the opinion was expressed that the current regulations require significant simplification because in their current form, not only can they not be used literally, they have no practical impact on environmental protection and, above all, they impede business activity.

KEYWORDS

environmental impact assessment, project variants, report

1. Wstęp

Inwestycje, które mogą znacząco wpływać na środowisko powinny być poddane szczególnej kontroli, aby jeszcze na etapie planowania możliwie ograniczyć ich potencjalny negatywny wpływ na środowisko. Ważnym instrumentem takiej kontroli jest procedura oceny oddziaływania na środowisko. Elementem materialnym tej procedury jest raport, czyli opracowanie, w którym zgodnie ze szczegółowo zdefiniowanym zakresem analizuje się możliwe oddziaływania, sposoby minimalizacji, projektuje systemy monitoringu itp. Raport wykonywany na zlecenie inwestora jest przedmiotem oceny eksperckiej, dyskusji społecznej. Do raportu można wносить uwagi. Na podstawie procedury oceny oddziaływania na środowisko właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji. Do decyzji środowiskowej przenosi się postulaty mające na celu ograniczenie oddziaływania inwestycji na środowisko, sposoby monitorowania, częstotliwość monitoringu itp. Decyzja jest dla inwestora wiążąca a za odstępstwo od decyzji w fazie realizacji grożą inwestorowi kary. Tyle teoria. Procedura oceny oddziaływania na środowisko nie jest pozbawiona wad. W roku 2008 weszła w życie 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. 2017, poz. 1405). Ustawa była implementacją przepisów unijnych do prawa krajowego i miała porządkować dotychczasowe przepisy odnoszące się przede wszystkim do procedury oceny oddziaływania na środowisko. Dziesięć lat od jej wprowadzenia można się pokusić o pewne krytyczne spostrzeżenia.

2. Czy raporty zawsze mają sens?

Raporty opracowuje się dla przedsięwzięć mogących znacząco wpływać na środowisko. Przedsięwzięcia zostały wymienione z nazwy w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2016, poz. 71). Dla pewnych przedsięwzięć raport jest obligatoryjny, dla innych decyzję w sprawie raportu i jego zakresu podejmuje organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Według mnie w wielu przypadkach wykonanie raportów jest zbędne. Zbędne, bo niczego one nie wnoszą do sprawy ochrony środowiska a w efekcie długotrwałych procedur realizacja inwestycji oddala się w czasie i zwiększa się jej koszt. Widziałem raport dla renowacji sieci polnych kanałów odwadniających. Chodziło o udroźnienie kanałów, które w wyniku zarostania przestały

pełnić swoją funkcję. Na potrzeby oczyszczenia polnych kanałów powstało opasłe tomisko, w którym przeanalizowano wszystkie możliwe wpływy w trakcie realizacji, po realizacji, w trakcie likwidacji. Zgodnie z przepisami analizowano możliwe warianty tego przedsięwzięcia, możliwość powstania awarii przemysłowej, wpływy transgraniczne itd. itp. Nie trzeba być wybitnym biologiem aby sobie wyobrazić, że zarastające kanały to doskonałe siedliska dla płazów, które w Polsce wszystkie podlegają ochronie. Czy w wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji przyrodniczej, obowiązkowej w procedurze oceny oddziaływania na środowisko, należałoby zaniechać renowacji kanałów? A może należałoby w okolicy wykopać nowe płytkie zbiorniki i dokonać przeniesienia siedlisk i okazów fauny? To przecież absurd. Nie jedyny. Raporty środowiskowe pełne są absurdów.

Innym przykładem był opasły raport wykonany dla przedsięwzięcia polegającego na remoncie zniszczonej zastawki na małym zbiorniku wodnym. Przedsięwzięcie było przedmiotem uczonych analiz zgodnie z wszystkimi szczegółowymi wytycznymi przewidzianymi przepisami. Można sobie śmiało wyobrazić, że remont zastawki na istniejącym zbiorniku nie spowoduje drastycznych zmian środowiskowych, można również bez większego ryzyka stwierdzić, że remont musi być wykonany, w przeciwnym razie zniszczona zastawka zgnije do końca i woda spłynie, staw zniknie a z nim wszystkie ważne wodne siedliska i przedstawiciele fauny. Czy dla tych prostych i zdroworozsądkowych stwierdzeń rzeczywiście konieczny jest wielostronicowy i kosztowny raport, do którego wykonania angażuje się kilkanaście osób? Czy bez wykonania szczegółowej inwentaryzacji środowiska z ptakami przelotowymi włącznie w granicach zbiornika wodnego nie da się przeprowadzić remontu zastawki w zgodzie ze środowiskiem?

3. Niejasne przepisy interpretowane na niekorzyść inwestora

Główne grzechy raportów to trywialność i absurdalność zapisów. Absurdalność niektórych opracowań wynika z jednej strony z nadmiernie rozbudowanych i restrykcyjnych przepisów dotyczących zakresu raportu, jak również ze stosowanej w procedurach oceny zasady ostrożności polegającej na tym, że jeśli nie wiadomo czy przedsięwzięcie może zaszkodzić to należy z ostrożności domniemywać, że przedsięwzięcie zaszkodzi środowisku, a także z ostrożności urzędników, którzy wobec jakichkolwiek wątpliwości odsyłają raport do uzupełnień. Czytając zakres raportu w ustawie można też odnieść wrażenie, że został on dość automatycznie, pośpiesznie i bezkrytycznie przetłumaczony z Dyrektywy UE. Zastosowane tam sformułowania nie ułatwiają zrozumienia a tym bardziej

stosowania przepisów. Akurat w przypadku przepisów ważnych dla środowiska zapisy powinny być możliwie proste a nade wszystko dające się jednoznacznie interpretować.

Osobnym problemem jest udział rozmaitych domorosłych specjalistów od ochrony roślin i zwierząt, którzy w postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko mają prawo występowania w roli strony. Ci skutecznie utrudniają realizację wszystkich inwestycji a niejasne przepisy i oportunistyczny urzędników wspinałoby im to ułatwiają.

W internecie roi się od raportów, które wcale nie musiały powstać. Raporty pełne są trywializmów w rodzaju, że w trakcie budowy należy stosować maszyny sprawne, z których układów hydraulicznych nie wycieka olej, i które dzięki swojej sprawności nie hałasują nadmiernie, albo że należy ograniczyć działanie maszyn na biegu jałowym w celu ograniczenia emisji spalin do atmosfery itp. W raportach skrętnie wyliczane są ilości ropy koniecznej do realizacji przedsięwzięcia oraz metry sześciennie spalin emitowanych z silników maszyn, moc kotłów ciepłowniczych do ogrzania zaplecza dla robotników, ilość toalet i kubatury ścieków bytowych, które wywożone są przez wozy asenizacyjne itp. itd.

Jakie znaczenie dla oceny inwestycji na środowisko ma ilość spalin emitowanych przez cztery maszyny w kopalni, podczas gdy w niedalekim sąsiedztwie przebiega droga, po której poruszają się tysiące pojazdów mechanicznych dziennie?

Czy to wszystko naprawdę należy pisać? Czy zapisanie tych oczywistości faktycznie wnosi coś istotnego do ochrony środowiska w trakcie realizacji inwestycji? Czy inwestor na podstawie tych zapisów kupując maszyny będzie się kierował stanem technicznym maszyn w kontekście ich wpływu na środowisko, czy raczej w kontekście ich sprawności technicznej pod kątem wydajności i procesu wydobywania? Czy w wyniku opracowania raportów zrodził się choć jeden racjonalny wniosek, który wniósł coś do idei ochrony środowiska? Szczerze wątpię. Za to wiem na pewno, że konieczność ich wykonania podrożyła koszty przedmiotowych inwestycji i oddaliła je w czasie.

Osobnym problemem jest dublowanie zapisów w raportach z innych oficjalnych dokumentów. Przodują tu opisy krain geograficznych, klimatu, charakterystyki utworów geologicznych. Powielane zapisy są albo już dawno nieaktualne albo całkowicie bezprzedmiotowe dla sprawy oceny wpływu inwestycji na środowisko.

4. Ocena przedsięwzięcia czy porównanie analizowanych wariantów?

Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...) szczegółowo określają zakres raportu. Można odnieść wrażenie, że ustawodawca przemysłał wszystkie możliwe przypadki, bez analizy których nie sposób ocenić wpływu inwestycji na środowisko. Niestety, niektóre z przepisów wprowadzają chaos, zbędne powtórzenia, tworzenie niepotrzebnych bytów. Czytając raporty mam wrażenie, że gdyby je przepuścić przez „wyzymaczkę zdrowego rozsądku”, to z tych opasłych tomów pozostałoby kilka stron z rzeczywistą treścią, która stanowi wartość dodaną dla sprawy ochrony środowiska.

Według mnie zakres raportu należałoby znacząco uprościć. Obecna jego konstrukcja jest nie do przyjęcia a właściwa ocena, czyli najważniejsza część raportu, jest uwikłana w porównanie możliwych wariantów przedsięwzięcia.

Zacznijmy od początku. Rzetelny raport można opracować na podstawie bardzo konkretnej i szczegółowej wiedzy technicznej o planowanym przedsięwzięciu. W praktyce jest to projekt techniczny, czyli opracowanie, w którym zagadnienia techniczne są przeanalizowane w wysokim stopniu szczegółowości. Tymczasem w procedurze oceny oddziaływania na środowisko projekt przedsięwzięcia nie jest wymagany. Przed wydaniem decyzji w sprawie konieczności wykonania raportu lub jego zakresu inwestor opracowuje kartę informacyjną przedsięwzięcia. Zakres tego dokumentu określa art. 62a.1. W pewnych przewidzianych przepisami przypadkach karta informacyjna może być wystarczająca dla wydania decyzji środowiskowej. Nie zawsze konieczny jest raport. W ust. 4 wspomnianego artykułu jest mowa o „ewentualnych wariantach przedsięwzięcia”. Wróć do tego problemu nieco dalej.

Zakres raportu zdefiniowany jest w rozdziale 2 ustawy, w szczególności w art. 66.1. ust. 4 tego artykułu brzmi – „opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodjęcia przedsięwzięcia, uwzględniający informacje o środowisku oraz wiedzę naukową”. W slangu fachowym jest to tzw. wariant zerowy. Uwielbiam czytać opisy tego wariantu. Jaki wpływ na środowisko będzie miało nierealizowanie inwestycji? Ileż można wypisywać uczonych bredni na ten temat i po co? Czy po stwierdzeniu grona wybitnych ekspertów na podstawie ich wiedzy naukowej, że bez realizacji inwestycji nie powstaną szkodliwe oddziaływania na środowisko należy od realizacji inwestycji odstąpić? A jeżeli nie taki ma być wniosek, to po co ten pusty przepis? Chyba tylko w przypadku budowy obwodnic miasta można w opisie wariantu zerowego napisać coś sensownego. Mianowicie, że odstąpienie od inwestycji wcale nie jest dla środowiska korzystne ze względu

na korki, spaliny i hałas wynikające z ruchu tranzytowego w środku miasta. Ale czy na pewno konieczne jest przelewanie na papier tych oczywistości? Moim zdaniem artykuł 66.1. ust. 4 można wyrzucić z zakresu raportu bez szkody dla środowiska.

Kolejno, 66.1. ust. 5 stanowi: (raport powinien zawierać) „opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływanie w tym:

- a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego,
- b) racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska – wraz z uzasadnieniem ich wyboru.

Dalej w ust. 6 określenie przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko (...)

6a) porównanie oddziaływania analizowanych wariantów na: ludzi, rośliny, zwierzęta, grzyby (...), i tu wymieniane są wszystkie komponenty środowiska oraz g) wzajemne oddziaływania między elementami, o których mowa w lit. a-f.

Przepis w art. 66.1. ust. 6i 6a to według mnie właściwa ocena oddziaływania na środowisko. To jest najistotniejszy punkt raportu w którym analizuje się oddziaływanie procesów na wszystkie komponenty środowiska. Przy czym ta ocena opisana jest jako „porównanie oddziaływania analizowanych wariantów na...”

Zwróćmy uwagę, że ta ocena dotyczy nie jednego przedsięwzięcia tylko co najmniej trzech jego wariantów. Innymi słowy jednego przedsięwzięcia inwestorskiego, opracowanego w procesie projektowania i dwóch alternatywnych sztucznych bytów, co do których inwestor i autorzy raportu a priori wiedzą, że są to przedsięwzięcia nie przeznaczone do realizacji.

W cytowanym przepisie mamy trzy wymagane warianty – ten inwestorski, czyli opracowany przez projektanta, inny racjonalny ale alternatywny w stosunku do inwestorskiego oraz wariant trzeci – racjonalny i jednocześnie najkorzystniejszy dla środowiska.

Jeszcze nie widziałem raportu, w którym te wymagania byłyby spełnione. Z samej tylko definicji wynika, że najlepszy wariant jaki można zrealizować to właśnie ten ostatni. Bo jest on **racjonalny** oraz **najkorzystniejszy** dla środowiska.

Wariantowanie to ulubiony wymóg urzędników, moim zdaniem kompletnie niepotrzebny. Jakie intencje mógł mieć ustawodawca wprowadzając te przepisy? Prawdopodobnie chodziło o to, że w wyniku wariantowania, na etapie sporządzenia raportu inwestor może się raptem dowiedzieć, że preferowany przez niego wariant jest gorszy i należy wybrać wariant dla środowiska najkorzystniejszy. Czyli dopiero na etapie raportu inwestor, który jest w domyśle przestępcą środowiskowym, doznaje oświecenia.

A gdyby odwrócić rozumowanie. Załóżmy odważnie, że projektant i inwestor nie są jednak środowiskowymi przestępcami i od samego początku wariant inwestorski to właśnie ten racjonalny i najkorzystniejszy dla środowiska. Co wtedy? Jakie warianty alternatywne i najkorzystniejsze ma inwestor jeszcze przedstawić aby zadość uczynić przepisom? Otóż w praktyce to właśnie zwykle jest tak, że ten wariant inwestorski jest racjonalny i najbardziej korzystny dla środowiska. Dlaczego tak myśleć? Bo wariant niekorzystny dla środowiska jest wariantem nieopłacalnym. To wynika z przepisów i opłat dotyczących gospodarczego korzystania ze środowiska.

Jak skutecznie zrealizować wymóg cytowanego przepisu 66.1 ust. 6 i 6a? Na jakiej podstawie porównać trzy warianty i ich wpływ na wszystkie komponenty środowiska? Gdyby rzetelnie podejść do tego przepisu należałoby przygotować trzy warianty projektu, czyli trzy projekty.

Zwróćmy uwagę, że dokumentem pierwotnym w stosunku do raportu jest karta informacyjna przedsięwzięcia, której zakres został zdefiniowany w art. 62a.1 cytowanej ustawy. W ustępie 4 mowa jest o „ewentualnych wariantach”. Wynika stąd, że warianty w karcie informacyjnej nie są obligatoryjne. Dlaczego zatem w raporcie wymaga się 4 wariantów – zerowego i trzech racjonalnych, skoro w karcie informacyjnej mówi się tylko o „ewentualnych wariantach”?

Teoretycznie, gdyby do przepisów podejść literalnie to przed procedurą oceny oddziaływania na środowisko inwestor powinien zlecić wykonanie trzech projektów – trzech wariantów jednej inwestycji. Tak, bo bez tych projektów nie sposób spełnić wymagań przepisu o ocenie wpływu wariantów, nie sposób porównać te warianty. Specjalista, który wykonał choć jeden raport oceny oddziaływania na środowisko wie, że sporządzenie tego dokumentu wymaga szczegółowego opisu inwestycji – czyli projektu inwestorskiego.

Dotychczas nie widziałem takiego raportu, w którym ten nieszczęsny wymóg byłby spełniony. W praktyce problem wyboru wariantów zajmuje dwie do trzech stron raportu. Autorzy raportu radzą sobie z tym wymaganiem obchodząc przepisy. Wymyślają wariant alternatywny tak nieracjonalny, że nikomu nie przyjdzie do głowy aby go bronić i realizować. Po szybkim zamknięciu dyskusji na temat wyboru wariantu autorzy raportu przechodzą do właściwej oceny o której jednak przepisy milczą. Przypominam, że właściwa ocena została uwikłana w procedurę porównania wariantów. Autorzy zdroworozsądkowo oceniają wpływy przedsięwzięcia na poszczególne komponenty środowiska. Ocena przedsięwzięcia inwestorskiego właśnie powinna być jądrem i najważniejszą częścią każdego raportu. Tymczasem nie jest to zgodne z obowiązującymi przepisami.

5. Czy wariantowanie ma znaczenie dla praktycznej ochrony środowiska?

Dlaczego upieram się przy tym, że opracowanie wielu wariantów inwestycji na potrzeby raportu nie jest racjonalne? Inwestycja najczęściej związana jest z nieruchomością gruntową, czyli jej lokalizacja jest jasno określona. Dotyczy to nie tylko kopalń, które jak żadna inna inwestycja są związane ze złożem czyli z nieruchomością. Każdy projekt, niezależnie czego miałby dotyczyć, jest przedmiotem przemyśleń i wyborów projektanta i inwestora. Każdy większy projekt powstaje w wyniku wielokrotnego i wieloetapowego wariantowania. W przypadku kopalni zaczyna się od złoża, wyboru konturów eksploatacji, rezygnacji z pewnych partii złoża. Następnie dobiera się technologię, sposób udostępnienia, miejsce wkopu, miejsce zwałowania, kierunek eksploatacji, lokalizację zakładu przerobczego itp. Każdy z tych etapów to rozpatrywanie wielu możliwych wariantów.

Jako przykład weźmy problem lokalizacji zwałowiska zewnętrznego w kopalni odkrywkowej. Na początku zanim dojdzie się do złoża kopaliny należy usunąć nadkład, czyli zalegające nad złożem skały płonne. Utwory nadkładowe należy gdzieś ulokować. Zwłaszcza w początkowej fazie inwestycji należy je zwałować poza złożem, później można je zwałować w wyeksploatowanym wyrobisku górniczym. Żaden inwestor nie będzie lokował zwałowiska zewnętrznego na glebach najwyższej klasy bonitacyjnej ani na terenach chronionych. Do podjęcia takich decyzji nie potrzeba wcale debat z udziałem uczonych gleboznawców. Dlaczego? Bo to się zwyczajnie nie opłaca. Również nie posadowi zwałowiska na terenach zabagnionych. Jest to technicznie trudne, ryzykowne i przez to nieopłacalne. Każdy, dosłownie każdy element kopalni, każdy etap projektowania to wybór jednego spośród wielu możliwych wariantów. Końcowy projekt to efekt wielu wyborów. Przy wyborze wariantów uwzględnia się kryteria techniczne, geologiczne, ekonomiczne, a zwłaszcza te ostatnie ściśle zależą od oddziaływania inwestycji na środowisko. Innymi słowy, kryteria ekologiczne są równie ważne jak te ekonomiczne, a właściwie jedno i drugie są ściśle związane.

Projekt inwestycji jest podstawą oceny w procedurze oceny oddziaływania na środowisko. Raport opracowuje zespół specjalistów na zlecenie inwestora. Można zatem bez większego przekłamania stwierdzić, że raport przygotowuje się z wiadomą od początku tezą, która brzmi – przedsięwzięcie, owszem, wpływa na środowisko, ale te wpływy da się opanować i generalnie przy zastosowaniu pewnego kompromisu na płaszczyźnie inwestycja – środowisko projekt da się zrealizować. Co więcej, wariant preferowany przez inwestora, czyli ten, którego projekt jest przedmiotem oceny, jest wariantem najlepszym, najbardziej korzyst-

nym. Dlaczego? Bo ten właśnie wariant inwestor chce zrealizować. Nie chce realizować wariantu alternatywnego ani żadnego innego. Czy wobec tego należy spodziewać się, że wymagany przepisami wariant alternatywny będzie lepszy pod względem środowiskowym od inwestorskiego? Oczywiście nie. Co więcej, w praktyce ten wymagany, alternatywny wariant w raporcie przedstawia się w taki sposób, aby nikomu nie przyszło do głowy, że jest on lepszy od wariantu inwestorskiego. Na przykład dla wspomnianego na początku raportu dla renowacji polnych kanałów jako wariant alternatywny zaproponowano zakopanie w gruncie rurociągów stalowych. Absurd? Ależ tak, absurd. Ten wariant miał być na tyle nieracjonalny aby jego realizacja nikomu, nawet najbardziej ekologicznym ekologom nie przyszła do głowy. Po co jednak tworzyć takie sztuczne byty?

Na szczęście nikt o zdrowych zmysłach nie ocenia i nie porównuje oddziaływania trzech przepisowych wariantów. Raport oceny jednego projektu, jednego wariantu to opasłe tomisko, ocena i porównanie trzech wariantów to trzy opasłe tomiska. Potrójna kubatura opracowania z pewnością nie będzie miała przełożenia na potrójną ochronę środowiska. Wręcz przeciwnie.

Nie znam takiego przypadku, aby w wyniku opracowanego raportu inwestor przyszedł po rozum do głowy i stwierdził, że ten wariant alternatywny jaki przedstawili autorzy raportu jest doskonały i on go będzie chciał realizować i dziwi się, że projektanci nie wpadli od początku na genialne rozwiązanie na etapie projektowania inwestycji. A gdyby rzeczywiście wpadli na ten pomysł to czy to by coś formalnie zmieniło? Oczywiście nie, bo zgodnie z przepisami w raporcie należałoby przedstawić wariant alternatywny – racjonalny i najkorzystniejszy dla środowiska. I tak w kółko i od nowa.

6. Wpływy bezpośrednie, pośrednie, skumulowane, wtórne

Ustawodawca tak skonstruował przepisy dotyczące raportu aby w procesie oceny nie pominąć żadnych możliwych wpływów inwestycji. Dość trudno jest rozdzielić wpływy bezpośrednie i pośrednie. Moim zdaniem to rozróżnienie nie jest do niczego potrzebne. Na pewnym spotkaniu z mieszkańcami regionu, w którym miała powstać kopalnia odkrywkowa prezentowałem wizję terenów poeksploatacyjnych po rekultywacji. Na jednym z pokazywanych wariantów na terenie zwałowiska planista nieopatrznie wprowadził niewielki trawiasty pas startowy, taki na potrzeby lokalnego aeroklubu. Rozwiązanie takie nie jest niczym niezwykłym dla terenów poeksploatacyjnych. W Polsce zrealizowano kilka takich małych lotnisk. Tymczasem ten niewinny rysunek stał się przyczynkiem do gorącej dyskusji i ataków na inwestora, bo przecież w raporcie oddziaływania

na środowisko nie przeanalizowano wpływu budowy lotniska na terenach poeksploatacyjnych. Wpływy tego lotniska to miały być wpływy wtórne, które zostały w raporcie pominięte. Ocena wpływu realizacji tego czy innego wariantu rekultywacji i zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych ociera się o futurologię. Rozpisywanie się w tej dziedzinie nie ma żadnego praktycznego sensu dla ochrony środowiska. Choćby z tej przyczyny, że na etapie decyzji środowiskowej i ubiegania się o koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża nie powstają żadne wiążące decyzje o rekultywacji a tym bardziej o zagospodarowaniu terenów poeksploatacyjnych. Dyskusja ma sens wyłącznie formalny, tak jak większość zapisów w raportach.

Jaka stąd nauka na przyszłość? W raporcie tereny poeksploatacyjne najlepiej przedstawiać w wariantcie rekultywacji leśnej czyli najprościej jak to tylko możliwe. Ale i to nie uchroni nas przed atakami ekologów. Pamiętam, w ramach jednego z postępowań musiałem odpowiadać na agresywne pytanie obrońców przyrody – skąd wiadomo, że rekultywacja terenów poeksploatacyjnych wpłynie pozytywnie na jakość odbudowywanych siedlisk. Pytanie to, uprawnione w ramach udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko jest tak absurdalne, że nie sposób na nie odpowiedzieć inaczej niż z drwiną. Niestety, w postępowaniach z udziałem społeczeństwa bardzo często trzeba się ustosunkowywać do pytań i zarzutów na wysokim poziomie nieracjonalności.

Przy analizie wpływów skumulowanych należy brać pod uwagę oddziaływanie innych inwestycji projektowanych bądź istniejących w zasięgu potencjalnych wpływów w połączeniu z oddziaływaniem inwestycji ocenianej. Na szczęście w wyniku nowelizacji przepisów należy brać pod uwagę wyłącznie inwestycje, dla których wydano decyzję środowiskową. To dużo ułatwia. Mam świeżo w pamięci ocenę wpływów skumulowanych projektowanej kopalni z oddziaływaniem kopalni projektowanej po stronie niemieckiej. Projekt niemiecki od wielu lat był przedmiotem publicznych deklaracji przedsiębiorcy, występował w wielu oficjalnych dokumentach. Nie sposób było nie uwzględnić wpływów projektowanej kopalni biorąc pod uwagę możliwość występowania wpływów skumulowanych. Tymczasem w toku prowadzonego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko okazało się, że projekt niemiecki upadł i nie będzie realizowany. W wyniku tego należało cały raport kopalni pisać od nowa i uruchomić całą procedurę oceny jeszcze raz. Przy znowelizowanych przepisach taki przypadek nie miałby już miejsca. Czy aby na pewno? Przypuśćmy, że trwają dwa niezależne postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Wiadomo, że projektowane są dwa przedsięwzięcia wzajemnie sąsiadujące. Nie ma

w takim przypadku przesłanek prawnych do wykonania analizy wpływów skumulowanych. Załóżmy, że w toku jednego z postępowań zostaje wydana decyzja środowiskowa, tym samym automatycznie występuje konieczność uzupełnienia raportu o ocenę wpływów skumulowanych przedsięwzięcia drugiego. Przypadki takie mogą występować często mając na uwadze, że postępowania w sprawie decyzji środowiskowej rzadko trwają krócej niż rok, częściej kilka lat. Przeciąganie procedur ma swoje źródło w skomplikowanych i niejasnych przepisach, które dają się różnie interpretować. W wyniku stosowania zasady ostrożności wątpliwości są rozstrzygane zwykle na niekorzyść inwestora w wyniku czego raporty są wielokrotnie odsyłane do uzupełnień a procedury trwają latami.

7. Podsumowanie

Przywołane przykłady ilustrują tylko niektóre problemy związane z wykonywaniem raportów oddziaływania na środowisko. Można przytoczyć wiele innych np. dublowanie się przepisów dotyczących oceny pojedynczego przedsięwzięcia oraz ocen strategicznych wykonywanych w przypadku wprowadzenia istotnych zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Faktycznie planowane przedsięwzięcie powinno być wprowadzone do miejscowego planu a to pociąga najczęściej konieczność wykonania oceny strategicznej zmiany planu. Jedno przedsięwzięcie a dwie oceny, obydwie z udziałem społeczeństwa.

Osobnym problemem są oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. To temat na osobny obszerny artykuł. Nie jest dla mnie jasne dlaczego ocena wpływu na obszar Natura 2000 objęta jest specjalnym osobnym postępowaniem, podczas gdy wszystkie inne obszarowe formy ochrony środowiska, wyłączając parki narodowe co jest zresztą zrozumiałe, są przedmiotem zwyczajnej oceny. Sprawę komplikuje fakt, że najczęściej obszary Natura 2000 dublują już od dawne istniejące formy ochrony przyrody. Zresztą moim zdaniem hurtowe wprowadzenie obszarów Natura 2000 w terenach już prawnie chronionych nie miało żadnego racjonalnego uzasadnienia.

W przypadku objęcia np. parku krajobrazowego wraz z jego otuliną granicami obszaru Natura 2000 tereny otuliny, dotąd nie będące przedmiotem szczególnej ochrony nagle zostały objęte ochroną o najwyższym stopniu restrykcyjności jako część obszaru Natura 2000. Teoretycznie w granicach „naturowych” można prowadzić działalność gospodarczą np. eksploatację kopalni metodą odkrywkową. Teoretycznie, bo w praktyce obawa urzędników przed wydaniem decyzji środowiskowej paraliżuje wszelką inicjatywę gospodarczą w granicach obszarów Natura 2000.

Większość problemów związanych z wykonywaniem raportów i procedurą oceny oddziaływania na środowisko wynika z niejasnych przepisów, które z definicji należy interpretować na niekorzyść inwestora. Dotychczasowe nowelizacje przepisów zamiast ułatwiać i upraszczać procedury dodatkowo je utrudniają i komplikują. Moim zdaniem raporty w znikomej mierze przyczyniają się do faktycznej poprawy stanu środowiska. Sformułowania przenoszone z raportów do decyzji środowiskowych są często trywialne i wynikają ze zdrowego rozsądku. Na przykład ograniczenie wyrębu lasu do okresów pozalegowych wydaje się być oczywiste, tak jak to że w kopalni należy wykorzystywać maszyny sprawne technicznie, które nie powodują nadmiernego hałasu i z których smary i oleje hydrauliczne nie wyciekają do gruntu a także to, że nie należy zrzucić ścieków do rzek oraz należy prowadzić racjonalną gospodarkę odpadami. Moim zdaniem przepisy dotyczące oceny oddziaływania na środowisko czeka w przyszłości rewolucja zmierzająca do znaczącego uproszczenia wymagań i procedur, co będzie z korzyścią dla gospodarki oraz dla środowiska. Komplikowanie i wydłużanie procedur nie służy prowadzeniu działalności gospodarczej a środowisku tym bardziej.

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r.

Gloss to the judgment of Voivodship Administrative Court in Gliwice of 10th November 2017

STRESZCZENIE

Sentencja wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/GI 746/17 i rozstrzygnięcie, które zapadło zasługuje na aprobatę. Krytycznej analizie należy jednak poddać część uzasadnienia powyższego wyroku. Z tych względów warto pochylić się nad tym orzeczeniem.

Stany faktyczne, zbliżone do tego będącego przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie, dotyczące nakładania kar administracyjnych za nieterminowe złożenie półrocznych sprawozdań sporządzanych przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wielokrotnie były analizowane przez sądy administracyjne. Nie do końca precyzyjna redakcja art. 9n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: UCPG) oraz brak do pewnego momentu niektórych regulacji, spory co do charakteru terminu określonego w art. 9n UCPG, milczenie literatury dotyczącej tego problemu, a także pewne rozbieżności w orzecznictwie skłaniają do pochylenia się nad glosowanym orzeczeniem i podjętym przez Sąd rozstrzygnięciem. Dodatkowo Sąd oparł swój wyrok na obowiązującym od niedawna art. 7a kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., pomijając jednak obowiązujący już art. 9ta UCPG, co tym bardziej powoduje, że analiza powyższego orzeczenia jest konieczna.

W pierwszej części glosy autor omawia stan faktyczny i prawny w sprawie będącej przedmiotem orzekania, następnie przechodzi do przedstawienia poglądów doktryny i dotychczasowego orzecznictwa. W dalszej części analizie poddano glosowany wyrok oraz zaprezentowano wnioski płynące z tej analizy.

SŁOWA KLUCZOWE

sprawozdania, odbieranie odpadów komunalnych, odpady komunalne, utrzymanie czystości i porządku w gminach, administracyjne kary pieniężne

SUMMARY

The operative part of the judgment of Voivodship Administrative Court in Gliwice of 10th November 2017, II SA/GI 746/17 and the court's decision merit approval. But the reasoning of the mentioned above judgment should be subject to the critical analysis. Because of these reasons it is worth to analyze this judgment. Cases similar to the presented one, concerning administrative monetary penalties for delayed reports prepared by entity collecting municipal waste from properties owners, were analyzed by the administrative courts multiple times. Imprecise redaction of article 9n of the Act of 13 September 1996 on Maintaining Cleanliness and Order in Communes, lack of some regulations till certain moment, silence in the literature and disparity in judicature are causing that it is worth to comment this judgment and court's decision. What is more, the Voivodship Administrative Court in Gliwice based its judgment on the recently added article 7a of the Code of Administrative Proceedings, but it left out the article 9ta of the Act of 13 September 1996 on Maintaining Cleanliness and Order in Communes. That is another reason to analyze this judgment.

KEYWORDS

reports, collecting of municipal waste, municipal waste, maintaining cleanliness and order in municipalities, administrative monetary penalties

1. Wstęp

Sentencja wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/GI 746/17¹ i rozstrzygnięcie, które zapadło zasługują na aprobatę. Krytycznej analizie należy jednak poddać część uzasadnienia powyższego wyroku. Z tych względów warto pochylić się nad tym orzeczeniem.

Stany faktyczne, zbliżone do tego będącego przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie, dotyczące nakładania kar administracyjnych za nieterminowe złożenie półrocznych sprawozdań sporządzanych przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wielokrotnie były analizowane przez sądy administracyjne. Nie do końca precyzyjna redakcja art. 9n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach² oraz brak do pewnego momentu niektórych regulacji, spory co do charakteru terminu określonego w art. 9n UCPG, milczenie literatury dotyczącej tego problemu, a także pewne rozbieżności w orzecznictwie skłaniają do pochylenia się nad głosowanym orzeczeniem i podjętym przez Sąd rozstrzygnięciem. Dodatkowo Sąd oparł swój wyrok na obowiązującym od niedawna art. 7a kodeksu postępowania

¹ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/15B692A0E6> [dostęp na dzień: 10 stycznia 2014 r.], dalej: głosowany wyrok lub wyrok z 2017 r.

² Dz.U. 2017, poz. 1289, dalej: UCPG.

administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.³, pomijając jednak obowiązujący już art. 9ta UCPG, co tym bardziej powoduje, że analiza powyższego orzeczenia jest konieczna.

2. Stan faktyczny i prawny

Wójt Gminy P. nałożył na [A] sp. z o.o. karę administracyjną za przekazanie po terminie sprawozdania w zakresie gospodarki odpadami, na podstawie art. 9n ust. 1 w zw. z art. 9x ust. 1 pkt 5 UCPG. Organ wskazał, że sprawozdanie wpłynęło do urzędu w dniu 6 lutego 2017 r., a zostało ono nadane w polskiej placówce pocztowej w dniu 1 lutego 2017 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w ustawie, gdzie termin na przekazanie sprawozdania określono na dzień 31 stycznia. Zachodziły zatem przesłanki do nałożenia kary administracyjnej na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 5 UCPG, zgodnie z którym przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n UCPG, podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni.

[A] sp. z o.o. złożyła odwołanie od tej decyzji, ale Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. (dalej: SKO) utrzymało decyzję organu I instancji w mocy. Uznało, iż sprawozdanie zostało złożone w dniu 6 lutego 2017 r., kiedy to dotarło do siedziby organu. W uzasadnieniu decyzji SKO wskazało, że terminy w KPA dzielą się na procesowe oraz materialne, a termin, o którym mowa w art. 9n ust 2 UCPG jest terminem materialnym, złożenie sprawozdania jest bowiem czynnością materialno-techniczną. Dodatkowo sprawozdanie opuściło placówkę pocztową w dniu 1 lutego, ze względu na błędne uiszczenie opłaty. Zachodziły zatem przesłanki do nałożenia kary administracyjnej.

[A] sp. z o.o. złożyła skargę do WSA w Gliwicach, zarzucając SKO naruszenie szeregu przepisów prawa procesowego i materialnego, wnosząc o uchylenie decyzji jej dotyczących.

WSA w Gliwicach stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie. W pierwszej kolejności Sąd zauważył, że decydująca jest data nadania, a nie data opuszczenia placówki pocztowej przez przesyłkę, dlatego nie miało to znaczenia w przedmiotowej sprawie. Co do złożenia sprawozdania po terminie, Sąd przytoczył w uzasadnieniu szereg wyroków dotyczących podobnych stanów faktycznych i wątpliwości związanych z terminem znajdującym się w art. 9n UCPG, które zostaną omówione w dalszej części niniejszej glosy. Zdaniem WSA

³ Dz.U. 2017, poz. 1257, dalej: KPA.

w Gliwicach, z racji na te wątpliwości, których nie da się usunąć w toku wykładni, organ II instancji powinien w takiej sytuacji skorzystać z nowego art. 7a KPA. Stosownie do treści § 1 tego przepisu, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. W § 2 niniejszego artykułu wskazane są sytuacje, w których powyższy przepis nie znajdzie zastosowania, ale żadna z nich nie zachodziła w stanie faktycznym będącym przedmiotem orzekania. Dlatego też zdaniem Sądu, SKO powinno zastosować art. 7a § 1 KPA.

W związku z tym WSA w Gliwicach uchylił decyzje organów obu instancji oraz umorzył postępowanie administracyjne.

3. Analiza wyroku

Podstawowym zagadnieniem analizowanym przez WSA w Gliwicach był charakter terminu znajdującego się w art. 9n UCPG. Na marginesie należy zaznaczyć, że część przywoływanej w głosie literatury i orzecznictwa dotyczy sprawozdań kwartalnych, a nie półrocznych. Zmiana art. 9n UCPG została dokonana na mocy ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁴. Nowelizacja ta, która weszła w życie 1 lutego 2015 r., nie wpływa jednak na aktualność rozważań podejmowanych w przytaczanych orzeczeniach i literaturze.

Charakter terminu z art. 9n UCPG nie został sprecyzowany przez ustawodawcę. W prawie administracyjnym⁵ wyróżnia się terminy materialne i procesowe (proceduralne)⁶. Niektórzy autorzy wymieniają również tzw. terminy o charakterze mieszanym. Terminem materialnym jest okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Terminem procesowym zaś jest okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania lub uczestników postępowania. Różnica pomiędzy powyższymi terminami sprowadza się do różnych płaszczyzn skutków prawnych ich uchybienia. Uchybienie terminowi material-

⁴ Dz.U. 2015, poz. 87, dalej: ustawa nowelizująca.

⁵ Podobnie jak w innych gałęziach prawa, m.in. w prawie cywilnym i karnym.

⁶ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 353; R. Kędziora: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 359-360. Pojęciem terminu proceduralnego posługuje się m.in. R. Stankiewicz W: M. Wierzbowski, R. Hauser: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 526-527.

nemu powoduje wygaśnięcie praw lub obowiązków o charakterze materialnym i w takim przypadku stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany, nie ma zatem przedmiotu postępowania administracyjnego, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu. Z kolei uchybienie terminowi procesowemu wywołuje skutek prawny w płaszczyźnie procesowej, przez uzależnienie skuteczności czynności procesowej od zachowania terminu⁷.

Niestety dostępne komentarze dotyczące art. 9n UCPG nie podejmują rozważań na temat charakteru terminu wskazanego w tym artykule⁸. Także inne publikacje dotyczące ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawierają rozważań dotyczących tego problemu⁹. Jedynym wyjątkiem jest tekst autorstwa B. Draniewicza¹⁰, który analizując rozstrzygnięcia organów administracji publicznej oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2014 r., zwraca uwagę na braki legislacyjne w tym aspekcie¹¹. Z rozważań podejmowanych przez tego autora wynika, że brak odwołania w art. 9n UCPG do przepisów KPA dotyczących terminów, tj. art. 57 § 4 i § 5 KPA (który m.in. reguluje sposób obliczania terminów) jest niedopatrzeniem ustawodawcy¹². Takie odwołania można zaobserwować przykładowo w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹³, konkretnie w art. 73 UO oraz w art. 75 UO. B. Draniewicz nie wskazuje bezpośrednio jaki jest jego zdaniem charakter terminu z art. 9n UCPG¹⁴. O tym, że ustawodawca naprawił ten błąd jest mowa w dalszej części niniejszej glosy.

Z powyżej wymienionych względów, konieczne jest także zwrócenie uwagi na obecnie ukształtowaną linię orzeczniczą dotyczącą charakteru terminu z art. 9n UCPG. Sądy administracyjne nie są do końca zgodne co do tego, jakim terminem jest termin na złożenie półrocznego sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne. Jednak w większości orzeczeń dotyczących tej

⁷ B. Adamiak W: B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks...*, s. 354.

⁸ A. Jezierska-Markocka, M. Markocki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2017, System Informacji Prawnej Legalis, komentarz do art. 9n UCPG.

⁹ Zob. min. *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*. Red. D. Szafranski. Warszawa 2013; J. Latosińska: *Utrzymanie czystości w gminie*. Kielce 2013; Z. Grzymała, G. Maślach, M. Goleń, E. Górnicki: *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Warszawa 2013; B. Rakoczy: *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*. Warszawa 2013. Publikacje sprzed roku 2012 siłą rzeczy nie zawierają rozważań dotyczących terminu z art. 9n UCPG, ponieważ został on dodany na mocy 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), która (w większości) weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

¹⁰ B. Draniewicz, *Składanie sprawozdań a terminy*, „Reckyling” 2015, nr 1, s. 12-13.

¹¹ Tamże, s. 12.

¹² Tamże, s. 12.

¹³ Dz.U. z 2016 r., poz. 1987 (dalej: UO lub ustawa o odpadach).

¹⁴ B. Draniewicz: *Składanie...*, s. 13.

materii przyjmuje się, że jest to termin materialny czy też termin o charakterze mieszanym. Sądy raczej definitywnie zaprzeczają, by był to termin procesowy, jak np. WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 marca 2015 r.¹⁵: *Termin z art. 9n ust. 2 ustawy ewidentnie nie jest terminem procesowym. W dualistycznym podziale należy zatem zakwalifikować go jako materialny bądź przynajmniej zbliżony do materialnego*. Jednak sądy administracyjne próbują interpretować ten przepis w sposób korzystny dla podmiotów, na które zostały nałożone kary administracyjne za nieterminowe przekazanie sprawozdania.

Wskazać można tu m.in. na już przytoczone powyżej orzeczenie WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2014 r., do którego również odniósł się Sąd w głosowanym wyroku. Sąd w orzeczeniu z 2014 r. stwierdził, że termin z art. 9n UCPG należy zakwalifikować jako materialny bądź przynajmniej zbliżony do materialnego. Co prawda obowiązek przekazania organowi sprawozdania z jego upływem nie wygasa, to jednak niemożliwe jest po upływie tego terminu terminowe zrealizowanie przewidzianego obowiązku. Jednakże Sąd zwrócił uwagę, że art. 9n ust. 2 UCPG nie określa, czy czynność przekazania sprawozdania *winna być dokonana bezpośrednio w organie, czy też może być zrealizowana również pośrednio, np. za pośrednictwem operatora publicznego. Brak zaś regulacji w tym zakresie nie może skutkować przyjęciem, iż decydująca jest data wpływu sprawozdania do organu. Ustawodawca nie posłużył się bowiem jednoznacznymi określeniami jak „sprawozdanie należy doręczyć w terminie do...” lub „sprawozdanie winno zostać osobiście złożone w siedzibie organu w terminie do...” lecz posłużył się nieprecyzyjnym, niezdefiniowanym prawnie pojęciem przekazania*. Jednakże w ślad za B. Draniewiczem należy się krytycznie odnieść do poglądów zaprezentowanych przez Sąd¹⁶. Interpretacja ta była nie do końca zgodna z ówczesnie obowiązującymi regulacjami.

Skład orzekający w wyroku z 2017 r. zwrócił też uwagę na orzeczenia WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r.¹⁷ oraz WSA w Rzeszowie z dnia 10 kwietnia 2015 r.¹⁸ W pierwszym z tych wyroków przytoczono uchwałę 7 Sędziów Sądu Najwyższego z 14 marca 1986 r.¹⁹, w której SN wskazał, że przy rozstrzygnięciu wątpliwości co do charakteru terminu należy brać pod uwagę nie tyle sformułowanie ustawowe, a głównie skutek prawny uchybienia terminu. WSA w Warszawie poszedł jednak dalej niż WSA w Gliwicach i stwierdził, że do terminu z art. 9n UCPG zastosowanie znajdzie art. 57 KPA, wydaje się jednak, że jest to wniosek zbyt daleko idący. Co prawda jest on korzystny dla podmiotów od-

¹⁵ II SA/Rz 1340/14, Legalis numer 1274024.

¹⁶ B. Draniewicz: *Składanie...*, s. 13.

¹⁷ VIII SA/Wa 958/13, Legalis numer 793042.

¹⁸ II SA/Rz 1278/14, Legalis numer 1274080.

¹⁹ III PZP 8/86, OSNC 12/86/194 – OSP 1/87/19 s. 31.

bierających odpady komunalne, pogląd ten nie znajduje jednak potwierdzenia w przepisach ani w innych orzeczeniach oraz w doktrynie. Jeżeli w UCPG nie ma odwołania do przepisów KPA dotyczących terminów, to nie można ich stosować wobec terminu z art. 9n UCPG.

Z kolei WSA w Rzeszowie ponownie podkreślił, że *przepis art. 9n ust. 2 ustawy nie wymaga, aby sprawozdanie znalazło się w sensie fizycznym w urzędzie organu przed upływem miesiąca następującego po kwartale, którego sprawozdanie dotyczy. Przepis ten wymaga jedynie, aby dokument, o którym mowa został do organu przekazany (...).*

Wymienić jednak również wypada orzeczenia, w których sądy administracyjne stanęły na stanowisku, że sporny termin ma charakter materialny, tak jak to uczynił WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 marca 2015 r.²⁰ czy też NSA w wyroku z dnia 25 października 2016 r.²¹

W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę, że interpretacja przepisów w tym kierunku prowadziłaby do sytuacji kuriozalnych. Jeśli dany podmiot prowadziłby działalność w wielu gminach rozsianych na terenie całego kraju, to znacząco utrudnione byłoby złożenie sprawozdań osobiście w każdym urzędzie. Również jeśli uznać, że niewystarczające byłoby nadanie sprawozdania na pocztę, to należałoby się zastanowić, co w sytuacji, jeżeli podmiot odbierający odpady nadał sprawozdanie na pocztę ze stosownym wyprzedzeniem, a z winy operatora pocztowego sprawozdanie dotarło do organu po upływie wymaganego terminu. Jeśli podmiot dochował należytej staranności, a termin został przekroczony z przyczyn nie leżących po jego stronie, to nie powinien ponieść za to odpowiedzialności. Jeśli jednak przyjąć, że termin z art. 9n jest materialny, to nawet w sytuacji takiej jak ta opisana powyżej, zaistnieją przesłanki do nałożenia kary administracyjnej na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 5 UCPG.

Rozwiązaniem zastosowanym przez WSA w Gliwicach w glosowanym wyroku było skorzystanie z przepisu wprowadzonego wraz z wejściem w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw²², tj. art. 7a KPA. Artykuł ten daje organom administracji publicznej i sądom administracyjnym możliwość znalezienia rozwiązania sporu i zachowania praworządności. Rozwiązanie wprowadzone przez ten przepis jest dość nietypowe dla prawa administracyjnego i łągodzi działanie przepisów administracyjnych.

²⁰ II SA/Rz 1340/14, Legalis numer 1274024.

²¹ II OSK 120/15, Legalis numer 1554184.

²² Dz.U. z 2017 r. poz. 935, dalej: ustawa zmieniająca.

W głosowanym wyroku Sąd, po uznaniu, że nie jest możliwe definitywne rozstrzygnięcie jaki jest charakter terminu z art. 9n UCPG, stwierdził że organ powinien zastosować przytaczany już przepis art. 7a KPA. Sąd skonkludował, że *niedopuszczalny jest w demokratycznym państwie prawa stan, gdy ukaranie podmiotu jest uzależnione od przyjęcia takiej a nie innej wykładni budzących spore wątpliwości interpretacyjne przepisów*. Rozstrzygnięcie to wynika z tego, że sąd administracyjny, kontrolując zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, uwzględnia zastosowanie zasady z art. 7a KPA jako podstawę uchylenia decyzji podjętej z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Zaś w postępowaniu odwoławczym organ II instancji związany jest zasadą wykładni na korzyść strony, co musi mieć konsekwencje zmiany treści rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu I instancji²³. W przedmiotowym stanie faktycznym SKO nie skorzystało z tej możliwości, co Sąd ocenił krytycznie.

Jak podkreślili projektodawcy w uzasadnieniu do ustawy zmieniającej, która wprowadziła ten nowy przepis, *nie ma wątpliwości, że zasada in dubio pro libertate przenika całe prawo administracyjne. Przenosząc tę regułę na poziom postępowań przed organami administracji, należy przyjąć, że przepisy, których treść nasuwa wątpliwości, powinny być interpretowane w taki sposób, żeby słuszny interes obywateli nie doznał uszczerbku. Niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji, w szczególności dla stron postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. administracyjnej kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Projekt wprowadza w związku z tym w art. 7a k.p.a. zasadę, zgodnie z którą w tego rodzaju postępowaniach, jeżeli pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony. Tym samym stronie zapewniona zostanie ochrona przed negatywnymi skutkami tworenia niejasnych przepisów prawa i związanej z tym niepewności*²⁴.

W komentarzach do art. 7a KPA zwraca się uwagę, że regulacja ta i nadanie jej rangi zasady ogólnej (nazywanej zasadą przyjaznej interpretacji przepisów²⁵) ma znaczenie dla ukształtowania reguł wykładni materialnego prawa administracyjnego. Dyrektywą kierunkową jest dyrektywa obowiązku wykładni normy prawnej będącej podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy na korzyść strony²⁶. Pojawić mogą się wątpliwości jaki będzie wpływ na dotychczas wypracowane

²³ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 83.

²⁴ Druk sejmowy nr 1183,
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf>
(dostęp na dzień: 10 stycznia 2018 r.).

²⁵ R. Kędziora: *Kodeks...*, s. 78; F. Elżanowski W: M. Wierzbowski, R. Hauser: *Kodeks...*, s 101.

²⁶ B. Adamiak. W: B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks...*, s. 81.

w doktrynie i orzecznictwie reguły wykładni przepisów prawa. Odpowiedź na to pytanie częściowo można odnaleźć w uzasadnieniu ustawy zmieniającej. Nowowprowadzona zasada odnosi się do przypadków, w których organ – dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni – stwierdza, że kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów powinna być stosowana dopiero na ostatnim etapie procesu wykładni. Nie czyni jej to dyrektywą nadrzędną w stosunku do innych zasad wykładni, a wręcz przeciwnie, pełni ona rolę uzupełniającą²⁷.

Mimo że artykuł ten został wprowadzony niedawno, to pojawia się coraz więcej orzeczeń powołujących się na niego, m.in. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 listopada 2017 r.²⁸ czy też wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2017 r.²⁹ W powyższych orzeczeniach sądy administracyjne wskazały, że zachodziły przesłanki do zastosowania art. 7a KPA, a jego niezastosowanie prowadziło do uchylecia zaskarżonych decyzji.

Wiele sądów zwraca jednak uwagę na to, że trzeba pamiętać, że zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy zmieniającej, tj. jej art. 16, zasadę z art. 7a KPA stosuje się do postępowań wszczętych po dniu 1 czerwca 2017 r., nie można jej więc stosować do postępowań wszczętych przed tą datą. Tak orzekł np. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 11 października 2017 r.³⁰, WSA w Kielcach w wyroku z dnia 18 października 2017 r.³¹, WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 26 października 2017 r.³² i WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 11 października 2017 r.³³

Można jednak wskazać na orzeczenia, które stwierdzają, że zbliżone wnioski można wyprowadzić z przepisów obowiązujących przed wprowadzeniem art. 7a KPA, jak np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2017 r.³⁴ oraz WSA w Gliwicach z dnia 20 września 2017 r.³⁵ W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że *wprawdzie więc w dacie orzekania przez organy przepis ten [art. 7a KPA] jeszcze nie obowiązywał, a nawet jeśli zasada ta nie miała bezpośredniego zastosowania w rozpatrywanej sprawie, to w przekonaniu Sądu interpretowanie wątpliwości na rzecz strony mogło być wyprowadzone wcześniej już z obecnych przepisów Kodeksu – choćby art. 7 i art. 8 oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – m.in. art. 2, art. 23 czy art. 31 ust. 3.* Zastanović się jednak należy, czy nie

²⁷ F. Elżanowski. W: M. Wierzbowski, R. Hauser: *Kodeks...*, s. 101.

²⁸ II SA/Rz 1031/17, Legalis numer 1693426.

²⁹ II SA/Go 550/17, Legalis numer 1669252.

³⁰ II SA/Bk 383/17, Legalis numer 1688841.

³¹ I SA/Ke 483/17, Legalis numer 1691159.

³² II SA/Ol 743/17, Legalis numer 1691739.

³³ II SA/Bk 407/17, Legalis numer 1689148.

³⁴ II SA/Gl 657/17, Legalis numer 1691290.

³⁵ II SA/Gl 697/17, Legalis numer 1688405.

są to zbyt daleko idące wnioski. W takim wypadku należałoby bowiem rozważyć w ogóle konieczność wprowadzania art. 7a KPA, skoro zasadę tę można było wprowadzić z ówczesnie obowiązujących przepisów. Jednak do momentu wejścia w życie tego przepisu sądy były zmuszone tak interpretować ówczesne regulacje, budzące wątpliwości, by wyprowadzać wnioski korzystne dla stron.

We wszystkich przytoczonych powyżej orzeczeniach jak i w sprawie będącej przedmiotem orzekania w niniejszym postępowaniu, organy administracji oraz sądy nie zwróciły uwagi na art. 9ta UCPG. Naprzeciw pojawiającym się wątpliwościom wyszedł bowiem sam ustawodawca, wprowadzając wspomnianą już powyżej ustawą nowelizującą art. 9ta UCPG. Stosownie do jego treści terminy do złożenia m.in. sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust. 1 UCPG, uważa się za zachowany jeżeli przed ich upływem sprawozdanie zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe³⁶ lub też zostało wysłane w formie dokumentu elektronicznego do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, marszałka województwa oraz ministra właściwego do spraw środowiska, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy nowelizującej, projekt ten wprowadza *najpilniejsze zmiany w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, niezbędne dla uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych przy [stosowaniu – przyp. autora] ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zapewniające jej prawidłowe funkcjonowanie. Jest to uwzględnienie najczęściej zgłaszanych problemów utrudniających stosowania ustawy, zgłaszanych przez gminy, przedsiębiorców uczestniczących w odbieraniu i gospodarowaniu odpadami komunalnymi oraz przez właścicieli nieruchomości*³⁷. Projektodawcy podkreślili, że w zakresie sprawozdawczości określono, kiedy termin złożenia sprawozdania uważa się za zachowany oraz, że nie działają w tym przypadku wprost przepisy KPA³⁸. W komentarzu do art. 9ta UCPG W. Radecki podkreśla m.in., że przepis ten ma poważne znaczenie merytoryczne ze względu na konsekwencje prawne spóźnionego złożenia deklaracji lub sprawozdania³⁹. Powyższe oznacza, że pomimo braku odwołania do przepisów KPA, w świetle rozwiązań przewidzianych przez art. 9ta UCPG,

³⁶ Dz.U. 2017, poz. 1481.

³⁷ Druk sejmowy nr 2377,

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/D4EDAF0F0520CDAFC1257CD8003D4293/%24File/2377.pdf>, s. 15 (dostęp na dzień: 10 stycznia 2018 r.).

³⁸ Tamże, s. 18.

³⁹ Tak też A. Jezierska-Markocka i M. Markocki (A. Jezierska-Markocka, M. Markocki, *Ustawa...*, komentarz do art. 9ta UCPG, pkt 1).

należałoby wyciągnąć wniosek, że termin z art. 9n jest w gruncie rzeczy terminem procesowym, lub też co najmniej terminem o charakterze mieszanym.

Brak odwołania się przez WSA w Gliwicach do tego przepisu przy wydaniu głosowanego orzeczenia należy ocenić krytycznie. Nie zmienia to jednak faktu, że co prawda korzystając z innych rozwiązań i opierając swoje rozstrzygnięcie na innych przepisach, Sąd w istocie wydał wyrok zgodny z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami, w tym z art. 9ta UCPG. Co ciekawe, pomimo że przepis art. 9ta obowiązuje od 1 lutego 2015 roku, to nie ma żadnego orzeczenia sądu administracyjnego, który by się na niego powoływał, ani w Systemie Informacji Prawnej Legalis, ani w Lex Omega ani w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Odnosnie art. 7a KPA, to wydaje się, że korzystając z możliwości jakie daje ten przepis, WSA w Gliwicach orzekając w przedmiotowej sprawie, wpisze się w tendencję do coraz częstszego sięgania po ten przepis, zarówno przez organy administracji publicznej jak też przez sądy administracyjne.

4. Zakończenie

Podsumowując, WSA w Gliwicach jako kolejny podjął rozważania dotyczące charakteru terminu z art. 9n UCPG. Poprzez zastosowanie art. 7a KPA Sąd wydał wyrok na korzyść strony, co jak należy mieć nadzieję, spowoduje, że w przedmiotowej sprawie organy powinny wydać rozstrzygnięcie na korzyść strony. W związku z powyższym Sąd słusznie uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji, a także umorzył postępowanie administracyjne. Na zakończenie należy jednak jeszcze raz podkreślić, że nie zachodziła konieczność odwoływania się do art. 7a KPA, ponieważ wystarczające rozwiązanie przewiduje art. 9ta UCPG.

Oплата za wstęp na teren rezerwatu przyrody

The legal character of entrance fee applicable to a nature reserve

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie zagadnień związanych z opłatą za wstęp na teren rezerwatu przyrody. W pierwszej części artykułu dokonano inwentaryzacji przepisów prawa dotyczących opłaty za wstęp na ten teren przyrodniczo cenny, wyszczególniając tematykę: podmiotu właściwego do jej wprowadzenia, jej wysokości oraz kryterium zarówno jej obowiązywania jak i przeznaczenia środków pochodzących z tego tytułu. W dalszej części zasygnalizowano problematyczne zagadnienie związane z kwalifikacją tej opłaty jako świadczenia cywilnoprawnego a daniny publicznej. Całość kończą syntetyczne wnioski.

SŁOWA KLUCZOWE

ochrona przyrody, оплата за вступ, резерват природы

SUMMARY

The aim of the study is to discuss entrance fee applicable to a nature reserve. As the author notes from the content of art. 13 Nature Conservation Act of 2004, fee may only be introduced via regional director of environmental protection by means of an order being enacted into local law and furthermore, that the maximum amount of the single entrance fee cannot exceed PLN 6, valorised by the forecasted annual average index of consumer prices and goods and services. In said Nature Conservation Act, there is no indication whether or not or when it can be taken in a reduced amount. The laconic nature of the regulation was clearly emphasized, as well as its difference in relation to the legal provisions concerning identical matter with respect to national parks. The two main problems raising the greatest difficulties in the discussed issue are: the legal nature of these fees and the determination of the entity whose revenues constitute income from this title.

KEYWORDS

nature reserve, nature protection, entrance fee

1. Uwagi ogólne

Kwestia dostępu do form ochrony przyrody uregulowana jest w ustawie o ochronie przyrody¹ w sposób dość fragmentaryczny², tylko w odniesieniu do wybranych form ochronnych³. Na wstępie trzeba zauważyć, że jedynie w stosunku do parku narodowego⁴ ustawa jest nieco mniej lakoniczna. Literatura przedmiotu w głównej mierze skupia się na problematyce opłat za wstęp i udostępnianie właśnie parków narodowych, traktując w sposób jedynie uzupełniający zagadnienia dotyczące opłat za wstęp na teren rezerwatu przyrody.

Ustawodawca zastrzegł możliwość pobierania opłaty za wstęp⁵ do rezerwatu przyrody⁶, nie wprowadzając żadnych uregulowań⁷ w przedmiocie opłat za jego udostępnianie⁸. Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć, że wstęp na ten teren spowodowano do przekroczenia granicy, podczas gdy udostępnianie⁹ powiązано z korzystaniem z obszaru formy ochrony przyrody (w całości lub w części)¹⁰, przy

¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2016, poz. 2134 ze zm.; dalej: u.o.p.

² Zob. szerzej G. Radecki: *Oplata za wstęp na tereny znajdujące się w granicach obszarowych form ochrony przyrody. W: Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovani*. Red. S. Košičiarová. Trnava 2016, s. 203 i n.

³ W myśl art. 6 ust. 1 u.o.p. wyróżnia się dziesięć form ochrony przyrody. Są nimi: parki narodowe; rezerwaty przyrody; parki krajobrazowe; obszary chronionego krajobrazu; obszary Natura 2000; pomniki przyrody; stanowiska dokumentacyjne; użytki ekologiczne; zespoły przyrodniczo-krajobrazowe; ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

⁴ Zob. szerzej D. Danecka: *Dostęp do parków narodowych i krajobrazowych w Polsce. W: Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovani*. Red. S. Košičiarová. Trnava 2016, s. 46 i n.

⁵ Zgodnie z art. 5 pkt 26 u.o.p., wstęp do parku narodowego albo rezerwatu przyrody to wejście lub wjazd na obszar objęty ochroną ścisłą lub czynną w celu naukowym, edukacyjnym, turystycznym lub rekreacyjnym.

⁶ Tytułem porównania należy zauważyć, że dla parku narodowego ustawa zastrzega możliwość pobierania opłaty za wstęp oraz za udostępnianie (przy czym zarówno w odniesieniu do jednego, jak i drugiego, może to dotyczyć całości bądź tylko części obszaru; zob. art. 12 ust. 3 u.o.p.).

⁷ O problemach interpretacyjnych dotyczących definicji wstępu i udostępniania szerzej A. Lipiński: *Oplaty za wstęp do parku narodowego*. „Problemy Ekologii” 2006, t. 10, nr 3, s. 157 i n.; G. Radecki, *Oplata...*, s. 204-205.

⁸ Niemniej jednak u.o.p. zawiera inne regulacje prawne dotyczące udostępniania rezerwatu. W treści art. 20 ust. 3 pkt 5 u.o.p. zastrzega się możliwość wskazania w planach ochrony obszarów i miejsc udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określenie sposobów ich udostępniania. Nie ma obowiązku umieszczenia takich treści w zadaniach ochronnych. Inaczej niż przy unormowaniach dotyczących parku narodowego, w odniesieniu do rezerwatu przyrody w u.o.p. nie stanowi się o wskazaniu w planie ochrony czy zadaniach ochronnych maksymalnej liczby osób mogących przebywać jednocześnie w udostępnionych w nich miejscach.

⁹ W myśl art. 5 pkt 22 u.o.p. udostępnianie to umożliwianie korzystania z parku narodowego, rezerwatu przyrody lub niektórych ich obszarów i obiektów w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, filmowania, fotografowania, a także w celach zarobkowych.

¹⁰ Tytułem porównania nawiązać należy do art. 23 ust. 7 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zm.; dalej: ustawa z 1991 r.), który stanowił, że wojewoda, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić opłaty za wstęp na obszar rezerwatu przyrody lub za korzystanie z wartości jego przyrody, kierując się potrzebą utrzymania infrastruktury turystycznej i edukacyjnej w tym rezerwacie przyrody. Porównanie aktualnych unormowań w tym zakresie z powołanym tu przepisem prowadzi do wniosku, że uprzednio obowiązujący stan prawny dawał możliwość ustanowienia opłat z dwóch tytułów: za wstęp lub za korzystanie z wartości

czym tak w jednym, jak i drugim przypadku wyróżniono ustawowe cele takiego działania¹¹. Wstęp do rezerwatu ograniczono do realizacji określonych celów (naukowe, edukacyjne, turystyczne lub rekreacyjne) i do konkretnych obszarów ochrony (ściślej lub czynnej). To zaś prowadzi do konstatacji, że w praktyce jest możliwy pobyt w rezerwacie w celu niewskazanym ustawowo bądź na obszarze ochrony krajobrazowej, który to nie będzie wpisywał się w definicyjne ujęcie wstępu, a co za tym idzie nie będzie podlegał obowiązkowi opłatomu¹².

Uprawnienia do wyznaczania opłaty za wstęp do rezerwatu przyrody pozostawiono w kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska (dalej: RDOŚ), działającego w drodze zarządzenia o randze aktu prawa miejscowego (dalej: APM)¹³. Podkreślenia wymaga fakt, że mechanizm ustalania wysokości tej opłaty nie jest dostatecznie jasny. O ile w treści art. 13 ust. 4 u.o.p. wprost wskazuje się formę prawną jej wprowadzenia (zarządzenie), o tyle brak już takiego zastrzeżenia przy określaniu wysokości stawki. Przyjąć należałoby, że jej ustanowienie wraz z oznaczeniem jej wysokości winno dokonać się w drodze odrębnego zarządzenia RDOŚ, w stosunku do już istniejącego rezerwatu przyrody, który posiada zadania ochronne lub plan ochrony¹⁴ zawierający dookreślenie jakim charakterem ochrony (ściśłą, czynną, krajobrazową)¹⁵ objęto ten obszar przyrodniczo cenny.

przyrody. Nadto zupełnie inaczej określono kryterium, jakim miał kierować się organ przy określaniu wysokości opłat, albowiem była to potrzeba „utrzymania infrastruktury turystycznej i edukacyjnej”.

¹¹ Por. art. 12 ust. 1 i 2 u.o.p.

¹² Przykładem takiej sytuacji może być pozostawanie na terenie rezerwatu osób wykonujących czynności związane z ochroną przyrody czy prowadzących działalność wytwórczą, handlową lub rolniczą (o ile w planie ochrony przewidziano takie obszary – zob. art. 20 ust. 3 pkt 6 u.o.p.).

¹³ Inaczej przy parkach narodowych, gdzie odbywa się to dwustopniowo. Najpierw minister właściwy do spraw środowiska określa w drodze rozporządzenia parki narodowe lub ich obszary, gdzie za wstęp pobiera się opłaty (art. 12 ust. 10 u.o.p.), zaś potem wysokość tych opłat ustala dyrektor parku narodowego (art. 12 ust. 4 u.o.p.). W odniesieniu do parku narodowego brak jest wyraźnego zastrzeżenia, że odpowiedniemu zarządzeniu dyrektora parku narodowego przysługuje walor aktu prawa miejscowego.

¹⁴ Niemniej jednak zauważyć trzeba, że nie wszystkie rezerwaty mają opracowane takie dokumenty. Jak pokazują dane umieszczone na stronach internetowych niektórych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, wykorzystanie tych instrumentów prezentuje się rozmaicie (przykładowo: w woj. podlaskim na 93 rezerwaty przyrody, 22 nie posiada ani planów ochrony, ani zadań ochronnych; <http://bip.bialystok.rdos.gov.pl/rejestr-form-ochrony-przyrody>; dostęp: 09.01.2018 r.).

¹⁵ Zgodnie z brzmieniem art. 20 ust. 3 pkt 3 i art. 22 ust. 3 pkt 4 u.o.p. w planie ochrony oraz w zadaniach ochronnych dla rezerwatu przyrody wskazuje się obszary objęte ochroną ściśłą, czynną oraz krajobrazową.

Ta pierwsza rozumiana jest jako całkowite i trwale zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną, a w przypadku gatunków – całoroczną ochronę należących do nich osobników i stadiów ich rozwoju (art. 5 pkt 9 u.o.p.). Ochrona czynna to stosowanie w razie potrzeby, zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów (art. 5 pkt 5 u.o.p.). Zaś ostatni typ ochrony skupia się na ochronie gatunków roślin, zwierząt i grzybów dopuszczającą możliwość redukcji liczebności populacji oraz pozyskiwania osobników tych gatunków lub ich części (art. 5 pkt 8 u.o.p.).

Przepisy ustawowe nie wskazują sztywnej stawki, a jedynie maksymalny jej pułap stanowiąc, że opłata za jednorazowy wstęp nie może przekraczać kwoty 6 zł waloryzowanej o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej (art. 13 ust. 5 u.o.p.). W praktyce oznacza to, że:

- wysokość tej opłaty może zostać ustanowiona także poniżej wspomnianej kwoty;
- w poszczególnych rezerwach opłaty te mogą być zróżnicowane;
- zmienia się ona w przypadku wzrostu/spadku wartości ekonomicznych, od których jest zależna¹⁶.

Co znamienne, kryterium, zarówno wprowadzenia opłaty jak i przeznaczenia środków pochodzących z tego tytułu, jest ochrona przyrody¹⁷.

Zasięg terytorialny jej obowiązywania został uwarunkowany treścią art. 13 ust. 4 u.o.p. Upoważnienie ustawowe umożliwia RDOŚ nałożenie takiej opłaty w stosunku do całego terenu rezerwatu przyrody. Nie da się jednak wykluczyć, że będzie ona dotyczyć wyłącznie oznaczonego fragmentu tego obszaru przyrodniczo cennego¹⁸. Jedynie na marginesie trzeba zaznaczyć, że opłata nie może być pobierana za wstęp na teren otuliny¹⁹ – pozostaje ona bowiem poza granicami rezerwatu, a i żaden inny przepis prawa nie daje podstaw prawnych do takiego poboru.

W ustawie pominięto takie kwestie jak forma zapłaty za wstęp, jak dokumentowanie jej uiszczenia, zasad przyznawania ulg oraz zwolnień²⁰, a nawet jakie są sankcje za brak jej wniesienia²¹.

Mocnego zaakcentowania wymaga również kwestia wstępu na teren rezerwatu pod kątem zakazów wyrażonych w art. 15 ust. 1 u.o.p. W świetle bowiem art. 15 ust. 1 pkt 15 u.o.p. w rezerwach przyrody zabrania się ruchu pieszego,

¹⁶ Ustawa nie wskazuje wprost, kto waloryzuje tę opłatę. Przyjąć jednak należałoby, że skoro właściwym do jej wprowadzenia jest RDOŚ, to i ten organ powinien dokonać jej zmiany i waloryzacji.

¹⁷ Zob. art. 13 ust. 4 i 6 u.o.p.

¹⁸ Na przykład: jedynie względem tych terenów, które zostały objęte ochroną czynną, ale już nie w odniesieniu do tych na których przewidziano ochronę krajobrazową.

¹⁹ Otulina to strefa ochronna granicząca z formą ochrony przyrody i wyznaczona indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka (tak art. 5 pkt 14 u.o.p.).

²⁰ Por. art. 12 ust. 5, 7 i 8 u.o.p.

²¹ Por. art. 108 ust. 5 pkt 2 oraz art. 108 ust. 6 u.o.p. W pierwszym z powołanych tu przepisów upoważniono funkcjonariuszy Służby Parku Narodowego do kontroli dowodów wniesienia opłat, o których mowa w art. 12 ust. 3 u.o.p. W drugim zaś zawarto, że uprawnienia takie przysługują dyrektorowi parku narodowego, jego zastępcy, nadleśniczemu, konserwatorowi obrębu ochronnego, leśniczemu, konserwatorowi obwodu ochronnego, podleśniczemu, starszemu strażnikowi i strażnikowi.

rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych przez RDOŚ. Podobnie zakaz ten ukształtowano w odniesieniu do ruchu pojazdów²². Nadto wspomnieć trzeba o możliwości wyłączenia zakazów wynikających z art. 15 ust. 1 u.o.p. w drodze zezwolenia na odstępstwo od zakazów²³. Z tego więc wynika, że co do zasady ruch ten jest niedozwolony²⁴, a wyłączenie ogólnego zakazu może dokonać się w dwojakiej formie: bądź zarządzeniem, bądź decyzją administracyjną, przy czym częściej spotykanym jest to pierwsze rozwiązanie. Podejście takie należy uznać za prawidłowe z punktu widzenia obowiązku opłatowego. Jeśli bowiem zamiarem RDOŚ byłoby wprowadzenie odpłatności za wstęp na ten obszar przyrodniczo cenny, to koniecznym byłoby uprzednie oznaczenie w zarządzeniach miejsc (czy to o wyznaczeniu szlaków lub dróg, czy to w planie ochrony), po których mogliby poruszać się piesi czy pojazdy, tak aby ruch ten odbywał się w sposób zgodny z przepisami prawa. Jeśli jednak zarządzenia takie nie zostały wydane, wstęp jest zakazany, choć – jak już nadmieniono – nie wyklucza się możliwości uzyskania zezwolenia na odstępstwo od zakazu.

2. Świadczenie o charakterze cywilnoprawnym czy danina publiczna?

Odpowiedź na pytanie o charakter prawny omawianej tu opłaty nie należy do najłatwiejszych, gdyż zagadnienie to jest niezwykle złożone i w zasadzie, poza nielicznymi wyjątkami, w odniesieniu do rezerwatów przyrody ma znaczenie teoretyczne. Nie wiadomo bowiem, czy opłaty te są rodzajem daniny publicznej czy świadczeniem o charakterze cywilnoprawnym, co wydaje się być poważnym niedopatrzeniem ustawodawcy. Brak odpowiedzi na to fundamentalne pytanie utrudnia poczynienie dalszych ustaleń związanych z np. konsekwencjami nieuiszczenia opłaty. Tytułem porównania można wskazać, że również w odniesieniu do charakteru opłat pobieranych za wstęp na teren parku narodowego brak jest jednolitego stanowiska doktryny. Najczęściej jednak przyjmuje się, że jest

²² Jak stanowi art. 15 ust. 1 pkt 18 u.o.p. w parku narodowym i rezerwacie przyrody zabrania się ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami położonymi na nieruchomościach stanowiących własność parków narodowych lub będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wskazanymi przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

²³ Zob. szerzej art. 15 ust. 4, 5 i 6 u.o.p. Na mocy powołanych tu regulacji prawnych, zakazy wynikające z art. 15 ust. 1 u.o.p. mogą zostać wyłączone w drodze terminowego zezwolenia na odstępstwa od zakazów wydawanego w określonych ustawowo sytuacjach przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub RDOŚ, działających w formie decyzji administracyjnej.

²⁴ Tak art. 15 ust. 1 pkt 15 i 18 u.o.p.

ona świadczeniem o charakterze cywilnoprawnym²⁵ (porównywalnym do ekwiwalentu za wstęp na nieruchomość pozostającą w cudzym zarządzie²⁶, opłaty za wstęp do muzeum²⁷ czy też opłaty za świadczenie usługi typu turystycznego²⁸). Niemniej jednak, nie można pomijać i tych głosów, pojawiających się w najnowszych opracowaniach, które opłacie tej przypisują charakter publicznoprawny²⁹.

Ze względu na te ostatnie poglądy, zasadnym jest rozważanie, choć czysto naukowo-badawcze, czy w konstrukcji normatywnej tej opłaty można doszukać się pewnych elementów składowych innych danin publicznych.

Jak podkreśla J. Wilk, jednym z argumentów przemawiających za publicznoprawnym charakterem tych opłat jest możliwość ich nałożenia w drodze władczego aktu administracyjnego, któremu na dodatek przypisuje się walor aktu prawa miejscowego. Ich ustanowienie wiąże się z nakazem ich wniesienia przez każdą osobę, która przekracza granice rezerwatu. Podstawą do uiszczenia opłaty za wstęp nie jest umowa, lecz właśnie jednostronny akt organu władzy publicznej³⁰.

Innym wyjaśnieniem przemawiającym za odrzuceniem koncepcji cywilistycznego charakteru tych opłat, jest przyjęcie, że opłata wstęp na tereny przyrodniczo cenne, jakimi są park narodowy i rezerwaty przyrody³¹, jest opłatą za korzystanie ze środowiska³², która zaliczana jest do danin publicznych³³, bez względu na to, czy zakwalifikuje się ją jako podatek czy też jako opłatę³⁴.

²⁵ Wartym odnotowania jest pogląd K. Gruszeckiego (*Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 125-126), w świetle którego opłata za wstęp do parku narodowego nie jest opłatą za korzystanie ze środowiska. W ocenie tego Autora powszechne prawo korzystania ze środowiska ze swej istoty ma charakter bezpłatny, a opłaty o jakich mowa nie są wnoszone za korzystanie ze środowiska, ale z infrastruktury parku narodowego. Stanowisko to zostało poddane krytyce, zob. przypis Nr 595 w G. Radecki: *Oplata...*, s. 208.

²⁶ A. Lipiński: *Oplata...*, s. 162; W. Radecki. W: *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. J. Sommer. Wrocław 2001, s. 123.

²⁷ W. Radecki: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 144-145.

²⁸ J. Rotko. W: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*. Red. W. Radecki. Wrocław 2006, s. 206.

²⁹ Za publicznoprawnym charakterem opłat za wstęp na teren obszarowych form ochrony przyrody opowiadają się G. Radecki (*Oplata...*, s. 208 i n.) i J. Wilk (*Opłaty za wstęp do parków narodowych*. „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2015, nr 6, s. 33-35).

³⁰ J. Wilk: *Opłaty...*, s. 35.

³¹ Opłacie tej można by wszak przypisać pewien rodzaj ekwiwalentności. Polegałyby ona na uzyskaniu dostępu do zasobów przyrodniczych i walorów krajobrazowych.

³² M. Górski, A. Jaworowicz-Rudolf. W: *Prawo ochrony środowiska*. Red. M. Górski. Warszawa 2014, s. 151.

³³ W. Radecki: *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*. Warszawa 2009, s. 28-33. Zob. także wyrok NSA z dnia 26 maja 2009 r., II OSK 800/08, Legalis Nr 233377. Zgodnie z wnioskiem płynącym z treści powołanego orzeczenia, opłata za korzystanie ze środowiska jest świadczeniem o publicznoprawnym charakterze. Nie wynika bowiem ze stosunku cywilnoprawnego i woli podmiotu zobowiązanego do jej uiszczenia. Jest natomiast daniną publiczną wynikającą z władztwa państwowego i znajduje swe umocowanie w przepisach prawa publicznego.

³⁴ Charakter prawny opłat za korzystanie ze środowiska jest przedmiotem licznych rozbieżności w doktrynie. Główna oś sporu koncentruje się wokół kwalifikacji tych opłat do jednego z podtypów danin. Odnotować wypada zarówno te głosy, które opowiadają się za kategorią podatku (J. Głuchowski: *Podatki ekologiczne*. Warszawa 2002,

Wyjaśnić przy tym trzeba, że w ustawie Prawo ochrony środowiska³⁵ katalog opłat za korzystanie ze środowiska ujmuje się dwutorowo. Z jednej strony, opłaty te wylicza się wprost w art. 273 ust. 1 p.o.ś.³⁶, z drugiej – w art. 273 ust. 3 p.o.ś. odsyła się do u.o.p., prawa geologicznego i górniczego³⁷ oraz innych ustaw, które wymieniają odrębne przypadki i zasady ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska³⁸. W doktrynie przeważający jest pogląd, w świetle którego art. 273 ust. 3 p.o.ś. odsyła w u.o.p. do opłat³⁹ za wycięcie drzew i krzewów⁴⁰, choć jak już nadmieniono, pojawiają się i takie głosy, które zaliczają do niej również opłatę za wstęp na teren parku narodowego i rezerwatu przyrody⁴¹.

Próbując zweryfikować te zapatrywania, wyjść należy od tego, że opłata za korzystanie ze środowiska⁴² „to ustalona cena za korzystanie z zasobów środowiska i za wprowadzanie w nim zmian w sposób zgodny z prawem”⁴³.

s. 71; K. Gruszecki: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 766 i n.; M. Józwiak: *Opłata za korzystanie ze środowiska – przymus prawny czy świadoma powinność*. „Monitoring Środowiska Przyrodniczego” 2011, t. 12, s. 147-153), jak i opłaty (B. Draniewicz: *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*. „Państwo i Prawo” 2007, Nr 7, s. 78). Zauważa się również, że zasadniczym kryterium odróżniającym podatki od opłat jest cecha ekwiwalentności, której podatki nie mają, a którą to opłaty mogą wykazywać. Najnowsze opracowanie dopatrują się zaś ekwiwalentności w możliwości korzystania ze środowiska (zob. B. Draniewicz: *Spór o charakter prawny opłat produktowych*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, Nr 12, s. 25-33; G. Radecki. W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. Dobrowolski. Katowice 2016, s. 304).

³⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2017, poz. 519 ze zm.; dalej: p.o.ś.

³⁶ Opłata za korzystanie ze środowiska ponoszona jest za: wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza; przydzielone uprawnienia do emisji na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. U. 2017, poz. 568 ze zm.; składowanie odpadów.

³⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnictwo, Dz. U. 2017, poz. 2126 ze zm. Zob. art. 133-139 wspomnianego aktu prawnego.

³⁸ Krzysztof Gruszecki jako przykłady podaje opłaty ustalane na podstawie prawa wodnego, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych czy ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Zob. K. Gruszecki: *Prawo...*, s. 766 i n.

³⁹ Jak zauważa G. Radecki (*Opłata...*, s. 210), u.o.p. posługuje się pojęciem „opłaty” również wobec należności niebędących opłatami za korzystanie ze środowiska (zob. art. 8h ust. 1 pkt 5 u.o.p.).

⁴⁰ W. Radecki: *Opłaty...*, s. 188 i n.; R. Mikosz, G. Radecki: *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*. Wrocław 2010, s. 137 i n.; W. Radecki. W: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 766; *Leksykon prawa ochrony środowiska*. Red. J. Jendrośka. Warszawa 2012, s. 104.

⁴¹ M. Górski, A. Jaworowicz-Rudolf. W: *Prawo...*, s. 151.

⁴² Jak podkreśla M. Szałewska: „Opłatą za korzystanie ze środowiska będą zarówno opłaty ponoszone na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska, w stosunku do których ustawodawca posługuje się wprost określeniem opłata za korzystanie ze środowiska, jak i opłata za usunięcie drzewa lub krzewu, opłata eksploacyjna, opłata za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, czy opłata produktowa. Opłaty te w zasadniczy sposób różnią się od siebie, zarówno co do przedmiotu obowiązku opłatowego, mechanizmu jego powstania (z mocy prawa, z mocy decyzji administracyjnej), sposobu ustalenia wysokości opłaty (samoobliczenie, ustalenie przez organ), relacji czasowej do ingerencji w środowisko (uprzednie, następcze), czy powtarzalności (jednorazowe, okresowe)”. Zob. szerzej M. Szałewska: *Wzajemność świadczeń w konstrukcji opłat za korzystanie ze środowiska*. W: *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*. Red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski. Gdańsk 2017, s. 153 i n.

⁴³ *Leksykon...*, s. 104.

Jak podaje A. Borodo:

„są to opłaty za korzystanie wprost z poszczególnych elementów i składników środowiska, np. z powietrza, wody. Stanowią one przymusową, publiczno-prawną daninę za korzystanie ze środowiska, którą ustawodawca państwowy nakłada na podmioty korzystające ze środowiska, zarówno w celu ograniczania tego korzystania, jak i w celu gromadzenia środków na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska”⁴⁴.

Wyjaśnienia wymaga, które podmioty wnoszą opłatę za korzystanie ze środowiska. Jak wynika z p.o.ś., obowiązane są do tego, z zastrzeżeniem art. 284 ust. 2 p.o.ś., podmioty korzystające ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.o.ś.⁴⁵, wśród których wyróżnia się osobę fizyczną, niebędącą przedsiębiorcą, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia. Z kolei wspomniany art. 284 ust. 2 p.o.ś. przesądza, że osoby te są obciążone obowiązkiem ponoszenia opłat tylko w takim zakresie, w jakim korzystanie wymaga pozwolenia na wprowadzanie substancji⁴⁶ lub energii⁴⁷ do środowiska. Widoczny jest związek między zakresem korzystania ze środowiska a wysokością opłaty, gdyż zależy m.in. od ilości i rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza oraz ilości i jakości pobranej wody (art. 274 ust. 1 p.o.ś.).

W kontekście poczynionych ustaleń nie sposób opłacie za wstęp do rezerwatu przypisać charakteru opłaty za „gospodarcze” korzystanie ze środowiska i wprowadzania w nim zmian w znaczeniu, jakie nadaje tej instytucji p.o.ś. Niewątpliwie na pojęcie „rezerwatu przyrody” składają się elementy środowiska (m.in. gleba, krajobraz), a samo wejście na jego teren może być postrzegane jako szeroko rozumiane korzystanie z jego zasobów, ale nie w znaczeniu nadawanym przez p.o.ś.

⁴⁴ A. Borodo: *Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska – aspekty finansowo-prawne*. „Prawo budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, Nr 3-4, s. 66.

⁴⁵ Podmiotem korzystającym ze środowiska są:

- przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2017 r. poz. 2126 ze zm.; dalej: u.s.d.g.) oraz przedsiębiorca zagraniczny w rozumieniu art. 5 pkt 3 u.s.d.g., a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu u.s.d.g.;
- osoba fizyczna niebędąca podmiotem, o którym mowa powyżej, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

⁴⁶ Zgodnie z art. 3 pkt 36 p.o.ś., substancją to pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka.

⁴⁷ Jak stanowi art. 3 pkt 4 lit. b. p.o.ś., emisją to wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: substancje lub energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne.

Trzeba nawiązać do innego jeszcze problemu – braku wskazania podmiotu⁴⁸, którego przychodem są środki pieniężne pochodzące z tego tytułu⁴⁹. Z art. 13 ust. 6 u.o.p. wynika, że są one przeznaczane na ochronę przyrody, bez dookreślenia, że chodzi o jej ochronę w rezerwacie. Nie można więc przyjąć *ad hoc*, że fundusze te mogą być alokowane na potrzeby ochrony przyrody w rezerwacie przyrody, który środki te „wypracował” (np. na opracowanie projektu planu ochrony). To zaś stanowi konsekwencję braku wyodrębnienia organizacyjnego rezerwatów przyrody i nienadania im osobowości prawnej. Ponadto jak zauważa K. Gruszecki, w praktyce przyjęto, że środki te, jako opłaty w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁵⁰ (dotyczy dochodów i danin publicznych), powinny trafiać do budżetu państwa i dopiero w drodze redystrybucji winno się je przeznaczać na realizację (szeroko rozumianych) zadań z zakresu ochrony przyrody⁵¹. Ponadto jednostki budżetowe (a taką jest regionalna dyrekcja ochrony środowiska)⁵² zobowiązane są do odprowadzania dochodów na rachunek budżetu państwa⁵³. Ten zaś model prowadzi nie tylko do zniechęcenia do wprowadzania opłat za wstęp do rezerwatów⁵⁴, ale również do wycofywania się z ich pobierania⁵⁵, a to z uwagi na brak gwarancji zwrotu wypracowanych

⁴⁸ Tożsamy problem występował na gruncie ustawy z 1991 r. w odniesieniu do parku narodowego (zob. art. 4 ustawy z 1991 r.).

⁴⁹ Por. art. 8h ust. 1 pkt 4 u.o.p. W przepisie tym wprost stanowi się, że przychodami parku narodowego są wpływy z opłat, o których mowa w art. 12 ust. 3 u.o.p. (tj. opłaty za wstęp i udostępnianie tej formy ochrony przyrody).

⁵⁰ W art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2017, poz. 2077 ze zm.; dalej: u.o.f.p., zawarto szczegółowe wyliczenie środków mieszczących się w kategorii dochody publiczne. Są nim:

- daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych,
- a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

⁵¹ K. Gruszecki: *Ustawa...*, s. 133-134.

⁵² Zob. art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. 2017, poz. 1405 ze zm.

⁵³ Zob. art. 5 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 u.o.f.p.

⁵⁴ Zgodnie z informacją o wynikach kontroli NIK z dnia 9 września 2013 r. – Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000, tylko RDOŚ w Krakowie prowadził w 2009 r. pobór opłat za wstęp do rezerwatów („Wąwóz Homole” i „Biała Woda”). Trzeba jednak podkreślić, że kontrola NIK, której wynikiem jest opracowany raport, obejmowała tylko 10 z 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Dość wspomnieć, że na terenie jednej z nieskontrolowanych dyrekcji znajduje się rezerwat przyrody „Kręgi Kamienne” (woj. pomorskie, powiat chojnicki, gmina Czersk), gdzie opłaty takie pobiera się na podstawie rozporządzenia Nr 22/07 Wojewody Pomorskiego z dnia 2 lipca 2007 r. w sprawie wprowadzenia opłaty za wstęp na obszar rezerwatu przyrody „Kręgi Kamienne”, przy czym (zgodnie z powyższym rozporządzeniem) przeznacza się je na „cele związane z ochroną przyrody w gminie Czersk”.

⁵⁵ Przykładem może tu być wycofanie się z poboru opłaty za wstęp na teren wspomnianych już rezerwatów przyrody „Wąwóz Homole” i „Biała Woda”. Z tego tytułu pozyskano w 2009 r. łącznie 251,1 tys. zł. Koszty związane z organizacją poboru opłat wyniosły przy tym 54,0 tys. zł. W kolejnych latach odstąpiono jednak od pobierania opłat ze względów ekonomicznych. W praktyce koszty poboru powodowały, że uzyskane opłaty za wstęp do

środków przy jednoczesnej konieczności planowego zabezpieczenia odpowiednich (dodać trzeba niemałych) sum pieniężnych na finansowanie kosztów związanych z jej poborem (np. zatrudnienie pracownika sprzedającego bilety czy przygotowanie tras i ogrodzeń w celu ochrony rezerwatu przed dodatkową czy chaotyczną penetracją turystyczną).

W celu zbadania, czy opłacie⁵⁶ tej można przypisać charakter daniny publicznej, konieczne jest odwołanie się do treści art. 217 Konstytucji RP⁵⁷, w myśl którego nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy⁵⁸. Z perspektywy konstytucyjnej opłaty publicznoprawne traktuje się tak samo jak inne daniny publiczne, a więc poddaje się je reżimowi zbliżonemu do tego wynikającego z art. 217 Konstytucji RP⁵⁹.

Nie wszystkie elementy z art. 217 Konstytucji RP znajdują w zupełności odbicie w konstrukcji opłaty za wstęp na teren rezerwatu (inaczej niż ma to miejsce w odniesieniu do parku narodowego⁶⁰). W u.o.p. nie wskazano bowiem, kiedy jej się nie pobiera lub kiedy pobiera się ją w zmniejszonej wysokości⁶¹. Nie ma

rezerwatów przyrody nie stanowiły dodatkowych środków, które mogłyby być wykorzystane na sporządzenie planu ochrony, zadań ochronnych lub realizację zabiegów ochronnych na terenie wskazanych powyżej rezerwatów przyrody. Zob. też http://archiwumbip.krakow.rdos.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=590:opaty-za-wstp-do-rezerwatow-przyrody-qwawoz-homoleq-i=-qbiaa-wodaq-nie-obowiazuj-&catid=40:informacje&Itemid=41 [dostęp: 09.01.2018 r.].

⁵⁶ Jedynie na marginesie należy wspomnieć, że w świetle klasycznego ujęcia prezentowanego w doktrynie, opłata publiczna to świadczenie pieniężne pobierane przez podmiot publicznoprawny na rzecz gospodarki budżetowej w związku z jego wzajemnym świadczeniem polegającym na czynności urzędowej lub świadczeniu usług jednostek sektora publicznego, oparte na określonej podstawie i pobierane w określonej wysokości z zachowaniem warunków płatności. Tak J. Gliniecka: *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*. Gdańsk 2007, s. 12.

⁵⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵⁸ Na próżno szukać w Konstytucji RP definicji pojęć użytych w omawianym przepisie.

⁵⁹ Zob. szerzej J. Oniszczuk: *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa 2001.

⁶⁰ marginesie zauważenia wymaga, że powołany art. 217 Konstytucji RP dostarcza rozmaitych problemów prawnych, stanowiących podstawę licznych dyskusji doktrynalnych, koncentrujących się m.in. wokół formy prawnej ustalania wynikających z art. 217 Konstytucji RP elementów podatków i innych danin publicznych (zob. np. C. Kosikowski: *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa 2004, s. 205-206; D. Antonów: *Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa*. „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska” 2016, T. LXIII, Nr 1, s. 10; K. Koperkiewicz-Mordel: *Stanowienie przez rady gmin zwolnień i ulg podatkowych w podatkach i opłatach lokalnych*. „Finanse Komunalne” 2005, Nr 1-2, s. 58; A. Krzywoń: *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2011, s. 207) oraz prób wyjaśnienia, czym są wspomniane „inne daniny publiczne” (zob. np. T. Dębowska-Romanowska: *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. Warszawa 2010, s. 138-139). Nadto opłaty publiczne są jednym z najbardziej spornych pojęć w doktrynie prawa finansowego (J. Gliniecka: *Opłaty...*, s. 12 i n.).

⁶⁰ Por. art. 12 u.o.p.

⁶¹ Zauważenia wymaga okoliczność, że ustawodawca wprowadza katalog podmiotowy ulg i zwolnień tylko w odniesieniu do opłat za wstęp na teren parku narodowego, czego nie czyni już względem opłat za udostępnianie tej formy ochrony przyrody. Nadto w odniesieniu do tej ostatniej, nie określono nawet maksymalnego pułapu stawki. W doktrynie wyrażono pogląd, w świetle którego art. 12 ust. 5, 7, 8 i 10 u.o.p. nie dotyczy opłat za udostępnianie

również wyliczenia podmiotów zwolnionych z obowiązku jej ponoszenia. W u.o.p. zastrzeżono jedynie elementy istotne (podmiot, przedmiot i stawkę), pozostawiając elementy dodatkowe (jakimi są określenie ulg i umorzeń oraz katalogu podmiotów zwolnionych z tego obowiązku) poza sferą regulacji ustawowej. Brak ten nie dyskwalifikuje możliwość uznania tej opłaty za daninę publiczną i nie powoduje, że konstrukcja opłaty za wstęp na teren rezerwatu jako „innej daniny publicznej” jest nieprawidłowa⁶².

Wobec powyższych uwag można wysunąć tezę, że o publicznoprawnym charakterze omawianych opłat przesądzać mogą te nieliczne elementy konstrukcyjne, które zostały określone w ustawie⁶³. Nie jest jednak dostatecznie jasnym, czy względem tych opłat można zastosować przepisy ordynacji podatkowej⁶⁴ (podobnie jak ma to miejsce przy opłatach za korzystanie ze środowiska w p.o.ś.)⁶⁵. Do tej koncepcji trzeba podejść z dużą dozą ostrożności, szczególnie w świetle podkreślanych częstokroć w orzecznictwie wątpliwości dotyczących stosowania przepisów o.p. do różnego rodzaju opłat.⁶⁶

parku narodowego, wobec czego dyrektor parku narodowego może dowolnie ustalać ich wysokość, zaś minister środowiska nie jest upoważniony do wydania rozporządzenia w rozpatrywanym zakresie. Skoro brak górniej ustawowej granicy dla opłaty za udostępnienie parku narodowego, to tym samym opłata ta może być ustalona w wysokości wyższej niż opłata za wstęp (tak J. Rotko. W: *Teoretyczne...*, s. 206; W. Radecki: *Ustawa...*, s. 144).

⁶² Pomocniczo przywołać należy poglądy dotyczące elementów podstawowych, istotnych normy podatkowej, do których zalicza się określenie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, zaś do fakultatywnych, dodatkowych, niekoniecznych, niesamoistnych, kwestie związane z ulgami i umorzeniami, a także katalogiem podmiotów zwolnionych od opodatkowania (T. Dębowska-Romanowska: *Prawo finansowe...*, s. 144 i 160). Ponadto dla poprawności konstrukcji normy podatkowej nie jest koniecznym określenie zasad ulg i umorzeń oraz nadmienionego katalogu (M. Bartoszewicz. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. M. Haczkowska. Warszawa 2014, s. 560; A. Bień-Kacała: *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP*. Toruń 2005, s. 152). Jak podkreśla M. Bartoszewicz, „W kontekście podatków podstawowe znaczenie ma określenie w ustawie zasad powstania obowiązku podatkowego, podmiotu i przedmiotu opodatkowania, podstawy opodatkowania i stawek podatkowych”. W odniesieniu zaś do przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podatków zauważa, że „ustawodawca może, lecz nie musi wprowadzić takich rodzajów przywilejów dla podatników lub wybranych ich kategorii. Samo istnienie ulg, umorzeń i zwolnień podatkowych nie powinno być uznawane za zwyczajny element konstrukcji podatku” (M. Bartoszewicz: *Komentarz do art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, stan prawny: 15.09.2014, LEX).

⁶³ Tak G. Radecki: *Opłata...*, s. 210.

⁶⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2017, poz. 201 ze zm.; dalej: o.p.). Zgodnie z art. 2 § 2 o.p. jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III stosuje się również do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 o.p. organy. Organom tym przysługują uprawnienia organów podatkowych.

⁶⁵ Zob. art. 281 p.o.ś. W przepisie tym nakazuje się odpowiednie stosowanie przepisów działu III o.p.

⁶⁶ Zob. szerzej M. Niezgodka-Medek: *Komentarz do art. 2 ustawy – Ordynacja podatkowa*, stan prawny: 1.06.2015 r., LEX.

3. Wnioski

Zaprezentowane powyżej wątpliwości prowadzą do konstatacji, że kształt przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych nie stanowi przeszkód do wprowadzenia opłaty za wstęp na teren rezerwatu, ale powoduje, że cel jej ustanowienia (tj. ochrona przyrody) nie jest możliwy do zrealizowania w pełni. Zaprzestanie poboru już wprowadzonych opłat wydaje się być, w obecnym stanie prawnym, działaniem w pełni uzasadnionym. Jeśli bowiem ponosi się koszty związane z jej poborem, to z perspektywy ekonomicznej rozsądna zdaje się chęć ich zrekomensowania. Z drugiej strony może to prowadzić do niekontrolowanej penetracji rezerwatów, przynoszącej wymierne i niewymierne straty. Ułomność tej regulacji polega więc przede wszystkim na tym, że środki pochodzące z opłat za wstęp na teren rezerwatu nie mogą przyczynić się do realizacji działań ochronnych w tej konkretnej jednostce, która te zasoby finansowe wypracowała. Jakkolwiek szczytnym jest cel ochrony przyrody w ogóle, o tyle w tym przypadku unormowania przyjęte przez ustawodawcę nie spełniają swojego zadania. Możliwość powrotu wypracowanych środków w pełnej wysokości, za pośrednictwem redystrybucji z budżetu państwa, wydaje się być nie do zrealizowania, a przynajmniej nie do osiągnięcia w stopniu dostatecznym. Zupełnie niezrozumiałymi pozostają również przyczyny różnicowania sytuacji prawnej parków narodowych i rezerwatów przyrody w zakresie ulg i zwolnień w poborze opłaty za wstęp na teren tych form ochrony przyrody. Z tych też względów *de lege ferenda* sygnalizowane problemy winny zostać pilnie rozwiązane.

Sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego na koszt przedsiębiorcy

Drafting local spatial development plan for the spatial area at the cost of entrepreneur

STRESZCZENIE

Zgodnie z art. 104 ust. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze koszty sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego (przestrzeni objętej przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego) ponosi przedsiębiorca (ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą). Jest to wyjątek od zasady, że koszty te są ponoszone przez gminę, wobec czego autor dokładnie rozważa zakres kosztów, które obciążają przedsiębiorcę. Dochodzi m.in. do wniosku, że obowiązek nałożony na przedsiębiorcę obejmuje nie tylko samo sporządzenie projektu planu, ale także procedurę planistyczną. Autor twierdzi, że spory dotyczące tych kosztów powinny być rozstrzygane w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Brak podstaw prawnych do wydawania decyzji administracyjnej w tym zakresie.

SŁOWA KLUCZOWE

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego, teren górniczy, koszty sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

SUMMARY

According to article 104 item 6 of the Act of 9 June 2011 – Geological and Mining Law the costs of drafting the local spatial development plan for the spatial area (the space subjected to the expected damaging effects of the mining operations of a mining plant) shall be covered by the entrepreneur (the party that has a concession for conducting the activities

regulated by this Act). It is an exception to the rule that a commune bears such costs, so an author considers exactly a scope of costs which the entrepreneur is burdened with. He comes inter alia to the conclusion that the obligation imposed on the entrepreneur comprises not only sole drafting, but also procedure the plan is adopted in. The author claims that disputes concerning the costs should be settled in civil procedure before common courts. There is no legal basis for issuing an administrative decision on this field.

KEYWORDS

local spatial development plan for a spatial area, spatial area, costs of drafting local spatial development plan

1.

Jednym z licznych pól badawczych w bogatym dorobku naukowym Profesora Aleksandra Lipińskiego od samego początku stała się problematyka roli instrumentów z zakresu planowaniu przestrzennego w regulowaniu górnictwa czy szerzej działalności normowanej przepisami zaliczającymi się do prawa geologicznego i górniczego. Już niemal przed 50 laty dostrzegł On poważne konsekwencje „przestrzenne”, jakie działalność ta pociąga za sobą, zwłaszcza poprzez zmniejszenie możliwości innego wykorzystania terenu, wskazując te instrumenty jako jedyny środek kompleksowego rozwiązania problemów powstałych w rozpatrywanej materii¹. Nieco później podkreślał, że przeobrażenia terenów znajdujących się w zasięgu oddziaływania eksploatacji górniczej są jej nieodłącznym skutkiem i wymagają ograniczenia sposobu zagospodarowania nieruchomości² Podtrzymał to stanowisko w najnowszych publikacjach, akcentując, że system planowania przestrzennego, szczególnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, powinien służyć ochronie złóż kopalin poprzez przeciwdziałanie takiemu zagospodarowaniu otoczenia, które wyklucza ich wydobywanie³. Niemniej A. Lipiński uwzględnił też podstawową jego funkcję polegającą

¹ A. Lipiński: *Planowanie przestrzenne a górnictwo. Zagadnienia wybrane, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 21*. Katowice 1971, s. 119-20. Autor zauważył, że kopaliny mogą być wydobywane tylko w miejscach ich naturalnego występowania, stąd ich rozmieszczenie wpływa na możliwość ich eksploatacji, a tym samym i na zagospodarowanie terenu, m.in. przez konieczność usytuowania zakładów wydobywczych i przerobczych funkcjonujących w powiązaniu z całą infrastrukturą komunikacyjną, budowlaną itp. (s. 119). Podkreślił zarazem, że wszystkie te zależności muszą znaleźć odbicie w planach zagospodarowania przestrzennego (s. 120). Por. również A. Lipiński: *Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych*. W: *Problemy Prawne Górnictwa*, t. 3. Red. A. Agopszowicz. Katowice 1979, s. 35-36, gdzie także wyeksponowano rolę planów zagospodarowania przestrzennego.

² A. Lipiński: *Z problematyki prawnej zagospodarowania obszarów górniczych*. „Studia Prawnicze” 1973, nr 35, s. 207.

³ A. Lipiński: *Nowela węglowodorowa a niektóre problemy zagospodarowania przestrzennego*. „Casus” 2015, nr 76, s. 14-15, tenże w: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. Dobrowolski. Katowice 2016, s. 123-127.

na godzeniu⁴, rozstrzygnięciu⁵ czy integracji⁶ sprzecznych interesów różnych podmiotów, tj. z jednej strony tych wydobywających kopaliny, a z drugiej tych, którym przysługuje tytuł prawny do nieruchomości podlegających negatywnym wpływom tego wydobycia.

Wszystkie te cele łączyć ma miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego lub jego fragmentu, który zgodnie z art. 104 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁷ powinien – niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami – właśnie integrować (*verba legis*: zapewnić integrację) wszelkie działania podejmowane w granicach terenu górniczego w celu: wykonania działalności określonej w koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych. W art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g. zdefiniowano teren górniczy jako przestrzeń objętą przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego, przy czym w dalszej części ustawy wskazano, że jego granice wyznacza się w koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, a także na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla (art. 32 ust. 1 pr.g.g.), w koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża (art. 49w ust. 1 pr.g.g.) oraz w decyzji inwestycyjnej (art. 49 za ust. 1 pr.g.g.). Ta ostatnia stosownie do art. 49z ust. 1 pr.g.g. wymaga jest do rozpoczęcia fazy wydobywania, w myśl art. 49v pkt 2 pr.g.g. będącej okresem wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża następującym po fazie poszukiwania i rozpoznawania⁸. Teren górniczy związany jest zatem z każdym z wymienionych w art. 21 ust. 1 pr.g.g. rodzajów działalności koncesjonowanej, poza działalnością polegającą na rozpoznawaniu i poszukiwaniu⁹. Skoro z kolei

⁴ A. Lipiński: *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym*. W: *Studia Iuridica Agraria* t. X. Red. S. Prutis. Białystok 2012, s. 171.

⁵ A. Lipiński: *Planowanie (zagospodarowanie) przestrzenne a wydobywanie kopaliny*. W: *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska 2008*. Red. G. Dobrowolski. Kroczyce 2008, s. 103.

⁶ A. Lipiński. W: A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych*. Kraków 2000, s. 103.

⁷ Dz.U. 2017, poz. 2126, dalej pr.g.g.

⁸ Zob. np. G. Dobrowolski, G. Radecki. W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. Dobrowolski. Katowice 2016, s. 190-199.

⁹ Chodzi o poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny, o których mowa w art. 10 ust. 1 pr.g.g., kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz złóż węglowodorów. Szczegóły w tym zakresie trzeba w tym miejscu pominąć, odnotowania wymaga jedynie, że poszukiwaniem jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 6 ust. 1 pkt 7 pr.g.g.), zaś rozpoznawaniem – wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 6 ust. 1 pkt 13 pr.g.g.).

w rzeczywistości powstaje on wskutek koncesji (decyzji inwestycyjnej), to przyjęcie planu miejscowego dla terenu górniczego lub jego fragmentu, które wedle art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰ wymaga uchwały rady gminy, następuje dopiero po jej udzieleniu i ma na celu doprecyzowanie dozwolonego zakresu oddziaływania działalności koncesyjnej na środowisko¹¹. Plan dookreśla zarówno sposób wykonywania tej działalności, jak i uprawnienia podmiotów, którym przysługują prawa do nieruchomości zlokalizowanych w granicach terenu górniczego¹².

Gminy nie potrafią wszelako wykorzystać tego jednego z najsilniejszych instrumentów określających zasady gospodarowania środowiskiem i jego ochrony¹³. Ocenę tę A. Lipiński odniósł zresztą do całego systemu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzając, że przez jego niedowład ochrona ta stała się fikcją¹⁴. Poszukując przyczyn tego stanu rzeczy, zwrócił uwagę na znaczne koszty procedury planistycznej, która w istocie obejmuje nie tylko czynności zmierzające niejako bezpośrednio do uchwalenia planu miejscowego, polegające w szczególności na sporządzeniu jego projektu przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.) oraz poddaniu go procesowi konsultacji społecznych, opiniowania oraz uzgadniania (art. 17-19 u.p.z.p.), ale także postępowanie w przedmiocie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁵. Ustalenia studium, uchwalanego przez radę gminy w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 1 u.p.z.p.), są bowiem wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), który może być uchwalony po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Skomplikowane i kosztowne procedury, w jakich następuje uchwalenie obu aktów planistycznych, są do siebie zbliżone, lecz mimo to wszystkie składające się na nie czynności muszą być powtórzone podczas uchwalania planu miejscowego¹⁶. Niezależnie od tego jako główny powód, dla którego system planowania przestrzennego nie spełnia swojej roli w odniesieniu do górnictwa, A. Lipiński wskazał odpowiedzialność, jaką gmina

¹⁰ Dz. U. 2017, poz. 107 ze zm., dalej u.p.z.p.

¹¹ A. Lipiński, W: A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 103.

¹² A. Lipiński, R. Mikosz: *Instrumenty ochrony środowiska w nowym prawie geologicznym i górniczym*. Katowice 1995, s. 114.

¹³ A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003, s. 259.

¹⁴ A. Lipiński: *Nowela węglowodorowa...*, s. 14-15. Tego rodzaju poglądy Autor formułował już znacznie wcześniej – zob. A. Lipiński: *Planowanie przestrzenne a górnictwo...*, s. 135.

¹⁵ A. Lipiński: *Planowanie (zagospodarowanie)...*, s. 103.

¹⁶ A. Lipiński: *Niektóre problemy...*, s. 182

w myśl art. 36 u.p.z.p. może ponieść, gdy uchwalenie planu miejscowego lub jego zmiana uniemożliwi lub ograniczy korzystanie z nieruchomości albo doprowadzi do obniżenia ich wartości¹⁷.

W powyższym kontekście wypada odnotować, że stosownie do art. 104 ust. 6 pr.g.g. koszty sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego (jego fragmentu) ponosi przedsiębiorca, czyli w świetle definicji zamieszczonej w art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej tą ustawą. Rozwiązanie to stanowi wyjątek od zasady przewidzianej w art. 21 ust. 1 u.p.z.p., że koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy¹⁸. Należy zatem rozważyć, czy może ono przyczynić się do zwiększenia efektywności planowania przestrzennego w rozpatrywanej sferze, a tym samym, czy jest ono zasadne. To wymaga w pierwszej kolejności odpowiedzi na pytanie o wartości i cele, jakie legły u jego podstaw, której z kolei nie można udzielić bez nawiązania do ewolucji stanu prawnego, jaka do niego doprowadziła. W dalszej części opracowania podjęta zostanie próba ustalenia zakresu kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę oraz trybu konkretyzacji ich wysokości i rozstrzygania łączących się z nimi sporów.

2.

Instytucję planu miejscowego dla terenu górniczego wprowadzono w art. 53 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁹, który nie był zmieniany w okresie obowiązywania tej ustawy²⁰. Ustęp 4 tego przepisu był odpowiednikiem przywołanego art. 104 ust. 6 pr.g.g., gdyż stanowił, że koszty sporządzenia projektu planu ponosi przedsiębiorca. Rozwiązanie to mogło być jednak do pewnego stopnia uznane za swoistą kontynuację koncepcji zakładającej nałożenie na przedsiębiorcę kosztów ochrony terenu górniczego. Regulacja doty-

¹⁷ A. Lipiński w: A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 109-110, tenże: *Planowanie (zagospodarowanie)...*, s. 108, tenże: *Nowela węglowodorowa...*, s. 18. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w razie uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, przy czym realizacja tych roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.). Z kolei w świetle art. 36 ust. 3 u.p.z.p. w przypadku, gdy wartość nieruchomości ulega obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

¹⁸ M. Szalewska. W: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2015, s. 525.

¹⁹ Dz. U. 2005, Nr 228, poz. 1947 ze zm. Pierwotny tekst tej ustawy był opublikowany w Dz. U. 1994, Nr 27, poz. 96 ze zm.

²⁰ W art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. była mowa o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego. Por. uwagi na ten temat – R. Mikosz: *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego*. W: *Studia Iuridica Agraria, t. X*. Red. S. Prutis. Białystok 2012, s. 160.

cząca wspomnianej ochrony została wprowadzona z dniem 3 marca 1978 r. do dekretu z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze²¹. W art. 50 ust. 3 dekretu zastrzeżono, że ochrona ta polegała na: zapobieganiu powstawaniu szkód w środowisku, w obiektach i urządzeniach położonych na tych terenach przez stosowanie w terminie technicznie możliwym i gospodarczo uzasadnionym odpowiedniej profilaktyki, naprawianiu szkód górniczych oraz rekultywacji terenów górniczych, zaś w jego art. 51 obowiązkami tymi obciążono przedsiębiorstwo górnicze²², prowadzące eksploatację złoża kopaliny w granicach obszaru górniczego²³ położonego na terenie górniczym. Kwestie te obecnie unormowane są w Dziale VIII pr.g.g. poświęconym odpowiedzialności za szkody, który wszelako nie przewiduje aktu o charakterze generalnym wyznaczającego ogólne ramy tego rodzaju działań. W art. 52 dekretu zobowiązano natomiast przedsiębiorstwo górnicze do sporządzenia programu ochrony terenów górniczych (ust. 2), będącego nie tylko podstawą działalności przedsiębiorstwa górniczego w omawianych sprawach (ust. 2), ale też wyznacznikiem dozwolonej aktywności innych podmiotów (ust. 3)²⁴. Funkcje tę od wejścia w życie Prawa górniczego z 1994 r. pełni plan miejscowy dla terenu górniczego, wobec czego wydaje się zrozumiałe, że kosztami sporządzenia projektu planu obciążono przedsiębiorcę. Program ochrony terenów górniczych był sporządzany przez przedsiębiorstwo górnicze, nie tylko na jego koszt.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym nie zakwestionowano tego rozwiązania. Podkreślano, że teren górniczy i uchwalenie dla niego planu miejscowego, w tamtym stanie prawnym co do zasady obowiązkowe, nie zostały

²¹ Zob. ustawę z dnia 26 listopada 1977 r. o zmianie Prawa górniczego (Dz.U. Nr 35, poz. 151), którą dodano do dekretu Dział IIIA – Ochrona terenów górniczych. Jednolity tekst dekretu był wówczas opublikowany w Dz.U. z 1961, Nr 23, poz. 113 ze zm.; ostatni taki tekst opublikowano w Dz.U. 1978, Nr 4, poz. 12 ze zm., ujednolicając zarazem numerację przepisów – w opracowaniu uwzględniono tę ostatnią wersję dekretu. Istotę terenu górniczego ujmowano w dekrecie w sposób zbliżony do przytoczonej wcześniej definicji zamieszczonej art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g., gdyż określono ten teren jako ogół nieruchomości i ich części składowych objętych granicami jednego lub kilku obszarów górniczych i zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż w tych obszarach (art. 49). Por. np. R. Mikosz: *Plan...*, s. 157-159.

²² W art. 10 dekretu przedsiębiorstwo górnicze zdefiniowano jako przedsiębiorstwo lub inną instytucję, która wydobywa kopaliny.

²³ Zob. Dział III dekretu. We wcześniejszym tekście jednolitym dekretu (Dz.U. z 1961 r. Nr 23, poz. 113 ze zm.) znajdował się art. 12 ust. 1, stanowiący, że obszar górniczy określał przestrzeń, w granicach której przedsiębiorstwo górnicze uprawnione było do wydobywania oznaczonej kopaliny ze złoża. Odpowiada to obowiązującej definicji obszaru górniczego, zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g., wskazującej, że obszarem takim jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji.

²⁴ Artykuł 52 ust. 3 dekretu stanowił, że działalność gospodarcza, w szczególności inwestycyjna, podejmowana na terenach górniczych nie może naruszać ustaleń przyjętych w programie ochrony tych terenów ani ograniczać realizacji zadań z zakresu ochrony terenów górniczych.

ustanowione *in favorem* „właściciela kopaliny”, lecz w interesie publicznym, w celu ochrony przed skutkami korzystania z tej kopaliny²⁵. Orzeczenia odnotowujące jego negatywne następstwa, m.in. zniesienie opłacalności wydobycia kopaliny, były odosobnione²⁶. Na problem ten zwrócił natomiast uwagę A. Lipiński, stwierdzając, że konieczność poniesienia kosztów sporządzenia projektu planu miejscowego może spowodować taki skutek szczególnie w przypadku małego złoża kopaliny²⁷.

Zagadnienie to dostrzeżono również na etapie prac legislacyjnych dotyczących obowiązującego Prawa geologicznego i górnictwa. W art. 102 pierwotnego projektu tej ustawy²⁸, który to przepis odnosił się m.in. do planu miejscowego dla terenu górnictwa lub jego fragmentu, przewidziano regułę, że koszty sporządzenia projektu planu ponoszą po połowie przedsiębiorca oraz gmina. W uzasadnieniu projektu podkreślono, że przedsiębiorca wydobywający kopalinę i tak ponosi znaczne koszty na rzecz gminy w postaci opłaty eksploatacyjnej, podatku od nieruchomości itd. W konsekwencji uznano, że skoro plan ma być wyrazem kompromisu pomiędzy potrzebami przedsiębiorcy i lokalnej wspólnoty, to względy słuszności przemawiają za tym, aby obydwa podmioty były obciążone kosztami planu w równych częściach. W toku dalszych prac legislacyjnych odstąpiono jednak od tego kompromisu i przywrócono dotychczasowy stan rzeczy, uwzględniając argument, że ze względu na fakt, iż „przedsiębiorca będzie w przyszłości czerpał profity z działalności górniczej, gmina nie powinna być obciążana kosztami sporządzania projektu planu”²⁹. W efekcie już po pierwszym czytaniu w projekcie znalazł się art. 103 ust. 6 w aktualnie obowiązującym brzmieniu³⁰.

3.

W świetle dotychczasowych uwag zasadność przerzucenia na przedsiębiorcę kosztów sporządzenia projektu planu miejscowego dla terenu górnictwa nie rysuje się jednoznacznie. Z jednej strony na jej rzecz przemawia fakt, że plan ten odpowiada celom przedsiębiorcy, ponieważ ma zapewniać wykonywanie

²⁵ Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 8 września 2010 r., II SAB/Gd 21/10, LEX nr 773303.

²⁶ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lipca 2012 r., II SA/Gl 243/12, LEX nr 1221385, który został jednak uchylony wyrokiem NSA z dnia 29 maja 2013 r., II OSK 2675/12, LEX nr 1559663.

²⁷ A. Lipiński, W: A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 110.

²⁸ Nr druku Sejmu RP VI kadencji: 1696.

²⁹ Zob. Biuletyn nr: 4787/VI dotyczący posiedzenia Komisji Gospodarki /nr 200/, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa /nr 182/ oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej /nr 308/ z dnia 3 marca 2011 r. – głos Posła Tadeusza Arkita (PO).

³⁰ Druk nr 3971 z dnia 18 marca 2011 r.

uprawnień wynikających z koncesji i nie może zawierać postanowień uniemożliwiających wykonywania działalności koncesyjnej³¹. Z drugiej jednak realizuje on interes publiczny i uznawany jest nawet za dodatkowe uprawnienie gminy pozwalające jej kształtować wykonywanie działalności górniczej na jej terenie³². Uzasadnia to ścieśniającą wykładnię art. 104 ust. 6 pr.g.g. jako przepisu ustanawiającego odstępstwo od zasady, że koszty te obciążają gminę³³.

Niemniej wątpliwości może budzić pogląd, że przepis ten można zastosować odnośnie do kosztów sporządzenia planu miejscowego tylko w razie wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 104 ust. 2 pr.g.g., wedle którego plan miejscowy dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska³⁴. Wynika on z rozróżnienia dwóch rodzajów planów miejscowych obejmujących tereny górnicze: „zwykłych”, wynikających z władztwa planistycznego gminy, oraz „szczególnych”, uchwalanych dla tych terenów lub ich fragmentów, gdy zachodzą przesłanki określone w art. 104 ust. 2 pr.g.g. i zawierających odrębną treść regulującą zagadnienia wskazane zwłaszcza w przytoczonym już art. 104 ust. 4 pr.g.g. Podzielić wypada wszelako stanowisko, że art. 104 ust. 2 pr.g.g. nie może ograniczać autonomii planistycznej gminy i nie oznacza, że gmina władna jest sporządzić plan miejscowy dla terenu górniczego jedynie wtedy, jeżeli w wyniku zamierzonej działalności przewiduje się istotne skutki dla środowiska³⁵. Trudno również dostrzec cechy planów miejscowych dla terenu górniczego, które pozwalały zaliczyć je do osobnej od pozostałych planów miejscowych kategorii o odmiennym charakterze prawnym. Plany te wpisują się w powszechny system planowania przestrzennego, nie wyróżniając się ani pod względem wymogów procesowych, które muszą być zachowane podczas ich uchwalania, ani jeżeli chodzi o ich zawartość merytoryczną³⁶. Bezsprzecznie aktualna pozostaje wszak ocena A. Lipińskiego, że wszystkie ich cele czy elementy ich treści wymienione obecnie w art. 104 ust. 4 pr.g.g. można byłoby w drodze wykładni

³¹ A. Lipiński, R. Mikosz: *Instrumenty...*, s. 114.

³² J. Murzydło: *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 – Prawo geologiczne i górnicze*. „Finanse Komunalne” 2013 r., nr 3, s. 54.

³³ M. Szalewska. W: *Prawo...*, s. 525.

³⁴ Tamże.

³⁵ R. Mikosz: *Plan...*, s. 163-164. Autor zwrócił uwagę, że nieostra przesłanka „istotnych skutków dla środowiska” nie może wyznaczać zakresu autonomii planistycznej gminy, zwłaszcza że nie zastrzeżono, iż mają to być skutki wyłącznie negatywne.

³⁶ G. Radecki. W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. Dobrowolski. Katowice 2016, s. 223-224.

wyprowadzić z ogólnych przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym³⁷. Poza tym niepodobna przyjąć, że przedsiębiorca mógłby się uchylić od pokrycia kosztów sporządzenia projektu planu miejscowego dla terenu górniczego, podnosząc naruszenie art. 104 ust. 2 czy 4 pr.g.g., czyli brak podstaw do jego uchwalenia, lub niedostatki jego postanowień, zwłaszcza jeżeli nie zakwestionował równocześnie tego aktu we właściwym trybie³⁸.

Wydaje się, że przedsiębiorca powinien ponieść koszty sporządzenia projektu każdego planu miejscowego obejmującego teren górniczy wyznaczony w przyznanej mu koncesji. Zastosowanie tej reguły nie zawsze będzie jednak zadaniem łatwym. Możliwa jest w szczególności sytuacja, gdy projekt dotyczy obszaru większego niż teren górniczy albo pokrywającego się z nim tylko częściowo. Wówczas może powstać konieczność wyselekcjonowania kosztów związanych z opracowaniem planu miejscowego w części wykraczającej poza potrzeby i problemy terenu górniczego, które powinny obciążać gminę stosownie do art. 21 ust. 1 u.p.z.p. Byłoby to wszelako skomplikowane, o ile w ogóle wykonalne, szczególnie jeżeli zważyć, że w myśl § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁹ projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p.⁴⁰, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Tym samym nawet wówczas, gdy planem miałyby być objęty wyłącznie teren górniczy, w pewnym stopniu zakres prac planistycznych musi wykraczać poza jego granice, uwzględniając znajdujące się tam obszary, które mogłyby uchodzić za jego niezbędne otoczenie.

³⁷ A. Lipiński. W: A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba: *Prawnoekologiczne...*, s. 104. Podobne oceny często wypowiedziano w późniejszej doktrynie – por. np. M. Rosegnal: *Akty planowania przestrzennego gminy jako instrument ochrony kopalni*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. Karpus, M. Szalewska, B. Rakoczy. Toruń 2014, s. 337. Autor stwierdził, że funkcje i treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego nie odbiegają od celów i zakresów wskazanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁸ Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2017 r., poz. 1875 ze zm.) każdy, czujny interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

³⁹ Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej rozporządzenie z 26 sierpnia 2003 r.

⁴⁰ Przepis ten stanowi, że plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.

4.

Wspomniany projekt rysunku planu miejscowego to projekt części graficznej stanowiącej załącznik do uchwały w sprawie planu (§ 2 pkt 3 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r.). Składa się on wraz projektem treści tej uchwały, określonym w § 2 pkt 2 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. jako projekt tekstu planu miejscowego, na projekt planu miejscowego w rozumieniu § 2 pkt 4 przywołanego rozporządzenia. W tym kontekście odnotowania wymaga, że w świetle art. 104 ust. 6 pr.g.g. przedsiębiorca ponosi koszty sporządzenia właśnie projektu planu, *lege non distinguente* w przytoczonym rozumieniu. Z tego względu w doktrynie dostrzeżono, że konieczność ścieśniającej wykładni tego przepisu uzasadnia wniosek, iż przedsiębiorcy nie obciążają koszty opracowania innych dokumentów, stosownie do § 2 pkt 5 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. zaliczających się do odrębnej od projektu planu kategorii materiałów planistycznych, takich jak prognoza oddziaływania na środowisko⁴¹. Materiałami planistycznymi są opracowania, analizy, prognozy i studia sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, a także opracowania, koncepcje, projekty, plany i programy dotyczące obszaru objętego projektem planu miejscowego, sporządzone na podstawie przepisów odrębnych. Fakt, że w art. 104 ust. 6 pr.g.g. wspomina się tylko o kosztach projektu planu, może sugerować, iż przedsiębiorca nie może być obciążony kosztem sporządzenia materiałów planistycznych. Jest tak zwłaszcza, jeżeli zważyć, że przepis ten wprowadza odstępstwo od zasady ustanowionej w powołanym już art. 21 ust. 1 u.p.z.p., w myśl której budżet gminy obciążają koszty sporządzenia planu miejscowego, a nie wyłącznie jego projektu. Ponadto w art. 21 ust. 2 u.p.z.p. przewidującym inne takie odstępstwa, również wskazano, że wymienione tam podmioty są obciążone kosztami sporządzenia planu miejscowego, nie pozostawiając w efekcie wątpliwości co do tego, iż podmioty te przejmują wszelkie koszty, jakie wedle art. 21 ust. 1 u.p.z.p. spoczywają na gminie⁴².

⁴¹ G. Radecki. W: *Zrównoważony...*, s. 235. Stosownie do art. 51 i n. ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.) prognoza stanowi dokument sporządzany w związku ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, a także uzyskanie wymaganych ustawą opinii oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

⁴² W myśl tego przepisu koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają: budżet państwa – jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, budżet województwa – jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim, budżet powiatu – jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym lub inwestora realizującego inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

Konkluzja ta zdaje się zresztą znajdować potwierdzenie w dalszych przepisach rozpatrywanej ustawy, w których sporządzenie projektu planu miejscowego potraktowano jako jedną z odrębnych czynności podejmowanych w ramach procedury planistycznej. Procedurę tę otwiera podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a następnie ogłoszenie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu tej uchwały, z określeniem formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, nie krótszego niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 14 ust. 1 oraz art. 17 pkt 1 u.p.z.p.). Dopiero później organ ten sporządza projekt planu miejscowego, rozpatrując te wnioski, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Stąd projektu planu nie można sporządzić bez wcześniejszego przeprowadzenia konsultacji społecznych i bez rozważenia wniosków, które zostały podczas nich zgłoszone. Można więc przyjąć, iż koszt konsultacji, m.in. ogłoszeń w prasie miejscowej, stanowi w istocie koszt sporządzenia projektu planu.

Niewątpliwie sporządzenie samego projektu planu jest niewystarczające dla kontynuowania procedury planistycznej. Mianowicie należy nadto wystąpić o opinie i uzgodnienia właściwych organów (art. 15 pkt 6 u.p.z.p.), zaś po ich uzyskaniu i wprowadzeniu do projektu planu zmian, jakie z nich wynikają, ogłasza się w taki sam sposób jak poprzednio o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, organizując w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 15 pkt 9 u.p.z.p.). W dalszej kolejności po rozpatrzeniu uwag wójt (burmistrz, prezydent miasta) wprowadza do projektu planu zmiany, w niezbędnym zakresie ponawiając uzgodnienia i przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 13 pkt 12-14 u.p.z.p.). Czynności te ponawia się w niezbędnym zakresie, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu (art. 19 ust. 1 u.p.z.p.). Niejako swoją ostateczną postać plan miejscowy przybiera w momencie jego uchwalenia przez radę gminy, m.in. po rozstrzygnięciu o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Jak widać, wszystkie te działania mogą doprowadzić do zmian projektu planu, którego treść aż do chwili jego uchwalenia pozostaje otwarta i może podlegać modyfikacjom. Do obrony wydaje się więc teza, że składają się one na fazę sporządzania projektu planu, a co za tym idzie, że koszty z nimi związane powinny być pokryte przez przedsiębiorcę.

Z drugiej strony skoro art. 104 ust. 6 pr.g.g., wskazujący, że przedsiębiorca ponosi koszty sporządzenia projektu planu, jest wyjątkiem od reguły określonej w art. 21 ust. 1 u.p.z.p., według której koszty sporządzenia planu miejscowego (nie tylko jego projektu) obciążają gminę, to racjonalny wydaje się wniosek, iż wyjątek ten obejmuje wyłącznie tę wyraźnie określoną część ostatnio wspomnianych kosztów. Trudno nie zauważyć, że w obu przepisach nie występuje dokładnie ta sama kategoria kosztów oraz że zakres art. 21 ust. 1 u.p.z.p. może być postrzegany dużo szerzej. W literaturze przyjmuje się wręcz, że obejmuje on nie tylko koszty, o których wprost mowa w art. 104 ust. 6 pr.g.g., czyli te związane z faktycznym sporządzeniem projektu planu, w tym przez podmioty zewnętrzne opracowujące projekt w warunkach zlecenia⁴³, ale także wspomniane już wydatki łączące się z przeprowadzeniem analiz zasadności przystąpienia do procesu planistycznego, przygotowaniem materiałów planistycznych (analiz, prognoz i studiów), opracowaniami, koncepcjami, planami i programami dotyczącymi obszaru objętego projektem planu, sporządzonymi na podstawie przepisów odrębnych oraz z przeprowadzeniem procedury planistycznej⁴⁴. Za koszty sporządzenia planu miejscowego uznaje się koszt wszelkich prac planistycznych w okresie od przystąpienia do sporządzenia studium do jego uchwalenia⁴⁵.

Zwrócić wszelako wypada uwagę, że sporządzenie projektu planu, sprowadzające się do czysto technicznych działań organu wykonawczego gminy, nie oznacza, iż plan wejdzie w życie, gdyż to zależy od uznania jej organu uchwałodawczego, który może gruntownie zmienić projekt lub wręcz nawet przerwać procedurę planistyczną i wycofać się z niej⁴⁶. Jak się zdaje, uczynione w art. 104 ust. 6 pr.g.g. zastrzeżenie, że przedsiębiorca ponosi koszty sporządzenia projektu planu miejscowego dla terenu górniczego, pozwala przedsiębiorcę obciążyć kosztami procedury planistycznej także wtedy, gdy nie doprowadzi ona do uchwalenia planu.

⁴³ Zgodnie z art. 5 u.p.z.p. projekt taki może być sporządzony jedynie przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, tj. spełniające warunki wymienione w tym przepisie, m.in. posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, Dz. U. 2016 r., poz. 1725 (pkt 3).

⁴⁴ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki. W: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz. Warszawa 2016, s. 320.

⁴⁵ Tak w odniesieniu do kosztów sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – I. Zachariasz w: H. Izdebski, I. Zachariasz: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. LEX. Warszawa 2013, s. 143.

⁴⁶ J. Piecha: *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli*. „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1-2, s. 107.

5.

Koszty te należy odróżnić od kosztów tego uchwalenia, rozumianych jako jego finansowe następstwa, w tym zwłaszcza spowodowane koniecznością pokrycia przez gminę roszczeń podnoszonych na podstawie przywołanego art. 36 u.p.z.p.⁴⁷. Jest poza sporem, że tych kosztów nie można zaliczyć do kosztów sporządzenia projektu planu miejscowego w rozumieniu art. 104 ust. 6 pr.g.g., mimo iż – jak podkreślono wcześniej – to w pierwszej kolejności obawa przed ich poniesieniem zniechęca gminy do stosowania instrumentów planistycznych odnośnie do górnictwa⁴⁸. Rozpatrywany przepis nie zmienia reguły, w myśl której roszczenia te można kierować tylko przeciwko gminie, co nie wyklucza odpowiedzialności przedsiębiorcy ponoszonej na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze⁴⁹. Z punktu widzenia rozważanego tematu dalszą kwestią pozostaje jednak, czy przedsiębiorca może w omawianej materii odpowiadać z gminą solidarnie, zgodnie z art. 146 ust. 5 pr.g.g.⁵⁰ Stanowi to bowiem problem nie pokrycia kosztów sporządzenia planu miejscowego czy jego projektu stosownie do art. 104 ust. 6 pr.g.g., lecz zakresu unormowanej w Dziale VIII pr.g.g. odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną ruchem zakładu górniczego⁵¹.

Bezsprzecznie do tych kosztów nie można zaliczyć takich kosztów, którymi obciążono przedsiębiorcę w innych przepisach. Skoro wszak stosownie do art. 104 ust. 5 pr.g.g. przedsiębiorca ponosi koszt spełnienia wymagań, które według planu miejscowego dla terenu górniczego umożliwiają zabudowę na danym obszarze, to byłby to przepis zbędny, gdyby przyjąć, że chodzi w nim o te same koszty, jakie przedsiębiorca zobowiązany jest pokryć na podstawie art. 104 ust. 6 pr.g.g. Koszt spełnienia wspomnianych wymagań nie może więc stanowić kosztów sporządzenia projektu planu.

Podobnie ocenić wypada art. 24 ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.p.z.p., przewidujące inne odstępstwo od określonej w art. 21 ust. 1 u.p.z.p. zasady ponoszenia przez gminę kosztów sporządzenia planu miejscowego, poprzez przerwycenie ich części na organy opiniujące lub uzgadniające projekt planu. W ich świetle wskazane

⁴⁷ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 154 i 231.

⁴⁸ A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa...*, s. 254.

⁴⁹ Zob. A. Lipiński, W. A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba: *Prawnoekologiczne...*, s. 104. Por. również A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty...*, s. 116.

⁵⁰ Na gruncie poprzedniego stanu prawnego możliwość taką dopuścił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 października 2010 r., V CSK 86/10, LEX nr 737293. Przywołany art. 146 ust. 5 pr.g.g. stanowi, że jeżeli szkoda nastąpiła także z innych przyczyn niż ruch zakładu górniczego, odpowiedzialność podmiotów zobowiązanych za tego rodzaju szkodę, w tym przedsiębiorcy, oraz innych podmiotów jest solidarna.

⁵¹ Zob. R. Mikosz: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Kraków 2006.

organy dokonują tych czynności na swój koszt i ponoszą zarazem koszty zmiany projektu spowodowanej późniejszą zmianą swojego stanowiska i z pewnością nie są zwolnione z tych obowiązków z tego powodu, że koszt sporządzenia takiego projektu pokrywany jest wyjątkowo przez przedsiębiorcę⁵².

Jeszcze na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego zasadnie uznano natomiast, że obowiązek poniesienia przez przedsiębiorcę kosztów sporządzenia projektu planu dotyczy nie tylko planów nowych, ale także zmiany czy aktualizacji planów uchwalonych wcześniej⁵³. W tym kontekście odnotowania wymaga, że taka zmiana czy aktualizacja może być po pierwsze obligatoryjna i po drugie niezwiązana z działalnością wykonywaną na podstawie koncesji, w której ustanowiono teren górniczy. W szczególności w myśl art. 95 ust. 1 pr.g.g. udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się m.in. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ujawnienia tego w odniesieniu do obszaru stanowiącego teren górniczy, dla którego ustanowiono plan miejscowy, trzeba dokonać na koszt przedsiębiorcy także wówczas, gdy wydobywa on innego rodzaju kopalinę lub gdy uzyskał koncesję na działalność niepolegającą na wydobyciu, np. koncesję na podziemne składowanie odpadów. Przypomnieć przy tym wypada, że nawet wtedy, gdy udokumentowanie złoża kopaliny czy kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla nastąpiło w wyniku poszukiwania i rozpoznawania wykonywanego w oparciu o koncesję⁵⁴, to w koncesji tej nie wyznacza się granic terenu górniczego, dla którego można byłoby uchwalić plan miejscowy. Spostrzeżenia te stanowią zatem kolejny argument przeciwko tezie, że przedsiębiorca według art. 104 ust. 6 pr.g.g. pokrywa koszty działań podejmowanych wyłącznie czy przede wszystkim w jego interesie. Przepis ten zaś – w odróżnieniu od art. 21 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. – nie pozwala na obciążenie przedsiębiorcy kosztami tylko w części odpowiadającej stopniowi, w jakim plan realizuje te interesy⁵⁵.

⁵² Tak G. Radecki. W: *Zrównoważony...*, s. 235.

⁵³ A. Lipiński, R. Mikosz: *Instrumenty...*, s. 118 oraz postanowienie NSA z dnia 5 marca 2010 r., II OSK 1931/09, LEX nr 1929927.

⁵⁴ Jak już była o tym mowa, zgodnie z art. 21 ust. 1 pr.g.g. w przypadku złóż kopalin koncesji wymaga wyłącznie poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g.

⁵⁵ Zgodnie z powołanym już wcześniej art. 21 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają inwestora realizującego inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

6.

W art. 104 ust. 6 pr.g.g., tak jak w art. 21 ust. 2 u.p.z.p. ustanawiającym odstępstwa od zasady, że plan miejscowy sporządzany jest na koszt gminy, nie sprecyzowano trybu, w jakim powinno nastąpić określenie wysokości kosztów pokrywanych przez przedsiębiorcę, a także rozstrzygnięcie ewentualnych sporów w tej materii⁵⁶. Niemniej podzielić trzeba stanowisko wypowiedziane odnośnie do unormowania ostatniego przepisu, że sprawy te należą do właściwości sądów powszechnych⁵⁷. Żaden przepis nie przyznaje bowiem organowi gminy uprawnienia do władczego i jednostronnego skonkretyzowania obowiązku przedsiębiorcy w rozpatrywanym zakresie. Co więcej, w świetle art. 44 ust. 4 u.p.z.p. spory w zbliżonych sprawach, i to pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, a więc podmiotami publicznymi, rozstrzygają właśnie sądy powszechne⁵⁸.

Cywilnoprawny charakter relacji potwierdza również pośrednio fakt, że art. 104 ust. 6 pr.g.g. stanowi wyjątek od zasady ustanowionej w art. 21 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą koszty sporządzenia planu miejscowego spoczywają na gminie. Otóż z zasady tej wynika zakaz domagania się przez gminę ponoszenia i pokrywania tych kosztów przez inne podmioty, co jednak nie wyklucza przynajmniej częściowego finansowania elementów procedury planistycznej przez te podmioty, o ile czynią to one dobrowolnie, np. w drodze darowizny na rzecz gminy⁵⁹. W konsekwencji rozwiązanie przyjęte w art. 104 ust. 6 pr.g.g. sprowadza się do przyzwolenia, by gmina mogła domagać się tego, co w przeciwnym wypadku przedsiębiorca mógłby uczynić dobrowolnie, działając w formach właściwych dla prawa cywilnego.

⁵⁶ Zob. I. Zachariasz w: H. Izdebski, I. Zachariasz: *Ustawa...*, s. 136 i 205, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szymtt, Ł. Złakowski: *Planowanie...*, s. 231, T. Filipowicz w: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz. Warszawa 2016, s. 178.

⁵⁷ Zob. I. Zachariasz w: H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa...*, s. 136 i 205, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szymtt, Ł. Złakowski: *Planowanie...*, s. 233, T. Filipowicz w: *Ustawa...*, s. 321.

⁵⁸ W art. 44 u.p.z.p. uregulowano kwestię kosztów wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przywołany art. 44 ust. 4 u.p.z.p. w literaturze uznaje się za jedną ze wskazówek pozwalających ustalić cywilnoprawny charakter tego rodzaju sporów także w innych przypadkach – zob. np. K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szymtt, Ł. Złakowski: *Planowanie...*, s. 266 – Autorzy zauważyli jednak, że brak wyraźnego przekazania sporu do kognicji sądów powszechnych może również prowadzić do przeciwnego wniosku.

⁵⁹ Tak np. wyroki NSA z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 996/12, LEX nr 1219266 z glosą K. Grobickiej-Madej („Monitor Prawniczy” 2015, nr 12, s. 660-664), z dnia 10 lipca 2015 r., II OSK 3012/13, LEX nr 1995201 oraz z dnia 4 listopada 2016 r., II OSK 210/15, LEX nr 2170771). Por. również pogląd, że art. 21 ust. 1 u.p.z.p. stanowi gwarancję dla „podmiotów spoza aparatu administracji publicznej” polegającą na tym, że gmina nie może domagać się od nich jakichkolwiek opłat na cele planistyczne i uzależniać uchwalenia planu od sfinansowania procedury planistycznej – J. Piecha: *Kilka uwag...*, s. 106.

Przepis ten nie rozstrzyga, czy przedsiębiorca powinien finansować prace planistyczne od samego początku lub nawet z góry, czy też zwrócić gminie poniesione przez nią koszty⁶⁰. Wydaje się, że szczególży powinny być uzgodnione przez gminę i przedsiębiorcę, który winien aktywnie uczestniczyć w działaniach poprzedzających rozpoczęcie procedury planistycznej, tj. podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Niewątpliwie bowiem sporządzenie planu miejscowego dla terenu górniczego wymaga ścisłej współpracy obu tych podmiotów na zasadach, które mogą być określone w umowie⁶¹. Brak przeciwwskazań, by umowa taka przewidywała zresztą refundację innych jeszcze kosztów niż te, które wedle art. 104 ust. 6 pr.g.g. przedsiębiorca zobowiązany jest pokryć, w szczególności łączących się z odpowiedzialnością gminy za następstwa uchwalania planu miejscowego ponoszona na podstawie art. 36 u.p.z.p.⁶²

7.

Przedstawione rozwiązanie polegające na zawarciu umowy w sprawie planu miejscowego może doprowadzić do rezultatów, które nie dadzą się pogodzić z prawem. Po pierwsze, może ono spowodować, że przystąpienie do prac planistycznych będzie uzależnione od woli przedsiębiorcy, jego zamierzeń, potrzeb czy wreszcie możliwości finansowych, a nie od przesłanki ustawowej wskazanej w art. 104 ust. 2 pr.g.g., czyli od tego, czy w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska. Po drugie, przyznaje ono przedsiębiorcy możliwość wywierania znaczącego wpływu na treść planu miejscowego. Istota obciążenia w art. 21 ust. 1 u.p.z.p. budżetu gminy kosztami sporządzenia planu miejscowego, godzącego sprzeczne interesy różnych podmiotów, w tym właścicieli gruntów objętych planem, polega wszak na zapewnieniu tego, by gmina podczas procedury planistycznej była wolna od wszelkich nacisków⁶³. Pozycji przedsiębiorcy, finansującego działania gminy i negocjującego z nią ich przebieg, mogą zaś nie zrównoważyć mechanizmy znajdujące zastosowanie podczas tej procedury mające gwarantować dochowanie obiektywizmu poprzez stworzenie możliwości współtworzenia treści uchwalonego planu miejscowego przez inne podmioty, m.in. organy wydające opinie lub uzgodnienia.⁶⁴

⁶⁰ Por. K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski: *Planowanie...*, s. 232.

⁶¹ A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa...*, s. 259.

⁶² Por. K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski: *Planowanie...*, s. 233.

⁶³ P. Brzezicki: *Zasady finansowania prac związanych z przygotowaniem i uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10*. „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 4, s. 46.

⁶⁴ J. Piecha: *Kilka uwag...*, s. 108-109.

Wcześniejsze rozważania uzasadniają inne jeszcze uwagi krytyczne. Wynika z nich, że regulacja art. 104 ust. 6 pr.g.g. nie pozwala jednoznacznie ustalić ani jakie koszty przedsiębiorca powinien pokryć, ani według jakich zasad ma nastąpić konkretyzacja wysokości kosztów i w jakim trybie należy rozstrzygać spory w tej materii. Nie rozwiązuje też najważniejszego problemu będącego przeszkodą w stosowaniu instrumentów planistycznych odnośnie do górnictwa, związanego z koniecznością pokrycia przez gminę kosztów uchwalenia planu łączących się z roszczeniami wynikającymi z art. 36 u.p.z.p. Wreszcie można podnieść bardziej fundamentalną wątpliwość zamykającą się w pytaniu o to, czy zasadne i słuszne jest przerzucenie na przedsiębiorcę całości kosztów sporządzenia projektu planu miejscowego, który leży nie tylko w jego interesie.

Ujęcia legislacyjne ocen oddziaływania na środowisko w Polsce, Czechach i Słowacji

Legislation on environmental impact assessments in Poland,
the Czech Republic and Slovakia

STRESZCZENIE

Celem artykułu było pokazanie legislacyjnego ujęcia ocen oddziaływania na środowisko w Polsce, Czechach i Słowacji. Uwzględniono zarówno rozwój historyczny, jak i regulacje obowiązujące. Autor podjął również rozważania na temat ocen oddziaływania na obszary Natura 2000. Zauważono, że ewolucja przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko w trzech badanych państwach była podobna. Wskazano, że obecnie obowiązują odrębne od podstawowej ustawy ochronnej ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Na koniec poczyniono kilka syntetycznych uwag podsumowujących podjęte rozważania.

SŁOWA KLUCZOWE

oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, prawo ochrony środowiska, Natura 2000

SUMMARY

The aim of the article was to show the legislative approach to environmental impact assessments in Poland, the Czech Republic and Slovakia. Both historical development and applicable regulations were taken into account. The author also considered the impact assessment on Nature 2000 sites. It was noted that the evolution of the provisions on environmental impact assessments in the three countries studied was similar. It was indicated that they are currently separate from the basic protection act of the Environmental Impact Assessment Act. Finally, some synthetic remarks summarizing the considerations were made.

KEYWORDS

environmental impact assessment, environmental law, Nature 2000

1. Wstęp

Uniwersalny prewencyjny instrument ochrony środowiska w postaci ocen oddziaływania na środowisko, wypracowany u schyłku lat 60. ubiegłego stulecia w Stanach Zjednoczonych, przyjęty w połowie lat 80. przez ówczesną Europejską Wspólnotę Gospodarczą, był stopniowo przyjmowany także przez państwa wychodzące z systemu socjalistycznego po rozpoczęciu transformacji ustrojowej na przełomie lat 80. i 90. Wśród nich znajdowały się zrazu dwa: Polska i Czechosłowacja, potem trzy: Polska, Czechy i Słowacja państwa bliskie sobie pod względem geograficznym, historycznym, kulturowym, językowym i prawnym. Porównanie regulacji prawnych dotyczących ocen oddziaływania na środowisko w tych trzech państwach byłoby zadaniem wymagającym obszernej monografii. Cel tego szkicu – który dedykuję Profesorowi Aleksandrowi Lipińskiemu w uznaniu Jego zasług dla rozwoju nauki o prawie ochrony środowiska – jest znacznie skromniejszy. Chodzi mi o proste spojrzenie na sposób legislacyjnego ujęcia ocen oddziaływania na środowisko w tych trzech państwach, uwzględniające rozwój historyczny i regulacje obowiązujące.

Od razu zaznaczyć trzeba, że mimo wszystkich różnic uzasadnionych licznymi czynnikami regulacje polskie, czeskie i słowackie muszą być mniej więcej podobne, gdyż wywodzą się z europejskiego prawa niegdyś wspólnotowego, dziś unijnego. Generalnie rzecz biorąc, ocena oddziaływania na środowisko ma dwie podstawowe formy:

- ocen strategicznych (SEA – *Strategic Environmental Assessment*), którym podlegają rozmaite dokumenty programowe,
- ocen projektowych (EIA – *Environmental Impact Assessment*), którym podlegają konkretne realizowane przedsięwzięcia;

do których dochodzi niekiedy wyodrębniana ocena oddziaływania na obszar Natura 2000, czyli tzw. ocena naturowa.

2. Załączki ocen oddziaływania na środowisko

O załączkach ocen oddziaływania na środowisko można mówić mniej więcej od połowy lat 70. ubiegłego stulecia. Pojawiły się one w Polsce w dwóch istotnych wtedy dla ochrony środowiska ustawach: budowlanej¹ i wodnej². Akt wykonaw-

¹ Ustawa z 24 października 1974 r. Prawo budowlane, Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

² Ustawa z 24 października 1974 r. Prawo wodne, Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.

czy do pierwszej z nich³ nakazywał zamieszczanie w planie realizacyjnym opisu wpływu inwestycji na środowisko (ilości i składu wydalanych zanieczyszczeń, poziomu dźwięków, zasięgu ich wpływów na otoczenie, zmiany stosunków wodnych itp.) oraz zwięzłego opisu rozwiązania ochrony przed hałasem, ochrony powietrza atmosferycznego, wód i gleby przed zanieczyszczeniem. Jak zauważono w piśmiennictwie, mieliśmy tu już charakterystyczne cechy ocen: kompleksowe podejście do środowiska oraz związanie z procesem inwestycyjnym⁴. Druga ze wskazanych ustaw umożliwiła uzależnienie wydania pozwolenia wodnoprawnego od przedłożenia ekspertyzy, jeżeli nie można było ustalić, w jakim stopniu zamierzone korzystanie z wody mogło oddziaływać szkodliwie na interesy ludności, gospodarki narodowej lub środowiska.

W ówczesnej Czechosłowacji ustawa z 1976 r. o planowaniu przestrzennym i budownictwie⁵ oraz przepisy wykonawcze do niej zawierały pewne napomknienia (*náznaky*) o ocenach oddziaływania, ale żadna procedura nie istniała i żadne konsultacje ze społeczeństwem nie były znane⁶.

3. Polska ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska

Z dniem 1 września 1980 r. weszła w życie pierwsza polska ustawa ochronna⁷. Ustawa ta w brzmieniu pierwotnym zawierała trzy przepisy, na których potem, już w latach 90. w trakcie kolejnych nowelizacji tej ustawy zostanie oparta konstrukcja ocen oddziaływania na środowisko. Były to:

- art. 22 zobowiązujący do poprzedzenia kompleksową ekspertyzą przedsięwzięć gospodarczych wpływających na stan zasobów wodnych,
- art. 68 ust. 5 wymagający stosownych uzgodnień rozwiązań projektowych inwestycji mogących zagrażać środowisku,
- art. 70 upoważniający organ ochrony środowiska do zażądania od inwestora a także właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego przedłożenia opinii rzeczoznawcy o oddziaływaniu inwestycji lub obiektu budowlanego na środowisko.

³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego, Dz.U. Nr 8, poz. 48.

⁴ J. Jendroška: *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*. Wrocław 1997, s. 68.

⁵ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Ustawa ta została w Czechach zastąpiona w 2006 r. nową pod tym samym tytułem, natomiast w Słowacji, wielokrotnie nowelizowana, obowiązuje nadal.

⁶ L. Dvořák: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha 2016, s. XXII.

⁷ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tekst pierwotny Dz.U. 1980, Nr 3, poz. 6; tekst jednolity Dz.U. 1994, Nr 49, poz. 196 ze zm.

Dla prawa polskiego istotne znaczenie miała także pochodząca z połowy lat 80. ustawa o planowaniu przestrzennym⁸, która do polskiego systemu prawnego wprowadziła pojęcie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi. Jednym z pierwszych aktów tego dotyczących było wydane w 1990 r. zarządzenie posługujące się już pojęciem oceny oddziaływania⁹. Zarządzenie doprecyzowało pojęcie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz wprowadziło nowe pojęcie inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska. Wokół tych dwóch kategorii inwestycji koncentrowały się oceny oddziaływania na tle kilkakrotnie nowelizowanych w latach 90. tak ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, jak i kolejnej ustawy o gospodarce przestrzennej¹⁰ oraz zmieniających się przepisów wykonawczych do nich.

4. Czechosłowacka ustawa o środowisku

Jeszcze w czasie istnienia Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej Zgromadzenie Federalne wydało 5 grudnia 1991 r. ustawę o środowisku, nadal obowiązującą tak w Republice Czeskiej¹¹, jak i w Republice Słowackiej¹². Ustawa ta była konsekwencją konstytucjonalizacji problematyki środowiska przeprowadzonej ustawą konstytucyjną wydaną przez Zgromadzenie Federalne 9 stycznia 1991 r. proklamującą Kartę Podstawowych Praw i Wolności¹³. Artykuł 35 Karty w ust. 1 ustanawia prawo każdego do sprzyjającego środowiska, w ust. 2 prawo każdego do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrodniczych, w ust. 3 zaś stanowi, że przy wykonywaniu swoich praw nikt nie może zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrodniczych, gatunkowego bogactwa przyrody ani zabytków kultury ponad miarę określoną ustawą. W Czechach Karta stała się częścią ustroju konstytucyjnego, dlatego konstytucja tego państwa już tych postanowień nie powtarza, w Słowacji natomiast treść art. 35 Karty została z pewnymi zmianami powtórzona w konstytucji, ale Karta nadal obowiązuje i może być stosowana, jeżeli jest to zgodne z regulacjami konstytucyjnymi.

⁸ Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, tekst pierwotny Dz.U. 1984, Nr 35, poz. 185; tekst jednolity Dz.U. 1989, Nr 17, poz. 99 ze zm.

⁹ Zarządzenie Ministra Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 23 kwietnia 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz warunków, jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji i obiektów budowlanych na środowisko, M.P. Nr 16, poz. 126.

¹⁰ Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst pierwotny Dz.U. z 1994, Nr 89, poz. 415; tekst jednolity Dz.U. z 1999, Nr 15, poz. 139 ze zm.

¹¹ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹² Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.

¹³ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb. – Listina základních práv a svobod.

Ustawa o środowisku z 5 grudnia 1991 r. jest ustawą ramową, złożoną w wersji pierwotnej z zaledwie 35 zwięzłych paragrafów wyznaczających cel regulacji (§ 1), wyjaśniających pojęcia (§ 2-10), określających zasady ochrony środowiska (§ 11-16) wskazujących na obowiązki w zakresie ochrony środowiska (§ 17-19), wprowadzających oceny oddziaływań na środowisko (§ 20-23), z wyodrębnieniem ocen transgranicznych (§ 24-26), ustanawiających kilka postaci odpowiedzialności prawnej (§ 27-30), odsyłających do przepisów szczególnych w kwestii środków ekonomicznych (§ 31-33), dopełnione przepisami przejściowymi i końcowymi (§ 34-35).

Z punktu widzenia przedmiotu tego szkicu podkreślić należy dwie sprawy. Po pierwsze, w brzmieniu pierwotnym ustawy o środowisku § 14 był poświęcony informacji w zakresie środowiska. Przepis ten został w Czechach uchylony odrębną ustawą z 1998 r. o prawie do informacji o środowisku¹⁴, w Słowacji zastąpiony także odrębną ustawą o gromadzeniu, przechowywaniu i rozpowszechnianiu informacji o środowisku¹⁵. Po drugie, przepisy § 20-26 o ocenach oddziaływania na środowisko, uzupełnione czterema załącznikami do ustawy, od razu zakładały, że będą doprecyzowywane ustawodawstwem obu republik wchodzących w skład ówczesnego federalnego państwa.

Aby zrozumieć ową pierwotną koncepcję ocen oddziaływania na środowisko, trzeba sięgnąć do § 17 ust. 2 i 3 ustawy precyzujących podstawowe obowiązki o charakterze prewencyjnym. I tak według § 17 ust. 2 każdy, kto wykorzystuje przestrzeń albo zasób przyrodniczy, projektuje, wykonuje lub usuwa budowlę, jest zobowiązany takie działania prowadzić dopiero po ocenie ich wpływu na środowisko i obciążenie przestrzeni, a to w zakresie określonym tą ustawą oraz przepisami szczególnymi. Według zaś § 17 ust. 3 każdy, kto zamierza wprowadzić do produkcji, obrotu lub spożytkowania technologie, wyroby i substancje, a także, kto zamierza je importować, jest zobowiązany zapewnić, aby spełniały warunki ochrony środowiska oraz aby w przypadkach określonych tą ustawą i przepisami szczególnymi zostały one ocenione z punktu widzenia ich możliwych oddziaływań na środowisko. Do tych dwóch regulacji nawiązywał § 20 ust. 1 ustawy, stanowiąc, że zamiary realizacji działań wskazanych w § 17 ust. 2 i 3 podlegają przed wydaniem decyzji według przepisów szczególnych ocenie z punktu widzenia ich możliwych oddziaływań na środowisko. W ten sposób ustawodawca wprowadził oceny EIA, ale zaraz w następnym ust. 2 w § 20 odniósł się i do ocen SEA stanowiąc, że zasady ochrony środowiska oraz oceny

¹⁴ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

¹⁵ Zákon č. 205/2004 Z.z. o zhromažďovaní, uchovávaní o šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

wpływów działań i ich następstw na środowisko są odpowiednio stosowane także przy przygotowywaniu koncepcji rozwojowych i programów oraz propozycji wprowadzenia aktów prawnych.

Przyjęte przez ustawodawcę federalnego założenie, że ramowe przepisy ustawy o środowisku dotyczące ocen oddziaływania będą doprecyzowywane ustawodawstwem republik, spełniło się, ale odmiennie w obu republikach. I tak w Republice Czeskiej jeszcze w okresie istnienia federacji została w 1992 r. wydana pierwsza czeska ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁶, która weszła w życie 1 lipca 1992 r. i wraz z ustawą o środowisku została przejęta do systemu prawnego już samodzielnej Republiki Czeskiej powstałej 1 stycznia 1993 r.¹⁷ Ustawa regulowała zarówno oceny EIA, tj. oceny przedsięwzięć, jak i SEA, tj. oceny koncepcji. Ustawa ta nie uchyliła przepisów § 20-26 ustawy o środowisku, które do końca 2001 r. obowiązywały równoległe z nią. W 2001 r. Parlament Republiki Czeskiej wydał nową ustawę o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸, która weszła w życie 1 stycznia 2002 r. Dopiero tą ustawą uchylono przepisy § 20-26 ustawy o środowisku wraz z załącznikami do nich. Jednakże ustawa z 2001 r. w brzmieniu pierwotnym regulowała tylko oceny przedsięwzięć, oceny strategiczne pozostały w ustawie z 1992 r., której tytuł został zmieniony na ustawę o ocenach oddziaływania niektórych koncepcji rozwojowych i programów na środowisko¹⁹. Ten stan prawny zmienił się z dniem 1 maja 2004 r., kiedy weszła w życie nowela do ustawy z 2001 r. o ocenach oddziaływania na środowisko²⁰, mocą której nastąpiła transpozycja dyrektywy SEA przez wprowadzenie do tej ustawy przepisów § 10a-10j o ocenach strategicznych. Dopiero nowela z 2004 r. uchyliła ustawę z 1992 r. o ocenach oddziaływania na środowisko i od 1 maja 2004 r. obowiązuje jedna ustawa z 2001 r. o ocenach oddziaływania na środowisko zarówno przedsięwzięć (oddział 2 rozdziału I *Posuzování vlivů zaměru na životní prostředí* – § 4-10), jak i koncepcji (oddział 3 rozdziału I *Posuzování vlivů koncepce na životní prostředí* – § 10a-10i).

W Republice Słowackiej przepisy § 20-26 ustawy o środowisku wraz z czterema załącznikami zostały uchylone pierwszą słowacką ustawą z 1994 r. o ocenach oddziaływania na środowisko²¹. Ustawa ta została po dwunastu latach zastąpiona

¹⁶ Zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁷ Za powołanym już Komentarzem L. Dvořáka, s. XXIII; dalsze uwagi o rozwoju prawa czeskiego także za tym Komentarzem, s. XXIII-XXIV.

¹⁸ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

¹⁹ Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů některých rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí.

²⁰ Zákon č. 93/2004 Sb.

²¹ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

nową²² nadal obowiązującą. Inaczej niż w Czechach, nie było w prawie słowackim równoległego obowiązywania dwóch ustaw, bo zarówno ustawa z 1994 r. regulowała, jak i ustawa z 2006 r. reguluje tak procedurę EIA, jak i procedurę SEA.

5. Polska ustawa – Prawo ochrony środowiska

Kiedy w drugiej połowie lat 90. podjęto prace nad fundamentalną polską ustawą ochronną pod nazwą Prawa ochrony środowiska, która miała zastąpić ustawę z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, autorzy projektu nie mieli najmniejszych wątpliwości, że przepisy o ocenach oddziaływania na środowisko powinny się znaleźć w tej podstawowej ustawie. Z uwagi jednak na pewne wymogi dotyczące korzystania ze środków europejskich, w końcowej fazie prac nad projektem „wyprowadzono” z niego regulacje dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, które wraz z przepisami o dostępie do informacji zostały ujęte w postaci odrębnej ustawy uchwalonej jesienią 2000 r.²³ Kiedy po kilku miesiącach została uchwalona ustawa – Prawo ochrony środowiska²⁴ w jej tekście pierwotnym w tytule I. Przepisy ogólne znalazły się następujące działy: IV. Informacje o środowisku (art. 19-30), V. Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska (art. 31-39) i VI. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (art. 40-70). W związku z tym ustawa wprowadzająca z dniem 1 października 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁵ uchyliła wspomnianą ustawę z 9 listopada 2000 r. Przez następne siedem lat przeprowadzanie ocen oddziaływania na środowisko było regulowane przepisami ustawy – Prawo ochrony środowiska, które zresztą w tym przedmiocie kilkakrotnie istotnie się zmieniały, szczególnie doniosłe były nowelizacje z lat 2005 i 2007.

6. Polska ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko

Dnia 3 października 2008 r. została uchwalona i 15 listopada 2008 r. weszła w życie odrębna polska ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko²⁶ łącząca

²² Zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²³ Ustawa z 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. Nr 109, poz. 1157 ze zm.

²⁴ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst pierwotny Dz.U. 2001, Nr 62, poz. 627; aktualny tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm.

²⁵ Ustawa z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 100, poz. 1085.

²⁶ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst pierwotny Dz.U. 2008, Nr 199, poz. 1227; aktualny tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 1405 ze zm.).

trzy kręgi tematyczne: informacje o środowisku, udział społeczeństwa, oceny oddziaływania w trzech aspektach: ocen strategicznych, ocen przedsięwzięć, ocen oddziaływania na obszary Natura 2000. Ustawa ta, wielokrotnie nowelizowana, obowiązuje nadal. Wejście w życie tej ustawy pociągnęło za sobą uchylenie działów IV, V i VI tytułu I ustawy – Prawo ochrony środowiska, co oznacza, że problematyka ocen oddziaływania na środowisko została ponownie „wyprowadzona” z podstawowej ustawy ochronnej, jaką jest ustawa – Prawo ochrony środowiska. Historia w jakimś sensie zatoczyła koło i w 2008 r. legislacja polska wróciła do stanu wprowadzonego ustawą z 9 listopada 2000 r.

7. Trzy ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko w aspekcie porównawczym

Spoglądając na trzy ustawy – polską z 2008 r. czeską z 2001 r. i słowacką z 2006 r. – dotyczące ocen oddziaływania na środowisko zauważamy, że:

Ustawa polska licząca w wersji pierwotnej 174 artykuły, po 48 nowelizacjach liczy 184 artykuły w układzie następującym:

Dział I. Przepisy ogólne (art. 1-7)

Dział II. Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie (art. 8-28)

Dział III. Udział społeczeństwa w ochronie środowiska (art. 29-45)

Dział IV. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (art. 46-58)

Dział V. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000 (art. 59-103)

Dział VI. Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko (art. 104-120)

Dział VII. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska (art. 121-136)

Dział VIIA. Administracyjne kary pieniężne (art. 136a-136c)

Dział VIII. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe (art. 137-174).

Ustawa czeska licząca w wersji pierwotnej 28 paragrafów, po 18 nowelizacjach liczy 45 paragrafów w układzie następującym:

Część pierwsza. Ocena oddziaływań na środowisko.

Rozdział I. Ocena oddziaływań na środowisko w Republice Czeskiej

Oddział 1. Postanowienia wstępne (§ 1-3)

Oddział 2. Ocena oddziaływań zamiaru na środowisko (§ 4-9e)

Oddział 3. Ocena oddziaływań koncepcji na środowisko (§ 10-10i)

Rozdział II. Ocena oddziaływań na środowisko przekraczających granice Republiki Czeskiej (§ 11-14b)

Rozdział III. Przepisy wspólne i przechodnie (§ 15-24).

Części druga (§ 25) i trzecia (§ 26) to zmiany w innych ustawach, część czwarta (§ 27) została uchylona, część piąta (§ 28) określa wejście ustawy w życie.

Ustawa czeska została opatrzona 10 załącznikami, spośród których załącznik nr 1 wymienia przedsięwzięcia (*záměry*) zawsze podlegające ocenie (kategoria I) oraz wymagające postępowania selekcyjnego (*zjišťovací řízení*), czy ocena będzie przeprowadzana (kategoria II).

Ustawa słowacka licząca w wersji pierwotnej 67 paragrafów, po 14 nowelizacjach liczy 71 paragrafów w układzie następującym:

Część pierwsza. Przepisy podstawowe (§ 1-3)

Część druga. Ocena projektów dokumentów strategicznych oraz dokumentów strategicznych o znaczeniu ogólnopaństwowym (§ 4-17)

Część trzecia. Ocena projektowanych działań (§ 18-39)

Część czwarta. Ocena oddziaływań przekraczających granice państwowe (§ 40-52)

Część piąta. Kompetencje organów administracji państwowej (§ 53-57)

Część szósta. Przepisy wspólne, przechodnie i uchylające (§ 58-67).

Ustawa słowacka została opatrzona 16 załącznikami, spośród których załącznik nr 8 zawiera wykaz projektowanych działań (*navrhované činnosti*) podlegających ocenie oddziaływania na środowisko, ze wskazaniem na wartości progowe (*prahové hodnoty*) rozstrzygające o tym, czy ocena jest obowiązkowa (*Časť A – povinne hodnotenie*) czy też wymaga postępowania selekcyjnego, czy ocena będzie przeprowadzana (*Časť B – zisťovacie konanie*).

Już pierwsze spojrzenie ujawnia znaczne różnice między trzema ustawami. Tylko ustawa polska łączy oceny z dostępem do informacji, w Czechach i Słowacji informacje o środowisku są przedmiotem ustaw odrębnych. Tylko ustawa polska wyodrębnia rozdział o udziale społeczeństwa, w ustawach czeskiej i słowackiej jest on także regulowany, ale w odniesieniu do poszczególnych faz procedury oceny oddziaływania. To, co ustawa czeska ujmuje w załączniku nr 1 a ustawa słowacka w załączniku nr 8 (przedsięwzięcia podlegające ocenom), prawodawca polski uczynił przedmiotem rozporządzenia wykonawczego do ustawy²⁷. Mnogość załączników do ustaw czeskiej i słowackiej, precyzyjnych

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2016, poz. 71.

wymagania dotyczące dokumentów i procedury, nie ma odpowiedników w ustawie polskiej, która sama większość tych problemów reguluje w tekście. Tylko w Polsce zostały powołane odrębne organy w postaci Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wraz z ustawowym określeniem ich zadań, wykraczających zresztą poza same procedury ocen oddziaływania. Tylko w Polsce ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie regulacji o charakterze penalnym (administracyjne kary pieniężne), w ustawach czeskiej i słowackiej takich przepisów nie ma.

Wejście w szczególności dotyczące ocen jest w założonych ramach tego szkicu wykluczone. Z punktu widzenia ujęcia legislacyjnego ma natomiast znaczenie podejście trzech ustawodawców do ocen oddziaływania na obszary Natura 2000, którym na zakończenie kilka uwag poświęcić wypadnie.

8. Oceny oddziaływania na obszary Natura 2000

Kiedy dążenia Polski, Czech i Słowacji do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej przybrały realne kształty, trzeba było wprowadzić takie zmiany do wewnętrznego ustawodawstwa o ochronie przyrody, które umożliwiłyby realizację idei europejskiej ochrony niektórych siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt pod nazwą systemu (sieci) obszarów chronionych Natura 2000. Trzy badane państwa podeszły do tego odmiennie w tym sensie, że dwa, tj. Słowacja i Polska zdecydowały się na nowe ustawy o ochronie przyrody, trzecie, tj. Czechy poprzestały na nowelizacji ustawy dotychczas obowiązującej. W kolejności chronologicznej: Słowacja wydała nową ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu 25 czerwca 2002 r.²⁸, podobnie postąpiła Polska przyjmując 16 kwietnia 2004 r. ustawę o ochronie przyrody²⁹, natomiast Czechy do obowiązującej od kilkunastu lat ustawy z 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu³⁰ ustawą nowelizacyjną z 2004 r.³¹, powszechnie zwaną „euronowelą”, dodały przepisy umożliwiające wprowadzenie systemu Natura 2000 do czeskiego porządku prawnego, w formie odrębnej części czwartej *Natura 2000* składającej się z § 45a-45i.

Podejście trzech ustawodawców do obszarów Natura 2000 jest odmienne. Tylko w Polsce obszary Natura 2000 w trzech postaciach: obszarów specjalnej ochrony ptaków, specjalnych obszarów ochrony siedlisk oraz obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty (tj. Unii Europejskiej) zostały w art. 6 ust. 1 pkt 5

²⁸ Zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

²⁹ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst pierwotny Dz.U. 2004, Nr 92, poz. 880; aktualny tekst jednolity Dz.U. 2016, poz. 2134 ze zm.).

³⁰ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

³¹ Zákon č. 218/2004 Sb.

ustawy o ochronie przyrody uznane za odrębne formy ochrony przyrody, aczkolwiek art. 25 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że obszar Natura 2000 może obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych innymi formami ochrony przyrody. W Słowacji tylko chroniony obszar ptasi (*chránené vtáče územie*) uregulowany w § 26 słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu został uznany za odrębną formę ochrony przyrody w § 17 ust. 1 lit g tej ustawy. Obszary siedliskowe pod nazwą obszarów o znaczeniu europejskim (*územie európskeho významu*), regulowane w § 27, nie stanowią odrębnej formy ochrony przyrody, a docelowo mają być obejmowane znanymi ustawie słowackiej formami ochrony obszarowej. Ustawa słowacka nie posługuje się terminem obszarów Natura 2000, ale w myśl § 28 chronione obszary ptasie oraz obszary, o których mowa w § 27, składają się na europejski system obszarów chronionych (*európska sústava chránených území*), czyli chodzi o Naturę 2000, ale inaczej w prawie słowackim nazwaną. W Czechach ani obszary ptasie, ani obszary siedliskowe nie zostały zaliczone do obszarowych form ochrony przyrody w rozumieniu § 14 ust. 2 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Ochrona obszarów ptasich (*ptačí oblasti*) wyznaczanych na podstawie § 45e tej ustawy jest swoistą formą ochrony, leżącą gdzieś na pograniczu powszechnej i szczególnej ochrony przyrody, co się zaś tyczy obszarów siedliskowych, to one pod nazwą europejsko znaczących obszarów (*evropsky významné lokality*) albo są obejmowane ochroną w innych formach czeskiej ochrony przyrody, albo są obejmowane ochroną na podstawie umów zawieranych z właścicielami lub zarządcami obszaru, albo wreszcie przysługuje im tzw. ochrona podstawowa, o której mowa w § 45c ust. 2, jeżeli jest ona wystarczająca.

Intencją sieci (systemu) obszarów Natura 2000 nie jest wykluczenie działalności gospodarczej na tych obszarach, nie jest to bowiem ochrona rezerwatowa. Działalność gospodarcza, w tym inwestycyjna, jest możliwa, ale pod warunkiem, że nie wpłynie ona znacząco negatywnie na cele, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Z tym wiąże się koncepcja tzw. ocen naturowych. Zaczęły one razem od prawa czeskiego, które przedstawia interesujące powiązanie legislacyjne ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu z ustawą o ocenach oddziaływania na środowisko. Otóż zgodnie z § 45h ust. 1 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu jakakolwiek koncepcja lub zamiar, który może samodzielnie lub w połączeniu z innymi znacząco wpłynąć na przedmiot ochrony lub integralność obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego, podlega ocenie jego następstw dla tego obszaru i jego stanu ochrony. Stosownie do § 45h ust. 2 przy ocenie następstw koncepcji i zamiaru według ust. 2 postępuje się według przepisów szczególnych o ocenach oddziaływania na środowisko, jeżeli sam

§ 45i lub § 4 ust. 4 ustawy³² nie stanowią inaczej. W myśl § 45i ust. 1 ten, kto zamierza sporządzić koncepcję lub zrealizować zamiar wskazany w § 45h ust. 1, jest zobowiązany projekt koncepcji lub zamiaru przedłożyć organowi ochrony przyrody do wyrażenia stanowiska, czy może mieć samodzielnie lub w połączeniu z innymi koncepcjami lub zamiarami znaczący wpływ na przedmiot ochrony lub integralność obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego. Organ ochrony przyrody wydaje w tej kwestii uzasadnione stanowisko. Stosownie do § 45i ust. 2 jeżeli organ ochrony przyrody w swym stanowisko według ust. 1 nie wykluczy znaczącego wpływu wedle § 45h ust. 1, musi być dana koncepcja lub zamiar przedmiotem oceny w postępowaniu określonym w ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko. Z tą regulacją koresponduje § 3 lit. a ustawy o ocenach oddziaływania, według którego przedsięwzięciem (*záměrem*) są nie tylko budowle, urządzenia, działania i technologie wskazane w załączniku nr 1 do ustawy, ale także budowle, urządzenia, działania i technologie, które według stanowiska organu ochrony przyrody wydanego na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu mogą samodzielnie lub w połączeniu z innymi znacząco wpłynąć na przedmiot ochrony lub integralność europejsko znaczącego obszaru lub obszaru ptasiego. Koresponduje z nią także § 10a ust. 1 lit. a ustawy o ocenach oddziaływania, według którego ocenie podlegają także koncepcje, co do których według stanowiska organu ochrony przyrody nie można wykluczyć znaczącego wpływu na przedmiot ochrony lub integralność europejsko znaczącego obszaru lub obszaru ptasiego wedle ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu; takie koncepcje podlegają ocenie zawsze.

Regulacja słowacka jest dość podobna, aczkolwiek różni się w szczegółach. W każdym razie zarówno w prawie czeskim, jak i w prawie słowackim o przeprowadzeniu oceny oddziaływania w przypadku znaczącego wpływu zamiaru lub koncepcji na obszar Natura 2000 rozstrzyga stanowisko organu ochrony przyrody, wystarczy mianowicie, że organ ochrony przyrody nie wykluczył znaczącego wpływu na obszar Natura 2000, aby przeprowadzenie oceny oddziaływania było obowiązkowe.

Regulacja polska jest odmienna, ale w przypadku oceny przedsięwzięć. Jeżeli bowiem chodzi o oceny strategiczne, to sens art. 46 ust. 3 ustawy o ocenach oddziaływania jest jasny: każda polityka, strategia, plan lub program, którego

³² Wyjaśnić w tym miejscu trzeba, że w § 4 ust. 4 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu chodzi o wiążące stanowisko organu ochrony przyrody wobec leśnych planów gospodarczych. W ramach postępowania o wydanie takiego stanowiska organ ochrony przyrody ocenia konsekwencje owych planów dla obszarów o znaczeniu europejskim i obszarów ptasich. Organ nie pozwoli na ich realizację, jeżeli miałyby mieć znaczący negatywny wpływ na przedmiot ochrony tych obszarów. Jeżeli nie będą miały takiego wpływu, organ zgodzi się na ich realizację, a wtedy stanowisko organu zastępuje uzasadnione stanowisko według § 45i ust. 1.

realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, podlega ocenie strategicznej, chyba że jest on bezpośrednio związany z ochroną obszaru Natura 2000 lub wynika z tej ochrony. Ta regulacja jest podobna do czeskiej i słowackiej. Jeśli jednak chodzi o oceny przedsięwzięć, to ustawodawca polski wprowadził instytucję oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 zdefiniowaną w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o ocenach oddziaływania jako ocena oddziaływania na środowisko ograniczona do badania oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Na gruncie prawa polskiego trzeba przede wszystkim rozróżnić dwie sytuacje: pierwszą, kiedy przedsięwzięcie należy do kategorii mogących znacząco oddziaływać na środowisko zawsze lub potencjalnie, i drugą, kiedy do tej kategorii nie należy, ale może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Jeśli chodzi o sytuację pierwszą, to sprawa jest raczej prosta: w ramach oceny oddziaływania na środowisko będzie się mieścić ocena oddziaływania na obszar Natura 2000. Jeśli natomiast chodzi o sytuację drugą, to rozstrzygające znaczenie ma stanowisko nie organu ochrony przyrody (jak w Czechach i Słowacji), lecz organu właściwego do wydania decyzji, skoro art. 96 ustawy o ocenach oddziaływania zobowiązuje go do rozważania, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Jeżeli według niego przedsięwzięcie nie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, to procedura oceny naturowej w ogóle nie zostanie uruchomiona. Dopiero gdy uzna, że tak, i jego stanowisko podzieli regionalny dyrektor ochrony środowiska, dojdzie do przeprowadzenia oceny naturowej.

9. Kilka refleksji końcowych

Śledząc ewolucję przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko w trzech badanych państwach zauważamy, że była ona podobna. Początkowo przepisy te zostały włączone do podstawowych ustaw ochronnych: polskiej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r., czechosłowackiej ustawy o środowisku z 1991 r. i polskiej ustawy – Prawo ochrony środowiska z 2001 r. (pomijam epizodyczną polską ustawę z 2000 r., bo przyczyny jej wydania były zupełnie innej natury, a zamiarem legislatora było włączenie przepisów o ocenach do zasadniczej ustawy ochronnej). Potem przepisy te były zrazu uzupełniane innymi przepisami rangi ustawowej (pierwsza czeska ustawa o ocenach z 1992 r.), następnie zastępowane odrębnymi ustawami o ocenach oddziaływania na środowisko: pierwsza ustawa słowacka z 1994 r., druga ustawa czeska z 2001 r., ustawa polska z 2008 r. Dziś w trzech badanych państwach obowiązują odrębne od podstawowej ustawy ochronnej, wielokrotnie po drodze nowelizowane ustawy

o ocenach oddziaływania na środowisko: polska z 2008 r., czeska z 2001 r., słowacka z 2006 r.

W czasie, kiedy ustawa polska była przygotowywana, w doktrynie odezwały się głosy zdecydowanego sprzeciwu wobec zamiaru „wyjęcia” z ustawy – Prawo ochrony środowiska przepisów o ocenach oddziaływania i uczynienia z nich przedmiotu ustawy odrębnej. Podnoszono, że jest to psucie systemu prawnej ochrony środowiska i utrudnienie jego funkcjonowania³³. Wskazywano, że narusza to samą ideę ustawy – Prawo ochrony środowiska, która miała kumulować w sobie wszelkie przepisy o charakterze ogólnym i horyzontalnym, odnoszące się do ochrony środowiska³⁴. Uwagi te nie zrobiły wrażenia na legislatorze i odrębna ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ochrony środowiska.

W tym miejscu może nasunąć się refleksja: i cóż takiego złego się stało, skoro w państwach nam pod wieloma względami bliskich, Czechach i Słowacji, jest tak samo, obowiązują odrębne od podstawowej ustawy ochronnej ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Ta analogia jest jednak złudna. Nie da się porównać ramowej, liczącej zaledwie 35 związłych paragrafów ustawy ochronnej obowiązującej w Czechach i Słowacji z polską ustawą – Prawo ochrony środowiska liczącą w wersji pierwotnej 442 artykuły. Problematyka ocen oddziaływania na środowisko wykracza poza ustawę ramową i „wtłoczenie” odnośnych rozbudowanych przepisów do ustawy ramowej musiałoby zmienić jej charakter, podczas gdy utrzymanie ich w ramach i tak bardzo obszernej ustawy polskiej byłoby całkowicie zgodne z jej charakterem. Dlatego podzielam opinię, że „wyprowadzenie” ocen oddziaływania na środowisko z podstawowej polskiej ustawy ochronnej było błędem, ale obawiam się, że jego naprawienie jest w dającej się przewidzieć przyszłości nierealne, chyba że wrócimy do nieco już zapomnianej myśli o potrzebie kodyfikacji polskiego prawa ochrony środowiska.

³³ M. Górski: *Opinia dotycząca projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Biuro Analiz Sejmowych – Zamiany w systemie ochrony środowiska. Warszawa 2008, s. 8.

³⁴ Z. Bukowski: *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*. Biuro Analiz Sejmowych – Zmiany w systemie ochrony środowiska. Warszawa 2008, s. 18.

PROF. DR HAB. BARTOSZ RAKOCZY

UNIwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

UNIwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Ciężar dowodu w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

The burden of proof in the proceedings for issuing a decision on environmental conditions

STRESZCZENIE

Problematyka ciężaru dowodu w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach kształtuje się w sposób specyficzny. Po pierwsze wpisuje się ona w szerszy nurt problematyki ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym, który moim zdaniem nie obciąża już zawsze i wszędzie organu administracji publicznej.

Po drugie specyficzny jest przedmiot dowodu, którym wcale nie są fakty, a jedynie określone stany hipotetyczne, prognozowane i wariantowe. Nie dowodzi się więc tego, jak było, a dowodzi się jak będzie, a ściślej rzecz ujmując dowodzi się, jaki zamiar chce się osiągnąć. Po trzecie samo postępowanie dowodowe charakteryzuje się szczególnymi cechami. Dowodem kluczowym, choć nie jedynym jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jest to dowód prywatny. Bez wątplenia dalsze badania naukowe w tym kierunku są konieczne i w pełni uzasadnione.

SŁOWA KLUCZOWE

ciężar dowodu, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, postępowanie administracyjne

SUMMARY

Issues related to the burden of proof in the proceedings for issuing a decision on the environmental conditions are associated with many peculiarities. Firstly, they form a part of a wider group of issues related to the burden of proof in administrative proceedings which, in my opinion, is not at all times and in all circumstances a burden to a public administration body. Secondly, the object of proof is peculiar since it is not the facts but only specific hypothetical, forecasted and variant statuses. Thus, it is not proved how it was but

rather how it will be and, strictly speaking, what the intended purpose is. Thirdly, evidentiary proceedings have special characteristics. The key, although not the only, evidence is a report on the environmental impact of the project. This is private evidence. Without any doubt, further scientific research in this area is necessary and fully justified.

KEYWORDS

burden of proof, decision on the environmental conditions, administrative proceedings

Problematyka ciężaru dowodu w ostatnim okresie cieszy się coraz większym zainteresowaniem doktryny¹. Zapewne wynika to nie tylko z tego, że jest to zagadnienie naukowo interesujące, ale także z doniosłości praktycznej ciężaru dowodu i konsekwencji tego, że podmiot, którym ten ciężar spoczywał nie sprostął temuż ciężarowi. Samo zatem zagadnienie ciężaru dowodu nie jest w piśmiennictwie zagadnieniem nowym. Tendencje, które można dostrzec koncentrują się na poszczególnych typach i rodzajach postępowań. Przy czym, czego dowodzi przywoływane wyżej piśmiennictwo, problem ciężaru dowodu analizowany jest w kontekście jego specyfiki, czy też w kontekście jego odrębności, modyfikacji itp.

Warto więc przyrzeć się problematyce ciężaru dowodu w postępowaniach, w których ustala się środowiskowe uwarunkowania. Ciężar ten kształtuje się nieco odmiennie, niż wynika to z reguł ogólnych postępowania administracyjnego, a kwestia ta nie była przedmiotem bliższej analizy doktrynalnej.

Pojęcie ciężar dowodu zostało zapożyczony z niemieckiej terminologii prawniczej² i „odbiega od łacińskiego określenia *onus probandi* (ciężar udowodnienia), a zwłaszcza od określenia ustawowego przyjętego w art. 6 kc, gdzie mowa jest o udowodnieniu faktu. Termin ten [tj. ciężar dowodu – przyp. B.R.], łatwiejszy do komunikowania się, jest pewnym skrótem (uproszczeniem), ale był tak długo i powszechnie stosowany w języku prawniczym, że stał się ostatecznie terminem ustawowym [...]. Zatem posługiwanie się nim nie jest błędne”³.

„Mimo, że w treści art. 6 KC użyto zwrotu <<Ciężar udowodnienia faktu>> powszechnie mówi się o <<ciężarze dowodu>> – zgodnie z tradycją rzymską (*onus probandi*), akceptowaną nie tylko w literaturze polskie, ale i światowej”⁴.

¹ Por. m.in. B. Rakoczy: *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*. Warszawa 2010.

² Analizy aspektów historycznych i przeglądu doktryny dokonuje H. Dolecki: *Ciężar dowodu w cywilistyce w latach 1945 – 1985*. „Acta Universitas Wratislaviensis”. N0 1028, Prawo CLXX. Wrocław 1990, s. 33-53.

³ H. Dolecki: *Ciężar dowodu w polskim procesie cywilnym*. Warszawa 1998, s. 41.

⁴ Z. Radwański, A. Zieliński. W: *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1. Red. M. Safjan. Warszawa 2012, s. 411.

Ciężar dowodu definiuje się jako określający „osobę, która obowiązana jest wykazać istnienie przesłanek uzasadniających osiągnięcie określonego skutku prawnego”⁵.

R. Rogalski wskazuje, że „Ciężar dowodu, nazywany niekiedy także <<ciężarem dowodzenia>> lub <<ciężarem udowodnienia>> oznacza konieczność wykazania prawdziwości określonej tezy pod rygorem jej nieuznania lub co najmniej ryzyka nieuznania przez organy rozstrzygające w sprawie”⁶.

Należy też odnotować pogląd zwracający uwagę na związek ciężaru dowodu z dochodzeniem prawdy. Podkreśla się, że zasadniczym celem ciężaru dowodu jest poszukiwanie prawdy⁷.

W teorii prawa zagadnienie ciężaru dowodu łączy się z procesem stosowania prawa. Stosowanie prawa definiuje się jako „podejmowanie przez kompetentny organ państwowy wiążących, indywidualnych i konkretnych decyzji prawnych na podstawie obowiązujących norm prawnych”⁸. Natomiast T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek łącząc proces stosowania prawa z ciężarem dowodu wskazują, że „Stosowanie prawa jest działaniem, a więc **procesem decyzyjnym**, w którym wyróżnić można następujące stadia:

1. wstępne ustalenie prawdopodobieństwa wystąpienia faktu mającego znaczenie prawne;
2. udowodnienie zaistnienia faktu;
3. subsumcja i podjęcie decyzji;
4. wykonanie decyzji”⁹.

Autorzy ci wiążą ciężar dowodu z drugim z etapów, a więc z udowodnieniem zaistnienia faktów. Podnoszą oni, że „co do zasady, udowodnienie przed organami władzy zaistnienia faktu i przedstawienie jego obrazu należy do tego (np. oskarżyciela, powoda), kto uważa, że z faktu wynikają (wiążą się z nim) określone skutki prawne. Zasada ta wskazuje, na kim spoczywa tzw. **ciężar dowodu** (*onus probandi*)¹⁰. Zasadę ciężaru dowodu wyraża łacińska paremia *ei incumbit probatio qui dicit, non ei qui negat*. Jednak reguła ta ulega pewnym modyfikacjom i nie można jej przyjąć za obowiązującą w całym systemie prawnym bez zastrzeżeń i wyjątków.

⁵ J. Jezioro W: *Encyklopedia prawa*. Wydanie IV. Red. U. Kalina – Prasznic. Warszawa 2007, s. 136.

⁶ R. Rogalski: *Zasada ciężaru dowodu (onus probandi) – zagadnienia ogólne*. W: *Problemy współczesnej kryminalistyki*. Red. E. Gruza, T. Tomaszewski, M. Goca. Warszawa 2007, s. 141.

⁷ H. Hock Lai: *A Philosophy of Evidence Law. Justice in the Search for Truth*. Oxford 2008, s. 51.

⁸ L. Leszczyński. W: A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek. *Wstęp do prawoznawstwa*. Lublin 2007, s. 147.

⁹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do prawoznawstwa*. Wydanie V. Warszawa 2009, s. 193.

¹⁰ Dz. cyt., s. 190.

W piśmiennictwie rozróżnia się pojęcie ciężaru dowodu w znaczeniu formalnym, od pojęcia ciężaru dowodu w znaczeniu materialnym. Ciężar dowodu w znaczeniu formalnym wskazywany jest także w doktrynie niemieckiego prawa procesowego cywilnego. Podkreśla się znaczenie dowodu dla rozstrzygnięcia sprawy cywilnej i związek ciężaru dowodu z zasadą dyspozycyjności¹¹. Na podobne kwestie zwraca także uwagę doktryna prawa litewskiego, gdzie ów związek pomiędzy ciężarem dowodu, a zasadą dyspozycyjności jest mocno akcentowany¹².

W teorii prawa dostrzega się materialnoprawny i formalnoprawny wymiar ciężaru dowodu. S. Wronkowska omawia zagadnienie ciężaru dowodu w rozdziale dotyczącym ustalania faktów w procesie stosowania prawa. Łączy zatem to zagadnienie z procesem stosowania prawa i z jego jednym z elementów, jakim jest ustalanie faktów. Stanowi to istotę ciężaru dowodu¹³. „W znaczeniu <<**formalnym**>> (procesowym) mówiąc o ciężarze dowodu, wskazuje się podmioty, które powinny przejawiać inicjatywę w zbieraniu informacji oraz wykazywać prawdziwość pewnych twierdzeń. [...] W znaczeniu **materialnoprawnym** mówiąc o ciężarze dowodu, określa się, kto ponosi ujemne konsekwencje tego, że nie wykazano w postępowaniu, iż miały miejsce jakieś fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy”¹⁴.

W teorii prawa wskazano, że w przypadku ciężaru dowodu, niezależnie od tego, o jaką gałąź czy też dział prawa chodzi, występują dwa istotne elementy. Zdaniem L. Morawskiego „ciężar dowodu określa dwie kwestie: kto powinien przedstawić dowody (ciężar dowodu w sensie *subiektywnym, formalnym*) oraz, kto poniesie ryzyko nieudowodnienia (*non liquet*) określonych twierdzeń (ciężar dowodu w sensie *obiektywnym, materialnym*)”¹⁵.

W przypadku pierwszego elementu Autor ten zwraca uwagę na aspekt subiektywny, oraz aspekt formalny. Natomiast w drugim przypadku dostrzega aspekt obiektywny i materialny. Można jednak przyjąć także, że chodzi tu o aspekt podmiotowy i aspekt przedmiotowy. W przypadku aspektu podmiotowego znaczenie ma okoliczność, jaki podmiot ma przeprowadzić dowód. Natomiast w przypadku aspektu przedmiotowego znaczenie ma to, co powinien udowodnić i jakie poniesie konsekwencje w razie braku skutecznego dowodu, względnie dowodu budzącego wątpliwości. Te dwa elementy stanowią w mojej ocenie najistotniejsze zagadnienia związane z ciężarem dowodu w prawie

¹¹ R. Hüßtege W: *Zivilprozessordnung*. Wydanie 28. Red. H. Thomas. München 2007, s. 449.

¹² V. Nekrošius W: *Lietuvos Respublikos Civilno proceso Kodekso. Komentaras. Cz. 1 – Bendrosios Nuostatos*. Red. Valančius. Vilnius 2004, s. 58-59.

¹³ S. Wronkowska: *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Wydanie 3. Poznań 2005, s. 151

¹⁴ Dz. cyt., s. 151.

¹⁵ L. Morawski: *Wstęp do prawoznawstwa*. Wydanie 11. Toruń 2008, s. 172.

ochrony środowiska. W jednym ze swoich wcześniejszych opracowań L. Morawski zauważał, iż „ciężar dowodu w sensie subiektywnym reguluje czynności dowodowe stron, mianowicie określa, która z nich powinna przedstawić lub wskazać środki dowodowe na poparcie oznaczonych twierdzeń o faktach sprawy. Ciężar dowodu w sensie obiektywnym służy natomiast wyłącznie do kwalifikacji prawnej negatywnego wyniku postępowania dowodowego”¹⁶.

Zdaniem J. Głosa „pojęcie ciężaru dowodu daje odpowiedź na pytanie, kto – organ orzekający czy strona – i na jakie fakty ma przeprowadzić dowód w procesie”¹⁷.

A. Wiktorowska zauważa, że „na gruncie proceduralnym zagadnienie, na kim spoczywa **ciężar poszukiwania dowodów**, może być rozwiązane jednym z trzech następujących sposobów:

1. materiał faktyczny i dowodowy gromadzą jedynie uczestnicy postępowania – daje to konstrukcję **zasady kontrydiktoryjności** (jak wiadomo postępowanie administracyjne z zasady swej kontrydiktoryjne nie jest),
2. materiał faktyczny i dowodowy gromadzi wyłącznie podmiot orzekający – kreuje to konstrukcję **zasady inkwizycyjności** (zasady śledczej),
3. materiał faktyczny i dowodowy gromadzą jednocześnie i uczestnicy postępowania, i podmiot orzekający – daje to w efekcie **konstrukcję współdziałania**”¹⁸.

Pogląd ten został wprawdzie sformułowany na gruncie procesowym, podczas gdy ciężar dowodu odgrywa istotną rolę zarówno w wymiarze procesowym, jak i materialno prawnym, ale wiernie oddaje on złożoność zagadnień podmiotowych co do ciężaru dowodu. W przypadku pierwszej z koncepcji przyjąć można, że ciężar dowodu spoczywa na stronie, która z danego faktu wyprowadza skutki prawne. Ciężar ten kształtuje się w zależności od tego, kto w jakiej sytuacji się znajduje. To bowiem, co w jednej sprawie będzie próbował udowodnić jeden z podmiotów, to w drugiej sprawie może obciążać już inny podmiot. Stąd też trafnie L. Morawski dostrzegł subiektywizm ciężaru dowodowego w wymiarze podmiotowym. Obowiązek udowodnienia spoczywa na tym podmiocie, który twierdzi i wywodzi skutki prawne z danego twierdzenia.

W tym wypadku ciężar dowodu jest pochodną twierdzenia. Najpierw bowiem strona coś twierdzi, a następnie musi swoje twierdzenie wykazać. W sytuacji, gdy zacznie twierdzić co innego ciężar dowodu ulega modyfikacji. Z kolei

¹⁶ L. Morawski: *Ciężar dowodu – niektóre problemy dowodowe*. Warszawa 1982. s. 190.

¹⁷ J. Głos: *Ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym*. „Prawo i podatki” 2006, z.12, s. 28.

¹⁸ A. Wiktorowska W: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Wydanie 12. Red. M. Wierzbowski. Warszawa 2008, s. 123-124.

druga strona także najpierw przyjmuje twierdzenie, a następnie wykazuje zasadność swoich twierdzeń. W razie zmiany twierdzeń zmienia się też przedmiot dowodzenia i przedmiot ciężaru dowodowego.

W przypadku drugiego z modeli rozkładu ciężaru dowodowego wskazywanych przez A. Wiktorowską ciężar dowodu pozostaje niezmienny. Nie zależy on od tego, jaką rolę w danym stosunku prawnym przyjmą poszczególne podmioty, czy w wymiarze procesowym, kto będzie powodem, a kto pozwany (oskarżycielem, oskarżonym). Ciężar gromadzenia dowodów zawsze będzie spoczywał na organie władzy publicznej.

W przypadku trzeciego z zaproponowanych modeli ciężar dowodu spoczywa i na organie i na stronach jednocześnie. Przy czym konieczne jest ustalenie, który z tych podmiotów i w jakim zakresie powinien wykazywać określone okoliczności.

Ciężar dowodu rozkładać się będzie inaczej w postępowaniu administracyjnym, niż w postępowaniu cywilnym. Z kolei zarówno w jednym, jak i drugim postępowaniu mogą występować te same podmioty, z tymże w różnych rolach procesowych.

Obok elementu subiektywnego – podmiotowego w pojęciu ciężaru dowodu, L. Morawski wyróżniał także element obiektywny – przedmiotowy, który wiązał się z konsekwencjami, jakie poniesie podmiot, na którym ciążył ciężar dowodu, a ten podmiot nie przeprowadził dowodu skutecznie, lub w sposób wątpliwy.

Ciężar dowodu jest uzależniony od rodzaju postępowania i przyjętej w nim koncepcji. W postępowaniu administracyjnym funkcjonuje zasada, iż to na organie administracji publicznej spoczywa ciężar udowodnienia. Obowiązek ten wyprowadza się przede wszystkim z art. 7 i 77 kpa. Obciążenie ciężarem dowodu organu administracji publicznej jest związane z obowiązkiem spoczywającym na tym organie, polegającym na dążeniu do ustalenia prawdy materialnej. Ten zaś element wiąże się z gwarancjami procesowymi dla strony postępowania administracyjnego. Gwarancje procesowe w postępowaniu administracyjnym są wyjątkowo ważne, a to ze względu na duże znaczenie w prawie i postępowaniu administracyjnym ochrony interesu publicznego.

Ochrona interesu publicznego występuje również jako wiodąca wartość w postępowaniu karnym. W tym jednak przypadku uwaga prawodawcy koncentruje się przede wszystkim na gwarancjach procesowych oskarżonego. Jedną z gwarancji procesowych oskarżonego jest przerzucenie całego ciężaru dowodu na oskarżyciela. Wreszcie w postępowaniu cywilnym, które służy ochronie interesu prywatnego jednostki obowiązuje zasada, wyrażona w art. 6 Kc, iż ciężar dowodu obciąża tego, kto z danego faktu wywodzi skutki prawne.

Nie ulega wątpliwości, iż określenie środowiskowych uwarunkowań następuje w postępowaniu administracyjnym. W odróżnieniu od postępowań cywilnego i karnego w postępowaniu administracyjnym nie określono rozkładu ciężaru dowodu. Powszechnie przyjmuje się, że ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym spoczywa na organie administracji publicznej. Za podstawę prawną przyjmuje się art. 7 i 77 kpa i obowiązki procesowe organu wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy i dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej.

Tymczasem owa zasada, iż to na organie administracji publicznej spoczywa ciężar dowodu ulega stopniowej erozji i coraz częściej ciężar dowodu przerzucający jest na stronę postępowania. W jednym z najnowszych opracowań J. Zimmermann analizując aksjomaty postępowania administracyjnego jako jeden z aksjomatów szczególnych wymienił On umiejscowienie ciężaru dowodu po stronie organu administracyjnego¹⁹. Jednocześnie zastrzegł we wstępie, że owe aksjomaty mogą ulec zmianie i wskazał na dynamikę zachodzących zmian w systemie prawnym²⁰. Ciężar dowodu jest chyba dobitnym przykładem takich zmian i to w kierunku przerzucania go przez prawodawcę na stronę postępowania.

Wynika to zasadniczo z dwóch okoliczności, które z analizowanego punktu widzenia będą miały znaczenie. Pierwsza okoliczność wiąże się z obowiązkiem nałożonym przez ustawodawcę na stronę postępowania, która została zobligowana do dołączenia do wniosku określonych dokumentów i załączników. Obowiązek ten wynika z art. 74 ustawy z dnia 2 października... o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, ocenach oddziaływania na środowisko i udziale społeczeństwa w ochronie środowiska²¹.

Postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczynają się zasadniczo jedynie na wniosek. Tylko w wyjątkowych sytuacjach normatywnie opisanych wszczęcie postępowania następuje z urzędu. Co więcej przywoływany wyżej art. 74 ustawy ocenowej wskazuje, jakie dokumenty i załączniki winnym być dodane do wniosku. Trzeba zauważyć, iż nie jest to tylko problem techniczny, polegający na dostarczeniu organowi stosownych dokumentów, ale jest to problem ciężaru dowodu, przejawiającego się w dwóch wymiarach. Pierwszy wymiar problematyki ciężaru dowodu wiąże się z tym, że wobec tak sformułowanego art. 74 ustawy ocenowej nie można mieć wątpliwości, iż ciężar dowodu spoczywa na wnioskodawcy. To on bowiem ma załączyć określone dokumenty i załączniki, ponosząc negatywne dla siebie skutki uchybienia temu obowiązkowi. Wobec braku jakiegokolwiek załącznika organ

¹⁹ J. Zimmermann: *Aksjomaty postępowania administracyjnego*. Warszawa 2017, s. 285.

²⁰ Dz. cyt., s. 11 i n.

²¹ Dz.U. 2017, poz. 1405.

wezwie wnioskodawcę do uzupełnienia braków podania, wyznaczając określony termin i wskazując, iż jego uchybienie spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia. Organ nie uzupełni braków w ramach oficjalności, a zatem to nie on jest zobowiązany do poszukiwania i gromadzenia dowodów.

Drugi aspekt wiąże się z limitacją dowodów, które mogą być przez organ przeprowadzone. Określone okoliczności mogą być wykazane jedynie za pomocą określonych dowodów, np. poprzez zobowiązanie do przedłożenia map, czy też wypisów z ewidencji gruntów i budynków. Dostrzec tu można pewne elementy legalnej teorii dowodowej.

Druga okoliczność ma charakter bardziej ogólny i wiąże się z art. 79a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Przepis ten określa wprawdzie procesowe obowiązki organu administracji publicznej, ale można z niego wyprowadzić też wnioski co do ciężaru dowodu. Przepis ten stanowi bowiem, iż „§ 1. W postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się.

§2. W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1”.

Ustawodawca wskazuje tu na przesłanki zależne od strony postępowania, które nie zostały spełnione lub wykazane. Brak tych przesłanek będzie skutkowało wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Zatem to nie organ ma dążyć do spełnienia przesłanek, również poprzez wyjaśnianie prawny obiektywnej, ale ma prawo oczekiwać aktywności dowodowej samej zainteresowanej strony. W przepisie tym użyto sformułowania „wykazane”, co jednoznacznie wskazuje właśnie na ciężar dowodu, spoczywający na stronie postępowania. Co więcej wskazano też na materialnoprawny aspekt ciężaru dowodu, polegający na tym, że to wnioskująca strona poniesie negatywne skutki braku wykazania określonych przesłanek zależnych od niej.

Reasumując tą część wyводу należy wskazać, iż aksjomat umiejscowienia ciężaru dowodu po stronie organu administracji publicznej został mocno nadzarpnięty i trudno mówić w ogóle o jego dalszym istnieniu. Można co najwyżej twierdzić, że jest to zasada, od której wnioskodawca wprowadza coraz liczniejsze, inspirowane pragmatyką wyjątki.

Kontynuując podstawowy wątek tego artykułu należy zbadać, na kim ciężar dowodu spoczywa, co ma być przedmiotem dowodu, oraz za pomocą jakich środków dowodowych określony podmiot ma wykazać określone okoliczności.

Z ogólnego sformułowania ust. 1 art. 73 ustawy ocenowej wynika jedynie tyle, że postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczynane jest na wniosek. Jednak ustawodawca nie określa, kto może taki wniosek złożyć i w konsekwencji komu przysługuje legitymacja do jego złożenia. Legitymacja procesowa jest przez ustawodawcę opisana normatywnie nie przez pryzmat aspektów podmiotowych, a przez pryzmat aspektów przedmiotowych. Wskazuje on bowiem nie tyle na to, kto może taki wniosek złożyć, ile w jakich przedmiotowo przypadkach, związanych z zamiarem realizacji przedsięwzięcia taki wniosek jest wymagany, a ściśle wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Legitymacja jest więc determinowana aspektami przedmiotowymi.

Wnioskodawcą jest zatem każdy podmiot, który ma zamiar realizować przedsięwzięcie, wymagające uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Znacznie trudniej jest określić, co ma być przedmiotem dowodu. Samo bowiem stwierdzenie, że chodzi o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest wystarczające i niczego nie wyjaśnia.

W doktrynie prawa procesowego przyjmuje się praktycznie jednolicie, iż przedmiotem postępowania dowodowego jest ustalenie prawdy, która w postępowaniu cywilnym przybiera formę prawdy formalnej, a w postępowaniu administracyjnym prawdy materialnej. Dowody służą ustalaniu faktów, a prawda czy to formalna, czy to materialna jest określonym stanem faktycznym. Ustalony stan faktyczny podlega ocenie przez pryzmat norm prawnych (subsumpcja), a to z kolei prowadzi do wydania określonego orzeczenia, bądź też innego zakończenia samego postępowania.

Tymczasem w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie chodzi o ustalenie określonego stanu faktycznego. Przedmiotem tego postępowania nie jest bowiem jakiś stan faktyczny, który kiedyś istniał i który wymaga rekonstrukcji w trybie prawem określonym i za pomocą prawem dopuszczalnych dowodów. Przedmiotem postępowania o wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest bowiem stan przyszły i hipotetyczny. Jest to więc jedynie stan prognozowany i stan niepewny²². Co więcej może on nigdy w rzeczywistości nie zaistnieć. Może też zaistnieć inny stan nieprzewidziany lub nieprognozowany.

²² Zob. B. Rakoczy: *Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko*. W: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2017, s. 13-37.

Analizujący problem prawdy w procesie karnym J. Kil wskazuje naprawdę materialną i prawdę obiektywną. Jednocześnie wywodzi, iż w każdym przypadku chodzi o ustalenie faktyczne, które dokonuje się na podstawie dowodów²³.

To epistemologiczne podejście, które prezentuje wyżej cytowany Autor można z powodzeniem przenieść i na płaszczyznę prowadzonych rozważań. Pogląd ten dominujący zresztą w jurydycznym ujęciu prawdy, a w dalszej konsekwencji ujęciu dowodu i przedmiotu dowodu, nie przystaje jednak do analizowanej kwestii. W postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie chodzi bowiem o ustalenie stanu faktycznego. Powstaje pytanie, o co więc chodzi i co ma być w istocie przedmiotem dowodu?

Postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach osadzone jest bowiem w swojej istocie nie w przeszłości, ale w przyszłości. Wszak owo postępowanie toczy się jedynie wobec planowanych przedsięwzięć, a nie wobec już istniejących, czy nawet takich, które kiedyś były realizowane (wole wykonywane). Sam prawodawca determinuje kierunek ciężaru w art. 71 ustawy ocenowej, używając sformułowania „planowane”, a więc takie, które jeszcze nie zaistniały i stanowią pewien byt abstrakcyjny²⁴.

W istocie przedmiotem dowodu nie są fakty, bo te jeszcze nie zaistniały. Badając, czego się dowodzi w takim postępowaniu należy wskazać na dwie okoliczności. Pierwszą z nich jest wypracowanie określonego modelu (wariantu), a drugim wykazanie, że ten wariant zostanie osiągnięty.

Wypracowanie określonego wariantu polega na skonfrontowaniu tego, co wnioskodawca chce osiągnąć z tym, w jaki sposób owo przedsięwzięcie będzie oddziaływało na środowisko. W tym zakresie niezbędne jest odwołanie się do zasady zrównoważonego rozwoju²⁵. Tylko bowiem zasada zrównoważonego rozwoju pozwoli na pogodzenie skonfliktowanych wartości – potrzeby wykonywania przedsięwzięcia i potrzeby ochrony środowiska. W tym zakresie przedmiotem dowodu jest wariant, który ma być wzorcem wykonywania przedsięwzięcia.

Rozróżnić należy tu dwie kwestie. Pierwszą jest wykazanie przez samego wnioskodawcę kilku wariantów, które mogą być wykonywane. On musi wskazać, że zaproponowane warianty uwzględniają i zasadę prewencji i zasadę przyczynowości i zasadę zanieczyszczający płaci²⁶.

²³ J. Kil: *Prawda w procesie karnym*. Warszawa 2015, s. 23 i n.

²⁴ Por. T. Czeżowski: *O metafizyce, jej kierunkach i zagadnieniach*. Warszawa, s. 75; J. Perzanowski: *Jest czyli rzecz o filozofii bytu*. Toruń 2016, s. 29 i nast.

²⁵ Por. m.in. Z. Bukowski: *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Toruń 2009; B. Rakoczy: *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*. „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 35-45.

²⁶ Por. B. Rakoczy: *Ciężar dowodu w prawie ochrony środowiska*. Warszawa 2009.

Z kolei organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach winien wykazać, że zaproponowany przez niego wariant jest optymalnym zarówno z punktu widzenia wnioskodawcy, jak i z punktu widzenia ochrony środowiska. Wszystkie jednak kwestie są jedynie przedmiotem hipotez i pewnych zamierzeń, ale nie faktów.

Dalej wnioskodawca winien wykazać, że osiągnięty określony wariant, hipotetycznie ustalony.

Wreszcie pora rozważyć za pomocą jakich środków dowodowych wnioskodawca ma wykazać powyżej wskazane kwestie.

Postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach charakteryzuje się tym, że zasadniczo musi być przeprowadzony określony dowód, jakim jest raport oddziaływania na środowisko. Pominąć tu należy kwestie innych dowodów, które stanowią „jedynie” załącznik do wniosku. Raport oddziaływania na środowisko jest kluczowym dowodem w sprawie²⁷. On bowiem determinuje w istocie sam wynik postępowania. Pojawia się pytanie, czy jest to jedyny dowód w sprawie. Wprawdzie ustawa tego nie rozstrzyga, ale orzecznictwo przyjmuje, iż nie jest to jedyny dowód w sprawie, szczególnie wobec kontrowersyjnych przedsięwzięć. Choć dopuszcza się ewentualne i inne dowody, to jednak jest to dowód kluczowy.

W tak określonym zakresie środków dowodowych można dostrzec elementy legalnej teorii dowodowej, która dopuszcza tylko określone środki dowodowe, nadając im określone znaczenie formalne.

Reasumując należy wskazać, iż problematyka ciężaru dowodu w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach kształtuje się w sposób specyficzny. Po pierwsze wpisuje się ona w szerszy nurt problematyki ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym, który moim zdaniem nie obciąża już zawsze i wszędzie organu administracji publicznej.

Po drugie specyficzny jest przedmiot dowodu, którym wcale nie są fakty, a jedynie określone stany hipotetyczne, prognozowane i wariantowe. Nie dowodzi się więc tego, jak było, a dowodzi się jak będzie, a ściślej rzecz ujmując dowodzi się, jaki zamiar chce się osiągnąć.

²⁷ M. Nowak, B. Dąbrowski: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny*. Warszawa 2013, s. 107 i nast; Por. także m.in. K. Gruszecki: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Wydanie 2. Wrocław 2009; B. Rakoczy: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010; G. Dobrowolski: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*: Toruń 2011, s. 185; K. Szuma: *Postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*. „Prawo i Środowisko” 2012, z. 1, s. 127 i nast.

Po trzecie samo postępowanie dowodowe charakteryzuje się szczególnymi cechami. Dowodem kluczowym, choć nie jedynym jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jest to dowód prywatny.

Bez wątpienia dalsze badania naukowe w tym kierunku są konieczne i w pełni uzasadnione. Zachęcić można jedynie Drogiego Jubilata, aby jego ciągle świeży, wnikliwy i jasny umysł zmierzył się z tym wyzwaniem, czego Mu szczerze życzę.

Kierunki zmian w prawie wodnym w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne

Changes in water law in the light of the Act of 20 July 2017 –
Water Law

STRESZCZENIE

Podjęte rozważania odnoszą się do kilku wybranych kwestii, przybliżających kierunki zmian w prawie wodnym. Po pierwsze, dotyczą konstrukcji ustawy – Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. Zagadnienie to jest istotne dla prowadzenia wykładni systemowej w układzie poziomym (przedmiotowym). Po drugie, poddano ocenie siatkę pojęciową i sposób formułowania podstawowych definicji. Następnie scharakteryzowano wybrane zmiany w przepisach służących ochronie wód. Opracowanie kończą refleksje skierowane ku przyszłości, związane ze spodziewanymi zmianami ramowej dyrektywy wodnej. Powstaje w tym kontekście pytanie o możliwość wykorzystania w zarządzaniu wodami algorytmów opartych na sztucznej inteligencji.

SŁOWA KLUCZOWE

prawo wodne, systematyka ustawy, ramowa dyrektywa wodna, sztuczna inteligencja, władza wodna

SUMMARY

The considerations taken up relate to a few selected issues that approximate the directions of changes in the water law. First of all, they relate to the construction of the new Water Law Act of 2017. These issues are important for the interpretation of the system in the horizontal (objective) system. Secondly, the conceptual grid and the way of formulating basic definitions were assessed. Then, selected changes in the regulations for water protection were characterized. The study ends with forward-looking reflections related to the expected changes to the Water Framework Directive. In this context, a question arises about the possibility of using algorithms based on artificial intelligence in water management.

KEYWORDS

Water law, systematics of the Act, Water Framework Directive, Artificial Intelligence, Water Authority

1. Wprowadzenie

Uchwalona w dniu 20 lipca 2017 r. ustawa – Prawo wodne¹ stanowi we współczesnych dziejach RP piąty z kolei akt o fundamentalnym charakterze, poświęcony problematyce gospodarki wodnej. Jest ona dowodem na ciągłą ewolucję tej materii prawa, która wynika z różnorodnych, w znacznej mierze obiektywnych konieczności. Chodzi z jednej strony o potrzeby wywołane rozwojem nauki i techniki, istotne zwłaszcza w kontekście działań ochronnych, z drugiej o czynniki związane ze sferą instytucjonalną. W tej perspektywie, zawężając perspektywę czasową do najnowszej ustawy, wskazać trzeba na uwarunkowania europejskie, płynące z członkostwa Polski w UE, ale także na motywy wewnątrzrajowe, związane z optymalizacją procesu zarządzania gospodarką wodną, również w aspekcie organizacyjnym.

Nowa ustawa – Prawo wodne nawiązuje koncepcyjnie do swojej poprzedniczki z 2001 r. i z tego względu nie wyznacza nowego etapu w prawniczym myśleniu o gospodarce wodnej. Rolę taką przypisać trzeba z pewnością ustawie wodnej z 1922 r., w pewnej mierze także dwóm powiązanim ustawom z 1962 r. i 1974 r. oraz przełomowej ustawie z 2001 r. Pomimo tego, także najnowsza ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. wnosi znaczący wkład w rozwój prawa wodnego, przede wszystkim z uwagi na rozległą reformę administracji wodnej, obejmującą również przebudowę systemu finansowania gospodarki wodnej.

W rządowym uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się ogólnie na potrzebę stworzenia instrumentów zapewniających osiągnięcie celów ramowej dyrektywy wodnej, służących „pełnej realizacji zlewniowej polityki gospodarowania wodami, spełniającej kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej zgodnie z zasadą zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym także z gospodarczym korzystaniem z zasobów wodnych”². W istocie instrumenty takie zostały już w większości przewidziane w przepisach ustawy z 2001 r., jakkolwiek istotnym mankamentem okazały się niedociągnięcia we wdrożeniu w pełnym zakresie zasady zwrotu kosztów usług wodnych. Poza tym pozostaje faktem niepełna transpozycja przepisów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (dalej jako: rama dyrektywa wodna), potwierdzona wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 30 czerwca 2016 r. (sprawa C-648/13).

¹ Dz.U. poz. 1566.

² Zob. druk sejmowy nr 1529.

W dalszej części uzasadnienia projektu jako podstawowe wskazano cztery obszary nowej regulacji:

1. zmianę struktury prawno-organizacyjnej organów administracji publicznej właściwych w sprawach gospodarowania wodami;
2. systemowe rozwiązanie problemu niedofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej;
3. zapewnienie komplementarności w polityce opłat za wodę, z uwzględnieniem zasady „zwrotu kosztów za usługi wodne”, wynikającej z uzupełnienia transpozycji artykułu 9 Ramowej Dyrektywy Wodnej, „będące odpowiedzią na warunki *ex ante* z załącznika IV do projektu rozporządzenia ogólnego KE dotyczącego polityki spójności, które Polska musi spełnić przez likwidację zwolnień z obowiązku uiszczania opłat za korzystanie ze środowiska (m.in. z tytułu poboru wody, zrzutu ścieków i pozostałych usług wodnych)”;
4. zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej nad gospodarką wodną, w tym nad systemem administracyjnym gospodarowania wodami oraz systemem gospodarczego korzystania z wód³.

Dokonano także szeregu dalszych zmian, zarówno znaczących, jak i korekcyjnych, nierzadko wpływających na kompozycję ustawy i zmieniających jej systemowy ład. W efekcie powstała obszerna ustawa, licząca 574 artykuły⁴.

W ramach krótkiego omówienia nie sposób odnieść się do wszystkich istotnych zagadnień dogmatycznych i praktycznych, które wymagają głębszej refleksji. W dalszej części ograniczę się zatem tylko do kilku wybranych kwestii, dotyczących głównie konstrukcji ustawy, traktując poczynione uwagi jako wstęp i przyczynek do dalszej dyskusji.

2. Systematyka ustawy

Należy się odnieść do układu materii ustawy, obrazującego jej systemową strukturę, będącą jedną z podstawowych właściwości prawa stanowionego. Układ taki jest szczególnie istotny w przypadku aktów o dużej objętości. Podział na wewnętrzne jednostki ułatwia odbiorcy odczytać i zrozumieć organizację tekstu. Jest także warunkiem prowadzenia wykładni systemowej w układzie poziomym (przedmiotowym), w ramach której ustala się znaczenie przepisu

³ *Ibidem*, s. 6.

⁴ Niektóre z artykułów zostały mocno rozbudowane. Dla przykładu art. 173 liczy 25 ustępów.

z uwagi na jego miejsce w strukturze aktu (wnioskowanie z uwagi na kontekst, w jakim przepis się znalazł)⁵.

W ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. zastosowano dwa stopnie partycji: działy i rozdziały, grupujące jednostki podstawowe (artykuły). Działów wydzielono trzynaście. Częściowo pokrywają się one z działami ustawy z 2001 r., ale znajdujemy także istotne zmiany. Przede wszystkim z obszernego działu VI ustawy z 2001 r. „Zarządzanie zasobami wodnymi” wydzielone zostały w nowej ustawie trzy kolejne: „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa” (dział VI), „Władza wodna” (dział VIII) i „Zgoda wodnoprawna” (dział IX), natomiast nadtytuł „Zarządzanie wodami” powiązany został z działem VII, który obejmuje planowanie, system informacyjny gospodarowania wodami, kontrolę gospodarowania wodami i monitoring wód. Do działu VI przesunięte zostały przepisy o własności wód i obowiązkach ich właścicieli, umieszczone w ustawie z 2001 r. w jej początkowym fragmencie (to jest w rozdziale 2 działu I).

Zwraca uwagę, że elementy składowe zreformowanej administracji wodnej, w jej szerokim znaczeniu podmiotowym, unormowane zostały w dwóch odrębnych jednostkach systematyzacyjnych: w dziale VI określono strukturę i zadania Wód Polskich, natomiast w dziale VIII zadania i kompetencje „Władzy wodnej”. Można wnioskować, że pod tym drugim pojęciem rozumie się ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, organy administracji żeglugi śródlądowej, Państwową Radę Gospodarki Wodnej oraz trzy służby państwowe nadzorowane przez ministra. Kluczowe znaczenie dla nowego systemu zarządzania mają jednostki organizacyjne wchodzące w skład Wód Polskich, będących w myśl art. 239 ust. 1 ustawy państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W nawiązaniu do oznaczeń istniejących wcześniej podmiotów (mających w ustawie z 2001 r. charakter typowych organów administracji) strukturę tę tworzą:

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.

⁵ Zob. L. Leszczyński: *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*. W: *System Prawa Administracyjnego, tom 4, Wykładnia w prawie administracyjnym*. Red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 211–213. Zob. także *Zarys metodyki pracy legislatora*. Red. A. Malinowski. Warszawa 2009, s. 314 i n. Por. także: T. Stawicki, P. Winczorek: *Wstęp do prawoznawstwa*. 4. Wydanie. Warszawa 2003, s. 171. W szerszym ujęciu systemowo-strukturalne reguły wykładni obejmują także układ pionowy, czyli cały system prawa, a więc nie tylko prawo krajowe, ale też ponadnarodowe i międzynarodowe. W dalszej części ograniczę się do pierwszego zakresu.

Charakter prawny Wód Polskich jest nietypowy. Z uwagi na połączenie w ramach państwowej osoby prawnej zadań gospodarczych⁶ z funkcjami władczymi⁷, typowymi dla organu administracji publicznej, powstał rodzaj organizacyjno-prawnej hybrydy. Od pewnego czasu pojawiają się w polskim ustawodawstwie nowe kategorie podmiotów administracji publicznej, co – jak się zauważa w literaturze przedmiotu – jest zjawiskiem naturalnym. Z drugiej strony wywołuje to pewien niepokój, związany z mnożeniem nowych kategorii. Zadaniem doktryny staje się nadawanie im „własnej tożsamości” opartej na własnych cechach rodzajowych⁸. Wydaje się, że powołanie do życia takiej hybrydy jest też w szerszej perspektywie kolejnym przejawem procesu powolnego zacierania granic tradycyjnej dogmatyki prawa administracyjnego, opartej na klasycznych konstrukcjach systematyzacyjnych.

Kluczowe znaczenie dla gospodarowania wodami mieć będzie sprawność organizacyjna tych jednostek a nie ich charakter prawny. W doniesieniach prasowych z początku 2018 roku zwraca się jednak uwagę na niedowład organizacyjny towarzyszący okresowi przejściowemu⁹.

Nie można nie wspomnieć o nowym dziale IX „Zgoda wodnoprawna”, w którym zamieszczono unormowania poświęcone instrumentom administracyjnej kontroli wstępnej. Obok tradycyjnych pozwoleń wodnoprawnych i zgłoszeń (włączonych do ustawy z 2001 r. w następstwie noweli z dnia 16 grudnia 2015 r.¹⁰ jako art. 123a), w dziale tym unormowano także pewien aspekt problematyki ocen oddziaływania na środowisko. Wprowadzono bowiem swoistą procedurę ocen dla przedsięwzięć innych niż te mogące 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. W myśl art. 425 minister właściwy do spraw gospodarki wodnej określi w drodze rozporządzenia rodzaje inwestycji i działań, objęte obowiązkiem uzyskania takiej oceny wodnoprawnej.

Zauważyć także należy, że uporządkowano strukturę działu III „Ochrona wód”. Tworzy go obecnie siedem rozdziałów (przy trzech w ustawie z 2001 r.), choć zakres przedmiotowy regulacji jest bardzo podobny.

⁶ W myśl art. 240 ust. 6 Wody Polskie mogą wykonywać działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

⁷ Funkcje te wykonują: Prezes Wód Polskich (i tylko on jest nominalnie „organem Wód Polskich” w myśl art. 241 ust. 1), dyrektorzy RZGW, dyrektorzy zarządów zlewni oraz kierownicy nadzorów wodnych. Szersze wyliczenie organów pojawia się natomiast w art. 14 ust. 1 (do tej kwestii powracam w dalszej części).

⁸ Zob. J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2010, s. 117 i n. i tam cyt. lit.

⁹ Zob. A. Rozwadowska: *Chaos w Wodach Polskich. Pracownicy od roku czekają na obiecane pieniądze* <http://wyborcza.pl/7,155287,22889183,chaos-w-wodach-polskich-pracownicy-od-roku-czekaja-na.html>, [dostęp: 17.01.2018].

¹⁰ Dz.U. 2015, poz. 2295.

Krytycznie należy ocenić wyłączenie problematyki regulacji wód z zakresu działu V „Budownictwo wodne i melioracje wodne” i przesunięcie poświęconych jej przepisów do działu VI. Prawdopodobnie uznano, że pozostają one w związku z przepisami o utrzymaniu wód, które – zasadnie – uregulowano wspólnie z zagadnieniem własności wód i obowiązków ich właścicieli. W sensie przedmiotowym przedsięwzięcia regulacyjne i utrzymaniowe w istocie mogą być podobne, więc powstaje potrzeba ich rozgraniczenia. Potwierdza to zresztą art. 236 ust. 2 zdanie 2, w myśl którego „Regulację wód stanowią w szczególności działania niebędące działaniami związanymi z utrzymywaniem wód, o których mowa w art. 227 ust. 3”. W znaczeniu prawnym są one jednak konstrukcjami całkowicie odmiennymi. Regulacja jest bowiem przedmiotem prawa (czy też uprawnienia), natomiast utrzymanie wód jest obowiązkiem właściciela wody, choć jego realizacja może zostać uzależniona od uzyskania stosownej decyzji. Regulacja wód zawsze wymagać będzie zrealizowania przedsięwzięcia, kwalifikowanego jako inwestycja z zakresu budownictwa wodnego. Usunięcie tego kontekstu normatywnego zawiesza przedsięwzięcia regulacyjne w systemowej próżni. Powstaje dla przykładu pytanie o wzajemne relacje przepisów o regulacji i przepisów o melioracjach wodnych.

W ustawie nie ma też (choć zauważyć trzeba, że wcześniej też nie było) wyraźnych przepisów określających tryb i formę rozstrzygnięcia o powstaniu bądź likwidacji wody w znaczeniu prawnym. Sprawę przesądza się pośrednio, wydając pozwolenie z zakresu budownictwa wodnego, np. pozwolenie na likwidację starorzecza. Wydaje się tymczasem, że sytuacje takie powinny zostać wyraźnie uregulowane i najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby jednoznaczne objęcie zakresem przepisów o regulacji także przypadków tworzenia bądź znoszenia (likwidowania) w sensie prawnym istniejącej wody. Poza tym przedsięwzięcia regulacyjne, jako inwestycje o charakterze liniowym, należą do tych, które wywołują najwięcej tzw. konfliktów ekologicznych z uwagi na skalę ingerencji w środowisko i krajobraz. Z tego powodu problematyce tej należałoby poświęcić w ustawie znacznie więcej uwagi.

Należy się także odnieść do zmian systemowych ustawy, wywołanych nowym unormowaniem usług wodnych. Problematyka ta okazała się istotna prawnie z uwagi na kontekst europejski, natomiast jej znaczenie praktyczne płynie ze zwiększenia zakresu obciążeń finansowych podmiotów korzystających z wód. Ten drugi wątek zdominował dyskusję medialną.

Zauważyć trzeba, że nowe przepisy o usługach wodnych zmodyfikowały stosowany w polskim prawie wodnym od 1922 roku trójpodział korzystania z wód na korzystanie powszechne, zwykłe i szczególne. Służył on wydzieleniu

odrębnych reżimów prawnych korzystania z wód przy uwzględnieniu jego strony przedmiotowej i podmiotowej. W obecnym kształcie ustawy szerokie pojęcie korzystania obejmuje już cztery przypadki, jako że dochodzi kategoria usług wodnych, oddzielona od korzystania powszechnego, zwykłego i szczególnego. W myśl art. 35 ust. 1 „Usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód”. Zamknięte wyliczenie przypadków objętych pojęciem usług wodnych zawiera art. 35 ust. 3. Nadal należy je – co do zasady – zaliczać do korzystania z wód¹¹. W tym kontekście nadtytuł rozdziału 1 w dziale II „Korzystanie z wód i usługi wodne” nie jest zbyt precyzyjny. Podobnie jest z art. 34, który formułuje definicję negatywną, w myśl której korzystaniem szczególnym jest każde korzystanie inne niż powszechne i zwykłe. Była ona zasadna pod rządami przepisów wcześniejszych ustaw, natomiast obecnie należało jeszcze uwzględnić usługi wodne. Korzystaniem szczególnym jest zatem w nowym stanie prawnym każde korzystanie inne niż powszechne i zwykłe oraz inne niż korzystanie zaliczone do usług wodnych.

Z drugiej strony zauważyć należy, że zakres usług wodnych, wzorowany na przepisach ramowej dyrektywy wodnej, wykracza poza przedmiot unormowań prawa wodnego i ta okoliczność niewątpliwie utrudniała ustawodawcy stworzenie precyzyjnych przepisów. Chodzi o to, że w myśl art. 2 pkt 38 dyrektywy ramowej usługi wodne obejmują pobór, piętrzenie, gromadzenie i rozdział (dystrybucję) wód powierzchniowych i podziemnych (lit. a), ale również korzystanie z urządzeń do gromadzenia i przetwarzania ścieków, które odprowadzane są następnie do wód powierzchniowych (lit. b). Definicja usług wodnych zamieszczona w art. 35 ust. 1 ustawy ujmuje to nieco inaczej, gdyż pomija „korzystanie z urządzeń”, co zresztą nie jest poważnym problemem. W wyliczeniu z art. 35 ust. 3 wskazuje się bezpośrednio (m.in.) na „odbiór i oczyszczanie ścieków”. Istotne jest natomiast to, że odbiór i oczyszczanie ścieków stanowi w głównej mierze przedmiot unormowań ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu

¹¹ Co zresztą odpowiada definicji korzystania z wód, zamieszczonej w art. 2 pkt 39 dyrektywy ramowej. Poza tym, gdyby miało być inaczej, to powstałby problem poprawności kilku innych przepisów rozdziału I w dziale II. Dla przykładu chodzi o art. 29, który otwiera rozdział I. Przewiduje on, że „korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych (...)”. Gdyby usługi wodne nie były korzystaniem, ta kluczowa zasada nie miałaby zastosowania do poboru wody i odprowadzania ścieków. Także w art. 35 wyraźnie zaliczono pobór wody oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi do korzystania z wód. Na jego podstawie wojewoda może w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej zarządzić, w drodze aktu prawa miejscowego, wprowadzenie m.in. czasowych ograniczeń w korzystaniu z wód, w szczególności „w zakresie poboru wód lub wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi”.

w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Nieostre jest ponadto niezdefiniowane pojęcie dystrybucji wód. Może ono objąć przypadki nawodnień przy pomocy urządzeń melioracyjnych, ale także dostarczanie wody do spożycia poprzez sieci wodociągowe (i będzie to przypadek najczęstszy). Ta druga sytuacja również objęta jest zakresem przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ustawodawca dostrzega tę dychotomię regulacyjną w art. 8 nowego Prawa wodnego. Przewiduje on, że „Przepisów ustawy nie stosuje się do usług wodnych w zakresie magazynowania, uzdatniania lub dystrybucji wód powierzchniowych i wód podziemnych oraz odbioru ścieków, objętych przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2017, poz. 328 i 1566)”. Wydaje się, że kwestie te powinny zostać uregulowane łącznie w tej samej jednostce systematyzacyjnej ustawy, co pozwoliłoby bardziej klarownie rozdzielić różne przypadki usług wodnych, wchodzących w zakres odrębnych ustaw.

Aspekt polityczny i praktyczny przepisów o usługach wodnych wiąże się przede wszystkim z obciążeniami finansowymi związanymi z korzystaniem z wód. W mediach regularnie pojawiają się doniesienia o podwyżkach, spodziewanych m.in. dla gospodarstw domowych, związanych z nowymi stawkami opłat. Zauważyć jednak trzeba, że ustawodawca przewidział w art. 558 pewien okres przejściowy, jako że „Wprowadzenie opłat za usługi wodne nie może stanowić podstawy do zmiany tariff, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2017, poz. 328 i 1566), określonych na rok 2018 oraz rok 2019”. Nie wiadomo jednak, czym powinny się kierować przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, gdy przystąpią do konstruowania projektów nowych tariff (przypomnieć należy, że tariffy określa się na 1 rok). Powstaje pytanie, jakie obciążenia publicznoprawne związane z korzystaniem ze środowiska mogą i powinny uwzględnić? Dotychczasowe? To zagadnienie wymaga unormowania. Art. 494 ustawy – Prawo wodne wprowadzający zmiany do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, do tej kwestii się nie odnosi.

Do zagadnień systemowych należą także inne kwestie rozbudowanych relacji przepisów ustawy – Prawo wodne do przepisów innych ustaw. W tym miejscu chciałbym tylko zwrócić uwagę na korekty i przesunięcia niektórych unormowań dotyczących ochrony środowiska.

Po pierwsze, art. 52 ust. 4 powtarza formułę obecną w art. 38 ust. 6 ustawy z 2001 r., w myśl której „Ochrona wód jest realizowana z uwzględnieniem przepisów działu I i działu III w tytule II oraz działów I–III w tytule III ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska”. Rzecz w tym, że dział

III w tytule II ustawy – Prawo ochrony środowiska został usunięty mocą przepisów zmieniających (art. 493 pkt 3). Z kolei art. 400 ust. 10 ustawy, o treści „Do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stosuje się odpowiednio przepisy art. 187 oraz art. 188 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska”, przejmuje przepis art. 181 ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ust. 2 i 3 w tym artykule zostały uchylone (art. 493 pkt 8 lit. b ustawy – Prawo wodne). Odesłania do ustawy – Prawo ochrony środowiska znikają w przepisach dotyczących przejmowania praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego (były obecne w art. 134 ust. 2 ustawy z 2001 r.).

3. Siatka pojęciowa i definicje

Ustawodawca rozszerza siatkę pojęciową znaną z ustawy z 2001 r. Pojawia się między innymi pojęcie władzy wodnej oraz zgody wodnoprawnej, o czym już była mowa. Wprowadzenie pierwszego z nich można tłumaczyć chęcią nawiązania do polskich tradycji legislacyjnych, jako że posługiwała się nim pierwsza polska ustawa wodna z 1922 r. (art. 184). Pojęcie władzy publicznej występuje w Konstytucji RP, ale w ogólnym, najszerszym znaczeniu, obejmującym ogół władz publicznych, podzielonych na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Poza tym występuje ono także w polskim tłumaczeniu ramowej dyrektywy wodnej. Ustawodawca nadaje mu w ustawie Prawo wodne wąskie znaczenie, jako że stosuje je jako nadtytuł tylko dla działu VII ustawy. Nie obejmuje zatem wszystkich podmiotów tworzących administrację wodną. Poza jego zakresem pozostają podstawowe jednostki gospodarujących wodami wchodzące w skład Wód Polskich. Zauważyć należy, że klasyczne pojęcie „organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami” pojawia się natomiast w art. 14 ust. 1 i uwzględnia wszystkie podmioty dysponujące władztwem administracyjnym, zarówno z kręgu „władzy”, jak i Wód Polskich.

Nowością jest także drugie pojęcie – zgoda wodnoprawna. Oznacza ogół instrumentów administracyjnej kontroli wstępnej i obejmuje pozwolenia wodnoprawne, zgłoszenia, oceny wodnoprawne oraz niektóre inne decyzje (art. 388 ust. 1). Brzmi może nieco archaicznie, choć nie ma to znaczenia praktycznego.

Nowymi pojęciami zdefiniowanymi w ustawie (art. 16) są także: gatunek i gatunek obcy (pkt 17 i 18), matryca (pkt 27), miejsce okazjonalnie wykorzystywane do kąpielii (pkt 28), odchody zwierzęce (pkt 35), ograniczanie emisji do wód (pkt 36), organizator (pkt 37), pobór zwrotny (pkt 40), przerzuty wody (pkt 45), siedlisko (pkt 49), system kanalizacji zbiorczej (pkt 59), współrzędne (pkt 71),

zanieczyszczenie wód morskich (pkt 75) i zanieczyszczenie wody w kąpielisku i miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpieli (pkt 76).

Ustawa przejmuje podstawowe definicje występujące w ustawie Prawo wodne z 2001 r. Zauważyć można, że ustawodawca w obu ustawach (z 2001 i 2017 r.) preferuje tzw. definicje nieklasyczne¹². Stosuje w nich zamknięte wyliczenia, unikając, jak to tylko możliwe, posługiwania się zwrotem „w szczególności”. Jest to wyrazem troski o dokładność i precyzję wypowiedzi, ale też – na swój sposób – przejawem pewnej pychy. Daje w ten sposób wyraz przekonaniu, że zastosowana enumeracja i kazuistyka odzwierciedla jego pełną wiedzę na temat regulowanych zjawisk. Czy ma rację? Za przykład można wziąć definicję ścieków, która tylko nieznacznie różni się od tej obecnej w ustawie z 2001 r. Wyłączono z niej w art. 16 pkt 61 wody deszczowe, zaś we fragmencie oznaczonym literą a) usunięto słowa „w szczególności”. Tak więc ściekiem są w pierwszym rzędzie „wody zużyte na cele bytowe lub gospodarcze” (były zaś „wody zużyte, w szczególności na cele bytowe lub gospodarcze”). Na tym tle powstaje dla przykładu problem prawnej kwalifikacji skropliny, powstającej w zakładach branży spożywczej, stosujących proces zagęszczania mleka. Nie jest to z pewnością woda zużyta, gdyż nie miał miejsca wcześniejszy pobór wody, czy to ze środowiska, czy to z sieci wodociągowej. Z drugiej strony skroplina najbardziej przypomina swymi właściwościami wodę destylowaną (jest chemicznie niemalże idealnie czysta), choć wykazuje pewne minimalne zakwaszenie. Czy wobec tego znajdą do niej zastosowanie przepisy prawa wodnego o ściekach, czy należałoby raczej wejść w reżim prawa odpadowego? Można przeprowadzić w tym zakresie całkiem rozbieżne wnioski.

Problem w ogóle by nie istniał, gdyby zastosować definicję ścieków z ustawy z 1974 r. Posługiwała się ona zwięzłą, syntetyczną definicją, określającą istotę ścieków poprzez skutek, jaki mogą one wywołać w środowisku wodnym. W myśl jej art. 18 ust. 1 pkt 1: ilekroć mowa jest o ściekach rozumie się przez to „wprowadzane do wód lub do ziemi substancje i energie, które ze względu na swój skład lub stan mogą zanieczyszczać wody”. Pojęcie ścieków zostało rozciągnięte także na wody zanieczyszczone, wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych, natomiast formuła odpowiedniego stosowania przepisów o ściekach objęła (z naruszeniem logiki definicji) wody podgrzane, skażone promieniotwórczo, zasolone, wody kopalniane oraz zanieczyszczone wody opadowe (art. 18 ust. 2 pkt 3).

Zauważyć jednak trzeba, że ścieki są emisją w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Oznaczają zatem wprowa-

¹² Zob. *Zarys metodyki pracy legislatora...*, s. 300 i n.

dzane do wód w wyniku działalności człowieka, bezpośrednio lub pośrednio, substancje i energie (art. 3 pkt 4). Wydaje się wobec tego, że definicja ścieków może poprzez odesłanie do Prawa ochrony środowiska zostać otwarta na zabiegi interpretacyjne, przełamujące „sztywność” definicji z art. 16 pkt 61.

4. Wybrane zagadnienia ochrony wód

Wychodząc poza kwestie związane z systematyką ustawy, jej siatką pojęciową i definicjami, chciałbym zwrócić jeszcze uwagę na dwie istotne zmiany w przepisach służących ochronie wód.

Pierwsza związana jest z wdrażaniem przepisów dyrektywy Rady 91/676/EWG Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 20 listopada 2014 r. (sprawa C-356/13) wskazał na niewypełnienie przez Polskę zobowiązań z niej wynikających¹³. Z tego powodu wprowadzono do ustawy nowe przepisy (rozdział 4 w dziale III, art. 102–112). Przesądzą one o rezygnacji z wyznaczania lokalnych obszarów szczególnego narażenia na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego w formie aktów prawa miejscowego¹⁴ oraz przygotowywania dla nich odrębnych programów działań, mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód takimi związkami. W nowym stanie prawnym jednym programem działań objęty zostanie obszar całego kraju (art. 104 ust. 1). Ta zmiana będzie miała istotne konsekwencje praktyczne, jako że na gospodarstwa rolne spłyną nowe obowiązki, związane m.in. z prowadzeniem dokumentacji i przechowywaniem nawozów¹⁵.

Druga zmiana dotyczy rezygnacji z instrumentu planistycznego nazywanego warunkami korzystania z wód regionu wodnego. Nowa ustawa nie przewiduje już ich opracowywania, tym niemniej, na mocy przepisów przejściowych, dotychczasowe akty prawa miejscowego, wydane na podstawie art. 120 ust. 1 ustawy z 2001 r., „zachowują moc nie dłużej niż do dnia 22 grudnia 2021 r. i mogą być zmieniane” (art. 565 ust. 3). Chodzi o sześć rozporządzeń dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (dalej jako: RZGW) z lat 2014–2016.

¹³ Sentencja wyroku była następująca: „Nie określając w wystarczający sposób wód, które mogą zostać zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego, wyznaczając w sposób niewystarczający strefy zagrożenia i przyjmując programy działania przewidziane w art. 5 dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, które obejmują środki niezgodne z tą dyrektywą, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 3 dyrektywy 91/676 w związku z załącznikiem I do niej, jak też na mocy art. 5 wymienionej dyrektywy w związku z częścią A pkt 2 załącznika II oraz ust. 1 pkt 1 załącznika III do niej”.

¹⁴ W ustawie z 2001 r. była to kompetencja dyrektora RZGW – art. 47 ust. 3.

¹⁵ Szacunki przewidywanych kosztów zawiera uzasadnienie rządowego projektu ustawy. Zob. *ibidem*, s. 74 i n.

Obejmują one wszystkie regiony wodne, z wyjątkiem regionu wodnego Małej Wisły oraz regionu wodnego Górnej Odry, pozostających w zakresie działania RZGW w Gliwicach. Jako pierwsze opublikowane zostało rozporządzenie z dnia 16 stycznia 2014 r. Dyrektora RZGW w Krakowie nr 4/2014 w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Górnej Wisły¹⁶. Kolejne to:

1. rozporządzenie z dnia 2 kwietnia 2014 r. Dyrektora RZGW w Poznaniu w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Warty¹⁷,
2. rozporządzenie z dnia 3 czerwca 2014 r. Dyrektora RZGW w Szczecinie nr 3/2014 w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego,
3. rozporządzenie z dnia 7 listopada 2014 r. Dyrektora RZGW w Gdańsku nr 9/2014 w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Wisły¹⁸,
4. rozporządzenie z dnia 3 kwietnia 2015 r. Dyrektora RZGW w Warszawie nr 5/2015 w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Wisły¹⁹,
5. rozporządzenie z dnia 14 lipca 2016 r. Dyrektora RZGW we Wrocławiu nr 9/2016 w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Odry²⁰.

W zasadzie nie jest zaskoczeniem, że w nowej ustawie nie przewidziano już tego instrumentu planistycznego. Jego praktyczne znaczenie dla osiągnięcia celów środowiskowych, określonych w planach gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, wydaje się dość ograniczone z jednej podstawowej przyczyny. Jest nią kontekst prawny, w jakim akty te zostały osadzone. Cele zarządzania oraz środki realizacyjne, określone bezpośrednio w ustawie oraz aktach wykonawczych, zostały w nich już mocno rozbudowane i poza nimi pozostała stosunkowo niewielka wolna przestrzeń normatywna, z której mogli korzystać dyrektorzy RZGW. Skutkiem istnienia ograniczonej sfery regulacyjnej dla nowych unormowań jest obecność w rozporządzeniach przepisów powtarzających reguły określone w ustawie i rozporządzeniach (takich jak zasady, zakazy, nakazy i ograniczenia). Pojawiają się w nich także przepisy, które wychodzą poza granice udzielonego upoważnienia, choć są to przypadki raczej nieliczne. Pewne manka-

¹⁶ Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z dnia 17 stycznia 2014 r. poz. 317.

¹⁷ Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z dnia 2 kwietnia 2014 r. poz. 2129.

¹⁸ Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z dnia 26 listopada 2014 r. poz. 4137.

¹⁹ Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 kwietnia 2015 r. poz. 1327.

²⁰ Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z dnia 14 lipca 2016 r. poz. 1597.

menty tych aktów są wynikiem błędów redakcyjnych w sposobie zredagowania wytycznych do wydania aktu (w art. 115 ust. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy z 2001 r.)²¹.

5. Spojrzenie w przyszłość

Skierowane ku przyszłości refleksje końcowe odnoszą się do zmian, jakich można się spodziewać w związku z nowelizacją ramowej dyrektywy wodnej. Stosowanie jej przepisów sprawia znaczne trudności z uwagi na złożoność materii. Wyrazem tego są także opóźnienia w urzeczywistnianiu przewidzianego w niej programu legislacyjnego. Przede wszystkim nie został zrealizowany podstawowy cel dyrektywy, czyli osiągnięcie do końca 2015 roku dobrego stanu wód. Twierdzi się, że nie zostanie on też osiągnięty w obecnym okresie planistycznym (2016–2021) ani w następnym (2022–2027)²². Spodziewać się można w związku z tym zmian legislacyjnych, choć ich zakres nie jest jeszcze znany. Stosownie do art. 19 ust. 2 dyrektywy ramowej Komisja UE powinna do końca 2019 dokonać przeglądu dyrektywy i przedstawić stosowne propozycje. Przewidywany plan działania Komisji obejmuje następujące etapy:

- do końca 2017 roku miała zostać zakończona ocena istniejących planów gospodarowania wodami,
- na wiosnę 2019 roku zaplanowano sporządzenie raportu, przedstawiającego wnioski z przeprowadzonej oceny,
- na przełomie lat 2021/2022 powinny zostać sformułowane propozycje zmian dyrektywy ramowej,
- dla czwartego cyklu planistycznego (2027–2033) przygotowany zostanie prawdopodobnie projekt nowej dyrektywy²³.

Nie należy biernie czekać na rozwój wypadków, tylko włączyć się w proces tworzenia nowego prawa. Wydaje się, że słabością obecnej dyrektywy jest brak wyspecjalizowanego instrumentu, służącego praktycznemu wdrożeniu jej celów. Nie jest nim plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, jako że formułuje on tylko cele a nie środki realizacyjne. Z kolei program wodno-środowiskowy

²¹ Poszerzoną analizę tych aktów przedstawiłem w opracowaniu: J. Rotko: *Warunki korzystania z wód regionu wodnego jako prawny instrument zarządzania zasobami wodnymi*. „Gubernaculum at Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. J. Długosza w Częstochowie” 2017, nr 2/2017.

²² Zob. H. Jekel: *Der Gewässerzustand in Deutschland. Erfolge und Handlungsbedarf – zugleich eine Zwischenbewertung de WRL*. Referat na konferencję Aktuelle Entwicklungen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, 22. Umweltrechtliches Symposium, 30./31. März 2017, Leipzig. Zdaniem fizyka środowiska P. Wachniewa polskie rzeki i Bałtyk pozostaną zanieczyszczone jeszcze nawet przez kilkadziesiąt lat; zob. <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/dr-wachniew-polskie-wody-beda-zanieczyszczone-jeszcze-przez-kilkadziesiat-lat/gwdf6qt>. [dostęp: 6.01.2018].

²³ Zob. H. Jekel, op.cit.

stanowi tylko zbiorcze zestawienie przewidywanych działań, ale nowych środków działania nie kreuje. Wydaje się, że potrzebny jest swoisty instrument planistyczny, który umożliwi pełne urzeczywistnienie zasady łączonego podejścia, przy wykorzystaniu najnowszych zdobyczy wiedzy i techniki.

Przez długi czas najpoważniejszym ograniczeniem w wykorzystywaniu funkcji regulacyjnych prawa w zakresie gospodarowania wodami był niedostatek wiedzy o mechanizmach przyczynowo-skutkowych określających stan środowiska wodnego. To się w ostatnich dekadach zmieniło. Ugruntowane i potwierdzone empirycznie ustalenia nauki powinny umożliwić wskazanie kierunków dalszego rozwoju prawa wodnego. Szczególnego znaczenia nabierają zdobycze ekohydrologii, która integruje dwie dotąd odrębne dyscypliny badawcze: silnie zmatematyzowaną hydrologię (zajmującą się procesami w skali makro) oraz ekologię, która dopiero w ostatnich dziesięcioleciach osiągnęła poziom zdolności wyjaśniania zjawisk, umożliwiając jej integrację z hydrologią. Przedstawiciele nauki twierdzą, że jesteśmy już w stanie wykorzystywać procesy hydrologiczne do precyzyjnej regulacji struktury biologicznej ekosystemu i poprawy jakości wody²⁴. W ślad za tym pojawia się koncepcja biotechnologii ekosystemowych, które polegają na przetwarzaniu materii i kontrolowaniu jej obiegu w skali ekosystemu i krajobrazu dla ograniczenia degradacji, odbudowy struktury biologicznej oraz odtwarzania ewolucyjnie ukształtowanych procesów²⁵. Już ich nazwa wskazuje na ambicję kreowania nowych metod zarządzania i ochrony środowiska wodnego. Dla praktycznego wdrożenia wymagać one będą jednak odpowiednich instrumentów prawnych. Szanse na ich stworzenie wydają się tym większe, że dla osiągnięcia tych celów można wykorzystać istniejące ramy prawne. Moim zdaniem, znaczny potencjał kryje się w rozwiązaniach ramowej dyrektywy wodnej.

Jak już wspomniano, stosowanie jej przepisów stwarza obecnie organom administracji wiele problemów z uwagi na stopień ich komplikacji. Poza tym, istniejące instrumenty, mające w założeniu wspomagać organy w zarządzaniu zasobami wodnymi, zwłaszcza przy wydawaniu decyzji administracyjnych, okazują się niewystarczające. Znaczący przełom może zapewnić dopiero stworzenie nowego środka działania, umożliwiającego precyzyjną regulację struktury biologicznej ekosystemu. Powinien on przybrać postać systemu informatycznego, sprzężonego z sieciami monitoringu, opartego na algorytmach, uwzględniających w niespotykanym dotąd stopniu wszystkie zależności ekosystemowe. Zda-

²⁴ Zob. M. Zalewski: *Ekohydrologia jako podejście systemowe dla zrównoważonego użytkowania zasobów wodnych oraz przyrodniczych w krajobrazie rolniczym*. „Postępy Nauk Rolnych” 2005, nr 3, s. 109 i tam cyt. lit.

²⁵ Zob. M. Zalewski: *Biotechnologie ekosystemowe – wykorzystanie procesów hydrologicznych, biogeochemicznych i biologicznych do poprawy jakości zasobów wodnych*. W: *Zastosowanie biotechnologii ekosystemalnych do poprawy jakości wód*. Red. M. Zalewski, R. J. Wiśniewski. Instytut Ekologii PAN, Oficyna Wydawnicza 1997, s. 9 i n.

wać sobie trzeba sprawę z ogromu kosztów, jakie się z tym wiążą. Polska sama nie jest w stanie zapewnić odpowiednich źródeł finansowania. Można to jednak zrobić wspólnie w ramach UE. Pierwszym etapem dla urzeczywistnienia tego zamierzenia mógłby być pilotażowy program wdrożony dla jednego z polskich regionów wodnych lub zlewni. Krokiem ostatnim byłoby wykorzystanie w zarządzaniu technologii opartych na sztucznej inteligencji.

Nie ma wątpliwości, że prędzej czy później sztuczna inteligencja pojawi się także w administracji publicznej, co wpłynie na kształt prawa. Przede wszystkim pojawi się praktyczne pytanie o sposób kontroli rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych generowanych przez takie systemy. Wydaje się, że nie będzie przesłanek do ich kontroli instancyjnej. Rozstrzygnięciom takim trzeba będzie przydać walor niepodważalnej opinii biegłego albo po prostu wprowadzić dla takich przypadków regułę uznaniowości. Przypomnieć tu można, że współcześnie jest ona charakterystyczna dla niemieckiego systemu pozwoleń wodnoprawnych a jej dogmatycznoprawnym uzasadnieniem są konstytucyjne gwarancje dla życia i zdrowia ludzi²⁶. Taki inteligentny, samouczący się system zarządzania zasobami mógłby powstać z inicjatywy Polski i zostać wykorzystany do promowania dorobku polskiej nauki.

²⁶ Zob. J. Rotko: *Kodeksowe pozwolenie zintegrowane a sektorowe pozwolenie wodnoprawne – doświadczenia niemieckie*. „*Studia Prawnicze*” 2017, z. 2, s. 125 i n.

Obszar specjalny o charakterze przyrodniczym jako przykład konfliktu interesu indywidualnego z interesem publicznym

Special Nature Area as an Example of a Collision
of Individual and Public Interest

STRESZCZENIE

Utworzenie każdego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym następuje w interesie publicznym lecz jednocześnie powoduje powstanie szeregu kolizji z interesami indywidualnymi właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości na ich terenie. Jedynym kompleksowym środkiem prawnym służącym korelacji tych interesów jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku jego braku decyzja o warunkach zabudowy nie spełnia tej roli. Stąd w artykule poddano analizie administracyjnoprawnej podstawowe problemy związane z oddziaływaniem specjalnego reżimu prawnego obowiązującego na tego rodzaju obszarach specjalnych o charakterze konfliktogennym w zakresie ograniczenia prawa własności jego adresatów biorąc pod uwagę cel ich utworzenia dotyczący ochrony przyrody.

SŁOWA KLUCZOWE

obszar specjalny o charakterze przyrodniczym, przyroda, ochrona przyrody, interes indywidualny, interes publiczny

SUMMARY

The creation of each special nature area is in the public interest but at the same time it causes a number of conflicts with the individual interests of the owners (perpetual usufructuary) of real estate. The local zoning plan is the only complex legal measure serving the correlation of these interests. The decision on building conditions does not fulfill this role in the absence of the local zoning plan. Thus, the article analyzes the basic problems of administrative law concerning the impact of a special legal regime, applicable in special nature areas. Such areas are created in order to protect nature, but they generate a conflict resulting from the restriction of individual property rights.

KEYWORDS

special nature area, nature, nature protection, individual interest, public interest

1. Wstęp

Na wstępie należy podkreślić, że utworzenie obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym jest w interesie publicznym, czyli w tym przypadku w celu ochrony przyrody na tym wyodrębnionym obszarze¹. Dlatego też w obszarze specjalnym obowiązuje zawsze specjalny reżim prawny niekiedy nawet wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowe zagospodarowanie nieruchomości. Oznacza to w praktyce powstanie szeregu konfliktów interesu publicznego z prawnymi interesami indywidualnymi właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości w obrębie obszaru specjalnego². Ponadto ich rozstrzygnięcie jest utrudnione, jeżeli na takim obszarze specjalnym nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, tylko należy wydawać decyzję o warunkach zabudowy, która oczywiście nie spełnia tej samej roli. Dlatego też dalsze rozważania zawierać będą analizę administracyjnoprawną wiodących problemów dotyczących relacji interes publiczny – prawny interes indywidualny na terenie obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym. Z tych względów przedmiotem tej analizy będą w szczególności kwestie związane z oddziaływaniem specjalnego reżimu prawnego obowiązującego na tego rodzaju obszarach specjalnych o charakterze konfliktogennym w zakresie ograniczenia prawa własności jego adresatów, biorąc pod uwagę cel ich utworzenia dotyczący ochrony przyrody. Ponadto obszary specjalne o charakterze przyrodniczym, które są tworzone w formie aktów prawa miejscowego także kształtują treść reżimu prawnego, który obowiązuje na ich terenie, jednak zgodnie z wolą ustawodawcy.

Należy podkreślić, że nie jest możliwe jednolite ustalenie treści interesu publicznego w zakresie prawnej ochrony przyrody³, ponieważ jest to w istocie dualistyczny model odwołujący się także do przepisów odrębnych. Należy bowiem uwzględniać cechy interesu publicznego przy jednoczesnym odrzuceniu automatycznej dominacji interesu publicznego biorąc pod uwagę jego funkcje, a także kryterium przyjęcia administracyjnoprawnej formy regulacji tych stosunków.

¹ Zob. 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 2017, s. 685-719 oraz P. Zacharczuk: *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*. Warszawa 2017, s. 171-303.

² Por. J. Stelmasiak: *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*. Rzeszów 2013, s. 143-188 i M. Woźniak: *Natura 2000 jako obszar konfliktogenny*. W: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*. Red. A. Kaźmierska-Patrzyczna, M. A. Król, Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 237-254.

³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2018, poz. 142, dalej: u.o.p. Por. O. Otawski: *Obszarowe instrumenty ochrony zasobów naturalnych środowiska*. Poznań 2006 (rozprawa doktorska – maszynopis powielony), s. 25-52 i s. 81-92; A. Lipiński: *Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody*. W: *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*. Red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 173 i nast.

Ponadto jest to także wartość chroniona w świetle jego wartości szczegółowych⁴. Z kolei interes publiczny jest to również kategoria, która wyznacza sposób, jak i treść stosunków prawnych w tym zakresie przedmiotowym, zawsze jednak w określonej relacji do interesu indywidualnego w ramach ładu przestrzennego i zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju oraz oczywiście z zasadą proporcjonalności. Natomiast trzeba zaznaczyć, że kluczowy problem badawczy wymagający analizy, a następnie oceny, dotyczy relacji na linii interes publiczny a prawo własności w zakresie tzw. ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych (indywidualnych), oczywiście przy prawidłowym wykorzystaniu władztwa planistycznego gminy oraz każdorazowo celu utworzenia każdego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym. Jest to konieczne dla prawidłowego ich zagospodarowania przestrzennego, które musi uwzględniać specjalny reżim prawny, wprowadzony zawsze pod kątem priorytetowego celu ich utworzenia. Ponadto łączy się to z dyspozycją art. 2 pkt 4 u.p.z.p.⁵, która jednoznacznie stanowi, że interes publiczny jest to uogólniony cel nie tylko dążeń lecz i działań, stąd powinien uwzględniać zobiektywizowane potrzeby nie tylko ogółu społeczeństwa lecz także lokalnych społeczności, które są związane z zagospodarowaniem przestrzennym danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym.

2. Obszar specjalny o charakterze przyrodniczym jako obszar konfliktogenny

Należy stwierdzić, że nie budzi wątpliwości potrzeba realizacji interesu publicznego w przedmiocie ochrony przyrody jako dobra wspólnego za pomocą odpowiednich obszarów specjalnych. Jednak problem powstaje, kiedy rodzi się co najmniej kolizja, a następnie przekształca się w konflikt wartości, w ramach relacji interesu publicznego ogólnopaństwowego do interesu publicznego lokalnego czy też powstaje jeszcze dodatkowo konflikt z interesem publicznym grupowym lub interesami indywidualnymi. Z tych względów niezbędne wydaje się opracowanie odpowiedniej procedury rozstrzygania takich konfliktów lub nawet nietożsamości tych interesów, biorąc pod uwagę również regionalizację wymagań ochrony przyrody. Ponadto jednym z kluczowych kryteriów w tym zakresie, a więc różnicowania wymagań ochrony przyrody, powinien być z jednej strony określony stan równowagi przyrodniczej występujący na określonym obszarze. Z drugiej

⁴ Por. J. Zimmermann: *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa 2013, s. 73-101.

⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2017, poz. 1073; dalej: u.p.z.p.

strony wydaje się konieczne i oczywiste, żeby utworzenie obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym w interesie publicznym było oparte na zobiektywizowanych wartościach przyrodniczych. Dotyczyć to powinno wszystkich tzw. obszarowych form ochrony przyrody, a więc w szczególności parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego czy też obszaru chronionego krajobrazu, jako dobra wspólnego wymagającego odpowiedniej prawnej ochrony. Pozwala to stwierdzić, że uwzględnienie zobiektywizowanych prawnie wartości przyrodniczych powinno nastąpić w ramach analizy i oceny zarówno konfliktu interesu publicznego i prawnego interesu indywidualnego w oparciu o kryterium podmiotowe, a także konfliktu interesu publicznego i prawnego interesu indywidualnego w zakresie kryterium przedmiotowego. Ponadto pozwala to sformułować tezę, że wykładnia norm materialnego prawa administracyjnego w zakresie ochrony przyrody, a także planowania przestrzennego nie pozwala na postawienie tezy o każdorazowym primacie interesu publicznego w zakresie ochrony przyrody nad innymi interesami o charakterze grupowym lub prywatnym i interesami indywidualnymi⁶. Dlatego też, jeżeli plan miejscowy obowiązuje, to spełnia rolę środka prawnego o charakterze prewencyjnym, jak i pozwala kompleksowo rozstrzygać potencjalne konflikty lub też nietożsamość interesów, ponieważ wymagania gospodarki rynkowej wyznaczają w praktyce powstanie wielu nowych źródeł konfliktów interesów odnośnie obowiązku przestrzegania wymagań ochrony przyrody, które obowiązują w obrębie obszaru specjalnego. Oznacza to również przejaw budzenia się i formułowania interesów prawnych w ramach nie tylko interesu indywidualnego adresatów działających na terenie obszaru specjalnego, lecz również wyrażania interesu publicznego grupowego np. stowarzyszenia. Jest on najczęściej realizowany przez organizację ekologiczną, lecz może także powstać stowarzyszenie zwalczające utworzenie nowego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym lub jego przekształcenie w „wyższą” formę ochrony przyrody, np. dotyczyło to zwalczania „przekształcenia” mazurskiego parku krajobrazowego w mazurski park narodowy. Dlatego też zachowała aktualność podstawowa teza z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r. (III ARN 49/93)⁷. Wynika z niego, że „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym”. Ponadto Sąd stwierdził, że w każdej tego rodzaju sprawie właściwy organ ma obowiązek badać o jaki to interes ogólny (publiczny)

⁶ Por. J. Zimmermann: *Aksjomaty prawa...*, s. 226-234 oraz M. Zdyb: *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*. „Annales UMCS. Sectio G” 1993, vol. XL, s. 299 i nast.

⁷ „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna” 1994, nr 9, poz. 181 oraz postanowienie SN z dnia 26 czerwca 1992 r., III ARN 30/92 (niepubl.).

chodzi, jak i udowodnić, że jest on o tyle istotny i ważny, że koniecznie wymaga ograniczenia uprawnień o charakterze indywidualnym. Natomiast akceptacja w okresie PRL rozumianego mechanicznie i sztywno prymatu interesu ogólnego (czyli obecnie interesu publicznego) nad prawnym interesem indywidualnym spowodowała powstanie w szczególności obszarów ekologicznego zagrożenia, a nawet obszarów klęski ekologicznej⁸.

Dlatego też także obecnie nie budzi wątpliwości, że konieczna jest aktywność państwa w zakresie niezbędnego interwencjonizmu podejmowanego przez organy władzy publicznej w takim celu w gospodarkę przestrzenną. Należy jednak pamiętać, że są to zawsze relacje jednostkowych i wzajemnie konfliktowych interesów podmiotów, które chcą w określony sposób korzystać z zasobów przyrodniczych środowiska występujących w obrębie obszaru specjalnego. Ponadto nie powinien ten proces przybierać działania chaotycznego i żywiołowego, ponieważ wymaga to zawsze przestrzegania prawnych wymagań korzystania ze środowiska przyrodniczego na danym obszarze specjalnym, które kształtuje jego szczególny reżim prawny, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju i zasadą kompleksowości (art. 3 pkt 50 i art. 5 pr.o.ś.⁹). Oznacza to, że właściwe organy władzy i administracji publicznej powinny realizować funkcję kontroli przestrzegania obowiązującego specjalnego reżimu prawnego na danym obszarze specjalnym. Dotyczy to również, jeżeli jest to niezbędne, mediacji oraz rozstrzygania konfliktów pomiędzy podmiotami (uczestnikami) korzystającymi ze środowiska na określonym obszarze specjalnym. Służyć to może również zabezpieczeniu harmonizacji interesu publicznego z prawnymi interesami indywidualnymi wyodrębnionych podmiotów obrotu prawnego w zakresie, na które normy materialnego prawa ochrony przyrody, zezwalają, jak i np. tzw. „ważenia” interesów w relacji interes publiczny – prawny interes indywidualny. Wynika to również z tego, że po przywróceniu w III RP instytucji samorządu terytorialnego wystąpiło rozwarstwienie pojęcia interes publiczny na dwie grupy tj. interes publiczny wyrażony przez interes państwa, który realizowany jest bezpośrednio przez właściwe organy administracji rządowej oraz interes lokalny gminy, powiatu i województwa samorządowego, jako jednostek samorządu terytorialnego, który także jest interesem publicznym lecz o zasięgu lokalnym. Ponadto trzeba także wyróżnić interes grupowy o charakterze lokalnym jak i oczywiście poszczególne interesy indywidualne.

⁸ Por. np. *Ochrona środowiska 1991. Materiały i opracowania statystyczne GUS*, Warszawa 1991, s. 278 i n.; *Obszary ekologicznego zagrożenia w Polsce*. GUS, Warszawa 1984.

⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2017, poz. 519; dalej: pr.o.ś.).

Należy podkreślić, że nie jest prawidłowe stanowisko, które relacje jednostka – państwo lub jednostka – samorząd terytorialny ujmuje w kategoriach tzw. „gry w sumie zerowej”, czyli braku pełnej konkurencyjności, chociaż jej brak nie wyklucza oczywiście konfliktowości. Oznacza to, że relacja interesu strony – interesu publicznego (społecznego), w ogólnym postępowaniu administracyjnym, które kończy się wydaniem decyzji ustalającej określony sposób zagospodarowania przestrzennego danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym nie powinna w żadnym przypadku automatycznie przyjmować nadrzędności interesu publicznego w świetle dyspozycji art. 7 k.p.a. Wynika to z tego, że interesy te pozostają do siebie w różnych relacjach (należy brać bowiem pod uwagę ich rozwarstwienie).

Cel priorytetowy utworzenia obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym określa granice pomiędzy interesem publicznym (społecznym), a interesem strony odnośnie dozwolonej działalności podejmowanej w jego obrębie. Z tych względów celem tzw. „ważenia” tych interesów powinno być ustalenie zakresu ich tożsamości jak i przeciwstawienia. Odpowiada za to organ administracji, który jest właściwy miejscowo jak i rzeczowo do wydania takiej decyzji ustalającej zakres korzystania ze środowiska, oczywiście przy uwzględnieniu reżimu prawnego obowiązującego w obrębie obszaru specjalnego. Dlatego też powinno to również zapobiegać „koniunkturalnej” wykładni powyższych pojęć, a także uznawania tylko tych interesów, które mogą „zmieścić się” w ramach interesu publicznego z powodu przyjęcia automatycznej zgody na nadrzędność interesu publicznego nad interesem stron. Nie wolno jednak przyjąć tezy, że interes publiczny należy do sfery uznania administracyjnego, lub też uznania interesu publicznego (społecznego) jako kategorii autonomicznej, ponieważ spowodowałoby to ograniczenie kontroli sądowoadministracyjnej¹⁰.

Należy zaznaczyć, że w zakresie ochrony przyrody interes publiczny kształtuje także osnowa wydawanych decyzji administracyjnych. Oznacza to, że interes publiczny kształtuje treść wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych i to nawet niekiedy w ramach tzw. ciągu działań pranych i faktycznych. Ich celem jest realizacja uprawnień lub też obowiązków wprowadzonych na terenie obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym bądź to z mocy prawa, czy też w formie ostatecznej decyzji administracyjnej. Ponadto, interes publiczny także powinien służyć realizacji interesu indywidualnego, lecz nie odwrotnie. Z kolei, co jest ważne, uwarunkowania prawnoadministracyjne, które dotyczą treści

¹⁰ Por. J. Stelmasiak: *Interes indywidualny...*, s. 30-34 i s. 41-43; A. Duda: *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa 2008, s. 105 i nast. oraz s. 271-277; M. Górski: *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*. Łódź 1992, s. 206-208.

interesu indywidualnego muszą być także prawidłowo unormowane w materialnym prawie administracyjnym ochrony przyrody, jak również w przepisach proceduralnych. Zachodzić to powinno w ramach zadań i kompetencji nałożonych na właściwe organy administracji publicznej, które realizują cele interesu publicznego zawierającego przecież także wymagania w zakresie ochrony prawnie chronionych interesów indywidualnych na terenie tego rodzaju obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym.

Interes indywidualny jest poddany odrębnej ocenie prawnej w sytuacji wystąpienia przesłanki „nadrzędnego interesu publicznego”, czyli o ostrzejszych prerogatywach znaczeniowych, niż „zwykły interes publiczny”. Właściwy organ administracji publicznej, będzie wówczas badał występowanie tej przesłanki jako warunku *sine qua non* udzielenia np. koncesji czy też zezwolenia na prowadzenie takiej działalności w obszarze specjalnym. Dlatego też, w tym przypadku realizacja interesu indywidualnego jest podporządkowana nadrzędnemu interesowi publicznemu. Oznacza to, że w sytuacji wystąpienia konfliktu przewagę uzyska ten drugi interes, co np. wynika z treści art. 34 ust. 2 u.o.p., który stanowi o znaczącym oddziaływaniu na siedliska i gatunki priorytetowe na obszarze Natura 2000. Oznacza to, że powyższy przepis zawęży możliwość uzyskania koncesji lub zezwolenia, a przez to osłabia interes indywidualny, ponieważ obszar specjalny o charakterze przyrodniczym jest zawsze tworzony w interesie publicznym ogólnopaństwowym lub w interesie publicznym lokalnym. Dlatego też w świetle unormowania z art. 34 u.o.p. należy uznać, że interes indywidualny jest w tym przypadku podporządkowany w zakresie podejmowanej i prowadzonej działalności, celowi utworzenia obszaru Natura 2000, z którym powinien być zgodny nadrzędny interes publiczny¹¹.

Należy podkreślić, że specyfika prawnej ochrony przyrody z jednej strony powoduje, że nawet niezależnie od organów, które wydają określone rozstrzygnięcie – może wytepić kolizja wewnątrz pojęcia interesu publicznego (społecznego), czyli w relacji interes publiczny (społeczny) ogólnopaństwowy – interes publiczny lokalny (samorządu terytorialnego) – interes publiczny grupowy. Specyfika tego ostatniego interesu prawnego polega na tym, że wyraża interesy grupy osób fizycznych powiązanych tylko potencjalnie z danym obszarem specjalnym np. członków organizacji ekologicznej przebywających na danym obszarze specjalnym. Z drugiej strony, interesy te mogą być nawet zbieżne np. na etapie

¹¹ Por. M. Woźniak: *Natura 2000...*, s. 237-255 oraz K. Handzel-Urbańczyk: *Ograniczenia prawa do podejmowania działalności na terenie objętym ochroną sieci Natura 2000*. W: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*. Red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król, Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 525-539, a także wyrok NSA z dnia 10 lipca 2012 r., II OSK 708/11, Lex nr 1214980.

oceny celowości utworzenia konkretnego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym, przy czym należy zwrócić uwagę na możliwość tzw. nakładania się obszarów specjalnych takich jak np. obszar Natura 2000 i park krajobrazowy.

Natomiast trzeba zaznaczyć, że jednak to nie obszar specjalny, tylko plan miejscowy pozwala kompleksowo ocenić skutki podjęcia szeregu indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, które nakładają określone wymagania w zakresie ochrony przyrody na danym obszarze specjalnym. Dlatego też właściwe organy administracji publicznej, odpowiedzialne za interes publiczny w danym obszarze specjalnym muszą brać pod uwagę ustalenia planu miejscowego w zakresie ochrony przyrody, dotyczące każdego obszaru specjalnego. Jest to szczególnie ważne kiedy wydawane są tzw. uznaniowe decyzje administracyjne w zakresie ochrony przyrody. Ponadto niekiedy rodzi się problem dotyczący tzw. „związanego aktu administracyjnego”, ponieważ nie jest możliwe jego wydanie w przedmiocie czynności, które są zabronione np. w obrębie parku narodowego, jeżeli na takie odstępstwo ustawodawca nie zezwała, upoważniając właściwy organ w ramach uznania administracyjnego do wydania stosownej decyzji, np. w celach naukowych lub kulturowych czy też turystycznych (art. 15 ust. 3 u.o.p.)¹². Natomiast kiedy uznanie administracyjne oznacza w tym zakresie wybór konsekwencji, to ważną rolę odgrywa uzasadnienie wydawanych takich decyzji administracyjnych. Oznacza to, że należy z jednej strony brać pod uwagę ochronę interesu publicznego (społecznego), a z drugiej strony interesu indywidualnego w ramach tzw. ich „ważenia” oraz oczywiście przy uwzględnieniu odpowiednich ustaleń obowiązującego na danym obszarze specjalnym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wymagań ochrony przyrody. W tym ostatnim przypadku normy prawne łącznie z normami kształtującymi specjalny reżim prawny obowiązujący na terenie obszaru specjalnego kształtują w istocie dopuszczalną działalność adresatów mających interes prawny, czyli już działających lub dopiero planujących podjąć taką działalność na danym obszarze specjalnym. Ponadto w obecnym stanie prawnym, ochrona ich interesu indywidualnego pozwala im na kwestionowanie legalności ustaleń takiego aktu prawa miejscowego, jeżeli został naruszony ich interes prawny np. w świetle art. 101 ust. 1 i ust. 2a u.s.g.¹³, art. 87 ust. 1 i 3 u.s.p.¹⁴ lub art. 90 ust. 1 u.s.w.¹⁵. Należy podzielić stanowisko, że służy to również umocnieniu zasady

¹² Por. K. Gruszecki: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 90-96 oraz T. Suski: *Institucja uznania administracyjnego na gruncie prawnej ochrony przyrody w Polsce*. „Prawo i Środowisko” 2013, nr 2 (74), s. 69-81.

¹³ Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2017, poz. 1875; dalej: u.s.g.

¹⁴ Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2017, poz. 1868; dalej: u.s.p.

¹⁵ Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2017, poz. 2096; dalej: u.s.w.

praworządności materialnej, a nie tylko formalnej, jak i zasady demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP¹⁶. Natomiast objęcie sądową kontrolą przez sądy administracyjne aktów prawa miejscowego, a nie tylko indywidualnych zewnętrznych aktów administracyjnych było prawidłowe. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ustalenia planu miejscowego, jak i aktu tworzącego obszar specjalny w szerokim zakresie oddziałują także na prawo własności powiązanych z daną przestrzenią adresatów rzeczywistych, jak i potencjalnych¹⁷. Należy także podkreślić, że ochrona interesu indywidualnego umożliwia nie tylko kwestionowanie zakazów naruszających ewentualnie prawny interes adresata rzeczywistego działającego na takim obszarze specjalnym, lecz również nawet wyjątkowo samego trybu jego utworzenia, który jest zawsze ustawowo określony.

Należy zaznaczyć, że poddanie procedury w przedmiocie utworzenia obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym ocenie w ramach postępowań nadzorczych (art. 91 ust. 1 i art. 85 i 86 u.s.g., art. 79 ust. 1 oraz art. 76 i 77 u.s.p. oraz art. 78 i 79 w związku z art. 82 ust. 1 u.s.w.) nie było wystarczające. Wynika to z tego, że postępowanie nadzorcze ma w praktyce inny cel niż ochrona interesu indywidualnego, ponieważ jest realizowane w celu ochrony interesu publicznego ogólnopaństwowego. Z tych względów tak istotne było wprowadzenie przez ustawodawcę uprawnienia do zaskarżenia aktów prawa miejscowego tworzących obszary specjalne o charakterze przyrodniczym również przez te podmioty, kiedy naruszono ich interes prawny w zakresie procedury ich utworzenia. Ponadto ma to służyć z woli ustawodawcy wzmocnieniu ochrony interesu indywidualnego w procedurze stanowienia, jak i zmiany aktów prawa miejscowego, które tworzą tworzone obszary specjalne. Istota tych unormowań, które wprowadziły w tym zakresie kontrolę działania organów samorządu terytorialnego polega na dopuszczeniu do tzw. „ważenia” interesu publicznego jednostek samorządu terytorialnego z interesem publicznym lokalnym o charakterze grupowym oraz z interesami indywidualnymi zainteresowanych osób fizycznych. Pozwala to uznać, że każdy podmiot, którego interes prawny lub też uprawnienie zostały naruszone aktem prawa miejscowego o utworzeniu danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym czy też późniejszej jego zmiany, może *de lege lata* bezpośrednio zaskarżyć taki akt prawa miejscowego do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

¹⁶ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483; B. Rakoczy: *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Toruń 2006, s. 276-283.

¹⁷ Por. J. Stelmasiak: *Interes indywidualny...*, s. 110-142 oraz M. Zdyb: *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*. Lublin 1991, s. 175 i nast., a także wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2016 r., II OSK 1949/14, Lex nr 2037456.

3. Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, że kluczowy problem wymagający rozstrzygnięcia przez ustawodawcę dotyczy ustalenia zakresu przedmiotowego dozwolonej działalności podmiotów na terenie obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym, biorąc pod uwagę specjalny reżim prawny, który obowiązuje w ich obrębie. Powinien być on skorelowany z odpowiednimi ustaleniami obowiązującego na takich obszarach specjalnych ustaleniami planów miejscowych. Ponadto należy także uwzględnić przesłankę, że oprócz parku narodowego tworzonego w formie ustawy czy też obszaru Natura 2000, tworzonego w formie rozporządzenia Ministra Środowiska, pozostałe obszary specjalne o charakterze przyrodniczym są tworzone w formie aktów prawa miejscowego np. parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu w formie uchwały sejmiku województwa będącej oczywiście aktem prawa miejscowego, zaś rezerwy przyrody w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska także będącego aktem prawa miejscowego. Ponadto ich utworzenie musi być jednak skorelowane z interesem publicznym ogólnopanaństwowym.

Konieczne wydaje się także wypracowanie procedury rozstrzygnięcia ewentualnych konfliktów czy też nietożsamości tych interesów przy uwzględnieniu obowiązującego na danym obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym specjalnego reżimu prawnego wprowadzonego pod kątem realizacji celu priorytetowego, z powodu którego został utworzony dany obszar specjalny. Dlaczego też potencjalny konflikt w ramach interesu publicznego w relacji interes publiczny ogólnopanaństwowy – interes publiczny lokalny realizowany przez właściwe organy samorządu terytorialnego może także w istocie dotyczyć wartości w ramach jednak niepodzielnego interesu publicznego¹⁸.

Należy podkreślić, że rada gminy (miasta) nie może jednak w planie miejscowym (w ramach tzw. władztwa planistycznego), wprowadzić dodatkowych zakazów w obszarze specjalnym np. w zakresie podmiotowym lub przedmiotowym odnośnie prowadzenia określonej działalności przez podmiot korzystający ze środowiska w kolizji do ustawowego w tym zakresie umocowania już obowiązującego reżimu prawnego danego obszaru specjalnego, które uwzględnią równowagę przyrodniczą w rozumieniu art. 3 pkt 32 pr.o.ś. jak i konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju w rozumieniu art. 3 pkt 50 pr.o.ś.¹⁹.

Dlatego też powinien być *a priori* wykluczony konflikt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub wojewódzkiego planu zagospodarowania

¹⁸ Por. J. Zimmermann: *Aksjomaty prawa...* s. 220-234.

¹⁹ Por. P. Korzeniowski: *Zasady prawne ochrony środowiska*. Łódź 2010, s. 333-348.

przestrzennego z aktami prawa miejscowego tworzącego zespołowe lub indywidualne formy ochrony przyrody zgodnie z odpowiednimi ustawowymi normami materialnego prawa ochrony przyrody. Ponadto utworzenie obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym przez właściwy organ następuje z urzędu, jak i brak jest również normy kompetencyjnej, która pozwalałaby zainteresowanym osobom fizycznym, osobom prawnym lub też organizacjom społecznym na roszczenie w sprawie nałożenia obowiązku jego utworzenia²⁰.

²⁰ Por. postanowienie NSA z dnia 17 października 2012 r., II OZ 864/12 oraz J. Stelmasiak: *Interes indywidualny...*, s. 121-128.

Bibliografia



- Adamiak J: *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, W: *Zarządzanie rozwojem regionalnymi lokalnym*. Red. W. Kosiedowski, Toruń 2001
- Adamiak B., W: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Agopszowicz A., *Stan wyższej konieczności w prawie administracyjnym*, W: *Problemy Prawne Górnictwa*, t. 8, Katowice 1986
- Agopszowicz A., Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Walczak-Zaremba H., *Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych*, Kraków 2000
- Antonów D., *Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa*, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska” 2016, t. LXIII, nr 1
- Aspinwall D.: *EIA in a Member State of the European Union: the 1997 Amendments to Dir. 85/337/EEC on EIA, Seminar on Environmental Impact Assessment Hutovo Blato, Bosnia and Herzegovina November 26–27, 1999*, Szostendre, Hungary, 2001
- Bar M., Jendrośka J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lutego 2010 r., II GSK*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 4
- Bar M., Jendrośka J., *Kierunki rozwoju ocen środowiskowych na świecie*, Wrocław 2000
- Bachorz M., *Polska droga do gospodarki o obiegu zamkniętym. Opis sytuacji i rekomendacje*. EEB – European Environmental Bureau, brak miejsca wydania, 2017
- Baran M., Iwańska B., *Ochrona interesu w prawie ochrony środowiska*. W: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym: w kierunku uspołecznienia interesu prawnego*. Red. Z. Kmiecik. Warszawa 2017
- Barcz J., *Efektywność prawa wspólnotowego w prawie krajowym*. W *sprawie wytycznych techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2003
- Barczak A., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech*. Analiza prawoporównawcza, Szczecin 2013
- Barczak A., *Zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania ze złoża kopalin*, W: *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, A. Barczak, E. Kowalewska, Warszawa 2015
- Barczak A., *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska*, W: *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska*. Zarys encyklopedyczny, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010
- Bartoszewicz M., W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, red. M. Haczowska, Warszawa 2014
- Bartoszewicz M., *Komentarz do art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX/el
- Red. K. Bastmeijer, T. Koivurova, *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2007
- Bell S., McGillivray D., *Environmental Law. Sixth edition*, Oxford 2006
- Bień-Kacała A., *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP*, Toruń 2005
- Biermann F., Bauer S., *A World Environment Organization*, Ashgate 2005
- Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016
- Boć J., *Kontrola administracji*. W: *Administracja publiczna*. Red. J. Boć, Wrocław 2003
- Bojar-Fijałkowski T., W: *Jakość, bezpieczeństwo, ekologia w sektorze rolno-spożywczym*. Kierunki rozwoju. Red. M. Wiśniewska, E. Malinowska, Sopot 2008
- Red. Bojar-Fijałkowski T., Ciechanowicz-McLean J., *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009

- Bojar-Fijałkowski T., W: *Bezpieczeństwo, zdrowie i kultura fizyczna. Wybrane zagadnienia. Tom 3*, red. P. Lizakowski, D. Skalski, S. Dębski, Gdynia-Gdańsk-Starogard Gdański 2017
- Bojar-Fijałkowski T., W: *Medycyna i zdrowie. Wybrane aspekty ratownictwa*, red. D. Skalski, P. Lizakowski, Gdynia-Gdańsk-Skarszewy 2016
- Bojarski P., *Przeglądy ekologiczne. Ochrona Środowiska*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1
- Borkowski J., W: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1999
- Borodo A., *Oplaty i kary za korzystanie ze środowiska – aspekty finansowo-prawne*, „Prawo budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 3-4
- Boyle A., *Codification of International Environmental Law and the International Law Commission: Injurious Consequences Revisited*, W: *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, red. A. Boyle, D. Freestone, Oxford 1999
- Boyle A., *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment*, W: A. Boyle, M. Anderson, *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, New York 1996
- Boyle A., *Environmental Regulation and Economic Growth*, Oxford 1994
- Boyle A., Freestone D., *International Law & Sustainable Development*, Oxford 1999
- Boyle A., *Codification of International Environmental Law and the International Law Commission: Injurious Consequences Revisited*, W: *International Law and Sustainable Development Past Achievements and Future Challenges*, Oxford 1999
- Brzezicki P., *Zasady finansowania prac związanych z przygotowaniem i uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 4
- Budnikowski A., *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1998
- Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego*, Warszawa 2008
- Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009
- Bukowski Z., *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska*, W: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016
- Bukowski Z., *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*, „Biuro Analiz Sejmowych” – Zmiany w systemie ochrony środowiska, Warszawa 2008
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009
- Czepiel P., „Eko-audit” w polskim porządku prawnym, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 6/1
- Czepiel P., W: *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, red. A. Mania, Kraków 2001
- Cassese A., *International Law*, Oxford 2001
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa. Wydanie V*, Warszawa 2009
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Wydanie II*, Warszawa 2001
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016
- Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003
- Ciechanowicz-McLean J., *Zadania dla administracji rządowej w zakresie ochrony środowiska wynikające z Konferencji w Johannesburgu (WSSD-2002)*, W: *Organizacja władz publicznych w Polsce, Czechach, Słowacji w zakresie ochrony środowiska a członkostwo w Unii Europejskiej*, red. J. Sommer, Wrocław 2004
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Environmental Law. The Basic Concepts*, Gdańsk 2016
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VIII, Białystok

- Czeżowski T., *O metafizyce, jej kierunkach i zagadnieniach*, Kęty 2004
- Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Bérier F., *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009
- Danecka D., *Dostęp do parków narodowych i krajobrazowych w Polsce*, W: *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovani*, red. S. Košičiarová, Trnava 2016
- Dauter B., Gruszczyński K., Kabat A., Niezgodka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011
- Dobrowolski G., Radecki G., W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016
- 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
- Dolecki H., *Ciężar dowodu w cywilistyce w latach 1945–1985*, „Acta Universitas Wratislaviensis”. N0 1028, Prawo CLXX, Wrocław 1990
- Dolecki H., *Ciężar dowodu w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1998
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialny*, Katowice 1993
- Draniewicz B., *Odbiorca odpadów i jego wina*, „Recykling” 2011, nr 1
- Draniewicz B., *Składanie sprawozdań a terminy*, „Recykling” 2015, nr 1
- Draniewicz B., *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7
- Draniewicz B., *Spór o charakter prawny opłat produktowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12
- Dubiński L., *Ocena oddziaływania na środowisko i/lub na obszar Natura 2000 na etapie legalizacji inwestycji budowlanej w prawie unijnym i polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015 nr 2
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Szałowska R., Stahl M.: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008
- Red. Dudzik S., Iwańska B., Półtorak N., *Inteligentna i zrównowazona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu - wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, Warszawa 2017
- Dutkowiak J., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wrocław 2017
- Dvořák L., *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2016
- Evans T., *International Environmental Law and the Challenge of Globalization*, W: *Law in Environmental Decision-Making. National, European and International Perspectives*, Oxford 1998
- Evans M. D., *International Law. Second edition*, Oxford 2006
- Filipek J., *O podmiotowości administracyjnoprawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 2
- Filipowicz T., W: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016
- Firlus J. G., Klonowski K., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2017, nr 3
- Freestone D., Hey E., *The Precautionary Principle and International Law*, Haga 1996
- Gilpin A., *Environmental Impact Assessment: Cutting Edge for the 21st Century*, „Cambridge University Press 2000”, Cambridge 2010
- Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Gdańsk 2007
- Głuchowski J., *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002
- Górski M., *Opinia dotycząca projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, „Biuro Analiz Sejmowych” – Zamiany w systemie ochrony środowiska, Warszawa 2008

- Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992
- Górski M., Jaworowicz-Rudolf A., W: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014
- Górski M., *Status prawny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko*, W: *Proces inwestycyjno-budowlany. Administracyjnoprawne wyzwania dla ustawodawcy*, red. L. Dubiński, T. Kocół, Kraków 2012
- Górski M., W: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendroška, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014
- Górski M., *Uprawnienia kontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska wobec jednostek samorządu terytorialnego*, W: *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Red. M. Górski, J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011
- Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego* Poznań 2005
- Głos J., *Ciążar dowodu w postępowaniu administracyjnym*, „Prawo i podatki” 2006, z.12
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Wydanie 2, Wrocław 2009
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Gruszecki K., *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz 2013*. LEX/el. 2013
- Gruszecki K., W: *Komentarz do art.83 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2013
- Grajewski K., Warylewski J., *Informacja prawna a prawa obywatela. Materiały z Konferencji z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia systemu informacji prawnej Gdańsk*, LEX/el 2006
- Gruszecki K., *Pojęcie „strony” w sprawach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*, „Casus” 2009, nr 5
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010
- Grzymała Z., Maśloch G., Goleń M., Górnicki E., *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 2013
- Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza prawnoporównawcza*, Warszawa 2017
- Haładaj A., *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska na przykładzie Okrągłego Stołu dla Rospudy*, W: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Wrocław 2010
- Haładaj A., *Formy realizacji zasady kooperacji na poziomie lokalnym w Niemczech*. W: *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, red. S. Kozłowski, Białystok 2004
- Handzel-Urbańczyk J., *Ograniczenia prawa do podejmowania działalności na terenie objętym ochroną sieci Natura 2000*, W: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król, Szczecin – Łódź – Poznań 2013
- Hayward T., *Constitutional Environmental Rights*, Oxford 2005
- Hock Lai H., *A Philosophy of Evidence Law. Justice in the Search for Truth*, Oxford 2008
- Hudault J., *Renaissance écologique de la propriété agricole*, „Revue de Droit Rural” 2012, nr 406
- Hüfstege R., W: *Zivilprozessordnung*, Wydanie 28, red. H. Thomas, München 2007
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
- Jakubiak-Mirowski A., *Negocjacje dla prawników*, LEX/el 2010
- Jaroszyński K., Niewiadomski Z., Szymt A., Złakowski Ł., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016

- Jelínek J., Herczeg J., *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*, Praha 2013
- Jewell T., Steele J., *Law in Environmental Decision-Making. National, European and International Zajądło J., Prawa człowieka: wczoraj – dziś - jutro*, Gdańsk 2005
- Jendroška J., *Nowe wymagania odnośnie oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 w świetle wymagań Unii Europejskiej*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2005, nr 2
- Jendroška J., W: M. Bar, J. Boć, M. Bojarski, M. Górski, J. Jerzmański, E. Kaleta-Jagiello Elżbieta, A. Lipiński, K. Nowacki, J. Rotko, W. Skarżyńska, T. Tatomir, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz. CPE 2001*, Komentarz do art. 56, LEX/el
- Jendroška J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wrocław 2007
- Jezierska-Markocka A., Markocki M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2017, System Informacji Prawnej Legalis
- Jezioro J., W: *Encyklopedia prawa. Wydanie IV*, red. U. Kalina – Prasznic, Warszawa 2007
- Jóźwiak M., *Oplata za korzystanie ze środowiska – przymus prawny czy świadoma powinność*, „Monitoring Środowiska Przyrodniczego” 2011, t. 12
- Jendroška J., *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz* Warszawa 2016
- Karpus K., W: *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kasztelewicz Z., Ptak M., *Procedury koncesyjne w świetle nowego Prawa geologicznego i górniczego*, „Prace Naukowe Instytutu Górnicztwa Politechniki Wrocławskiej” 2012, t. 134, nr 41
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Koncesja na poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie kopalín (koncesja górnicza)*, W: *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część II. Zadania i kompetencje*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2011
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Korzystanie z kopalín użytecznych*, W: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Zatwierdzenie projektu prac geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji*, W: *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część II. Zadania i kompetencje*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2011
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Zatwierdzenie projektu prac geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji*, W: *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część II. Zadanie i kompetencje*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2011
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Kieres L., W: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dr hab. Adama Błasia*. Red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Kijowski D., *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000
- Kil J., *Prawda w procesie karnym*, Warszawa 2015
- Kisiel W., W: *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Warszawa 2006
- Klatka J., Kuźniak M. (red.), *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, Warszawa 2012
- Klimek G., W: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red B. Rakoczy. Warszawa 2017
- Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, LEX/el 2014
- Kmiecik Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004
- Koperkiewicz-Mordel K., *Stanowienie przez rady gmin zwolnień i ulg podatkowych w podatkach i opłatach lokalnych*. „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2
- Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996

- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004
- Koščiarová S., *Správne právo hmoutné. Všeobecná časť*, Plzeň 2015
- Kosieradzka-Federczyk A., *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010
- Kozłowski S., *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011
- Kurowska T., *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa rolnego” 2014, nr 2
- Kuryłowicz M., Wiliński A., *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 2013
- Kuźma K., Chojnacki D., Hartung W., Mackowska K., Szymczak K., Zdrajkowski P.: *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013
- Kwaśnicka K.: *Z problematyki sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” – Prawo CCXCV 2005, nr 2770
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika” 1968, nr 31
- Lang W., *Sustainable Development and International Law*, London 1995
- Latośńska J., *Utrzymanie czystości w gminie*, Kielce 2013
- Leoński Z., *O istocie tzw. kar administracyjnych. W: Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003
- Leoński Z., *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998
- Leszczyński L., *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, W: *System Prawa Administracyjnego, tom 4, Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Leszczyński L., W: A. Korybski, L. Leszczyński, A. Piąteczek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007
- Lipiński A., *Zadania gmin w ochronie środowiska przed odpadami w świetle projektu ustawy o odpadach*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11/71
- Lipiński A., *Odpady i ich klasyfikacja. Cz. 1*, „Ekopartner” 1998, nr 6
- Lipiński A., *Wadliwie i bez wyobraźni: ustawy o odpadach oraz ochronie środowiska*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 17
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002
- Lipiński A., *Prawne zasady postępowania z odpadami*, Katowice 2002;
- Lipiński A., *Nowe zasady postępowania z odpadami wydobywczymi*, W: *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska*, Kroczyce 2008
- Lipiński A., Mikosz R., *Instrumenty ochrony środowiska w nowym prawie geologicznym i górnictwym*, Katowice 1995
- Lipiński A., *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górnictwym*. W: *Studia Iuridica Agraria t. X*. Red. S. Prutis, Białystok 2012
- Lipiński A., *Nowela węglowodorowa a niektóre problemy zagospodarowania przestrzennego*, „Casus” 2015, nr 76
- Lipiński A., *Nowy rodzaj odpowiedzialności w prawie geologicznym i górnictwym (krytyczna analiza art. 175)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, nr 11
- Lipiński A., *Planowanie przestrzenne a górnictwo. Zagadnienia wybrane*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 21*, Katowice 1971
- Lipiński A.: *Planowanie (zagospodarowanie) przestrzenne a wydobywanie kopalni*, W: *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska 2008*, red. G. Dobrowolski, Kroczyce 2008

- Lipiński A., Mikosz R., *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003
- Lipiński A., *Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych*, W: *Problemy Prawne Górnictwa*, t. 3, red. A. Agopszowicz, Katowice 1979
- Lipiński A., *Z problematyki prawnej zagospodarowania obszarów górniczych*, „*Studia Prawnicze*” 1973, nr 35
- Lipiński A., W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016
- Lipiński A., *Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody*, W: *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2010
- Lipiński A., *Oplaty za wstęp do parku narodowego*, „*Problemy Ekologii*” 2006, t. 10, nr 3
- Lipiński A., *Własność górnicza w prawie górniczym z dnia 29 listopada 1930 r.* (w druku)
- Lipiński A., Mikosz R., *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce latach 1918-1939*, „*Problemy Prawne Górnictwa*” 1983, nr 6, red. A. Agopszowicz
- Lipiński A., Mikosz R., *Komentarz do art. 6*, W: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, A. Lipiński, R. Mikosz, Warszawa 2003, LEX/el 2003
- Lipiński A., *Zakres i przedmiot Prawa geologicznego i górniczego*, W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016
- Lipiński A., *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin*, W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016
- Lipiński A., *Ochrona złóż kopalin w procesie ich wydobywania*, W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016
- Lipiński A., *Likwidacja działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym*, W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016
- Lipiński A., *Prawna ochrona złóż kopalin*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2013
- Lipiński A., *Miejsce Konwencji Paryskiej w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego w prawie polskim*, W: *Ochrana svetoveho culurniho a prirodnihi dedictvi UNESCO v stredoevropskim pravnim kontextu*, Praga 2012
- Lipiński A., *Niektóre problemy ochrony środowiska przed odpadami*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 1993, nr 11
- Lipiński A., *Niektóre problemy prawne bezziornikowego magazynowania cieczy i gazów oraz składowania odpadów we wnętrzu ziemi*, „*Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego*” „*Problematyka Prawa Górniczego*” 1995, z. 16/17
- Lipiński A., *Nowe instytucje prawa: na marginesie projektu ustawy o odpadach*, „*Ekoprofit*” 1996, nr 1, s. 16-18
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „*Państwo i Prawo*” 1966, z. 6
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003
- Łaszczycza G., „*Stan wyższej konieczności*” w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „*Samorząd Terytorialny*” 2007, nr 4
- Łętowski J., *Prawodawstwo w czasach konfliktów*, „*Państwo i Prawo*” 1990, z. 5
- Machajova J., *Spravne trestanie*. W: Machajova J. a kolektiv: *Všeobecne spravne pravo*, Bratislava 2008
- Machajová J. a kolektiv, *Všeobecne správne právo*, Bratislava 2012
- Majchrzak B., *Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, W: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015

- Maciejewska J., *Własność górnicza*, W: *Wybrane problemy Prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016
- Malinowski A. (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora*, Malinowski, Warszawa 2009
- Martin E.A., Law J., *Oxford Dictionary of Law. Sixth edition* Oxford 2006
- Matan A., *Pojęcie postępowania administracyjnego*, W: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Tom I: *Zagadnienia ogólne*. Red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017
- Matan A., *Zdolność administracyjnoprawna stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, W: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001
- Mates P. a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2010
- Michalak A., *Komentarz do art. 11 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, LEX/el 2011
- Michalska-Badziak R., *Pojęcie, cechy i rodzaje organów administracji publicznej, władza i urząd*, W: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013
- Miemiec M: *Nadzór nad działalnością samorządterytorialnego*, W: *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002
- Mikosz R., *Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych*, W: *System Prawa Prywatnego. T. 3. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013
- Mikosz R., *Prawa do złóż kopalin oraz innych fragmentów górotworu*, W: *System Prawa Prywatnego. T. 3. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013
- Mikosz R., *Uprawnienia górnicze de lege ferenda (uwagi na tle projektu nowego Prawa geologicznego i górniczego)*, W: *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, red. H. Lisicka, Wrocław 2008
- Mikosz R., Radecki G., *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*, Wrocław 2010
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa. Wydanie 11*, Toruń 2008
- Morawski L., *Ciężar dowodu - niektóre problemy dowodowe*, Warszawa 1982
- Mikosz R., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Kraków 2006
- Mikosz R., *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego*, W: *Studia Iuridica Agraria*, t. X, red. S. Prutis, Białystok 2012
- Modak P., Biswas A. K., *Conducting environmental impact assessment in developing countries*. United Nations University Press, Tokyo 1999
- Murzydło J., *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 – Prawo geologiczne i górnicze*, „Finanse Komunalne” Kordeła M., *Zasady prawa. Studium teoretyczno-prawne*, Poznań 2012
- Nekrošius V., W: *Lietuvos Respublikos Civilinio proceso Kodeksas. Komentaras. Cz. 1 – Bendrosios Nuostatai*, red. Valančius, Vilnius 2004
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002
- Nieżgódka-Medek M., *Komentarz do art. 2 ustawy – Ordynacja podatkowa*, LEX/el 2015
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, W: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014
- Nowak M., Dąbrowski B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013
- Nyka M., *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2017
- Oniszczyk J., *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001
- Opalek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962

- Otawski P., W: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017
- Otawski P., *Obszarowe instrumenty ochrony zasobów naturalnych środowiska*, Poznań 2006 (rozprawa doktorska – maszynopis powielony)
- Otawski P., W: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz 2017*, wyd. 1, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Komentarz do art. 82, Legis
- Perzanowski J., *Jest czyli rzecz o filozofii bytu*, Toruń 2016
- Piecha J., *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli, „Samorząd Terytorialny” 2015*, nr 1-2
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., W: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016
- Popik-Choraży K., *Kara pieniężna w prawie ochrony środowiska. Środki finansowo-prawne. tytuł V, Dział III ustawy Prawo ochrony środowiska*, Lublin 2009
- Praškova H., *Odpowiedzialność za przestępstwa i za delikty administracyjne w Republice Czeskiej, „Państwo i Prawo” 2016*, z. 5
- Praškova H., *Sprawni trestni*, W: D. Hendrych a kolektiv, *Sprawni prawo. Obecna část*, Praha 2006
- Prašková H., *Základy odpovědnosti za správní delikty*, Praha 2013
- Průcha P., *Správní právo. Obecna část*, Plzeň 2012
- Prutis S., *Własność rolnicza według Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, W: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2013
- Przybysz P. M., *Komentarz do art. 13 kpa. W: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany* LEX/el. 2018
- Przybysz P.M., *Komentarz do art. 96a, W: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el 2018
- Pyć D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006
- Radecki G.. W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016
- Radecki G., W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016
- Radecki G., *Oplata za wstęp na tereny znajdujące się w granicach obszarowych form ochrony przyrody, W: Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovani*, red. S. Košičiarová, Trnava 2016
- Radecki W., *Kategoryzacje czynów zabronionych pod groźbą kary w prawie polskim, czeskosłowackim, czeskim i słowackim*, cz. I, „Ius Novum” 2012, nr 2
- Radecki W., *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw*, Warszawa 2009
- Radecki W., *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009
- Radecki W., *Przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim, W: Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Tom 1. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu*, red. J. Sawicki, K. Łucarz, Wrocław 2016
- Radecki W., *Recenzja książki Heleny Praškovéj, Zaklady odpovědnosti za správní delikty (Podstawy odpowiedzialności za delikty administracyjne)*, Praha 2013
- Radecki W., *Regulacje penalne w systemie prawa ochrony środowiska, W: Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015

- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002
- Radecki W., *Zakłady odpowiedzialności za sprawni delikty*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 1
- Radecki W., *Legislacyjne ujęcie przestępstw bezprawnego postępowania z odpadami*, W: *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji Jubileuszu 70. urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarca*, red. L. Pohl, Poznań 2009
- Radecki W., *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz. Wydanie II*, WKP 2017
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w przepisach o postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012
- Radecki W., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2012, wyd. 4
- Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016
- Radwan A., *Eko-mediacja*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 1
- Radwański Z., Zieliński A., W: *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2012
- Rakoczy B., *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim* Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006
- Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko*, W: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2017
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010
- Rakoczy B., W: K. Karpus, G. Klimek, J. Maciejewska, B. Rakoczy, M. Szalewska, M. Tyburem, M. Wałas, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015
- Rakoczy B., W: *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011
- Rakoczy B., *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*. „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010
- Rakoczy B., *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim* Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, LEX/el 2011
- Rashbrooke G., *The International Tribunal for the Law of the Sea. A Forum for the Development of Principles of International Environmental Law*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 2004, Vol. 19, nr 4
- Rogański R., *Zasada ciężaru dowodu (onus probandi) – zagadnienia ogólne*, W: *Problemy współczesnej kryminalistyki*, red. E. Gruza, T. Tomaszewski, M. Goca, Warszawa 2007
- Romańczuk I., Rzewnicka M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2017
- Rosegnal M., *Akty planowania przestrzennego gminy jako instrument ochrony kopalni*, W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, M. Szalewska, B. Rakoczy, Toruń 2014
- Rotko J., *System ekozarządzania i audytu (EMAS)*, „Ochrona Środowiska” 2009, nr 3
- Rotko J., *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 6
- Rotko J., W: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006
- Rotko J., *Kodeksowe pozwolenie zintegrowane a sektorowe pozwolenie wodnoprawne – doświadczenia niemieckie*, „Studia Prawnicze” 2017, z. 2

- Rotko J., *Warunki korzystania z wód regionu wodnego jako prawny instrument zarządzania zasobami wodnymi*. „Gubernaculum at Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. J. Długosza w Częstochowie” 2017, nr 2
- Równy K., *Ocena oddziaływania na środowisko w prawie USA*, W: Ku międzynarodowemu i porównawczemu prawu zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska (wybór opracowań), Warszawa 2010
- Sands P., *Principles of International Law. Second Edition*, Cambridge 2003
- Sands P., Peel J., Fabra A., MacKenzie R., *Principles of International Environmental Law. Third edition*, Cambridge 2012
- Scotford E., *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law* Oxford 2017
- Schmidt-Assmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. t. I, Wrocław 2013
- Shaw M.N., *International Law. Fifth edition*, Cambridge 2003
- Skoczylas A., *Glosa do wyroku NSA z 25 września 2000 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 2, poz. 19
- Skrzydło W., *Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997r. Komentarz*, Kraków 1998
- Slaughter A.M., White W.B., *The Future of International Law is Domestic (or the European Way of Law)*, „Harvard International Law Journal” 2006, vol.47, nr 2
- Sládeček V., *Obecné správní právo*, Praha 2013
- Sládeček V., *Obecné správní právo*, Praha 2009
- Red. Sommer J., *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Wrocław 1987
- Sommer J., *Miejsce prawa ochrony przyrody w systemie prawnym środowiska*, W: Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody, Wrocław 2006
- Stankiewicz R., W: M. Wierzbowski, R. Hauser, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Staszewski W. Sz., *Rozwój zrównoważony*, W: Nowe dyscypliny naukowe, „Zeszyt Naukowy” 2006, nr 3
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*. 4. wydanie, Warszawa 2003
- Stec S., Casey-Lefkowitz S., Jendroška J., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. UN, New York-Geneva 2000
- Stochlak J., Podolak M., *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984
- Stelmachowski A., *Treść i wykonywanie prawa własności*, W: „System Prawa Prywatnego”.
- Szalewska M., *Wzajemność świadczeń w konstrukcji opłat za korzystanie ze środowiska*, W: *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski., Gdańsk 2017
- Stelmasiak J., *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 2017
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013
- Suski T., *Instytucja uznania administracyjnego na gruncie prawnej ochrony przyrody w Polsce.*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 2
- Symonides J., *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i Perspektywy*, Warszawa 2002
- Szalewska M., W: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*. Red. B. Rakoczy, Warszawa 2015
- Szalewska M., *Współdziałanie organów administracji publicznej w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia*, W: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2017
- Red. Szafrąński D., *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013

- Szostakiewicz P., *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4
- Szuma K., *Postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Prawo i Środowisko” 2012, z. 1
- Szuma J., Szuma K., *Dopuszczalność ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla istniejącej inwestycji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, nr 3
- Trzczińska D., W: D. Trzczińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszowska: *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016
- Ważaszek-Pyziół W., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994
- Waligórski M., *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009
- Wegner-Kowalska J., *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 11
- Wegner-Kowalska J., *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013
- Wiktorowska A., W: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Wydanie 12, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008
- Wilk J., *Oplaty za wstęp do parków narodowych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2015, nr 6
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008
- Wood Ch., Lee N., *The European Directive on Environmental Impact Assessment: Implementation at Last*, „Environmentalist” 1988, Vol. 8, No. 3
- Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016
- Woś T., W: H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015
- Woś T., Krupiak-Moloczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005
- Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el.2016
- Woźniak M., *Natura 2000 jako obszar konfliktogenny*, W: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patryczna, M. A. Król, Szczecin – Łódź – Poznań 2013
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Wydanie 3, Poznań 2005
- Wójcik W., *Ocena wpływu inwestycji na środowisko*. W: *Ochrona środowiska i gospodarka przestrzenna w US*, red. Z. Ziobrowski, Warszawa 1991
- Wróbel A., *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*. W: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. t. 2, Warszawa 2012
- Vrabko M. a kolektiv, *Správne právo hmoutné. Všeobecná časť*, Bratislava 2012
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017
- Zacher L.W., *Globalne problemy współczesności*, Lublin 1992
- Zalewski M., *Ekohydrologia jako podejście systemowe dla zrównoważonego użytkowania zasobów wodnych oraz przyrodniczych w krajobrazie rolniczym*, „Postępy Nauk Rolnych” 2005, nr 3
- Zalewski M., *Biotechnologie ekosystemowe – wykorzystanie procesów hydrologicznych, biogeochemicznych i biologicznych do poprawy jakości zasobów wodnych*. W: *Zastosowanie biotechnologii ekosystemalnych do poprawy jakości wód*, red. M. Zalewski, R. J. Wiśniewski, Instytut Ekologii PAN 1997
- Zakrzewska M., W: *W służbie dobra wspólnego - ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*. Red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, KSAP 2016

- Zawada K., *Dostęp do informacji o środowisku w procedurze rosyjskiej ekspertyzy ekologicznej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 2
- Zawada K., *Spoleczna ekspertyza ekologiczna w Federacji Rosyjskiej*, W: *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar – Fijałkowski, Gdańsk 2017
- Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales UMCS. Sectio G” 1993, vol. XL
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelny Sąd Administracyjnym*, Warszawa 2002

