

An abstract, colorful pattern resembling a leaf or a piece of textured paper, with various shades of green, blue, yellow, and pink, occupying the left side of the cover.

Wprowadzenie do prawa środowiska

Ryszard Mikosz



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Wprowadzenie do prawa środowiska

Moim wnukom
Lei i Mikołajowi

Wprowadzenie do prawa środowiska

Ryszard Mikosz

Recenzja: ANETA KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA

Spis treści

Od autora.....	9
Rozdział pierwszy	
Uwagi wstępne.....	13
Rozdział drugi	
Normatywna definicja środowiska i ochrony środowiska	21
§ 1. Uwagi wprowadzające	21
§ 2. Prawna definicja „środowiska”	24
§ 3. Prawna definicja „ochrony środowiska”	30
§ 4. Wnioski	32
Rozdział trzeci	
Źródła prawa środowiska	37
§ 1. Uwagi wprowadzające	37
§ 2. Środowisko i jego ochrona w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.....	39
§ 3. Najważniejsze akty rangi ustawowej będące źródłami prawa środowiska.....	56
§ 4. Akty prawa miejscowego jako źródła prawa środowiska.....	77
§ 5. Źródła prawa międzynarodowego w zakresie dotyczącym środowiska	79
§ 6. Problematyka środowiskowa w prawie Unii Europejskiej	82
Rozdział czwarty	
Uprawnienia przysługujące w odniesieniu do środowiska.....	89
§ 1. Uwagi wprowadzające	89
§ 2. Prawa majątkowe przysługujące do niektórych elementów środowiska.....	91
§ 3. Prawo do korzystania ze środowiska	101
§ 4. Prawo do informacji o środowisku i jego ochronie	108
§ 5. Prawo do udziału w postępowaniach dotyczących środowiska	115

Rozdział piąty

Podmioty wykonujące zadania w zakresie gospodarowania środowiskiem oraz jego ochroną.....	121
§ 1. Uwagi wprowadzające.....	121
§ 2. Organy administracji publicznej wykonujące zadania w odniesieniu do środowiska.....	123
§ 3. Inne podmioty wykonujące zadania w zakresie dotyczącym środowiska.....	133

Rozdział szósty

Podstawowe rodzaje instrumentów prawnych regulujących gospodarowanie środowiskiem i jego ochronę.....	137
§ 1. Uwagi wprowadzające.....	137
§ 2. Podstawowe rodzaje instrumentów prawnych wyznaczających granice i warunki korzystania ze środowiska.....	145
1. Instrumenty planistyczne.....	145
1.1. Uwagi wprowadzające.....	145
1.2. Instrumenty planistyczne dotyczące zagospodarowania przestrzennego.....	147
1.3. Wybrane przykłady innych instrumentów planistycznych.....	156
1.4. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.....	163
2. Instrumenty ochrony obszarowej.....	167
2.1. Instrumenty obszarowej ochrony przyrody.....	167
2.2. Wybrane przykłady innych instrumentów ochrony obszarowej.....	174
3. Instrumenty o charakterze reglamentacyjnym.....	178
3.1. Uwagi wprowadzające.....	178
3.2. Ważniejsze instrumenty służące reglamentacji gospodarowania podstawowymi składnikami środowiska.....	179
3.2.1. Gospodarowanie powierzchnią ziemi.....	179
3.2.2. Gospodarowanie kopalinami (geologicznymi zasobami środowiska).....	185
3.2.3. Gospodarowanie wodami.....	191
3.2.4. Reglamentacyjne instrumenty ochrony powietrza.....	193
3.3. Wybrane przykłady innych instrumentów reglamentacyjnych.....	197
3.4. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.....	203

§ 3. Inne instrumenty odnoszące się do środowiska i jego ochrony	208
1. Instrumenty prewencyjne (zapobiegawcze)	208
2. Instrumenty restytucyjne (naprawcze).....	214
§ 4. Znaczenie poszczególnych rodzajów instrumentów dla gospodarowania zasobami środowiska i ich ochrony	218
Rozdział siódmy	
Niektóre konsekwencje zgodnego z prawem oddziaływania na środowisko	225
§ 1. Uwagi wprowadzające	225
§ 2. Obowiązki prawno-finansowe związane z korzystaniem ze środowiska	227
§ 3. Roszczenia przysługujące w związku z zastosowaniem instrumentów służących ochronie środowiska.....	244
Rozdział ósmy	
Odpowiedzialność w prawie środowiska	251
§ 1. Uwagi wprowadzające	251
§ 2. Odpowiedzialność cywilna	252
§ 3. Odpowiedzialność karna.....	258
§ 4. Odpowiedzialność administracyjna.....	262
Rozdział dziewiąty	
Uwagi końcowe	275
Bibliografia	287
Wykaz aktów normatywnych przywołanych w pracy.....	311
Summary	325
Zusammenfassung.....	327

Od autora

1. Pierwsze przepisy, które w świetle współczesnych kryteriów można uznać za dotyczące środowiska i jego ochrony, pojawiły się tysiące lat temu. Odnosiły się one przede wszystkim, choć nie wyłącznie, do zasobów przyrody. Regulacja w tym zakresie podlegała ewolucji, której efektem było także zwiększanie liczby obowiązujących przepisów. Dopiero jednak XX w., a zwłaszcza jego końcowe dekady, przyniosły olbrzymi rozwój unormowań odnoszących się do tej materii. Zarówno w ustawodawstwach poszczególnych krajów, jak i na poziomie ponadnarodowym zaczęła bowiem nie tylko rosnąć liczba aktów normatywnych dotyczących środowiska, lecz także stale zwiększały się ich rozmiary. Nie inaczej jest w przypadku prawa polskiego. Pierwszy kompleksowy akt w tym zakresie, jakim była ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, w pierwotnym brzmieniu liczył 118 artykułów. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, która zastąpiła tę z 1980 r., w jej aktualnym brzmieniu znacznie przekracza już 400 artykułów. Akt ten, bez wątpienia mający kluczowy charakter w ramach przepisów dotyczących środowiska, żadną miarą nie wyczerpuje jednak całości źródeł prawa w interesującym nas zakresie. Niezależnie bowiem od unormowań zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, do prawa środowiska zaliczyć trzeba kilkadziesiąt ustaw, które w większym lub mniejszym stopniu odnoszą się do tej problematyki, oraz kilkaset aktów wykonawczych, głównie rozporządzeń. W konsekwencji regulacja prawna zawarta w tych aktach po wielokroć rozmiarami przewyższa tę, która obowiązywała z chwilą wejścia w życie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

2. Przywołane wyżej okoliczności sprawiają, że syntetyczne omówienie aktualnego stanu prawnego odnoszącego się do środowiska jest bardzo utrudnione, o ile w ogóle możliwe. Dzieje się tak nie tylko ze względu na rozmiary obowiązującej regulacji, lecz również z tej przyczyny, że jest ona niezmiernie rozproszona i trudno w jej obrębie dostrzec klarowną myśl systemową. Nie można też zapominać, że zakres pojęć „środowisko” oraz „ochrona środowiska”, mających przecież kluczowe znaczenie dla wyznaczenia granic prawa środowiska, jest bardzo nieostry. Z tego też powodu zaliczenie określonych unormowań do źródeł prawa środowiska jest, przynajmniej po części, zabiegiem arbitralnym.

3. Próbując, mimo wskazanych trudności, w zwięzły sposób przedstawić zasadnicze rozwiązania normatywne dotyczące środowiska, dokonać trzeba było daleko idących uproszczeń i skoncentrować się wyłącznie na kwestiach o charakterze podstawowym. Dla zabiegu takiego nie ma bowiem, w moim przekonaniu, rozsądnej alternatywy, nie tylko ze względu na rozmiary regulacji prawnej dotyczącej środowiska, lecz także wskutek jej daleko posuniętej drobiazgowości. W przeciwnym razie zarówno rozmiary opracowania, jak i przede wszystkim szczegółowość zawartych w nim wywodów spowodowałyby, że założony przeze mnie jego cel stałby się nieosiągalny. W istocie rzeczy bowiem wykładnia unormowań dotyczących nieomal każdej z omawianych w nim kwestii częściowych mogłaby stać się przedmiotem opracowania monograficznego.

4. Realizując to założenie, starałem się przedstawić w opracowaniu najważniejsze, moim zdaniem, zagadnienia dotyczące prawnej regulacji odnoszącej się do gospodarowania zasobami środowiska oraz jego ochrony. Wpłynęło to w istotny sposób na jego konstrukcję. Poza bowiem kwestiami o charakterze wprowadzającym, obejmującymi uwagi natury historycznej oraz analizę normatywnych definicji „środowiska” i „ochrony środowiska”, a także źródła prawa środowiska, dalszy fragment opracowania poświęcony został właśnie zagadnieniom, które można określić mianem „systemowych”. Starałem się w tych ramach w szczególności zwrócić uwagę na problematykę praw przysługujących w odniesieniu do środowiska oraz w związku ze środowiskiem, przede wszystkim jednak na podstawowe rodzaje (typy) instrumentów prawnych służących gospodarowaniu środowiskiem i jego ochronie. W świetle oczywistej potrzeby korzystania z zasobów środowiska unormowania dotyczące instrumentów wyznaczających granice i prawne warunki tego korzystania mają, w moim przekonaniu, charakter absolutnie pierwszoplanowy. Nie można było jednak pomijać także innych kwestii o charakterze systemowym, w szczególności unormowań dotyczących wybranych konsekwencji oddziaływania na środowisko, zarówno zgodnego z prawem, jak i naruszającego reguły obowiązujące w tym zakresie.

5. Skutkiem takiego podejścia jest – co oczywiste – pozostawienie poza zakresem rozważań wielu zagadnień, z których przynajmniej część zasługiwałyby na uwzględnienie albo też szersze omówienie. Wymagało to dokonania wyboru, który zapewne – czego mam świadomość – przynajmniej po części ma charakter arbitralny. Czasem konsekwencją tego wyboru jest jednak także potraktowanie niektórych kwestii nieco szerzej, aniżeli ma to zazwyczaj miejsce w tego rodzaju opracowaniach. Uwaga ta dotyczy w szczególności problematyki źródeł prawa. Uznałem bowiem, że rozmiary i rozproszenie regulacji prawnej uzasadniają nieco szersze jej zaprezentowanie tak, by zagadnienie stało się – mam nadzieję – nieco bardziej zrozumiałe. W relatywnie

szerokim zakresie odniosłem się w tych ramach również do materii konstytucyjnej. Chodziło mi bowiem o podkreślenie rangi aktu, który jest usytuowany na szczycie hierarchii źródeł prawa, zwłaszcza w kontekście sposobu, w jaki jest on aktualnie postrzegany i interpretowany.

6. Przedkładane Czytelnikom opracowanie jest rezultatem moich przemyśleń i doświadczeń związanych z prowadzonymi pracami badawczymi oraz uprawianiem dydaktyki. Już dawno temu doprowadziły mnie one do przekonania, że próbując zainteresować czy to słuchaczy, czy też czytelników prawną problematyką środowiska, należy koncentrować się na kwestiach najistotniejszych, dbając jednocześnie, na ile to możliwe, o systemowe uporządkowanie materii i syntetyczność rozważań. Takie też założenia towarzyszyły mi w procesie przygotowywania tego opracowania. Czytelnicy zechcą ocenić, czy zostały one zrealizowane.

Ryszard Mikosz

Opracowanie obejmuje stan prawny obowiązujący na dzień 30 września 2021 r.

Rozdział pierwszy

Uwagi wstępne

1. Pojęcia takie, jak „środowisko” oraz „ochrona środowiska” w ich współczesnym rozumieniu, weszły do języka powszechnego stosunkowo niedawno¹. Nie zmienia to jednak faktu, że reguły dotyczące korzystania z zasobów środowiska, będącego przecież warunkiem *sine qua non* biologicznej egzystencji nie tylko człowieka, lecz wszelkich innych gatunków, kształtowane są od tysiącleci². W przeszłości, zwłaszcza tej bardziej odległej, reguły te odnoszone były przede wszystkim do elementów przyrody i polegały – najogólniej rzecz ujmując – na wprowadzaniu ograniczeń w zakresie korzystania z jej zasobów.

2. Motywy, dla których wprowadzano te ograniczenia, były dość zróżnicowane. Bez wątpienia należy wśród nich wymienić przyczyny, które można by nazwać religijnymi³. Wedle bowiem wierzeń, jakie wykształciły się w wielu pierwotnych kulturach, określone miejsca (drzewa, jaskinie i inne osobliwości przyrody) podlegały ochronie jako siedziby bogów (duchów), a ingerencja w taką przestrzeń, a zwłaszcza dokonanie zniszczeń w jej obrębie, zagrożona była drastycznymi często sankcjami. Nie mniej istotne znaczenie miały również motywy ekonomiczne, z powodu których chroniono w szczególności pewne ga-

¹ Spostrzeżenie to odnieść należy zwłaszcza do języka prawnego. Definicje pojęć „środowisko” i „ochrona środowiska” pojawiły się bowiem w polskim porządku prawnym dopiero w 1980 r. Zagadnienie to bliżej przedstawiono w rozdziale 2. niniejszego opracowania.

² Zagadnienia te są stosunkowo często analizowane w literaturze. Por. np.: V.P. PAPANASTASIS, M. ARIANOUTSOU, K. PAPANASTASIS, *Environmental conservation in classical Greece*, „Journal of Biological Research Thessaloniki” 14, 2010, s. 123 i n.; P. SÁRY, *The legal protection of environment in ancient Rome*, „Journal of Agricultural and Environmental Law” 2020, No. 29, s. 199 i n.; CH. SANFT, *Environment and Law in Early Imperial China (Third Century BCE–First Century CE): Qin and Han Statutes Concerning Natural Resources*, „Environmental History” Vol. 15, No. 4 (October 2010), s. 701 i n.; T. BITHIN, *History of Environmental Conservation (Ancient and Medieval Periods)*, „Research Review International Journal of Multidisciplinary” Volume-04, Issue-05, May 2019. Z obszernej literatury polskiej por. w szczególności: J. Boć, K. NOWACKI, E. SAMBORSKA-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław, 2008, s. 78 i n.; W. RADECKI, *Wprowadzenie do problematyki prawnej ochrony przyrody*, w: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2012, s. 17 i n. oraz G. DOBROWOLSKI, *Kilka uwag na temat genezy i rozwoju prawa środowiska*, w: „*Verus amicus rara avis est*”. *Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organisiaka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2020, s. 152 i n. oraz wskazaną tam literaturę.

³ Por. W. SZAFER, *Z dziejów ochrony przyrody*, w: *Skarby przyrody i ich ochrona*, red. W. SZAFER, Wydawnictwo Państwowej Rady Ochrony Przyrody, Warszawa, 1932, s. 17 i n.

tunki roślin i zwierząt. I tak, pierwsze zarządzenie dotyczące się ochrony ptaków śpiewających w Europie wydane zostało w Zurychu, w 1335 r., gdy uświadomiono sobie pożyteczną rolę ptaków jako tępicieli szkodników w sadach i lasach. Na ziemiach polskich Król Władysław Jagiełło wydał w 1423 r. prawo chroniące „drzewa, które znajdują się być wielkiej ceny, jako jest cis”, z którego wyrabiano podówczas kusze i łuki. W ten sposób chciano zapobiec nadmiernemu wycinaniu i wywożeniu cisu z Polski⁴. Jako przykłady instrumentów, które współcześnie można by określić mianem reglamentacyjnych, wprowadzanych na ziemiach polskich głównie ze względu na motywy ekonomiczne, wskazać należy niektóre rodzaje regaliów, czyli praw i przywilejów przysługujących wyłącznie panującemu. W obszarze związanym z gospodarowaniem zasobami przyrody były to w szczególności regalia dotyczące łowiectwa oraz rybołówstwa⁵. Regale łowieckie oznaczało przysługującą władcy wyłączność polowania na najcenniejsze gatunki zwierząt⁶, a także pozostawienie do jego wyłącznej dyspozycji niektórych kompleksów leśnych. Regale dotyczące rybołówstwa zazwyczaj obejmowało wyłączność na łowienie ryb największymi sieciami i łapanie ryb w stałe pułapki.

3. Nie można też zapominać o regale górniczym, związanym z wykorzystywaniem zasobów surowców mineralnych (kopalin). Oznaczało ono wyłączność panującego w sferze obejmującej poszukiwanie i wydobywanie kopalin, również w przestrzeni niebędącej jego własnością⁷. Władca mógł jednak umożliwić wykonywanie tej działalności na określonych przez niego warunkach, czego

⁴ Ibidem. Por. również J. MALEC, *Pierwsze regulacje prawne z zakresu ochrony przyrody na ziemiach polskich*, „Państwo i Społeczeństwo” 2001, nr 1, s. 141 i n. oraz M. PODOLAK, *Ochrona środowiska naturalnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 2001, Vol. VIII, Sectio K, s. 103 i n.

⁵ Por. A. SAMSONOWICZ, *Uwagi o regale w Polsce piastowskiej (na przykładzie regale łowieckiego i rybackiego)*, „Kwartalnik Historyczny” 101, 1994, 4, s. 3 i n. oraz przywołaną tam literaturę.

⁶ Czasem jednak motywom ekonomicznym towarzyszyły motywy ochronne. Już w XI w. Bolesław Chrobry dla ocalenia bobrów wydał pierwsze w państwie polskim prawo ochronne, ustanawiając urząd bobrowniczego, do którego należała opieka nad bobrami i ich hodowla w obrębie ziem książęcych. „Bobrownicy sprawowali bezpośrednią opiekę nad żeremiami, wyłączeni byli spod władzy wojewodów i kasztelanów, a podlegali jedynie księciu lub królowi. W XII wieku polowania na bobry stały się na ziemiach polskich przywilejem wyłącznie książąt i arystokracji kościelnej”. J.Z. Wdowiński, *Tropem bobra*, Powszechné Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, Warszawa, 1981.

⁷ Por. J. KRZYŻANOWSKI, *Wolność górnicza w Polsce (do końca 14 w.)*, Wydawnictwa Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, Z. II, Kraków 1935, zwł. s. 9 i n.; F. SKIBIŃSKI, *Regale górnicze we wczesnym średniowieczu na Zachodzie i w Polsce*, „Przegląd Historyczny” 1929, T. 28/2, s. 200 i n. W literaturze wskazuje się, że „regale górnicze oparte było na zasadzie, że wszystko, co znajduje się w ziemi głębiej niż sięgał pług, a niekiedy brona, należy do panującego. Było to oddzielenie praw do użytkowania wnętrza ziemi od praw do użytkowania jej powierzchni”. T. DZIEKOŃSKI, *Wydobywanie i metalurgia kruszców na Dolnym Śląsku od XIII do połowy XX wieku*, Ossolineum, Wrocław, 1972, s. 18.

dobrym przykładem może być Ordunek Gorny, czyli przywilej górniczy wydany w 1528 r. przez księcia opolskiego Jana II Dobrego i margrabiego brandenburskiego, księcia karniowskiego Jerzego Pobożnego Hohenzollern-Ansbach⁸. Częściowo odrębne reguły dotyczyły regale solnego⁹, gdyż w tym przypadku panujący był nie tylko właścicielem wszystkich terenów, w obrębie których występowały złoża soli, lecz także przysługiwała mu własność urządzeń do produkcji oraz całej wyprodukowanej warzonki i soli kamiennej.

4. Stosunkowo dawno temu pojawiły się również regulacje prawne wprowadzające ograniczenia w korzystaniu z zasobów przyrody, podyktowane motywami, które współcześnie można by nazwać „ideowymi”. Niektóre składniki przyrody zaczęto bowiem chronić wyłącznie ze względu na ich walory niematerialne, w szczególności estetyczne. Jako przykłady w tym zakresie mogą posłużyć chociażby przepisy zakazujące zabijania skowronków, wprowadzone pod koniec XV w. w Norymberdze, czy też unormowania zakazujące niszczenia kwiatów wiosennych w okresie Świąt Wielkanocnych, wydane w połowie XVII w. w księstwie Múnster¹⁰. Z biegiem czasu coraz większego znaczenia zaczęły także nabierać motywy naukowe¹¹.

5. Regulacje dotyczące korzystania ze środowiska nie ograniczały się jednak w przeszłości wyłącznie do ochrony wybranych zasobów przyrody. Drugim istotnym fragmentem norm stanowionych w tym zakresie były zasady odnoszące się do postępowania z odpadami i ściekami¹². Chodziło w tym przypadku o zespół reguł, które w języku współczesnym można nazwać sanitarną ochroną środowiska¹³. Reguły te pojawiły się już w starożytności, w czasach, w któ-

⁸J. PIEKARNICZYK, *Pierwsza polska ustawa górnicza, czyli „ordunek gorny”*. Historyczny dokument Śląska z roku 1528, Tarnowskie Góry 1928 [wydana nakładem autora].

⁹J. WYROZUMSKI, *Państwowa gospodarka solna w Polsce do schyłku XIV wieku*, w: „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne”, Z. 21, PWN, Kraków, 1968.

¹⁰ W literaturze wskazuje się, że motywy gospodarcze często współgrały z ideowymi, uzupełniając się wzajemnie, a nawet przechodząc w czysto ideowe, por. J. BODZIARCZYK, A. JAWORSKI, *Utworzone oraz projektowane rezerваты i parki narodowe na obszarach południowo-wschodniej części II Rzeczypospolitej*, „Roczniki Bieszczadzkie” 27 (2019), s. 168.

¹¹ Jak pisał W. Szafer, „Świetny rozwój nauk przyrodniczych w połowie wieku XIX dał początek temu motywowi, którego znaczenie z biegiem czasu nie tylko nie słabło, ale coraz to bardziej potęgniało, tak że stopniowo stał się on najważniejszym czynnikiem działającym na rzecz ochrony przyrody na całym świecie”. W. SZAFER, *Z dziejów ochrony przyrody...*, s. 22–23.

¹² Por. m.in. A. LINDENLAUF, *Waste management in ancient Greece, from the Homeric to Classical Period: Concepts and practices of waste, dirt, disposal and recycling*, published by ProQuest LLC (2016), London, 2000; F. HAVLIČEK, M. MORCINEK, *Waste and pollution in the ancient Roman Empire*, „Journal of Landscape and Ecology” 2016, Vol. 9, No. 3, s. 33 i n.

¹³ Por. Z. BUKOWSKI, *Sanitarna ochrona środowiska w prawie rzymskim i jej ogólny wpływ na kształtowanie się współczesnych rozwiązań prawnych*, w: *Czystość i brud. Higiena w starożytności*, red. W. KORPALSKA, W. ŚLUSARCZYK, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Bydgoszcz, 2013, s. 77 i n. Por. także P. KORZENIOWSKI, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2014, s. 25 i n.

rych zaczęły powstawać pierwsze cywilizacje na Bliskim Wschodzie, w Europie i Afryce Północnej. Zmiana koczowniczego trybu życia na osiadły pociągała bowiem za sobą konieczność coraz bardziej świadomego planowania zagospodarowania przestrzeni. Z tego też względu odpady i ścieki zaczęto usuwać do miejsc poza osadami ludzkimi, uprzednio gromadząc je na terenie domostw w specjalnie do tego wydzielonych naczyniach glinianych lub kopanych dołach, które później opróżniano. Odpadami zasypywano nie tylko najbliższe naturalne doły, lecz także wyschłe studnie, fortyfikacje, jeziora i rzeki. Towarzyszyło temu powstawanie rozwiązań prawnych określających obowiązki w tym zakresie. Reguły dotyczące sanitarnej ochrony środowiska relatywnie wcześniej zaczęto także wprowadzać w Polsce. W literaturze wskazuje się, że pierwszy w Polsce akt prawny dotyczący zachowania czystości w mieście i usuwania odpadów wydano w 1373 r. w Krakowie¹⁴, akcentując zarazem, że było to jedno z pierwszych unormowań prawnych w Europie w zakresie czystości i porządku¹⁵.

6. Nie negując znaczenia rozwiązań, których przykłady zostały wyżej wskazane, dostrzec trzeba zarazem ich częściowość. Spostrzeżenie to potwierdza w szczególności ustawa z dnia 19 lipca 1869 r. względem zakazu łapania, wyępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwych Tatom, świstaka i dzikich kóz, obowiązująca w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim¹⁶. Została ona uchwalona przez Sejm Krajowy we Lwowie jako instrument mający zapewnić ochronę zagrożonych zwierząt tatrzańskich. Jak podkreśla się w literaturze¹⁷, był to pierwszy na ziemiach polskich akt zapewniający „ochronę w nowożytnym rozumieniu”, podyktowaną przesłankami o charakterze ideowym. Doceniając tę regulację, trzeba jednak odnotować, że – poza bardzo wąskim zakresem przedmiotowym tej ustawy – normowana nią ochrona miała przede wszystkim charakter konserwatorski. Sama ustawa zawierała zresztą przede wszystkim przepisy karne, przewidując grzywnę (z możliwością jej zamiany na areszt) za naruszenie zakazu polowania, łapania zwierząt i sprzedawania sadła świstaków. Chodziło w niej bowiem o to, by stworzyć instrumenty

¹⁴ Był to tzw. wilkierz, który zobowiązywał właściciela domu do zbierania nieczystości ze swojej posiadłości oraz połowy przyległej ulicy. Generalnie wilkierz oznaczał uchwałę (lub zbiór uchwał) rady miejskiej w dawnej Polsce, w miastach lub wsiach lokowanych na prawie niemieckim, por. T. ŁEPKOWSKI, *Słownik historii Polski*, Wiedza Powszechna, Warszawa, 1973, s. 531.

¹⁵ Por. J. ZEMANEK, A. WOŹNIAK, *Gospodarka odpadami miasta Krakowa w kontekście Dyrektywy 99/31/EC*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2007, nr 4/1, s. 201.

¹⁶ Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim. Rok 1969. Wydano i rozesłano dnia 21 sierpnia 1869. XI. Część. Nr 26. W tym samym dniu (5 października 1968 r.) Sejm Krajowy we Lwowie uchwalił także ustawę względem zakazu łapania i sprzedawania ptaków śpiewających i owadożernych, która jednak – jak pisze W. Radecki – „nie uzyskała zrazu sankcji cesarskiej, lecz zmieniona i pod nowym tytułem ustawy o ochronie niektórych zwierząt dla uprawy ziemi pożytecznych” została podpisana przez cesarza 21 grudnia 1874 r. i weszła w życie”. W. RADECKI, *Wprowadzenie...*, s. 20.

¹⁷ Tak W. RADECKI, *Wprowadzenie...*, s. 19 i n.

umożliwiający egzekwowanie ograniczeń wprowadzanych w celu zachowania cennych walorów przyrodniczych. Można by zatem – ogólnie rzecz ujmując – stwierdzić, że była to ochrona stosunkowo pasywna, w ramach której formułowane były głównie zakazy. Co do zasady zaś nie towarzyszyły temu natomiast unormowania nakładające obowiązki podejmowania oznaczonych działań.

7. Z biegiem czasu aktywność legislacyjna, mająca na celu ochronę elementów przyrodniczych środowiska, zaczęła przybierać na sile, stopniowo też zwiększały się liczba i różnorodność instrumentów tej ochrony. Zaczęła sobie bowiem coraz szerzej torować drogę myśl o ograniczoności tych zasobów i o potrzebie podjęcia (zintensyfikowania) wysiłków, mających na celu ich zachowanie. W konsekwencji jeszcze w II Rzeczypospolitej uchwalono ustawę z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody¹⁸. Z jej art. 1 wynikało, że ochronie podlegają twory przyrody, „jako to: ziemia, jej ukształtowanie i formacje, jaskinie, wody stojące i płynące, wodospady, brzegi tych wód, zwierzęta, rośliny, minerały, skamieniałości – tak gatunki, jak zbiorowiska i poszczególne okazy, których zachowanie leży w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych, albo też ze względu na swoiste cechy krajobrazu, i które władza państwowa uznała za podlegające ochronie”. We wspomnianej ustawie nadal zasadnicze znaczenie odgrywały instrumenty w postaci zakazów, niemniej jednak pojawiła się również regulacja, z której wynikały obowiązki aktywnych działań ochronnych¹⁹.

8. Nie były to jednak jedyne rozwiązania dotyczące omawianej problematyki. W Polsce bowiem już w okresie międzywojennym wprowadzano do obrotu prawnego także inne akty normatywne mieszczące się w zakresie, który współcześnie można określić mianem prawa środowiska. Odnosiły się one zwłaszcza do niektórych rodzajów dóbr, współcześnie zaliczanych do elementów środowiska. Spostrzeżenie to odnieść można w szczególności do wód i kopalin. Jeśli chodzi o te pierwsze, to odnotować trzeba, że już w dniu 19 września 1922 r. uchwalona została ustawa wodna²⁰. Uregulowano w niej m.in. problematykę własności

¹⁸ Dz.U. nr 31, poz. 274. Ustawa ta została uchylona przez ustawę z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 25, poz. 180. Na marginesie odnotować można, że materia dotycząca ochrony przyrody po dziś dzień regulowana jest w miarę kompleksowo odrębnym aktem rangi ustawowej. Obecnie jest nim ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1098.

¹⁹ Z przepisu art. 2 pkt 7 ustawy wynikało np., że ochrona polegać może na wykonaniu przez władze państwowe prac i urządzeń ochronnych, „jako to: na wybudowaniu wałów, uregulowaniu spadku wód, zalesieniu obszaru, zasadzeniu lub zasianiu roślin, na umieszczaniu ogrodzeń, ogłoszeń, dotyczących ochrony i.t.p.”

²⁰ Dz.U. nr 102, poz. 936. Została ona uchylona przez ustawę z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne, Dz.U. nr 34, poz. 158, choć część jej przepisów już wcześniej utraciła moc obowiązującą. Podobnie jak w przypadku ochrony przyrody, także materia dotycząca gospodarowania wodami po dziś dzień regulowana jest odrębnym aktem rangi ustawowej. Aktualnie jest nim ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 624, ze zm.

wód i ich użytkowania, utrzymania i regulacji wód i ich brzegów oraz ochrony przed powodzią, a także organów (władz) właściwych w sprawach wodnych. W tym obszernym akcie prawnym zamieszczono także przepisy bezpośrednio poświęcone ochronie wód²¹. Jeśli zaś chodzi o regulację dotyczącą kopalin, to materię tę unormowano przede wszystkim w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze²². Normowało ono co prawda głównie zasady prowadzenia działalności dotyczącej poszukiwania i wydobywania kopalin, jednak w treści tego aktu znalazły się również przepisy wprost związane z ochroną środowiska²³. Nie była to zresztą pełna lista aktów w mniejszym lub większym stopniu wiążących się z problematyką środowiskową uchwalonych w okresie międzywojennym. Tytułem przykładu wspomnieć trzeba jeszcze o dwóch rozporządzeniach Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych²⁴ oraz o ochronie zwierząt²⁵.

9. Począwszy od lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia w systemie prawa zaczęły się pojawiać także inne akty związane z ochroną środowiska, wykraczające swoim zakresem poza materię dotyczącą wód, kopalin oraz tradycyjnie pojmowaną ochronę przyrody. Nadal jednak miały one charakter cząstkowy, a jako przykład można w tym zakresie wymienić ustawę z dnia 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniami²⁶. Z jej art. 1 ust. 1 wynikało, że powietrze atmosferyczne podlega ochronie przed zanieczyszczaniem uciążliwym dla człowieka lub wywierającym ujemny wpływ na jego zdrowie bądź na klimat, vegetację roślin, hodowlę zwierząt, wartość użytkową gleby i wody, lub powodującym inne straty dla gospodarki narodowej²⁷.

²¹ Jako przykład można przywołać w tym zakresie art. 131(1) ustawy, stanowiący, że dla ochrony zakładów zaopatrujących w wodę do picia i użytkową przed zanieczyszczeniem lub zmniejszeniem ich wydajności tudzież dla ochrony naturalnych albo sztucznie ujętych źródeł zasilających wodociągi może władza wodna ustanowić obszary ochronne i wydać zarządzenia co do użytkowania i zagospodarowania gruntów w obrębie tych obszarów. Por. także art. 22(1) ustawy.

²² Dz.U. nr 85, poz. 654. Rozporządzenie to uchylone zostało przez dekret z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze, Dz.U. nr 29, poz. 113.

²³ Jako przykład w tym zakresie można wymienić art. 140(4) rozporządzenia, stanowiący, że jeżeli pewne części obszaru, na którym mają być lub są prowadzone roboty górnicze, posiadają szczególniejszą wartość dla badań naukowych jako wyjątkowe zabytki przyrody, to ochronę takich części może nakazać Minister Przemysłu i Handlu lub upoważniona przez niego władza górnicza.

²⁴ Dz.U. 1928, nr 36, poz. 336.

²⁵ Dz.U. 1928, nr 36, poz. 332.

²⁶ Dz.U. nr 14, poz. 87.

²⁷ Stosownie do art. 1 ust. 3 ustawy, ochrona powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem miała na celu zapobieganie przekraczaniu dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu atmosferycznym i stopniowe zmniejszanie wprowadzanych do powietrza atmosferycznego substancji przez zakłady, pojazdy mechaniczne, hałdy, wysypiska i inne źródła zanieczyszczania.

10. Postępujące zainteresowanie problematyką środowiska i jego ochrony spowodowało, że z biegiem czasu coraz wyraźniej zaczęto dostrzegać globalny kontekst zagadnienia. Dotyczyło to co najmniej dwóch aspektów problemu. Z jednej strony bowiem stało się jasne, że podjęcia działań ochronnych wymaga środowisko traktowane jako całość, a nie tylko wybrane jego elementy. Z drugiej strony z kolei uświadomiono sobie, że działania te muszą być planowane i realizowane także na poziomie ponadpaństwowym. Konsekwencją tego zainteresowania stała się rosnąca liczba dokumentów przyjmowanych przez różne gremia, w tym organizacje międzynarodowe, w szczególności Organizację Narodów Zjednoczonych. Za swego rodzaju przełom w tym zakresie uznawany jest raport Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych U Thanta, przedstawiony na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w dniu 26 maja 1969 r., zatytułowany *Problemy ludzkiego środowiska*. W dokumencie tym, po raz pierwszy w historii, zaprezentowano opinii publicznej na tak szerokim forum dane wskazujące na zniszczenie środowiska naturalnego i jego niekorzystne konsekwencje oraz wezwano wszystkie kraje do racjonalnego korzystania z zasobów Ziemi i do wysiłków na rzecz ochrony ekosystemu. Raport ten zainspirował kolejne gremia do przyjmowania dokumentów mających zazwyczaj charakter deklaracji o charakterze politycznym²⁸. Treść niektórych z tych dokumentów oraz ranga omawianych w nich problemów doprowadziły do podjęcia prac legislacyjnych zmieniających zarówno ustawodawstwa obowiązujące w poszczególnych państwach, jak i reguły prawne kreowane na poziomie ponadpaństwowym, zwłaszcza w postaci umów międzynarodowych.

11. Kompleksowy charakter problematyki środowiskowej dostrzeżony został także przez polskiego ustawodawcę. W konsekwencji w dniu 31 stycznia 1980 r. uchwalona została ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska²⁹, będąca pierwszym aktem, w którym usiłowano unormować podstawowe reguły odnoszące się do środowiska jako całości. Z jej art. 1 ust. 1 wynikało, że ustawa określa zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska, zmierzające do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Pod pojęciem „ochrona środowiska” rozumiano działa-

²⁸ W szczególności można tu wymienić: tzw. deklarację sztokholmską, a także obejmującą 109 zaleceń *Program działania w zakresie ochrony środowiska*, przyjęte na Konferencji Narodów Zjednoczonych Człowiek i jego środowisko, która odbyła się w Sztokholmie w 1972 r., deklarację w sprawie środowiska i rozwoju, przyjętą na Konferencji *Środowisko i rozwój*, która miała miejsce w 1992 r. w Rio de Janeiro, oraz deklarację z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju, przyjętą w ramach Światowego szczytu na temat zrównoważonego rozwoju, który odbył się w 2002 r. w Johannesburgu. Mimo że dokumenty te nie miały charakteru umów międzynarodowych, w literaturze są traktowane jako podwaliny prawa ochrony środowiska. Por. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010, s. 15 i n.

²⁹ Dz.U. nr 3, poz. 6.

nie lub zaniechanie umożliwiające zachowanie bądź przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do osiągnięcia celu, o którym mowa w przywołanym wyżej art. 1 ust. 1 (art. 2 ust. 1 ustawy)³⁰. Z kolei racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi środowiska miało polegać w szczególności na korzystaniu z zasobów tylko w zakresie uzasadnionym interesem społecznym, przy ocenie którego należało uwzględniać, oprócz wskazań długookresowego, kompleksowego rachunku ekonomicznego, także inne niż gospodarcze znaczenie tych zasobów dla równowagi przyrodniczej i warunków życia ludzi. Przejawem racjonalnego gospodarowania miało być również zapewnienie pierwszeństwa przedsięwzięciom umożliwiającym oszczędne wykorzystanie zasobów, zwłaszcza w drodze powtórnego lub wielokrotnego ich wykorzystywania w procesach gospodarczych, a także niepogarszanie stanu środowiska. Ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska zastąpiono aktualnie obowiązującą ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³¹.

³⁰ Ochrona ta wyrażała się w szczególności: w racjonalnym kształtowaniu środowiska, racjonalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi, przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych, a także w przywracaniu do stanu właściwego elementów przyrodniczych.

³¹ Tekst pierwotny Dz.U. nr 62, poz. 627, aktualny tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm. Nastąpiło to ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1085 ze zm. Podstawowe elementy regulacji zawartej w ustawie – Prawo ochrony środowiska są szerzej omawiane w rozdziale 3. niniejszego opracowania, dotyczącym źródeł prawa środowiska.

Rozdział drugi

Normatywna definicja środowiska i ochrony środowiska

§ 1. Uwagi wprowadzające

1. Pojęcie „środowisko” należy do pojęć bardzo często używanych zarówno w języku potocznym, jak i w językach specjalistycznych. Na ogół występuje ono w powiązaniu z różnego rodzaju przymiotnikami, nierzadko bowiem mowa o „środowisku naturalnym”, „środowisku przyrodniczym” czy też o „środowisku biologicznym”¹. Trudno się temu dziwić, jeśli wziąć pod uwagę, że środowisko – jakkolwiek rozumieć ten termin – jest przedmiotem zainteresowania wielu dziedzin nauki². I tak, wyróżniono co najmniej kilka typów (rodzajów) środowiska, w tym zwłaszcza zarówno środowisko przyrodnicze (naturalne), środowisko przekształcone (geograficzne), jak i środowisko sztuczne (antropogeniczne, kulturowe)³. Szeroko rozważana jest również kwestia ochrony różnych rodzajów środowiska.

2. Zważywszy jednak na przedmiot opracowania, dalej uwagę koncentrować będziemy na „środowisku” oraz „ochronie środowiska” jako pojęciach praw-

¹ Termin „środowisko” występuje także w innych kontekstach, np. jako określenie zespołu ludzi połączonych wspólną warunków życia czy też rodzajem pracy, albo jako zespół czynników chemicznych stwarzających określone warunki i wpływających na zachodzące reakcje i zjawiska. Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCAK, T. 3, PWN, Warszawa, 1981, s. 131, hasło *środowisko*.

² Zazwyczaj chodzi o dziedzinę nauk ścisłych i przyrodniczych, w tych ramach zaś zwłaszcza o nauki biologiczne oraz nauki o ziemi i środowisku (wyodrębnienie to nawiązuje do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz.U. 2018, poz. 1818). Problematyka środowiskowa jest jednak przedmiotem tak rozległych badań, że obejmują one także np. nauki o kulturze i religii (w dziedzinie nauk humanistycznych). Por. np. P. WILCZYŃSKI, *Środowisko jako wartość prawa naturalnego. Rozważania na tle relacji człowiek – środowisko w nauczaniu Kościoła katolickiego i w doktrynie katolickiej*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018, s. 69 i n.

³ Por. E. MAZUR, *Środowisko przyrodnicze jako podstawa bytu i działania człowieka*, w: *Gospodarka a środowisko i ekologia*, red. K. MAŁACHOWSKI, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa, 2019, s. 16 i n. oraz przywołaną tam literaturę.

nych⁴. W tym kontekście odnotować należy w pierwszej kolejności, że wspomniane wyżej terminy zaczęły się pojawiać w tekstach przepisów prawa polskiego (języku prawnym) już w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Proces ten objął również akt hierarchicznie najwyższy, a mianowicie ówczesnie obowiązującą Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.⁵ W drodze nowelizacji, dokonanej w 1976 r.⁶, wprowadzony został bowiem do niej termin „środowisko naturalne”⁷. Pojęcia „środowisko” oraz „ochrona środowiska” zaczęły się również coraz częściej pojawiać w ustawodawstwie zwykłym⁸, co dotyczyło także unormowań odnoszących się do ustroju i kompetencji administracji publicznej⁹. Można także zaobserwować coraz większe zainteresowanie nauki prawa problematyką dotyczącą środowiska, co odnosiło się również do sposobu rozumienia kluczowych pojęć prawnych w tym zakresie¹⁰.

3. Prawna definicja środowiska pojawiła się po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹¹. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy, środowisko rozumiano jako ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnię

⁴ Jest bowiem oczywiste, że materia dotycząca środowiska jest także przedmiotem zainteresowań nauk prawnych.

⁵ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., tekst pierwotny Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232.

⁶ Por. tekst jedn. Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ogłoszony w Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36.

⁷ Został on zamieszczony w dwóch przepisach ówczesnie obowiązującej Konstytucji. I tak, jej art. 12 ust. 2 stanowił, że Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego stanowiącego dobro ogólnonarodowe. Z art. 71 tej Konstytucji wynikało natomiast, że obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony. Por. W. RADECKI, *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, w: „Prace Karkonoskiego Towarzystwa Naukowego”, nr 26, Komisja Humanistyczna, Jelenia Góra, 1984 oraz J. SOMMER, *Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. SOMMER, Ossolineum, Wrocław, 1987, s. 33 i n.

⁸ Czego przykładem może być m.in. dekret z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze, tekst pierwotny Dz.U. 1953, nr 29, poz. 113, tekst jedn. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 listopada 1977 r. o zmianie Prawa górniczego, Dz.U. 1977, nr 35, poz. 151, ogłoszony został w Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12.

⁹ W tych ramach trzeba zwłaszcza zwrócić uwagę na ustawę z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Dz.U. 1972, nr 11, poz. 77. Do zakresu działania tego organu należały m.in. sprawy ochrony naturalnego środowiska, w szczególności ochrony wód przed zanieczyszczeniem, zieleni oraz powietrza atmosferycznego (art. 2 ustawy).

¹⁰ Por. w szczególności A. JAROSZYŃSKI, *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, PWN, Warszawa, 1972, zwłaszcza zaś W. BRZEZIŃSKI, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, PWN, Warszawa, 1975. Szerzej na ten temat por. J. Boć, K. NOWACKI, E. SAMBORSKA-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław, 2008, s. 42 i n. Por. także M. ROLIŃSKI, *Ewolucja pojęcia prawnego „środowisko” i „ochrona środowiska”*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2005, nr 6, s. 159 i n.

¹¹ Dz.U. nr 3, poz. 6. Szerzej na ten temat por. m.in. B. IWAŃSKA, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2013, s. 44 i n. i przywołaną tam literaturę.

ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka. Aktualna definicja pojęcia „środowisko”, nieróżniąc się w sposób znaczący od wyżej przywołanej, została zamieszczona w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹², o czym szerzej mowa w dalszej części tego rozdziału. W art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska zamieszczono również swego rodzaju definicję „ochrony środowiska”. Przepis ten stanowił, że ochrona środowiska polega na działaniu lub zaniechaniu, umożliwiającym zachowanie bądź przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do osiągnięcia celu, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy¹³. Ochrona ta wyrażała się przede wszystkim w racjonalnym kształtowaniu środowiska, racjonalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi, przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych, a także przywracaniu do stanu właściwego elementów przyrodniczych.

4. Z biegiem czasu liczba definicji dotyczących różnych pojęć z zakresu prawa środowiska zaczęła rosnąć. Proces ten stale przybiera na sile, dlatego też do wątku tego wypadnie jeszcze powrócić. Jest zatem oczywiste, że w założonych ramach opracowania nie sposób poddać bardziej szczegółowej analizie ogromnej większości wspomnianych definicji; dotyczy to nawet tych, które mają szczególnie istotne znaczenie dla tego fragmentu systemu prawnego. Trzeba się więc ograniczyć tylko do dwóch z nich, odnoszących się do pojęć o charakterze ogólnym, mających kluczowe znaczenie dla całego prawa środowiska i powszechnie używanych w różnym kontekście w języku prawnym. Chodzi mianowicie o „środowisko” oraz „ochronę środowiska”¹⁴. Zaznaczyć trzeba jednak, że niektóre inne definicje przywołane zostaną przy okazji analizy sposobu rozumienia terminów „środowisko” oraz „ochrona środowiska”, jako że ich znaczenie częściowo określone zostało z użyciem pojęć, które doczekały się odrębnych definicji ustawowych.

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm. [dalej: pr.o.ś.]. Warto odnotować, że aktualne brzmienie art. 3 pkt 39 pr.o.ś. zostało mu nadane ustawą z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2006, nr 50, poz. 360.

¹³ Przepis ten stanowił, że ustawa określa zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska, zmierzające do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości.

¹⁴ Równie istotne znaczenie, jak dwie wcześniej wymienione, wydaje się mieć definicja pojęcia „zrównoważony rozwój”, zawarta w art. 3 pkt 50 pr.o.ś. Rozważania dotyczące sposobu rozumienia tego pojęcia zawarte zostały w § 2 rozdziału 3., ze względu na jego bardzo ścisły i bezpośredni związek z regulacją ujętą w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

§ 2. Prawna definicja „środowiska”

1. Stosownie do definicji „środowiska” zamieszczonej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś., należy przez nie rozumieć ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Definicja ta jest stosunkowo często przedmiotem uwag krytycznych¹⁵, z którymi co najmniej częściowo można się zgodzić. Nie zmienia to jednak faktu, że treść art. 3 pkt 39 pr.o.ś. trzeba traktować jako zasadniczą podstawę dalszych rozważań na temat normatywnego ujęcia terminu „środowisko”.

2. W definicji tej, ujmującej środowisko jako „ogół elementów przyrodniczych”, jako przykład – o czym świadczy zwrot „w szczególności” – wymienione zostały jedynie niektóre z nich. Odnotować trzeba zarazem, że dwa z tych składników, a mianowicie „powierzchnia ziemi” oraz „powietrze”, zostały odrębnie zdefiniowane w ustawie Prawo ochrony środowiska. Definicja powierzchni ziemi jest stosunkowo złożona. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 25 pr.o.ś., należy przez nią rozumieć ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe. Gleba, w ramach tej definicji, oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie. Ziemią jest natomiast górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka. Wody gruntowe z kolei oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy Prawo wodne¹⁶, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

3. Z rozbudowanej definicji powierzchni ziemi w sposób niewątpliwy wynika, że niezależnie od użytej przez ustawodawcę terminologii chodzi o przestrzeń trójwymiarową (bryłę). Przestrzeń ta obejmuje znaczący fragment skorupy ziemskiej, w jej granicach bowiem mieści się nie tylko „gleba”, lecz także „ziemia”, przy czym w przypadku tego ostatniego składnika „powierzchni ziemi” chodzi o przestrzeń położoną poniżej gleby i rozciągającą się „do głębokości oddziaływania człowieka”. W istocie rzeczy zatem elementem środowiska jest „powierzchnia ziemi” traktowana jako górną warstwę skorupy ziemskiej, sięgająca w głąb tej skorupy do bliżej nieokreślonych granic. Trudno bowiem

¹⁵ Zdaniem A. Lipińskiego, „przydatność takiej definicji jest niesłyszanie problematyczna”. A. LIPIŃSKI, *Z problematyki źródeł prawa ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2011, nr 1 (63), s. 9. Por. także obszerną i częściowo krytyczną analizę normatywnej definicji środowiska, jakiej dokonał T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz, 2019, s. 23 i n.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 624 ze zm. [dalej: pr.wodn.].

uznać za ostry przywołany wyżej zwrot, nawiązujący do głębokości oddziaływania człowieka, zwłaszcza jeśli zważyć, że granice te ulegają rozszerzeniu wraz ze wzrostem technicznych i technologicznych możliwości penetracji skory ziemskiej. Chodzi jednak tylko o powierzchnię ziemi traktowaną jako „element przyrodniczy”¹⁷, co sprawia, że składnikami tego elementu środowiska nie są wzniesione na tej powierzchni obiekty i urządzenia, mimo że w definicji zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. wyraźnie zaznaczono, że na środowisko składają się także elementy przekształcone w wyniku działalności człowieka.

4. W kontekście normatywnej definicji powierzchni ziemi na uwagę zasługują jeszcze co najmniej dwa aspekty zagadnienia. I tak, *expressis verbis* nawiązano w niej do wód podziemnych, co o tyle musi budzić zdziwienie, że z treści art. 3 pkt 39 pr.o.ś. bezspornie wynika, że „wody” potraktowane zostały jako odrębny element środowiska. Jeśli jednak „powierzchnię ziemi” pojmować w sposób określony w art. 3 pkt 25 pr.o.ś., to w istocie rzeczy wszelkie wody, zarówno podziemne, jak i powierzchniowe, ściśle związane są z tą przestrzenią. Druga kwestia, którą warto odnotować, to okoliczność, że w przypadku powierzchni ziemi przedmiotem ochrony jest nie tylko określona przestrzeń, lecz także jej właściwości, skoro w definicji tej wymieniono jako osobny element „ukształtowanie terenu”. Skądinąd element ten pozostaje w ścisłym związku z „krajobrazem”, do którego – jako odrębnie wymienionego elementu środowiska – wypadnie jeszcze powrócić.

5. W ustawie Prawo ochrony środowiska zdefiniowane zostało także „powietrze”. Jest nim, w myśl jej art. 3 pkt 26, powietrze znajdujące się w troposferze, z wyłączeniem wewnątrz budynków i miejsc pracy. Definicję tę, której potrzeba wprowadzenia do obrotu prawnego budzi zasadnicze wątpliwości, trudno uznać za fortunną. O ile bowiem termin „troposfera” ma w miarę ustalone znaczenie¹⁸, o tyle wyłączenie z zakresu definicji zawartej w art. 3 pkt 26 pr.o.ś. powietrza z „miejsc pracy” wydaje się pozbawione dostatecznego uzasadnienia, jeśli wziąć chociażby pod uwagę pracę wykonywaną poza budynkami i innymi obiektami budowlanymi¹⁹.

¹⁷ Nieco inny aspekt zagadnienia, związany z prawami majątkowymi przysługującymi w odniesieniu do niektórych elementów środowiska, przedstawiony został w ramach rozważań zawartych w § 2 rozdziału 4. niniejszego opracowania.

¹⁸ Pod pojęciem „troposfera” rozumie się warstwę atmosfery ziemskiej od powierzchni ziemi do wysokości 9–18 km, charakteryzującą się równomiernym spadkiem temperatury wraz ze wzrostem wysokości, w której zachodzą zjawiska atmosferyczne. Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCZAK, T. 3..., s. 534, hasło *troposfera*.

¹⁹ Definicja ta została, jak się wydaje, oparta na regulacji zawartej w art. 2 pkt 1 obowiązującej wówczas dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza, Dz.U. UE L. 1996.296.55. Dyrektywa ta utraciła moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz.U. UE L. 2008.152.1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ostatniej, „powietrze” oznacza powietrze troposferyczne na zewnątrz

6. Kopaliny jako elementy środowiska nie zostały zdefiniowane w ustawie Prawo ochrony środowiska. Ustawowej definicji „kopaliny” brak również w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze²⁰, w której unormowano większość zagadnień dotyczących tego elementu środowiska. Zamieszczono w niej natomiast ustawową definicję „złoża kopaliny”. Należy przez nie rozumieć „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.)²¹. W tym kontekście zwrócić trzeba jednak uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy co do stosowanej przezeń terminologii. W wielu przepisach ustawy Prawo geologiczne i górnicze, a także w innych aktach normatywnych użyto bowiem – jak się wydaje – zamiennie pojęć „kopalina” albo „złożo kopaliny”, co do których trudno przyjąć, że są synonimami.

7. Jeśli chodzi z kolei o wody, będące następnym po kopalinach elementem środowiska wymienionym w art. 3 pkt 39 pr.o.ś., to z wcześniejszych uwag wynikało już, że w art. 16 pkt 68 ustawy Prawo wodne zdefiniowane zostały „wody podziemne”. W ustawie tej znajdują się także unormowania, za pomocą których dokonano różnego rodzaju podziałów wód²², jednak żaden jej przepis nie definiuje „wód” jako całości. Wydaje się wszak nie budzić wątpliwości, że elementem środowiska są jedynie wody znajdujące się w ciekach i akwenach wodnych, z wyłączeniem wód ujętych w zamknięte zbiorniki i instalacje.

8. W definicji środowiska zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. wymieniony został także „krajobraz”. Pojęcie to dookreślone zostało w art. 2 pkt 16e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³, w myśl którego należy przez nie rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy definicja ta może znaleźć zastosowanie przy wykładni art. 3 pkt 39 pr.o.ś. Z jednej strony bowiem trzeba mieć na uwa-

budynków, z wyjątkiem miejsc pracy w rozumieniu dyrektywy 89/654/EWG 20, do których mają zastosowanie przepisy dotyczące ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, i które nie są zazwyczaj publicznie dostępne.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm. [dalej: pr.g.g.].

²¹ Definicję tę trudno uznać za prawidłowo sformułowaną. Szczególne wątpliwości budzi użyty w niej zwrot „może przynieść korzyść gospodarczą”. Taka formuła oznacza bowiem, że zakresem tego pojęcia objąć można każde „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji”. Nikt nie może jednak stanowczo stwierdzić, że wydobywanie kopaliny z takiego „nagromadzenia”, nawet jeśli aktualnie nieopłacalne, nie może przynieść korzyści gospodarczej w przyszłości.

²² I tak, oprócz wspomnianego podziału na wody powierzchniowe i wody podziemne (art. 18 pr.wodn.), wyodrębniono również m.in. wody śródlądowe (art. 19 pr.wodn.), dokonując ich podziału na wody śródlądowe płynące oraz śródlądowe wody stojące (art. 21 pr.wodn.).

²³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 741 ze zm. [dalej: u.p.z.p.].

dze, że została ona sporządzona na potrzeby ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jeśli zatem miałyby znaleźć zastosowanie także na gruncie innej ustawy, to zapewne byłoby lepiej, gdyby wyraźnie przesądzo- no o tym w jej treści, tak jak uczyniono to w treści art. 5 pkt 2e ustawy o ochro- nie przyrody²⁴. W ustawie Prawo ochrony środowiska brak jednak takiego ode- słania²⁵. Z drugiej strony w art. 5 pkt 23 u.o.p. zamieszczona została definicja pojęcia „walory krajobrazowe”²⁶, przez które rozumie się wartości przyrod- nicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyj- ne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka. Ta ostatnia została zatem sformułowana w taki sposób, że jej zakres krzyżuje się nie tyl- ko z definicją „krajobrazu” zawartą w ustawie o planowaniu i zagospodaro- waniu przestrzennym, lecz również w części dotyczącej ukształtowania po- wierzchni (rzeźby terenu) z definicją „powierzchni ziemi” ujętą w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. Wydaje się, że jest to jeden z wielu przykładów braku troski ustawo- dawcy o spójność zakresową i terminologiczną tworzonych przezeń regulacji.

9. Brak natomiast normatywnej definicji klimatu. Zgodnie z powszech- nie przyjmowanymi regułami wykładni prawa, w takim przypadku pojęciom niezdefiniowanym nadawać należy znaczenie przyjmowane w języku potocz- nym. Klimat zatem to „charakterystyczny dla danego obszaru zespół zjawisk i procesów atmosferycznych, kształtujących się pod wpływem właściwości fizycznych i geograficznych tego obszaru, określony na podstawie wyników wieloletnich obserwacji”²⁷, które odnoszą się do różnych wskaźników, w tym zwłaszcza do temperatury, opadów atmosferycznych i wiatru.

10. Na zakończenie uwag dotyczących definicji środowiska zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. raz jeszcze podkreślić trzeba, że wymienione tam elemen- ty wskazane zostały tylko przykładowo, a środowisko, co do zasady, obejmuje ogół elementów przyrodniczych, które to spostrzeżenie wyraźnie potwierdza zwrot nawiązujący do „pozostałych elementów różnorodności biologicznej”. Pojęcie to zdefiniowane zostało w art. 5 pkt 16 u.o.p., z którego wynika, że róż- norodność biologiczna to zróżnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami, oraz zróżnicowa-

²⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1098 [dalej: u.o.p.]. Z przepisu art. 5 pkt 2e u.o.p. wynika, że użyte w ustawie określenie „krajobraz” oznacza krajobraz w rozumieniu art. 2 pkt 16e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i za- gospodarowaniu przestrzennym.

²⁵ Wydaje się, że mimo wspomnianego braku, trzeba dopuścić możliwość sięgnięcia do tej regulacji przez zastosowanie wykładni systemowej.

²⁶ Por. P. KORZENIOWSKI, *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot prawnej ochrony przyro- dy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5 (62), s. 27 i n.

²⁷ Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCAK, T. 1, PWN, Warszawa, 1978, s. 931–932, ha- sło klimat.

nie ekosystemów²⁸. Zaakcentować trzeba zarazem, że w aktualnym brzmieniu²⁹ definicja środowiska zawarta w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. obejmuje zarówno aspekt „statyczny”, wskazując wprost najważniejsze jego elementy składowe, jak i „dynamiczny”, czyli wzajemne oddziaływania pomiędzy nimi. W tym drugim ujęciu zatem chodzi nie tyle o określone zasoby, ile o stan, w jakim one się znajdują, oceniany przez pryzmat zachodzących między nimi relacji. Obydwie te sfery są z sobą ściśle powiązane, jest bowiem oczywiste, że jakkolwiek zmiana w zakresie chociażby tylko jednego elementu środowiska powodować musi zmianę jego relacji z innymi elementami.

11. Omawiając treść definicji zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś., nieco uwagi należy także poświęcić środowisku jako „dobru wspólnemu”. Co prawda zwrot ten nie występuje we wspomnianej definicji, jest jednak pojęciem języka prawnego, które użyte zostało w szczególności w art. 323 ust. 2 pr.o.ś., normującym odpowiedzialność cywilną w ochronie środowiska³⁰. Przede wszystkim jednak pojęcie „dobro wspólne” użyte zostało w art. 1 Konstytucji, stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli³¹. Materia ta doczekała się wielu wypowiedzi zarówno w literaturze³², jak i w orzecznictwie, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego³³, z których wynika, że poję-

²⁸ Szerzej na ten temat zob. A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa, 2019, zwł. s. 23 i n.

²⁹ Por. przyp. 12.

³⁰ Z przepisu tego, normującego roszczenia przysługujące zagrożonemu szkodą oraz poszkodowanemu w związku z bezprawnym oddziaływaniem na środowisko, wynika, że jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, to z roszczeniem, o którym mowa w art. 323 ust. 1 pr.o.ś., może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna. Por. także art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 117.

³¹ Por. także art. 25 ust. 3 oraz art. 82 Konstytucji.

³² Por. m.in.: J. TRZCIŃSKI, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. TRZCIŃSKI, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa, 2005, s. 452 i n.; K. BRZOZOWSKI, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 17 i n.; R. STEMPOWSKI, *Nasze dobro wspólne*, w: „Ratio est anima legis”. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa, 2007, s. 89 i n. Por. także: M. SITEK, *Rozwój gospodarczy a globalizacja prawnej polityki ochrony środowiska naturalnego jako dobra wspólnego całej ludzkości*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Roczniki Prawnicze” 1999, nr 11, s. 25 i n.; Z. DUNIEWSKA, *Z problematyki dobra wspólnego*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, C.H. Beck, Warszawa, 2018, s. 15 i n.

³³ Liczba orzeczeń, w których Trybunał Konstytucyjny dokonał konkretyzacji pojęcia „zasada dobra wspólnego”, jest znaczna. W tych ramach za element dobra wspólnego Trybunał uznał również „środowisko”. W szczególności w wyroku z dnia 15 maja 2006 r., P 32/05, nawiązując do regulacji zawartej w ustawie o lasach, stwierdził, że jako składnik środowiska lasy są czymś więcej aniżeli przedmiotem prawa własności i innych praw rzeczowych, i stanowią dobro ogólnonarodowe o wielkim znaczeniu społecznym. Wątek środowiska jako dobra wspól-

cie „dobro wspólne” jest interpretowane w sposób bardzo zróżnicowany. Tak samo dzieje się na gruncie prawa środowiska, gdzie problem dodatkowo komplikuje fakt, że regulacja dotycząca „środowiska jako dobra wspólnego” pojawia się w obszarze odpowiedzialności cywilnej³⁴. Próbą usunięcia tej komplikacji jest przyjęcie, że środowisko [naturalne] jest dobrem ogólnym [wyższym] niż indywidualny interes podmiotów zagrożonych i poszkodowanych³⁵, co jednak – przede wszystkim ze względu na lakoniczność zaprezentowanych wypowiedzi – nie wydaje się zabiegiem przekonującym³⁶. Analogiczną ocenę sformułować wypada w odniesieniu do poglądu, że w przypadku art. 323 ust. 2 pr.o.ś. kryterium wyodrębnienia jest cel podejmowanych działań ochronnych. Jeżeli bowiem są one podejmowane ze względu na ochronę interesu publicznego, to mamy do czynienia ze środowiskiem jako dobrem wspólnym³⁷.

nego pojawia się także w orzecznictwie sądów administracyjnych, por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1328/05, LEX nr 229965.

³⁴ Por. szerzej na ten temat zwłaszcza: P. KORZENIOWSKI, *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 1, s. 24 i n. oraz IDEM: *Roszczenie ochronne z tytułu szkodliwego oddziaływania na środowisko – art. 323 ustawy Prawo ochrony środowiska*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018, s. 429–430. Por. także M. PYZIAK-SZAFNICKA, *Odpowiedzialność cywilna za szkodę ekologiczną*, w: *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Wydawnictwo Uniwersyte-
tu Łódzkiego, Łódź, 1997, zwł. s. 242 i n.

³⁵ Tak J.J. SKOCZYŁAS, *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 4, s. 70 oraz K. PADRAK, M. SOLAN, *Odpowiedzialność cywilna w Prawie ochrony środowiska*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 5, s. 10. Wyrażany jest też pogląd, że art. 323 ust. 2 pr.o.ś. to „wyjątkowy dla regulacji cywilnoprawnej przypadek ochrony interesu powszechnego”, który „zbliża [...] zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej do zasad odpowiedzialności administracyjnej na podstawie art. 362 pr.o.ś.” W. POSTULSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK, LexisNexis, Warszawa, 2010, s. 147.

³⁶ W literaturze wyrażono także zapatrywanie, że „– jak się wydaje – w przypadku uregulowanym w art. 323 ust. 2 pr.o.ś. chodzi tu o sytuacje, gdy przedmiotem »szkody« (stanu zagrożenia jej powstaniem) stają się elementy, które nie są objęte cywilnymi prawami podmiotowymi (tzw. szkoda ekologiczna)”, tak A. LIPIŃSKI, w: *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. JENDROSKA, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 2001, s. 811. Wspomniany autor wyraźnie jednak zastrzegł, że ustalenie znaczenia rozwiązań wynikających z art. 323 pr.o.ś. nie jest proste. W późniejszej publikacji stwierdził natomiast, że „szkoda w rozumieniu prawa ochrony środowiska zawiera w sobie szkodę w rozumieniu cywilnoprawnym; z dalszych przepisów wynika jednak, że może być od niej szersza o szkody w środowisku pojmowanym jako »dobro wspólne«,” por. IDEM, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010, s. 360.

³⁷ Zdaniem B. Rakoczego, „dobro wspólne oznacza, że ochrona jest podejmowana ze względu na interes publiczny, a nie prywatny”, co „zakłada [...] istnienie takiej sytuacji, gdy zagrożone jest dobro ogółu, a nie dobro jednostki”. Chodzi więc „o takie naruszenie środowiska, lub jego zagrożenie, które charakteryzuje się szerszym oddziaływaniem lub możliwością oddziaływania, niż tylko w sposób zagrażający prawom jednostki”. B. RAKOCZY, w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2013, s. 594.

§ 3. Prawna definicja „ochrony środowiska”

1. Drugim pojęciem kluczowym dla rozważanej problematyki jest „ochrona środowiska”. Zostało ono zdefiniowane w art. 3 pkt 13 pr.o.ś., zgodnie z którym przez ochronę tę rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:

- a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

2. Podobnie jak w przypadku „środowiska”, w treści art. 3 pkt 13 pr.o.ś. użyto pojęć, z których część została odrębnie zdefiniowana w ustawie; mowa tu o „równowadze przyrodniczej”, „zrównoważonym rozwoju” oraz „zanieczyszczeniu”. I tak, zgodnie z art. 3 pkt 32 pr.o.ś., przez równowagę przyrodniczą rozumie się stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej³⁸. W tym przypadku nietrudno dostrzec wyraźne nawiązanie do definicji „środowiska przyrodniczego” zawartej w art. 5 pkt 20 u.o.p., do której to kwestii wypadnie jeszcze powrócić. Z kolei pojęcie „zrównoważony rozwój” również zdefiniowane zostało w ustawie Prawo ochrony środowiska (art. 3 pkt 50), jednak – o czym była już mowa wyżej – ze względu na wyjątkowe znaczenie tego terminu w całym systemie prawa jego wykładnia odroczone została do późniejszych uwag³⁹. Odnotować trzeba natomiast, że zgodnie z treścią art. 3 pkt 49 pr.o.ś., przez „zanieczyszczenie” rozumie się emisję⁴⁰, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, pogarszać walory estetyczne środowiska lub kolidować z innymi uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

3. W analizowanej definicji ochrony środowiska mowa jest wprost o „podjęciu lub zaniechaniu działań”. Nie ulega zatem wątpliwości, że ochrona ta postrzegana musi być jako obejmująca swoim zakresem zarówno zachowa-

³⁸ Zgodzić trzeba się z poglądem, że definicja ta budzi wątpliwości, gdyż trudno np. mówić o równowadze wzajemnych oddziaływań pomiędzy rozwojem infrastrukturalnym a chronionymi siedliskami. Por. M. GÓRSKI, M. PCHAŁEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROSKA, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2011, s. 105.

³⁹ Por. przyp. 14.

⁴⁰ Termin „emisja” również doczekał się definicji ustawowej. Zgodnie z art. 3 pkt 4 pr.o.ś., pod pojęciem tym rozumie się wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancje oraz energie, takie jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne. Przez „substancję” rozumie się natomiast pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku bądź powstałe w wyniku działalności człowieka (art. 3 pkt 36 pr.o.ś.).

nia aktywne, jak i pasywne. Te pierwsze powinny być podjęte zawsze wtedy, gdy w rachubę wchodzi „przywracanie równowagi przyrodniczej”. Brzmienie tej części przepisu wskazuje bowiem, że chodzi w tym przypadku o stan, w którym równowaga ta została naruszona i osiągnięcie jej właściwego stanu wymaga aktywnego działania. Jeśli natomiast wspomniana równowaga utrzymywana jest w należyтым stanie, to ochrona środowiska ma się koncentrować na jej „zachowaniu”, co oznacza z jednej strony powstrzymywanie się od działań negatywnie w nią ingerujących, z drugiej strony zaś – podejmowanie czynności o charakterze prewencyjnym (zapobiegawczym).

4. Z art. 3 pkt 13 lit. a pr.o.ś. wynika również, że ochrona środowiska polega m.in. „na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zwrot ten ma, jak się wydaje, bardzo istotne znaczenie dla sposobu postrzegania znaczenia analizowanego pojęcia. Wskazuje bowiem, że w definicji zawartej w tym przepisie nacisk położony został nie tyle na ochronę w wąskim tego słowa znaczeniu, ile na ukształtowanie zasad gospodarowania zasobami składającymi się na środowisko, z których korzystanie jest – co oczywiste – nieodzowne. W istocie rzeczy chodzi zatem o prawną regulację, której celem ma być zapewnienie gospodarowania środowiskiem w sposób umożliwiający optymalne wykorzystanie jego zasobów, a zarazem jak najdalej idącą ich ochronę. Wymóg racjonalnego gospodarowania od dawna pojawia się w przepisach normujących problematykę dotyczącą środowiska. Przykładem w tym zakresie może być chociażby uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie racjonalnego gospodarowania naturalnymi zasobami mineralnymi⁴¹. W aktualnie obowiązującym ustawodawstwie znaleźć można przepisy, które w różnych kontekstach nawiązują do racjonalnej gospodarki zasobami czy też niektórymi rodzajami zasobów środowiska. I tak, poczynając od ustawy Prawo ochrony środowiska, przywołać można w szczególności jej art. 72 ust. 1, w którym mowa o zapewnieniu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego warunków utrzymania racjonalnej gospodarki zasobami środowiska przede wszystkim przez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami⁴². Wątek racjonalnego go-

⁴¹ „Monitor Polski” 1990, nr 19, poz. 145.

⁴² Por. także m.in. art. 101 pkt 1 pr.o.ś., stanowiący o „racjonalnym gospodarowaniu powierzchnią ziemi”, oraz art. 125 1 pr.o.ś., zgodnie z którym złoża kopalin podlegają ochronie, polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Por. H. SCHWARZ, *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górnictwym*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI, Grupa Infomax, Katowice, 2014, s. 100 i n.

sposodarowania przewija się również w wielu innych aktach prawnych dotyczących środowiska, a przykłady w tym zakresie można mnożyć⁴³.

§ 4. Wnioski

1. Poczynione dotychczas spostrzeżenia prowadzą do kilku wniosków, z których co najmniej dwa wydają mi się istotne. Pierwszy dotyczy precyzji zakresowej oraz klarowności omówionych pojęć. Szczególnie definicja „środowiska” jawi się w świetle art. 3 pkt 39 pr.o.ś. jako mocno niedookreślona. Jest to zresztą jedynie fragment problemu, gdyż pojęcie to, pomijając jego zróżnicowane rozumienie w poszczególnych dziedzinach nauki, także w nauce prawa nie jest w pełni pojmowane jednolicie⁴⁴, a w języku prawnym pojawia się wręcz zróżnicowanie terminologiczne co najmniej pośrednio wskazujące na brak klarownej wizji ustawodawcy w tym przedmiocie. Na ogół bowiem w tekstach przepisów występuje termin „środowisko”, czasem jednak dodawane jest do niego określenie „przyrodnicze” albo „naturalne”⁴⁵. To pierwsze zostało nawet zdefiniowane w art. 5 pkt 20 u.o.p. i jest nim krajobraz wraz z tworami przyrody

⁴³ Por. m.in.: art. 9 pr.wodn. (por. przyp. 16), stanowiący, że gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości, art. 29 pr.g.g. (por. przyp. 20), z którego wynika, że niemożność dochowania wymagań ochrony środowiska, w tym z racjonalnej gospodarki złożami kopalin, stanowi przesłankę wydania decyzji odmawiającej udzielenia koncesji, a także art. 2a ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2168 ze zm., stanowiący, że ochronę i odbudowę zasobów ryb w wodach, z wyjątkiem gatunków ryb, które są objęte ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody, zapewnia się przez racjonalne gospodarowanie zasobami, w tym podejmowanie działań służących utrzymaniu, odtworzeniu lub przywróceniu właściwego stanu tych zasobów i relacji przyrodniczych między poszczególnymi ich elementami, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

⁴⁴ Jedną z kwestii spornych, które ujawniły się jeszcze pod rządem ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (por. przyp. 11), stała się odpowiedź na pytanie, czy elementem środowiska jest także „człowiek”. Już wtedy bowiem prezentowany był pogląd, że „ostatecznym celem ochrony ma być życie i zdrowie ludzkie” (por. A. AGOPSZOWICZ, *Cywilnoprawne środki ochrony biologicznego środowiska człowieka (zarys problemu)*, w: *Wybrane zagadnienia biologiczno-prawne ochrony i kształtowania środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1975, s. 52 i n.), jednak nie zyskał on powszechnej akceptacji (por. m.in.: S. GRZYBOWSKI, *Problemy ochrony środowiska człowieka a zadania prawa cywilnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1977, T. 10, s. 78 i n.; L. JASTRZĘBSKI, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, PWN, Warszawa, 1980, s. 213 i n.). Rozważania zamieszczone w najnowszej literaturze, opublikowanej już pod rządem art. 3 pkt 39 1 pr.o.ś., wskazują, że nadal istnieją różnice poglądów w tym względzie (por. T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI, *Prawo sanitarne...*, zwł. s. 24–25 i przywołaną tam literaturę oraz dokumenty i akty normatywne z obszaru prawa międzynarodowego oraz prawa europejskiego).

⁴⁵ Por. np. art. 35a ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 623 ze zm., oraz art. 70d ust. 2 pkt 2 i art. 72 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 610. Jeszcze bardziej odmienią terminologię zastosowano w art. 5 pkt 6a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1295 ze zm., w przepisie tym mowa bowiem o „cechach środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego)”.

niożywnionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Niezależnie od tego odnotować trzeba, że nie jest dostatecznie jasne, czy termin „środowisko”, powszechnie występujący w bardzo wielu aktach prawnych, poczynając od Konstytucji, powinien być zawsze rozumiany w sposób wynikający z definicji zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś.⁴⁶ Istnieją bowiem co prawda akty prawne, które wprost nakazują takie rozumienie, czego przykładem może być regulacja zawarta w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁷, stanowią one jednak wyjątek od reguły. Dążąc – ze względów systemowych – do ujednolicenia wykładni, uznać wypada, że ze względu na rangę ustawy Prawo ochrony środowiska, a także potrzebę zapewnienia spójności systemu prawnego zawarta w niej definicja powinna być co najmniej brana pod uwagę przy interpretacji tego pojęcia w tych aktach normatywnych, które wprost nie odsyłają do regulacji zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. Trafny jest bowiem, moim zdaniem, pogląd, że ustawa Prawo ochrony środowiska „jako *sui generis* ustawa zasadnicza całego systemu prawa ochrony środowiska ma również do odegrania szczególną rolę, a jej postanowienia powinny być uwzględniane przy interpretacji rozwiązań zawartych w innych aktach prawnych”⁴⁸.

2. Wiele sformułowanych wyżej zastrzeżeń odnosi się również do ustawowej definicji „ochrony środowiska” zawartej w art. 3 pkt 13 pr.o.ś. Tytułem przykładu można w tym miejscu zwrócić uwagę na jeden tylko problem o charakterze systemowym. Z art. 3 pkt 13 pr.o.ś. wynika, że jedną z postaci ochrony środowiska jest „racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowa-

⁴⁶ Jest to część szerszego zagadnienia, zawierającego się w pytaniu o to, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – definicje pojęć zawarte w określonym akcie i sformułowane w celu wyjaśnienia znaczenia pojęć użytych w tym akcie mogą być wykorzystywane w procesie interpretacji takich samych pojęć użytych w innym akcie normatywnym. Najczęściej bowiem w przepisie zawierającym definicję ustawową stosowany jest zwrot „ilekroć w ustawie jest mowa o..., rozumie się przez to...”. Zagadnienie to wymaga odrębnego opracowania.

⁴⁷ Z art. 2 pkt 3 tej ustawy wynika, że ilekroć w ustawie tej jest mowa o „środowisku”, rozumie się przez to środowisko, o którym mowa w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

⁴⁸ Tak K. GRUSZECKI, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, LEX/el. (komentarz do art. 5). Wydaje się, że brak rozsądnej alternatywy dla sięgnięcia w tym przypadku do wykładni systemowej, której dyrektywy nakazują tak interpretować tekst prawny, aby odtworzone z niego normy prawne nie były między sobą niezgodne, a więc tworzyły system spójny (por. S. WRONKOWSKA, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań, 2003, s. 89). Tylko na marginesie odnotować trzeba, że w omawianym zakresie wyróżnia się wykładnię systemową wewnętrzną, która ma miejsce wówczas, gdy w rozwiązaniu problemu interpretacyjnego ma pomóc sięgnięcie do argumentacji związanej ze strukturą aktu prawnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 września 2013 r., I SA/Gd 692/13, LEX nr 1538761) oraz wykładnię systemową zewnętrzną. Ta ostatnia ma miejsce wówczas, gdy w procesie interpretacji sięga się do przepisów innego aktu prawnego (por. wyrok NSA z dnia 4 października 2011 r., I PSK 1605/10, LEX nr 1135521).

nie zasobami środowiska". Jeśli jednak regulację tę skonfrontować z treścią art. 1, *in principio*, pr.o.ś., to dojść można do odmiennych wniosków. Z przepisu tego, wyznaczającego zakres przedmiotowy ustawy Prawo ochrony środowiska, wynika bowiem, że ustawa ta określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Spójnik „oraz” użyty w tekście tego przepisu zdaje się więc wskazywać, że regulacja dotycząca „korzystania ze środowiska” nie wchodzi w zakres zasad „ochrony środowiska”. Nie ulega zaś wątpliwości, że „gospodarowanie”, o którym mowa w art. 3 pkt 13 pr.o.ś., obejmuje zwłaszcza „korzystanie z zasobów środowiska”.

3. Druga kwestia wymagająca, moim zdaniem, odnotowania w tym miejscu dotyczy problemu o jeszcze bardziej generalnym charakterze. Został on już po części zasygnalizowany i sprowadza się do tego, że zarówno w ustawie Prawo ochrony środowiska, jak i w wielu innych aktach normujących materię związaną ze środowiskiem, także tych mających charakter wykonawczy, znaleźć można coraz większą liczbę przepisów definiujących różne pojęcia⁴⁹. Zapewne przynajmniej w pewnym zakresie jest to proces nieunikniony, nie sposób bowiem generalnie kwestionować potrzeby definiowania niektórych pojęć. Praktyka w tym zakresie zdaje się jednak wskazywać, że ustawodawca zmierza w niewłaściwym kierunku. Nie tylko bowiem w zastraszającym tempie przybywa definicji, lecz także coraz więcej z nich nie ułatwia procesu wykładni prawa, a wręcz pomnaża wątpliwości interpretacyjne. Zarazem zaś, jeśli przyjrzeć się „słowniczkom ustawowym” zawartym w różnych aktach normatywnych, nietrudno dostrzec, że obejmują one z jednej strony terminy mające kluczowe znaczenie dla ustalenia treści aktu normatywnego, z drugiej natomiast pojęcia o dość marginalnym znaczeniu⁵⁰. Nie można nie dostrzegać faktu, że wybór pojęć, które ustawodawca uznał za wymagające definicji ustawowej, ma charakter dość przypadkowy. Niektóre z terminów bardzo często występujących w szeroko pojmowanym prawie środowiska nie doczekały się bowiem definicji ustawowej⁵¹. W rozpatrywanym kontekście warto również raz jeszcze zwrócić uwagę na metodę, polegającą na definiowaniu pojęć za pomocą terminów, które same są odrębnie definiowane, zazwyczaj w tym samym akcie normatywnym. W konsekwencji mamy zatem do czynienia

⁴⁹ Proces wprowadzania do treści aktów normatywnych definicji legalnych zapoczątkowany został dawno temu, jednak od pewnego czasu stale przybiera na sile, czego wyrazem jest zamieszczanie w wydzielonych częściach tekstu prawnego całej grupy tego rodzaju przepisów (w żargonie prawniczym części te nazywane są „słowniczkami”, por. S. WRONKOWSKA, *Podstawowe pojęcia...*, s. 67 i n.).

⁵⁰ Trudno bowiem byłoby uznać, że pojęcia takie, jak „środowisko” albo „ochrona środowiska”, mają równie istotne znaczenie dla wykładni przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, a szerzej – dla całego prawa środowiska, jak np. „aglomeracja”.

⁵¹ Spostrzeżenie to dotyczy takich terminów, jak chociażby „uciążliwości” czy też „zagrożenia”, na co zwrócił uwagę m.in. R. PACZUSKI (*Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, 2008, s. 106–107).

z „piętrowym”, a czasem wręcz „wielopiętrowym”⁵² układem pojęć wymagających łącznego wzięcia pod uwagę, by ustalić znaczenie określonego terminu. Nie mniej istotnym zagadnieniem jest to, że definicje są na ogół tworzone w sposób dość chaotyczny, co dotyczy zarówno kwestii systemowych⁵³, jak i wyboru pojęć, które są definiowane. Jednak najbardziej brzemienne w skutki wydaje się formułowanie definicji wadliwych, których treść nie znajduje potwierdzenia w przepisach prawa. Przykładem w tym zakresie może być definicja „organu ochrony środowiska” zawarta w art. 3 pkt 15 pr.o.ś. Wynika z niej bowiem, że przez organy te rozumie się organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I. Z treści art. 376 ust. 1 pr.o.ś. rozpoczynającego ten dział wynika, że organami ochrony środowiska, z zastrzeżeniem art. 377 pr.o.ś., są: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw klimatu, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalny dyrektor ochrony środowiska⁵⁴. Mimo że przed zawartym w nim wyliczeniem nie użyto zwrotu „w szczególności”, nie ulega wątpliwości, że lista ta nie jest kompletna, co czyni zasadnym pytanie o wartość definicji zawartej w art. 3 pkt 15 pr.o.ś. Nie jest to zaś jedyny przykład w tym zakresie.

⁵² Jako przykład można wskazać definicję „instalacji” zawartą w art. 3 pkt 6 pr.o.ś. Z treści tego przepisu wynika, że przez instalację rozumie się stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot, położonych na terenie jednego zakładu, a także budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Aby ustalić znaczenie pojęcia „emisja”, trzeba jednak sięgnąć do art. 3 pkt 4 pr.o.ś. Z przepisu tego wynika, że przez emisję rozumie się wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancje, a także energie, takie jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne. Ten zabieg jednak nie wystarczy, bo w celu ustalenia znaczenia ostatnio przywołanej definicji należy też sięgnąć do art. 3 pkt 5 pr.o.ś. zawierającego definicję hałasu oraz do art. 3 pkt 19 definiującego „pole elektromagnetyczne” i art. 3 pkt 36 pr.o.ś. definiującego „substancję”.

⁵³ Dość zwrócić uwagę, że w ustawie Prawo ochrony środowiska definicje ustawowe zamieszczone zostały w art. 3, art. 112a, art. 157a, art. 164, art. 172a oraz art. 243a. Por. także art. 411 ust. 101 pr.o.ś.

⁵⁴ Szerzej zagadnienie to przedstawione zostało w rozdziale 5. niniejszej monografii.

Rozdział trzeci

Źródła prawa środowiska

§ 1. Uwagi wprowadzające

1. Zgodnie z treścią art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z kolei w świetle art. 87 ust. 2 ustawy zasadniczej, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są również akty prawa miejscowego, jednak tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Katalog źródeł prawa zawarty w art. 87 Konstytucji ma charakter zamknięty, co oznacza, że żaden inny akt normatywny nie może mieć mocy powszechnie obowiązującej na całym obszarze państwa albo – w przypadku aktów prawa miejscowego – w granicach właściwości miejscowej organu ustanawiającego taki akt.

2. Konstytucja zawiera także przepisy określające reguły dotyczące relacji pomiędzy poszczególnymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego. I tak, zgodnie z jej art. 91 ust. 1, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa taka, ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawa tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji). Z kolei, w myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, przy czym – zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy zasadniczej – organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi.

3. Lista rodzajów aktów normatywnych zawarta w art. 87 Konstytucji nie wyczerpuje katalogu źródeł prawa. Wszystkie inne wspomniane źródła nie mają jednak mocy powszechnie obowiązującej, co wprost wynika z treści art. 93 Konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem, że uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja albo ustawa zasadnicza].

wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty (ust. 1). Zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji, zarządzenia te mogą być wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Stosownie do treści art. 93 ust. 3 Konstytucji, uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem².

4. W nawiązaniu do przytoczonego wyżej art. 87 ust. 2 Konstytucji odnotować trzeba, że w myśl art. 94 ustawy zasadniczej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Kompetencja przysługująca organom samorządu terytorialnego jest konsekwencją faktu, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, samorząd ten uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji)³. W tym kontekście odnotować trzeba jeszcze, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji). Przepis art. 164 ust. 2 Konstytucji stanowi natomiast, że inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Aktualnie są nimi powiaty⁴ oraz województwa⁵.

5. Przedstawione wyżej generalne reguły odnoszące się do źródeł prawa znajdują, co oczywiste, w pełni zastosowanie do przepisów dotyczących środowiska i jego ochrony. Unormowania dotyczące tej materii znaleźć bowiem można we wszystkich rodzajach aktów normatywnych. Chodzi przede wszystkim, choć nie wyłącznie, o akty będące źródłami prawa powszechnie

² Kontroli tej dokonują przede wszystkim sądy administracyjne. Stosownie bowiem do treści art. 184 Konstytucji, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

³ Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji, ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa (art. 15 ust. 2 Konstytucji). Aktualnie obowiązującym aktem w tym zakresie jest ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603 ze zm.

⁴ Por. ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 920 ze zm.

⁵ Por. ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1668 ze zm.

obowiązującego, o których mowa w art. 87 Konstytucji. W ramach rozdziału poświęconego źródłom prawa środowiska należy je zaprezentować w pierwszej kolejności, poczynając – co oczywiste – od Konstytucji. Następnie przedstawione zostaną najważniejsze akty rangi ustawowej, normujące problematykę odnoszącą się do środowiska. Pominięte zostaną natomiast w tym miejscu rozporządzenia, ze względu zarówno na ich bardzo dużą liczbę, jak i wykonawczy charakter tych aktów w stosunku do ustaw. Co do zasady poza zakresem rozważań pozostaną też akty, które nie mają mocy powszechnie obowiązującej. Nie zmienia to jednak faktu, że problematyka, którą można określić mianem środowiskowej, jest również normowana za ich pomocą. Jeśli chodzi o będące źródłami prawa powszechnie obowiązującego ratyfikowane umowy międzynarodowe, to już chociażby ze względu na liczbę tego rodzaju aktów odnoszących się do prawa środowiska w tym miejscu możliwe jest jedynie sięgnięcie do ograniczonej liczby przykładów. Założenie to, w jeszcze większym stopniu, odnieść trzeba do prawa Unii Europejskiej, czyli zbioru aktów składających się na system prawny Unii Europejskiej.

§ 2. Środowisko i jego ochrona w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

1. Stosownie do art. 8 ust. 1 Konstytucji, jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Sformułowanie to, będące wyrazem zasady nadrzędności Konstytucji, określa miejsce ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa oraz relacje, w jakich pozostaje ona względem innych aktów prawnych⁶. Analizując regulację konstytucyjną w kontekście związków, jakie łączą ją z materią dotyczącą środowiska, nietrudno dostrzec, że w ustawie zasadniczej znajdują się przepisy, w których treści wprost nawiązano, czy to do „środowiska”, czy to – częściej – do „ochrony środowiska”⁷. Nie wyczerpuje to jednak cało-

⁶ Por. M. FLORCZAK-WĄTOR, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. TULEJA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 48 i n. W literaturze podkreśla się, że art. 8 ust. 1 „przyznaje konstytucji najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa”, przez co należy rozumieć „właściwość norm prawnych zawartych w konstytucji, która określa ich stosunek do norm prawnych innego typu – norm ustawowych i innych norm prawnych obowiązujących w państwie”, tak K. DZIAŁOCHA, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, T. 2, wyd. 2., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2016, LEX/el. Akcentuje się zarazem, że wszystkie akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją, co dotyczy aktów stanowienia i stosowania prawa, a także faktycznych działań organów władzy publicznej podejmowanych na podstawie i w granicach prawa. Por. P. TULEJA, w: *Konstytucja RP. T. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, C.H. Beck, Warszawa, 2016, Legalis/el.

⁷ Por. R. PACZUSKI, *Ochrona środowiska w polskiej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, w: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 1999, s. 227 i n.; Z. BUKOWSKI, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4 (32), s. 63 i n.; A. KRZYWOŃ, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 8, s. 3 i n.

ści zagadnienia. Już bowiem pobieżna analiza regulacji zawartej w ustawie zasadniczej pozwala skonstatować, że znajduje się w niej wiele innych unormowań, których treść – co prawda bezpośrednio nienawiązująca do „środowiska” – pozostaje jednak w ścisłym związku z różnymi aspektami korzystania z jego zasobów oraz ich ochrony. Obu tym grupom przepisów poświęcić trzeba nieco więcej uwagi, jednak w zróżnicowanym zakresie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dalsze rozważania muszą koncentrować się na pierwszej z nich, obejmującej unormowania mające kluczowe znaczenie dla rozważanej problematyki. W odniesieniu do pozostałych przepisów Konstytucji ograniczyć trzeba się będzie jedynie do wskazania tych z nich, które moim zdaniem odgrywają najistotniejszą rolę w kontekście związanym ze środowiskiem.

2. Sądę, że wszystkie te przepisy Konstytucji, w treści których ustrojodawca wprost nawiązał do problematyki „środowiskowej”, można próbować usystematyzować, przyjmując jako kryterium rodzaj normowanej nimi problematyki. I tak, mając świadomość konwencjonalności takiego zabiegu, dostrzec trzeba w ustawie zasadniczej przede wszystkim przepisy określające obowiązki organów Państwa⁸ w zakresie odnoszącym się do środowiska, a zwłaszcza jego ochrony. Ta część regulacji jest najbardziej rozległa, obejmuje bowiem art. 5, art. 68 ust. 3, art. 74 ust. 1, ust. 2 i ust. 4, oraz – w pewnym zakresie – art. 86 ustawy zasadniczej. Oprócz tego w Konstytucji można także wyróżnić unormowania, które odnoszą się do praw przysługujących w odniesieniu do środowiska (art. 74 ust. 3)⁹, do ograniczenia praw i wolności ze względu na wymagania ochrony środowiska (art. 31 ust. 3), wreszcie zaś do odpowiedzialności w zakresie dotyczącym ochrony środowiska (art. 86 *in fine*).

3. Chronologicznie pierwszym z przepisów, które odnoszą się do obowiązków związanych ze środowiskiem, jest art. 5 Konstytucji, zamieszczony w rozdziale zatytułowanym *Rzeczpospolita*. Stosownie do jego treści, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska¹⁰, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W literaturze podkreśla się, że art. 5 ustawy zasadniczej określa funkcje państwa, czyli główne kie-

⁸ Czasem także obowiązki podmiotów innych niż władze publiczne, co stanowi jednak wyjątek od reguły w tej grupie przepisów.

⁹ W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę na wzajemne powiązanie praw i obowiązków. Te ostatnie są bowiem na ogół refleksem czyichś uprawnień, do którego to wątku wypadnie jeszcze powrócić. Bezpośrednią przyczyną odrębnego potraktowania w ramach prowadzonej analizy regulacji zawartej w art. 74 ust. 3 Konstytucji jest natomiast okoliczność, że jest to jedyny przepis ustawy zasadniczej, w którym wprost mowa o „prawie” w kontekście dotyczącym środowiska.

¹⁰ Treść art. 5 Konstytucji, a także jego usytuowanie systemowe wyraźnie dowodzą, że obowiązki w zakresie dotyczącym ochrony środowiska określone zostały jako jedno z najbardziej podstawowych zadań Państwa, obok powinności takich, jak np. „strzeżenie niepodległości”.

runki i cele jego działania¹¹, akcentując przy tym zazwyczaj, że został on ujęty jako przepis o charakterze programowym, wymagający od wszystkich podmiotów władzy publicznej włączenia się, za pomocą wszelkich posiadanych przez nie kompetencji, we wskazane tam działania¹². Skoro zatem obowiązki wynikające z tego przepisu ciążyą na wszystkich podmiotach władzy publicznej, to bezsporne jest, że są one adresowane do organów, które sprawują władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą¹³.

4. Treść art. 5 Konstytucji nasuwa sporo wątpliwości, które dotyczą różnorodnych aspektów zawartej w nim regulacji. Mając na względzie przedmiot opracowania, większość z tych wątpliwości można pominąć, ograniczając się do sygnalizacji jednej tylko kwestii ogólnej, która pozostaje w bezpośrednim związku z materią dotyczącą środowiska i jego ochrony. Zamyka się zaś ona w pytaniu o to, do jakiego fragmentu art. 5 Konstytucji odnosi się użyty w nim zwrot „zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Biorąc bowiem pod uwagę sposób zredagowania tego przepisu, na tak sformułowane pytanie można udzielić zróżnicowanych odpowiedzi¹⁴. Szczegółów w tej materii niepodobna rozwinąć, sądzę jednak, że zasady zrównoważonego rozwoju nie sposób w jednakowym stopniu odnosić do wszystkich zadań państwa wynikających z art. 5 Konstytucji. Ze względu na przedmiot rozważań jako o wiele bardziej istotna kwestia jawi się jednak odpowiedź na pytanie o treść zasady zrównoważonego rozwoju. Konstytucja nie ułatwia na nie odpowiedzi, gdyż ani nie zawiera unormowań, które byłyby wprost pomocne dla ustalenia treści tej za-

¹¹ Por. m.in. W. SKRZYDŁO, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2013, LEX/el. oraz P. SARNECKI, w: L. GARLICKI, K. DZIAŁOCHA, P. SARNECKI, W. SOKOLEWICZ, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2007.

¹² Tak P. SARNECKI, w: L. GARLICKI, K. DZIAŁOCHA, P. SARNECKI, W. SOKOLEWICZ, *Konstytucja...* Por. także G. KOWALSKI, *Zrównoważony rozwój jako naczelną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 1 (61), s. 65 i n.

¹³ Zgodnie bowiem z treścią art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

¹⁴ Trafnie, moim zdaniem, dostrzega to B. Rakoczy, stwierdzając, że w omawianym kontekście przepis ten można rozumieć dwojako, albo uznając, że przesłanka kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju odnosi się jedynie do bezpośrednio ją poprzedzającego obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest zapewnienie ochrony środowiska, albo też przyjmując, że kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju obejmuje wszystkie obowiązki wymienione w art. 5 Konstytucji RP. Autor ten wskazuje zarazem, że przyjęcie pierwszej możliwości prowadzi do wniosku, że zasada zrównoważonego rozwoju jest jedynie zasadą prawa ochrony środowiska, natomiast akceptacja drugiego sposobu rozumienia oznaczałaby, że zasada zrównoważonego rozwoju stałaby się nie tylko zasadą prawa ochrony środowiska, lecz także zasadą ustrojową. Por. B. RAKOCZY, w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2013, s. 19; por. także m.in. A. BAŁABAN, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. GARLICKI, A. SZMYT, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2003, s. 20 oraz W. JAKIMOWICZ, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2012, LEX/el.

sady¹⁵, ani też nie odsyła w tym zakresie do ustawodawstwa zwykłego, jak to ma miejsce w wielu innych przypadkach¹⁶. W ustawie zasadniczej nie zostały w szczególności sformułowane jakiegokolwiek dyrektywy umożliwiające identyfikację konstytutywnych elementów zasady zrównoważonego rozwoju. Wątek ten, jako mający – moim zdaniem – niezwykle istotne znaczenie dla całego prawa środowiska, wymaga nieco szerszego omówienia.

5. Odnosząc się do niego, już w punkcie wyjścia należy odnotować, że zwroty takie, jak „zrównoważony rozwój” albo też „zasada zrównoważonego rozwoju”, występują od pewnego czasu w treści coraz większej liczby aktów normatywnych, a czasem wręcz w ich tytułach¹⁷. Pojęcia te są też przedmiotem sporego zainteresowania w literaturze¹⁸, a ich znaczenie jest również analizowane w orzecznictwie¹⁹. Żadne z nich nie doczekało się jednak definicji, która mogłaby uchodzić za powszechnie akceptowaną i mającą uniwersalne znaczenie dla całego systemu prawa. W tym kontekście odnotowania wymaga, że w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁰ zawarta została normatywna definicja „zrównoważonego rozwoju”. Stosownie do treści tego przepisu, rozumie się przezeń 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

¹⁵ Zapewne z tej przyczyny w literaturze pojawił się pogląd, w myśl którego „w odniesieniu do tzw. zrównoważonego rozwoju można stwierdzić, że właściwie nie wiadomo, co oznacza to pojęcie”, tak K. COMPLAK, w: R. BALICKI, M. BARTOSZEWICZ, K. COMPLAK, M. HACZKOWSKA, A. ŁAWNICZAK, M. MASTERNAK-KUBIAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. HACZKOWSKA, LexisNexis, Warszawa, 2014, LEX/el.

¹⁶ Por. np. art. 28 ust. 5 czy też art. 51 ust. 5 Konstytucji.

¹⁷ Z nowszych aktów prawnych por. w szczególności ustawę z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2140, oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, Dz.U. nr 117, poz. 684, wydane na podstawie art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1944 ze zm.

¹⁸ Por. zwłaszcza Z. BUKOWSKI, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2009, s. 23 i n. i przywołaną tam literaturę. Jeśli chodzi o późniejszą literaturę i orzecznictwo, por. R. MIKOSZ, w: G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, G. RADECKI, *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. DOBROWOLSKI, Uniwersytet Śląski, Agencja Reklamowa TOP, Katowice, 2016, s. 14 i n.

¹⁹ Por. G. DOBROWOLSKI, R. MIKOSZ, *Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. BISKUP, M. PYTEL, R. RUDNICKI, J. TRZEWIK, Wydawnictwo KUL, Lublin, 2014, s. 113 i n.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm. [dalej: pr.o.ś.].

pokoleń. Zasięg tej definicji został formalnie ograniczony w zasadzie²¹ tylko do ustawy Prawo ochrony środowiska²², co sprawia, że nie jest dostatecznie jasne, czy regulacja zawarta w art. 3 pkt 50 pr.o.ś. może być wykorzystana, a jeśli tak, to w jakim zakresie, przy próbie ustalenia znaczenia pojęcia „zasada zrównoważonego rozwoju” użytego w art. 5 Konstytucji. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że w jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż – co do zasady – ustawodawca „zwykły” nie jest uprawniony do „wiążącego” definiowania pojęć konstytucyjnych²³. Pogląd ten uległ jednak, jak się wydaje, pewnej liberalizacji w późniejszym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, w którym wyrażono zapatrywanie, że choć „pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, które nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat pojęć ustawowych, to odwołanie się do owych pojęć nie stanowi samo w sobie błędu”²⁴. Szczególne znaczenie ma przy tym fakt, że na potrzeby rozpatrzenia sprawy zakończonej wspomnianym orzeczeniem Trybunał sięgnął do definicji pojęć „środowisko”, „ochrona środowiska” oraz „zrównoważony rozwój”, zdefiniowanych w ustawie Prawo ochrony środowiska. Wydaje się, że kierunek interpretacyjny wskazany w tym orzeczeniu uznać trzeba za właściwy, co jednak nie oznacza, że w procesie wykładni unormowań zawartych w Konstytucji została tym samym dopuszczona możliwość niejako „mechanicznego stosowania” definicji zawartych w ustawodawstwie zwykłym.

6. Podążając zatem za wykładnią zaprezentowaną przez Trybunał Konstytucyjny, w pierwszej kolejności należy podjąć próbę ustalenia znaczenia niektórych pojęć użytych w treści art. 3 pkt 50 pr.o.ś., co dotyczy zwłaszcza tych z nich, które składają się na zwrot „zrównoważony rozwój”. Słowo „rozwój” w języku potocznym na ogół definiowane jest jako „proces przeobrażeń, zmian, przecho-

²¹ Zastrzeżenie to wynika z faktu, że istnieją akty prawne, które wprost odsyłają do stosowania definicji zawartej w art. 3 pkt 50 pr.o.ś., czego przykładem może być art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 741 ze zm. [dalej: u.p.z.p.].

²² Wynika to bowiem z faktu, że treść art. 3 pr.o.ś., w którym znajdują się definicje różnych pojęć (w tym zrównoważonego rozwoju), zaczyna się od zwrotu „Ilekcroć w ustawie jest mowa o ...”.

²³ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy [dalej: OTK] 2003, nr 7A, poz. 76. Trybunał stwierdził w nim m.in., że „pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego”. Zaznaczył również, że „nawet uznając, że w celu ustalenia zakresu pojęć konstytucyjnych mają znaczenie tradycyjne, podstawowe założenia gałęzi prawa, w ramach której znajdują się odpowiedniki pojęć konstytucyjnych – należy jednocześnie przyjąć, że mogą one wyznaczać jedynie ogólne punkty odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych rozwiązań normatywnych”.

²⁴ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK Zbiór Urzędowy 2009, nr 5A, poz. 66.

dzenia do stanów lub form bardziej złożonych, lub pod pewnym względem doskonalszych”²⁵. Z kolei słowo „zrównoważony” kojarzone jest zazwyczaj z terminem „zrównoważyć”, pojmowanym jako „doprowadzić do stanu równowagi, znieść, wyrównać działanie jakiejś siły, utrzymać w równowadze”²⁶. W konsekwencji, łącząc oba te pojęcia, przyjąć można, że w przypadku „zrównoważonego rozwoju” chodzi o proces przeobrażeń zmierzających do stanów lepszych (doskonalszych) od wcześniej istniejących, który to proces ma jednak uwzględniać potrzebę „równowagi”. Prowadzi to do kolejnych pytań, które dotyczą zarówno tego, o jaki proces (jakie procesy) chodzi w tym przypadku, jak i tego, jakiego rodzaju równowaga powinna być brana pod uwagę w toku realizowania tego procesu. Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii, przypomnieć trzeba, że w art. 3 pkt 50 pr.o.ś. posłużono się bardzo pojemną formułą „rozwój społeczno-gospodarczy”, którą – jak się wydaje – należy rozumieć w sposób maksymalnie szeroki. Wspomniany rozwój ma być zarazem konsekwencją działań „politycznych, gospodarczych i społecznych”, co również oznacza niezmiernie szeroki kontekst. Wszystkie te działania zmierzające do rozwoju winny być, w świetle omawianego przepisu, „integrowane” z „zachowaniem równowagi przyrodniczej”. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 32 pr.o.ś. i należy przez nie rozumieć stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej. Próbując zatem analizować zagadnienie, sięgając do językowego znaczenia pojęć użytych w art. 3 pkt 50 pr.o.ś., podtrzymuję pogląd, że kluczowe znaczenie w treści art. 3 pkt 50 pr.o.ś. ma właśnie słowo „integracja”²⁷. Jest to bowiem „proces tworzenia się całości z jakichś części, zespalandie się elementów w całość, scalanie czegoś”²⁸. W przypadku zrównoważonego rozwoju chodzi więc o scalanie rozwoju społeczno-gospodarczego z potrzebą ochrony środowiska, określoną w art. 3 pkt 50 pr.o.ś. jako „zachowanie 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”. Takie rozumienie integracji wyklucza, moim zdaniem, tworzenie modelu, w ramach którego jeden z „podlegających integrowaniu” elementów trwale dominuje nad pozostałymi. Innymi słowy, chodzi zatem jedynie o ograniczanie określonych zachowań²⁹, nie zaś o bezwzględny prymat wartości podlegających ochronie. Gdyby bowiem zachodziła ostatnia ze wspomnianych sytuacji, przyjęcie bezwzględ-

²⁵ *Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCZAK, T. 3, PWN, Warszawa, 1981, s. 131, hasło *rozwój*.

²⁶ *Ibidem*, s. 1060, hasła *zrównoważony* i *zrównoważyć*.

²⁷ Por. R. Mikosz, w: *Zrównoważony rozwój...*, s. 26 i n.

²⁸ Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCZAK, T. 1, PWN, Warszawa, 1978, s. 796–797, hasło *integracja*.

²⁹ Co wszak nie wyklucza przypadków, kiedy to w rachubę wejdzie nie tylko ograniczenie,

nego pierwszeństwa wymagań ochrony środowiska wobec rozwoju społeczno-gospodarczego oznaczałoby w istocie rzeczy zahamowanie, a w wielu przypadkach wręcz unicestwienie dotychczasowych efektów tego rozwoju. Sytuacja odwrotna znana jest z kolei z bardzo negatywnych doświadczeń historycznych, a skutki postępowania zakładającego bezwzględną dominację rozwoju nad wymaganiami ochrony środowiska są aż nadto widoczne i upłynie jeszcze sporo czasu, zanim być może zostaną one usunięte.

7. Przyjęty przez ustawodawcę model w istocie rzeczy opiera się więc na rozwiązaniu, w ramach którego wymagania ochrony środowiska ograniczać mogą rozwój społeczno-gospodarczy. Taki sposób rozumienia zasady zrównoważonego rozwoju wydaje się znajdować potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r.³⁰ W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził bowiem m.in., że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot”. Trybunał podkreślił zarazem, że „idea zrównoważonego rozwoju zawiera w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”. Ze sformułowania tego dowodnie wynika zatem, że zasadę zrównoważonego rozwoju należy rozumieć w sposób dopuszczający także ograniczenie, a wyjątkowo wręcz zaniechanie działań ochronnych³¹.

8. Na zakończenie tej części rozważań zauważyć należy, że w treści art. 5 Konstytucji użyty został także zwrot „ochrona środowiska”. Podobnie jak w przypadku zasady zrównoważonego rozwoju, nie został on, skądinąd z oczywistych powodów, zdefiniowany w Konstytucji. Nie ulega zaś wątpliwości, że ustalenie znaczenia tego terminu, a także pojęcia „środowisko”, ma kluczowy wpływ na interpretację art. 5 ustawy zasadniczej. Podążając konsekwentnie za wskazaną przez Trybunał Konstytucyjny metodą wykład-

lecz także całkowite wykluczenie możliwości podejmowania określonych zachowań ze względu na wymagania ochrony środowiska.

³⁰ Sygn. akt K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62. Por. głosę B. Rakoczego do tego wyroku, „Państwo i Prawo” 2009, nr 4, s. 130 i n.

³¹ Konstatacja ta znajduje, jak sądzę, potwierdzenie w treści niektórych przepisów. Jako przykład może tu posłużyć chociażby regulacja dotycząca ochrony obszaru Natura 2000, zawarta w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1098 [dalej: u.o.p.]. Regułą wynikającą z jej art. 33 ust. 1 u.o.p. jest bowiem zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Jeżeli jednak, zgodnie z art. 34 ust. 1 u.o.p., przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy organ może zezwolić na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, po spełnieniu wszystkich przesłanek określonych w tym przepisie.

ni, sięgnąć trzeba zatem w tym przypadku, przynajmniej pomocniczo, do definicji zawartych w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. oraz art. 3 pkt 13 pr.o.ś. W pierwszym z tych przepisów zamieszczona została definicja środowiska, przez które należy rozumieć 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 biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Zgodnie natomiast z definicją zawartą w art. 3 pkt 13 pr.o.ś., przez ochronę środowiska należy rozumieć podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega zaś w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego³².

9. Chronologicznie następne nawiązanie do ochrony środowiska, w kontekście związanych z nią obowiązków organów państwa, znajduje się w art. 68 Konstytucji. Przepis ten, co prawda generalnie poświęcony został ochronie zdrowia, jednak związek tej problematyki z ochroną środowiska jest oczywisty³³. Podkreślenia wymaga zarazem, że w art. 68 ust. 4 ustawy zasadniczej wprost mowa o „środowisku”. Przepis ten stanowi bowiem, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. W literaturze na ogół wyrażany jest pogląd, że przepisy art. 68 ust. 3–5 Konstytucji zawierają typowe normy programowe³⁴ i nie można na ich podstawie kreować praw podmiotowych. Niektórzy komentatorzy tego przepisu stoją jednak, jak się wydaje, na nieco odmiennym stanowisku, twierdząc, że z art. 68 ust. 4 Konstytucji wynika nie tylko wprost wyrażony obowiązek władz publicznych dotyczący ochrony środowiska, lecz także konstytucyjne prawo do życia w takim środowisku, które nie powoduje negatywnych następstw dla zdrowia ludzkiego³⁵, którego to wątku niepodobna

³² Szczegółowa analiza tych definicji jest przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale 2. niniejszej monografii.

³³ Spostrzeżenie to potwierdza chociażby treść art. 3 pkt 11 pr.o.ś., zgodnie z którym ilekroć w ustawie tej mowa jest o oddziaływaniu na środowisko rozumie się przez to również oddziaływanie na zdrowie ludzi.

³⁴ Tak m.in. M. BARTOSZEWICZ, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. HACZKOWSKA..., komentarz do art. 68, LEX/el. Odnotować trzeba wszak, że wypowiedany jest w tej kwestii również pogląd częściowo odmienny, w myśl którego nie można w pełni godzić się na taką interpretację art. 68 Konstytucji. Jego autorzy wskazali zarazem formy naruszenia normy programowej mogące stanowić podstawę do wystąpienia np. ze skargą konstytucyjną. Por. J. TRZCIŃSKI, M. WIĄCEK, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, T. 2, wyd. 2...

³⁵ Tak m.in. B. RAKOCZY, w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 29. Por. także J. TRZEWEK, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016, LEX/el.

w tym miejscu rozwinąć. Ograniczyć trzeba się jedynie do zwrócenia uwagi na to, że w art. 68 ust. 4 Konstytucji mowa o „zapobieganiu negatywnym skutkom degradacji środowiska”. Oznacza to, że określono w nim cel działania, nie zostały natomiast skonkretyzowane środki mające służyć realizacji tego celu. Użycie w art. 68 ust. 4 ustawy zasadniczej słowa „zapobieganie” wskazuje zarazem, że chodzi o obowiązki o charakterze prewencyjnym, będące skądinąd istotną częścią powinności dotyczących ochrony środowiska ciążyących na władzach publicznych. Obowiązek nałożony na władze publiczne w zakresie zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska wymaga zatem przede wszystkim, choć nie wyłącznie, podejmowania niezbędnych działań o charakterze prawodawczym. Nie można jednak tracić z pola widzenia innych przedsięwzięć, np. o charakterze organizatorskim czy też edukacyjnym.

10. Materia ciążyących na władzach publicznych obowiązków dotyczących środowiska uregulowana została także w art. 74 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji. Przepis ten w całości poświęcony został problematyce środowiskowej, choć dotyczy różnych aspektów tego zagadnienia. I tak, zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy zasadniczej, władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Z kolei, w myśl art. 74 ust. 2 Konstytucji, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Stosownie natomiast do treści art. 74 ust. 4 ustawy zasadniczej, władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Również w przypadku tych przepisów w literaturze dominuje pogląd, że określają one jedynie zasady polityki państwa, nie wynikają z nich natomiast prawa podmiotowe, które jednostka mogłaby skutecznie egzekwować wobec Państwa³⁶. Bez wątpienia inaczej jest w przypadku unormowania zawartego w art. 74 ust. 3 Konstytucji, stanowiącego, że każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. W świetle treści tego przepisu nie ulega bowiem wątpliwości, że kreuje on konstytucyjne prawo do uzyskania informacji o środowisku i jego ochronie, którego korelatem jest obowiązek udostępnienia przez władze publiczne tych informacji³⁷.

11. Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne”, użyte w art. 74 ust. 1 Konstytucji, występuje w ustawie zasadniczej niejako „obok” takich terminów, jak „środowisko” i „ochrona środowiska”. W przeciwieństwie do nich jednak, „bezpieczeństwo ekologiczne” nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa. W literaturze

³⁶ W literaturze stwierdzono w szczególności, że „odwołując się do koncepcji teoretycznych, trzeba naturalnie uznać, że przepisy art. 74 mają charakter tzw. norm programowych, wskazujących pewien cel i nakazujących jego osiągnięcie. Tak M. GÓRSKI, w: *Konstytucja RP*, T. 1, red. M. SĄFJAŃ, L. BOSEK...

³⁷ Trzeba jednak zarazem podkreślić, że zgodnie z art. 81 Konstytucji, prawa tego można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Problematyka udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie została szerzej przedstawiona w § 4 rozdziału 4. niniejszego opracowania.

stwierdzono, że należy przez nie rozumieć taki stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiające realizację wartości istotnych dla istnienia narodów i państw³⁸. Zgodnie z kolei z poglądem wyrażonym w przywołanym już wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., bezpieczeństwo ekologiczne to „uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka”. Nietrudno dostrzec zatem, że definicje te mają charakter niezmiernie ogólny, już chociażby z tego względu, że zostały one skonstruowane z użyciem pojęć o bardzo nieostrych granicach. Przypomnieć trzeba też, o czym była już mowa we wcześniejszych uwagach, że co do zasady dominuje pogląd, że przepis art. 74 ust. 1 Konstytucji wyraża swego rodzaju normy programowe, które wyznaczają cele działania państwa, nie określając jednak środków dla osiągnięcia tych celów. W omawianym kontekście oznacza to, że na organach państwa ciąży obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego.

12. Analogicznie, co do zasady, podejście dominuje w przypadku interpretacji regulacji zawartej w art. 74 ust. 2 Konstytucji, z której wynika, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych³⁹. W tym zakresie jednak poczynić trzeba, jak sądzę, istotne zastrzeżenie. W przypadkach bowiem, gdy wynika to wyraźnie z przepisu prawa, realizacja danego obowiązku może zostać wymuszona za pomocą określonych instrumentów prawnych. Przykładem w tym zakresie może być skarga na bezczynność, uregulowana w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰, a także w przepisach szczególnych⁴¹. Nie ulega zarazem wątpliwo-

³⁸ Tak M. PIETRAŚ, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, 2000, s. 85. Szerzej na ten temat por. przede wszystkim P. KORZENIOWSKI, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2012, zwł. s. 163 i n. Por. także m.in. Z. BUKOWSKI, *Konstytucyjne pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego a zrównowagony rozwój*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2003, nr 3, s. 36 i n.; J. MACIEJEWSKA, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako konstytucyjny obowiązek państwa*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2, s. 59 i n.; Z. DUNIEWSKA, *W kręgu pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018, s. 47 i n.

³⁹ Skądinąd, taki obowiązek wydaje się także w sposób oczywisty wynikać z art. 5 Konstytucji, co stawia pod znakiem zapytania przydatność niejako „ponownego” normowania zagadnienia w jej art. 74 ust. 2.

⁴⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.

⁴¹ Por. np. art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (por. przyp. 5). Często odpowiedź na pytanie o to, czy określonemu podmiotowi służy skarga na bezczynność,

ści, że przepis art. 74 ust. 2 Konstytucji adresowany jest do wszystkich władz publicznych, a nie tylko do władzy wykonawczej. W ramach działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska organy państwa, działając w granicach swojej właściwości, powinny również stworzyć mechanizm egzekwowania spoczywającego na każdym obowiązku dbałości o stan środowiska i ponoszenia odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie, co wynika z art. 86 Konstytucji, do którego to przepisu wypadnie szerzej nawiązać w dalszej części uwag. Do wszystkich władz publicznych adresowany jest też, wspomniany już wcześniej, przepis art. 74 ust. 4 ustawy zasadniczej, nakładający na nie obowiązek wspierania działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska⁴².

13. W ramach tej części problematyki konstytucyjnej trzeba również zwrócić uwagę na przepis, który stanowi o obowiązkach ciążących nie tylko na organach władzy publicznej, lecz także na podmiotach niebędących takimi organami⁴³. Jest nim art. 86 Konstytucji, stanowiący, że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska⁴⁴ i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie⁴⁵. W przepisie tym użyty został, w powiązaniu ze środowiskiem, rzadko występujący w języku prawnym termin „dbałość”,

może być sporna. Przykładem w tym względzie jest beczynność sejmiku województwa w zakresie dotyczącym uchwalania planu działań krótkoterminowych, będącego instrumentem ochrony powietrza (art. 92 pr.o.ś.). Por. R. MIKOSZ, *Beczynność sejmiku województwa w sprawie planu działań krótkoterminowych*, w: *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, red. F. NAWROT, E. RADECKA, Grupa INFOMAX, Katowice, 2018, s. 52 i n. Niezależnie od skargi na beczynność trzeba też pamiętać, że zgodnie z art. 96a ust. 1 pr.o.ś. wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska sprawuje nadzór w zakresie terminowego uchwalenia planów działań krótkoterminowych. Trudno w tym kontekście w pełni podzielić pogląd, że art. 74 ust. 2 Konstytucji jest typową normą programową.

⁴² Może to dotyczyć zarówno płaszczyzny prawodawczej, za pomocą której należy tworzyć prawne podstawy udziału obywateli w tego rodzaju przedsięwzięciach, jak i płaszczyzny organizacyjnej oraz finansowej.

⁴³ Poglądy w tym zakresie są niejednolite, sądzą jednak, że trafne jest zapatrywanie, przyjmujące, że obowiązek określony w art. 86 ustawy zasadniczej adresowany jest do wszystkich podmiotów, w tym także organów władzy publicznej. Tak m.in. M. GÓRSKI, w: *Konstytucja RP*, T. 1, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, komentarz do art. 86; por. również B. RAKOCZY, w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 35 oraz M. FLORCZAK-WĄTOR, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. TULEJA..., s. 279. Pogląd odmienny wyraził K. Działocha, stwierdzając, że obowiązki regulowane art. 86 mają od strony podmiotowej charakter osobowy i kierowane są do osób fizycznych. Por. K. DZIAŁOCHA, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, T. 2, wyd. 2..., komentarz do art. 86. Zdaniem natomiast B. Banaszaka, adresatem omawianego obowiązku jest „osoba fizyczna podlegająca prawu RP lub osoba prawna mająca siedzibę na terytorium RP”. B. BANASZAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2., C.H. Beck, Legalis, Warszawa, 2012, Legalis/el.

⁴⁴ Por. W. RADECKI, *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 1 (19), s. 2 i n.

⁴⁵ Ze zdania drugiego art. 86 Konstytucji wynika, że zasady odpowiedzialności, o której mowa w tym przepisie, określa ustawa.

który nie został przez ustawodawcę dookreślony⁴⁶. W literaturze podkreśla się, że obowiązek dbałości o stan środowiska polega nie tylko na powstrzymaniu się od działań mogących szkodzić środowisku, chodzi bowiem w tym przypadku również o zachowania czynne, obejmujące przeciwdziałanie lub zapobieganie szkodliwym wpływom na środowisko oraz o działania mające na celu przywrócenie równowagi przyrodniczej⁴⁷. Zgodzić trzeba się też z wyrażonym czasem zapatrywaniem, że użycie pojęcia „dbałość o stan środowiska” wskazuje na zamiar wyeksponowania przez ustawodawcę konstytucyjnego elementu troski o środowisko jako dobro wspólne⁴⁸. W ujęciu zastosowanym w treści art. 86 Konstytucji przedmiotem „dbałości” ma być bowiem stan środowiska, które w omawianym kontekście powinno być postrzegane jako element tego dobra. „Dbającym” ma być natomiast każdy podmiot – w szczególności oddziałujący na środowisko i jego stan.

14. Z wcześniejszych uwag po części wynikało już, że jeśli chodzi o kwestię praw związanych ze środowiskiem⁴⁹, to w Konstytucji znajduje się tylko jeden przepis wprost nawiązujący do tego zakresu odniesienia. Chodzi o art. 74 ust. 3 ustawy zasadniczej, który stanowi, że każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska⁵⁰. Nie oznacza to jednak, że niektórych innych przepisów Konstytucji, w szczególności tych, które regulują obowiązki organów władzy publicznej w zakresie dotyczącym środowiska i jego ochrony, nie można rozpatrywać także w kategoriach uprawnień do żądania

⁴⁶ W języku potocznym pod pojęciem „dbałość” rozumie się „dbanie o kogoś, o coś, troskę, troskliwość, pieczę, pieczołowitość, staranność”. Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCZAK, T. 1..., s. 364.

⁴⁷ Tak B. BANASZAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, Legalis/el.; por. też K. DZIAŁOCHA, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, T. 2, wyd. 2... Odmienny pogląd wyraził M. GÓRSKI (w: *Konstytucja RP*, T. 1, red. M. SAFJAN, L. BOSEK), stwierdzając, że brak jest podstaw do uznania, że obowiązek dbałości to także obowiązek ulepszania czy poprawiania stanu środowiska, gdyż taki obowiązek mieściłby się już w obowiązku ochrony środowiska, rozumianej jako ochrona kształtująca.

⁴⁸ Por. uwagi dotyczące środowiska jako dobra wspólnego, zawarte w § 2 rozdziału 2. niniejszej monografii.

⁴⁹ Materię tę odróżnić trzeba od praw majątkowych mogących przysługiwać w odniesieniu do niektórych elementów środowiska oraz kwestii prawa do korzystania ze środowiska (por. uwagi zawarte w rozdziale 4.).

⁵⁰ W tym kontekście trzeba zarazem zwrócić uwagę, że w ustawie zasadniczej unormowano także prawo do informacji w sposób generalny. Z jej art. 61 ust. 1 wynika bowiem, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Szczegóły w rozpatrywanym zakresie określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2176; por. I. KAMIŃSKA, M. ROZBICKA-OSTROWSKA, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016.

określonego zachowania od tych organów, o czym częściowo była już mowa wyżej⁵¹. Z treści art. 81 Konstytucji wynika, że prawo do informacji o środowisku i jego ochronie przysługuje „w granicach określonych w ustawie”. Materia, o której mowa w art. 74 ust. 3 Konstytucji, jest przedmiotem szerszych rozważań zawartych w dalszej części opracowania⁵². Dlatego też w tym miejscu ograniczyć się można jedynie do odnotowania, że chodzi o ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵³, która w szczególności określa instrumenty prawne umożliwiające „wymuszenie” udostępnienia informacji o stanie i ochronie środowiska przez podmiot do tego uprawniony.

15. Jeśli chodzi o materię dotyczącą możliwości ograniczenia praw i wolności ze względu na wymagania ochrony środowiska, to wśród przepisów Konstytucji kluczowe znaczenie ma bez wątpienia jej art. 31. Zawarta w nim regulacja w całości dotyczy wolności człowieka, która postrzegana jest przez ustawodawcę konstytucyjnego w różnych kontekstach. I tak, w art. 31 ust. 1 wyrażona została generalna zasada, w myśl której wolność człowieka podlega ochronie prawnej⁵⁴. Tak pojmowana wolność może podlegać ograniczeniu, jednak tylko w wyjątkowych wypadkach i przy zrealizowaniu określonych prawem przesłanek. Materia odnosząca się do ograniczeń unormowana została zwłaszcza w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiącym, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw⁵⁵ mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw⁵⁶. W przepisie tym

⁵¹ Por. przyp. 9.

⁵² Por. § 4 rozdziału 4.

⁵³ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 247 ze zm.

⁵⁴ Z kolei w myśl art. 31 ust. 2 ustawy zasadniczej każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych i nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

⁵⁵ Jak podkreśla się w literaturze, ograniczeniem konstytucyjnego prawa lub wolności (czy też ograniczeniem w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa lub wolności) jest ingerencja, która polega na zawężeniu konstytucyjnego zakresu ochrony danego prawa lub wolności w odniesieniu do co najmniej jednego podmiotu danego prawa lub wolności. Tak L. BOSEK, M. SZYDŁO, w: *Konstytucja RP*, T. 1, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, komentarz do art. 31.

⁵⁶ W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę, co wydaje się ważne m.in. w ramach unormowań dotyczących środowiska, na ściśle powiązanie regulacji zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji z unormowaniem zamieszczonym w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej, stanowiącym, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W tym ostatnim przepisie bowiem co prawda nie nawiązano wprost do środowiska, jednak jego podobieństwo konstrukcyjne z art. 31 ust. 3 jest bardzo wyraźne. Rozwiązanie porównywalne z wyżej przedstawionym znajduje się również w art. 22 Konstytucji, stanowiącym, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze

wymienione zostały zatem w sposób taksatywny przesłanki mogące uzasadniać ograniczenia wolności i praw, a wśród nich znalazły się też, co szczególnie istotne jeśli chodzi o prowadzone rozważania, wymagania ochrony środowiska⁵⁷. Adresatami ogólnej klauzuli ograniczającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji są wszystkie rodzaje władz publicznych, mające w swoim zakresie działania uprawnienia do tego, by albo samodzielnie ustanawiać ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, albo rozstrzygać o prawnej dopuszczalności (a więc o zgodności z prawem) ograniczeń ustanowionych w tym względzie przez inne władze⁵⁸.

16. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga, by ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw były ustanawianie „tylko w ustawie”⁵⁹, nadto zaś by były konieczne do ochrony wartości w nim wymienionych. Zgodnie z poglądem dość powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wymóg wspomnianej „konieczności” jest spełniony wtedy, gdy ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza ona, że środki zastosowane przez prawodawcę muszą zapewniać możliwość osiągnięcia zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, a ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela⁶⁰. Istotną przesłanką, któ-

ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, który musi być brany pod uwagę w związku z ograniczeniami wspomnianej działalności podyktowanymi wymaganiami ochrony środowiska. Por. K. GRUSZECKI, *Ograniczenie konstytucyjnej swobody prowadzenia działalności gospodarczej z uwagi na konieczność ochrony środowiska*, „Glosa” 2007, nr 2, s. 143 i n.

⁵⁷ Por. B. RAKOCZY, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2006.

⁵⁸ Jeśli chodzi o ustawodawcę, to ciąży na nim w szczególności obowiązek precyzyjnego określenia w aktach rangi ustawowej ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Organy władzy wykonawczej powinny z kolei przestrzegać wymogów określonych w art. 31 ust. 3, gdy – działając na podstawie umocowania ustawowego – ustanawiają ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności w akcie wykonawczym, a także gdy podejmują indywidualne akty stosowania prawa. Sądy natomiast, orzekając w sprawach indywidualnych, muszą powstrzymywać się od wszelkiej ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności jednostek, niespełniającej wymagań wynikających z tego przepisu. W przypadku sądów administracyjnych, wykonując dyspozycję art. 31 ust. 3 Konstytucji, są one władne eliminować z obrotu prawnego akty wydane z naruszeniem tego przepisu.

⁵⁹ Nie powinno to jednak prowadzić do wniosku, że ograniczenia ingerujące w sferę praw i wolności nigdy nie mogą wynikać z aktów innych aniżeli ustawa. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wyrażał bowiem pogląd, że „konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń”, por. wyrok z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62, oraz wyrok z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK-A 2003, nr 1, poz. 3.

⁶⁰ Trybunał Konstytucyjny, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji, wyraził pogląd, wywiedziony z ówczesnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych, że rozważanie, czy ograniczenie praw i wolności mieści się w dopuszczalnych tym prawem granicach wymaga udzie-

rą trzeba również mieć na uwadze w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest to, by ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie naruszały istoty wolności i praw. Podejmując próbę odpowiedzi na pytanie, jak rozumieć wspomnianą „istotę”, a także jak należy ją w praktyce wyznaczać, również najlepiej odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Najogólniej rzecz ujmując, wynika z niego, że „istota” każdego konstytucyjnego prawa lub wolności jest pewnym elementem podstawowym (rdzeniem, jądrem), bez którego prawo to lub wolność w ogóle nie może istnieć, i który to element decyduje o tożsamości wchodzącego w grę prawa lub wolności⁶¹. Naruszenie omawianej istoty następuje w przypadku, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa lub wolności i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo lub wolność funkcji, jaką mają one spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach konstytucyjnych.

17. Odnosząc się wreszcie do konstytucyjnej regulacji dotyczącej odpowiedzialności w zakresie dotyczącym środowiska, powrócić trzeba do przywołanego już wcześniej art. 86 ustawy zasadniczej, z którego, oprócz nałożonego nim obowiązku dbałości o stan środowiska, wynika, że naruszenie tego obowiązku, skutkujące pogorszeniem stanu środowiska, rodzi odpowiedzialność prawną sprawcy tego czynu. W art. 86 Konstytucji nie przesądzono, o jaki rodzaj odpowiedzialności chodzi, pozostawiając tę materię do uregulowania w przepisach ustawodawstwa zwykłego⁶². W ustawodawstwie tym została unormowana

lenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza może doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12). Do zasady proporcjonalności stosunkowo często nawiązują też w swoich orzeczeniach sądy administracyjne. Tytułem przykładu w tym zakresie przywołać można wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 1281/16, LEX nr 2469106, w którym wyrażony został pogląd, że „konsekwencją obowiązywania zasady proporcjonalności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest konieczność każdorazowego wykazania przy ograniczaniu praw i wolności, że w inny sposób nie można zapewnić ochrony środowiska, oraz że w danej konkretnej sytuacji dobro środowiska i zdrowia ludzi przeważa nad interesem prywatnym, oraz że zastosowane instrumenty prawne przewidziane w planie miejscowym są najmniej uciążliwe dla podmiotu prawa czy wolności”.

⁶¹ W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób, bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”.

⁶² Wbrew bowiem dosłownemu brzmieniu art. 86 Konstytucji, w którym użyty został termin „ustawa”, nie ulega wątpliwości, że regulacja odnosząca się do tej kwestii zawarta jest w wielu aktach rangi ustawowej. Szerzej na temat tego problemu por. uwagi zawarte w rozdziale 8. niniejszego opracowania.

problematyka dotycząca nie tylko odpowiedzialności za „pogorszenie stanu środowiska”, jak to stanowi art. 86 Konstytucji, lecz także odpowiedzialności za naruszenie wymagań ochrony środowiska powodujące wywołanie stanu „zagrożenia” środowiska. Chodzi zatem, ujmując problem innymi słowy, nie tylko o odpowiedzialność restytucyjną (kompensacyjną), lecz również o obowiązek zapobieżenia negatywnym skutkom oddziaływania na środowisko (odpowiedzialność prewencyjną).

18. Oprócz dotychczas wymienionych, należy, zgodnie z przyjętym wcześniej założeniem, zwrócić uwagę na kilka innych przepisów Konstytucji, które co prawda nie nawiązują wprost do środowiska lub jego ochrony, jednak pozostają w ścisłym związku z tą materią. Wybór tych przepisów ma w znacznej części charakter arbitralny. W ustawie zasadniczej znajduje się bowiem spora liczba unormowań w mniejszym lub większym stopniu co najmniej pośrednio wiążących się z problematyką środowiskową, nie wszystkim jednak można poświęcić taką samą uwagę. Sądzę, że nie tylko ze względów chronologicznych dalszą część rozważań zacząć trzeba od art. 7 Konstytucji, mając na uwadze jego usytuowanie systemowe oraz generalny charakter zawartej w nim regulacji. Przepis ten, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wyraża zasadę legalizmu, której zasadniczym celem jest wykluczenie możliwości działania organów państwa w sposób oderwany od podstawy prawnej, bądź wykraczający poza dozwolone granice działania. Nie ulega zarazem wątpliwości, że w świetle jego treści zasadniczym kryterium kontroli działania organów, także tych, które działają w obszarze prawa środowiska, jest zgodność tego działania z obowiązującym prawem. Równie generalny, zarazem zaś nie mniej istotny charakter ma unormowanie zamieszczone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, dotyczące prawa do sądu. Przepis ten stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jak uczą doświadczenia wynikające z dotychczasowej praktyki, również w przypadku spraw dotyczących środowiska fundamentalne znaczenie ma stworzenie konstytucyjnych gwarancji zapewniających dostęp do niezawisłego sądu, a także rozpoznanie tych spraw bez zbędnej zwłoki. Realizacja tych gwarancji wymaga takiego ukształtowania stanu prawnego przez ustawodawcę, by w jego ramach istniały zarówno instrumenty materialnoprawne zapewniające ochronę prawną, jak i stosowne regulacje dotyczące postępowania, umożliwiające procesową realizację tej ochrony. W tym kontekście nie sposób pominąć regulacji zawartej w art. 78 Konstytucji, z której wynika, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa

ustawa⁶³. Uwagę trzeba wreszcie także zwrócić na art. 77 Konstytucji. Przepis ten stanowi w ust. 1, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Związek z regulacją zawartą w art. 78 Konstytucji jest natomiast szczególnie wyraźnie widoczny w świetle art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, w myśl którego ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Nie ulega wątpliwości, że problematyka ta ma nader istotne znaczenie w sprawach z zakresu środowiska, zwłaszcza zaś jego ochrony⁶⁴. Uwagi dotyczące konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska nie mogą ominąć także regulacji zawartej w art. 217 Konstytucji, z której wynika, że 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 ustawy. Wynika to przede wszystkim z faktu, że istotnym fragmentem prawa środowiska są unormowania dotyczące instrumentów finansowo-prawnych⁶⁵, przybierających postać różnego rodzaju danin (np. opłat za korzystanie ze środowiska)⁶⁶, ale także ukształtowanych jako instrumenty sankcyjne⁶⁷. Na zakończenie zwrócić trzeba uwagę na fakt, że niezwykle istotne znaczenie, biorąc pod uwagę środowisko, ma regulacja zawarta w art. 21 Konstytucji. Stosownie do treści jego ust. 1, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Z kolei w myśl art. 21 ust. 2 wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Należy bowiem pamiętać, że wymagania związane z ochroną środowiska zazwyczaj stanowią podstawę do ingerencji w prawo własności. Najczęściej polega ona na ograniczeniu tego prawa, czasem jednak w rachubę wchodzi także jego odjęcie, czego przykładem może być chociażby ustanawianie niektórych obszarowych form ochrony przyrody⁶⁸.

⁶³ Każda ze stron może zatem zaskarżyć do wyższej instancji zarówno orzeczenie sądowe, jak i decyzję administracyjną albo inne rozstrzygnięcie o charakterze władczym. W istocie rzeczy zatem z regulacji tej płynie wniosek, że w Konstytucji przyjęta została zasada dwuinstancyjności postępowania. W odniesieniu do postępowania sądowego wynika ona wprost z art. 176 ustawy zasadniczej, stanowi on bowiem, że postępowanie to „jest co najmniej dwuinstancyjne”.

⁶⁴ W ramach regulacji prawnej dotyczącej tej materii nie brak bowiem m.in. unormowań dotyczących roszczeń o rekompensatę szkód, będących skutkiem ograniczeń nakładanych w związku z wymaganiami ochrony środowiska. Szerzej mowa o tym w § 2 rozdziału 7. niniejszej monografii.

⁶⁵ Por. B. DRANIEWICZ, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 7, s. 70 i n.

⁶⁶ Szerzej mowa o tym w § 3 rozdziału 7. niniejszego opracowania.

⁶⁷ Por. uwagi zawarte w rozdziale 8.

⁶⁸ Por. art. 7 ust. 2 u.o.p.

19. Generalny charakter aktu, jakim jest Konstytucja, nie pozostawia wątpliwości co do tego, że jej przepisy muszą znaleźć rozwinięcie i uszczegółowienie w ustawodawstwie zwykłym. Oczywiście jest zarazem, że ustawodawstwo nie może naruszać zasad konstytucyjnych, które wytyczają kierunki wykładni całego systemu prawa, przede wszystkim ze względu na hierarchicznie nadrzędny charakter ustawy zasadniczej. W tym kontekście nie można jednak pominąć unormowania zawartego w art. 8 ust. 2 Konstytucji. Wynika z niego, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że ustawa zasadnicza stanowi inaczej⁶⁹. Regulacja ta jest, jak mi się wydaje, ciągle niedostatecznie wykorzystywana w procesie stosowania prawa. Powinna zaś być brana pod uwagę zwłaszcza wtedy, gdy w ustawodawstwie zwykłym, także tym odnoszącym się do środowiska i jego ochrony, ujawniają się luki, co nie jest zjawiskiem rzadkim.

§ 3. Najważniejsze akty rangi ustawowej będące źródłami prawa środowiska

1. Rozpocząć wypada od przypomnienia, że aktami prawa powszechnie obowiązującym są – w świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji – poza nią samą oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi⁷⁰, tylko ustawy i rozporządzenia. Ograniczając się w tym miejscu, zgodnie z przyjętym założeniem, wyłącznie do ustaw, zacząć trzeba od bardzo wyraźnego podkreślenia, że problematyka dotycząca środowiska, w tym zwłaszcza jego ochrony, unormowana została *de lege lata* w wielu aktach rangi ustawowej. Sporządzenie zamkniętego i niebudzącego wątpliwości katalogu tych aktów jest, jak sądzę, zabiegiem co najmniej bardzo utrudnionym, a można nawet zasadnie wątpić, czy w ogóle możliwym. Konstatacja taka wynika przede wszystkim z faktu, że normatywna definicja pojęcia „środowisko”, mającego przecież podstawowe znaczenie dla ustalenia granic tej części systemu prawa, w obrębie której

⁶⁹ Por. m.in. *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. DZIAŁOCHA, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2005 i cytowaną tam literaturę; por. także R. BALICKI, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, 4, s. 13 i n. W wyroku z dnia 8 stycznia 2009 r. (I CSK 482/08, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 9, s. 522; „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2009, nr 6, Legalis) Sąd Najwyższy stwierdził, że norma konstytucyjna może stanowić podstawę prawną, jeżeli jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2006 r. (II OSK 293/05, LEX nr 198191) wyraził pogląd, że samoistne stosowanie norm konstytucji oznacza, że jest ona wystarczającą i jedyną podstawą podjęcia aktu prawnego. Stwierdził zarazem, że „formą bezpośredniego stosowania konstytucji jest współstosowanie interpretacyjne ustawy zasadniczej, a następuje ono, gdy organ stosujący prawo ustala jego normę, biorąc pod uwagę zarówno normę ustawową, jak i odpowiednią normę konstytucji (technika wykładni ustaw w zgodzie z konstytucją)”. Por. także J. TRZCIŃSKI, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3, s. 29 i n.

⁷⁰ Szerzej na ten temat por. § 5 niniejszego rozdziału.

usytuować należy akty składające się na źródła prawa środowiska, ma bardzo nieostry zakres⁷¹. Sądę zatem, że w przypadku niektórych aktów niepodobna, w sposób niepozostawiający wątpliwości, rozstrzygnąć, czy można je zaliczyć do prawa środowiska, czy też trzeba je wykluczyć z tego kręgu. Ten stan rzeczy powoduje, że w tym miejscu ograniczyć należy się jedynie do stwierdzenia, że na źródła prawa wewnętrznego dotyczącego środowiska składa się kilkadziesiąt aktów rangi ustawowej, które w mocno zróżnicowanym zakresie regulują status prawny środowiska jako całości bądź też poszczególnych jego elementów⁷². Na te z nich, które wydają się mieć kluczowe znaczenie dla problematyki środowiskowej, trzeba zwrócić uwagę, omawiając fragment źródeł prawa wewnętrznego obejmujący „ustawy”.

2. Zanim to jednak nastąpi, zasadne wydaje się – mając na uwadze rozmiary i znaczące rozproszenie regulacji prawnej dotyczącej środowiska – podjęcie próby usystematyzowania zagadnienia. Zachowując świadomość konwencjonalności takiego zabiegu, można, jak sądzę, wszystkie brane pod uwagę akty rangi ustawowej podzielić na co najmniej trzy grupy. Do pierwszej z nich, bez wątpienia najistotniejszej dla rozpatrywanej materii, zaliczyć trzeba te z nich, w których wyłącznym, a co najmniej zasadniczym przedmiotem regulacji jest określenie zasad odnoszących się do środowiska (jego ochrony) pojmowane go jako pewna „całość”, bądź też do poszczególnych elementów tej całości. Ujmując problem innymi słowy, w przypadku tej grupy chodzi o ustawy kreujące rozwiązania o charakterze generalnym, w całości poświęcone określeniu prawnych reguł postępowania odnoszących się do środowiska lub jego poszczególnych elementów⁷³. Drugą grupę aktów rangi ustawowej, jakie w moim przekonaniu również należy zaliczyć do źródeł prawa środowiska, stanowią te z nich, w których zasadniczym przedmiotem regulacji jest co prawda określenie zasad i warunków prowadzenia określonej działalności, zazwyczaj gospodarczej, pozostającej jednak w bliskim związku z problematyką środowiskową. Związek ten wynika z faktu, że chodzi o ustawy albo wprost normujące gospodarcze wykorzystywanie zasobów środowiska, albo też regulujące inną działalność istotnie oddziałującą na środowisko. Trzecia grupa, jaka niejako „samoistnie” wyodrębnia się w rozpatrywanym zakresie, obejmuje inne akty,

⁷¹ Kwestia ta została już wcześniej zasygnalizowana, a spostrzeżenie to odnieść można także do normatywnej definicji pojęcia „ochrona środowiska”. Szerzej mowa o tym w rozdziale 2.

⁷² Do tego dodać należy kilkaset aktów wykonawczych, a także pewną liczbę aktów normatywnych niemających charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z przyjętymi wyżej założeniami, materia ta zostanie – co do zasady – pominięta w toku dalszych rozważań.

⁷³ Chociaż nie jest to cecha wyróżniająca tę grupę aktów normatywnych, zwrócić wypada uwagę na fakt, że już w tytułach niektórych z nich pojawiają się terminy „środowisko” albo „ochrona środowiska”.

które bezspornie pozostają w związku z problematyką ochrony środowiska, jednak związek ten jest na tyle incydentalny lub też niedookreślony, że trudno byłoby je zaliczyć do jednej z dwóch wcześniej wyodrębnionych grup.

3. Spośród aktów rangi ustawowej odnoszących się do środowiska jako całości na czoło wysuwa się bez wątpienia przywołana już wyżej ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁷⁴, której przepisy (z nielicznymi wyjątkami) obowiązują od dnia 1 października 2001 r.⁷⁵ Jak powszechnie podkreśla się w literaturze, jest ona aktem obejmującym podstawowe regulacje dla środowiska i jego ochrony⁷⁶. Zakres przedmiotowy ustawy normuje przede wszystkim jej art. 1, z którego wynika, że określa ona zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności: zasady ustalania warunków ochrony zasobów środowiska, warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska oraz kosztów korzystania ze środowiska. Ponadto ustawa ta określa także obowiązki organów administracji oraz odpowiedzialność i sankcje⁷⁷.

4. Systematyka ustawy Prawo ochrony środowiska jest stosunkowo złożona. Została ona podzielona na dziewięć tytułów składających się z działów,

⁷⁴ Por. szerzej na ten temat zwłaszcza: *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. JENDROŚKA, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 2001; Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska...*; K. GRUSZECKI, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, LEX/el.; M. GÓRSKI, M. PCHAŁEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2011.

⁷⁵ Nieliczne wyjątki w tym zakresie można pominąć. Por. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 100, poz. 1085 ze zm. Ustawa ta uchylała poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, ostatni tekst jedn. Dz.U. 1994, nr 49 ze zm.

⁷⁶ Tak B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 43. Zarazem wskazuje się jednak, że ustawa ta nie jest kodeksem ochrony środowiska (tak J. STELMASIAK, A. WĄSIKOWSKA, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK, LexisNexis, Warszawa, 2010, s. 18). Por. także m.in. K. NOWACKI, *Nowa ustawa – Prawo ochrony środowiska – sui generis konstytucja w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce i w procesie integracji z Unią Europejską*, w: *Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2004, s. 271 i n.

⁷⁷ Przepis art. 2 pr.o.ś. określa z kolei zakres ustawy od strony negatywnej, wskazując przypadki, w których nie znajduje ona zastosowania, czy to w całości, czy w części. W szczególności nie stosuje się jej do spraw uregulowanych w przepisach prawa atomowego (ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 623), co samo przez się nie wyłącza jednak tej ustawy z kręgu źródeł prawa środowiska. W art. 2 pr.o.ś. zawarte zostały też przepisy dotyczące relacji pomiędzy tą ustawą a innymi aktami normatywnymi. I tak, zgodnie z art. 2 ust. 3 pr.o.ś., przepisy ustawy nie naruszają przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 742. Dalsze szczegóły dotyczące tej materii można pominąć.

które czasem dzielą się jeszcze na rozdziały. Szczegółowe omawianie poszczególnych jednostek systemowych, już chociażby ze względu na rozmiary tego aktu, dalece wykraczałoby poza założone ramy opracowania. Skądinąd zresztą do wielu kwestii unormowanych w ustawie trzeba będzie powrócić w ramach dalszych rozważań. Dlatego też w tym miejscu ograniczyć się można jedynie do zwrócenia uwagi na najistotniejsze rozwiązania o charakterze generalnym. I tak, odnotować trzeba, w ślad za przytoczonym wyżej art. 1 pr.o.ś., że w tytule I ustawy, określonym jako *Przepisy ogólne*, zawarte zostały przede wszystkim unormowania wyznaczające zakres przedmiotowy ustawy, a także zawierające definicje ustawowe wielu pojęć (art. 3) oraz określające zasady ogólne prawa ochrony środowiska (art. 5–8)⁷⁸. W tytule tym należy też zwrócić uwagę na dział VII poświęcony ochronie środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji (art. 71–76), do której to materii wypadnie szerzej nawiązać w dalszej części opracowania.

5. Bardzo istotną treść zawierają również, ze względu na ich generalny charakter, unormowania zawarte w tytule III ustawy, dotyczącym ochrony zasobów środowiska. Spostrzeżenie to odnosi się przede wszystkim do działu I tego tytułu, zawierającego przepisy ogólne. Kluczowe znaczenie w tym zakresie wydaje się mieć art. 81 pr.o.ś. Treść tego przepisu dowodzi bowiem, że jakkolwiek zakres przedmiotowy ustawy Prawo ochrony środowiska ukształtowany został bardzo szeroko, jednak nie obejmuje on całości prawa środowiska. Normatywnym potwierdzeniem tego spostrzeżenia jest w szczególności treść art. 81 ust. 1 pr.o.ś., w którym wyrażona została swego rodzaju zasada systemowa. Wynika z niego bowiem, że ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisów szczególnych⁷⁹. W dalszej części art. 81 pr.o.ś. wskazane zostały z kolei wspomniane w ust. 1 „przepisy szczególne”⁸⁰. I tak, zgodnie z art. 81 ust. 2 pr.o.ś., szczegóło-

⁷⁸ Zasady ochrony środowiska wynikają nie tylko z ustawy Prawo ochrony środowiska, ale także z innych aktów normatywnych, czego przykładem jest chociażby art. 5 Konstytucji, o którym była już mowa wcześniej (por. § 2 niniejszego rozdziału). Por. P. KORZENIOWSKI, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2010, zwł. s. 279 i n.

⁷⁹ Już z chwilą wejścia w życie ustawy podkreślono w literaturze, że ustawa pełni „jakby dwójną rolę”, z jednej strony wytycza generalne zasady oraz stanowi pewne wspólne instytucje ochrony środowiska (jak reguły odpowiedzialności prawnej czy też opłaty i kary), z drugiej strony zaś zawiera wyczerpującą regulację ustawową w odniesieniu do zagadnień związanych z tzw. prawem emisyjnym, czyli w kwestiach ochrony powietrza, ochrony przed hałasem oraz przed polami elektromagnetycznymi (tak J. JENDROŚKA, w: *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. JENDROŚKA..., s. 25).

⁸⁰ Mimo że w treści art. 81 pr.o.ś. nie został zamieszczony zwrot „w szczególności”, wydaje się, że zawarte w nim wyczerpujące wyliczenie przypadków, kiedy to regulacja dotycząca „ochrony zasobów środowiska” zamieszczona została poza ustawą Prawo ochrony środowiska, nie jest wyczerpujące. Skądinąd ustalenie, jak rozumieć należy zwrot „ochrona zasobów środowiska”, może nastręczać trudności. Por. B. RAKOCZY, *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA,

we zasady ochrony wód określają przepisy ustawy Prawo wodne⁸¹, w myśl natomiast art. 81 ust. 3 pr.o.ś. szczegółowe zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska określają przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze⁸². Bardziej rozbudowaną treść ma natomiast art. 81 ust. 4 pr.o.ś. Z jego początkowego fragmentu wynika, że szczegółowe zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni określają przepisy ustawy o ochronie przyrody⁸³ (pkt 1), a szczegółowe zasady ochrony lasów – przepisy ustawy o lasach⁸⁴ (pkt 2). Dalszy fragment art. 81 ust. 4 pr.o.ś. odnosi się natomiast do ochrony zwierząt, wskazując w pkt. 3, że szczegółowe zasady ochrony dziko występujących zwierząt określają przepisy: ustawy o rybactwie śródlądowym⁸⁵, ustawy o ochronie przyrody⁸⁶, ustawy Prawo łowieckie⁸⁷, a także ustawy o rybołówstwie morskim⁸⁸. Jeśli chodzi z kolei o ochronę

K. KARPUS, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2014, s. 19 i n.

⁸¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 624 ze zm. Por. B. RAKOCZY, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018; P. SZUWAŃSKI, *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, LEX/el. Por. także P. Cwiek, A. Cybulska, L. Osuch-Chacińska, E. Piętowska, M. Stachowska, M. Wyszogrodzki, *Nowe Prawo wodne. Omówienie. Pytania i odpowiedzi. Tekst ustawy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.

⁸² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm. Por. H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Wydawnictwo Salome, T. 1, Wrocław 2013, T. 2, Wrocław 2015; *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015; *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016; A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019; P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo geologiczne i górnicze*, C.H. Beck, Warszawa, 2020.

⁸³ Chodzi o ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (por. przyp. 31). Por. W. Radecki, D. Danecka, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2018; K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, LEX/el.

⁸⁴ Chodzi o ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1275. Por. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010; J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2017; D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.

⁸⁵ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2168 ze zm. Por. K. Gruszecki, *Rybactwo śródlądowe. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.

⁸⁶ Z niezrozumiałych powodów w art. 81 ust. 4 pkt 3 pr.o.ś. nadal wymieniona jest poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (ostatni tekst jedn. Dz.U. 2001, poz. 1079 ze zm.).

⁸⁷ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1683 ze zm. Por.: T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1998; B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2014; A. Pązik, M. Słomski, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015; W. Radecki, D. Danecka, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2019; W. Daniłowicz, *Prawo łowieckie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.

⁸⁸ Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 650 ze zm. W aktualnym tekście art. 81 ust. 4 pkt 3 pr.o.ś. nadal wymieniona jest ustawa z dnia 6 wrze-

zwierząt gospodarskich i domowych, to w myśl art. 81 ust. 4 pkt 4 pr.o.ś. szczegółowe zasady w tym zakresie określają przepisy ustawy o ochronie zwierząt⁸⁹. Z ostatniego fragmentu art. 81 ust. 4 pr.o.ś. wynika natomiast, że szczegółowe zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych określają przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁹⁰ (pkt 5). Do wielu z tych aktów wypadnie jeszcze – w różnym zakresie – powracać w dalszej części rozważań.

6. Z dotychczasowych spostrzeżeń wynika zatem, że w ramach szeroko rozumianego prawa środowiska zastosowana została dwojakiego rodzaju metoda regulacji. Zasadnicze reguły gospodarowania niektórymi elementami środowiska, a także ich ochrony unormowane zostały bowiem albo w ustawie Prawo ochrony środowiska, albo poza tym aktem. Nawet jednak jeśli mamy do czynienia z drugą z wymienionych sytuacji, to nie oznacza to całkowitego pominięcia w ustawie Prawo ochrony środowiska materii, która w zasadniczej części regulowana jest poza tym aktem. W takich przypadkach bowiem w ustawie Prawo ochrony środowiska zazwyczaj zamieszczane są jedynie przepisy o charakterze bardzo ogólnym, a rozwiązania szczegółowe znajdują się w innych aktach normatywnych. Ilustracją pierwszej z wyodrębnionych metod mogą być unormowania dotyczące ochrony powietrza, drugiej natomiast – regulacja odnosząca się do złóż kopalin⁹¹. W przypadku powietrza reguły dotyczące jego ochrony zostały określone przede wszystkim, choć nie wyłącznie, w dziale II tytułu II ustawy Prawo ochrony środowiska (art. 85–96a). Zupełnie inaczej sytuacja kształtuje się natomiast w odniesieniu do złóż kopalin. Jak wynika bowiem z przywołanego już wyżej art. 81 ust. 3 pr.o.ś., zasady gospodarowania nimi określają przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze⁹². Nieco inaczej omawiana kwestia wygląda w przypadku wód. Odnotować trzeba w tym zakresie, że ustawa Prawo ochrony środowiska w swoim pierwotnym brzmieniu zawierała generalną regulację dotyczącą ochrony wód⁹³, jednak

śnia 2001 r. o rybołówstwie morskim, Dz.U. nr 129, poz. 1441 ze zm., która utraciła moc obowiązującą w dniu 1 maja 2004 r. Nie obowiązuje już również kolejna ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1592 ze zm., którą uchylono ustawą z dnia 6 września 2001 r. Brak aktualizacji stanu prawnego w tekście przepisów trzeba ocenić zdecydowanie krytycznie.

⁸⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 638. Por. W. RADECKI, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2015 oraz K. KUSZLEWICZ, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.

⁹⁰ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1326. Por. D. DANECKA, W. RADECKI, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.

⁹¹ Trzeba zaś podkreślić, że w świetle definicji zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. zarówno „powietrze”, jak i „kopaliny” są „elementami przyrodniczymi” środowiska.

⁹² Por. art. 1 ust. 2 pr.g.g. Ustawa Prawo ochrony środowiska odnosi się natomiast do tej materii w niewielkim zakresie. Poza bowiem bardzo ogólnie sformułowanymi art. 125 i 126, można w niej znaleźć nieliczne przepisy nawiązujące do kopalin i ich złóż.

⁹³ Regulacja ta zawarta była w dziale III tytułu II ustawy (art. 97–100 pr.o.ś.).

przepisy wchodzące w jej skład zostały uchylone z chwilą wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy Prawo wodne⁹⁴. W kontekście regulacji zawartej w tytule II ustawy Prawo ochrony środowiska trzeba jeszcze zwrócić uwagę na systematykę tej jej części, patrząc na nią przez pryzmat sposobu, w jaki dokonuje się oddziaływanie na środowisko. Nietrudno dostrzec w tym zakresie, że jest on generalnie dwojaki. Albo bowiem oddziaływanie to polega na „pobieraniu” elementów środowiska (np.: kopalin, wód, elementów świata roślinnego i zwierzęcego), albo na wprowadzaniu do środowiska substancji lub energii (np.: gazów lub pyłów, ścieków czy też emitowaniu hałasu lub oddziaływania pól elektromagnetycznych).

7. Spośród innych przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska należy jeszcze, w ramach uwag odnoszących się do jej systematyki, odnotować te jej rozwiązania, które rozwijają treść zawartą w art. 1 pr.o.ś. I tak, warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska dotyczy przede wszystkim dział IV tytułu IV (art. 180–229). Jeśli chodzi natomiast o koszty korzystania ze środowiska, to materia ta wypełnia treść tytułu V ustawy normującego środki finansowo-prawne (art. 272–321j)⁹⁵. Odpowiedzialność w ochronie środowiska jest z kolei przede wszystkim przedmiotem unormowań zawartych w tytule VI ustawy, który obejmuje regulację dotyczącą odpowiedzialności cywilnej, karnej i administracyjnej (art. 322–375 pr.o.ś.)⁹⁶. Tytuł VII zawiera natomiast unormowania dotyczące organów administracji (art. 376–385 pr.o.ś.) oraz instytucji ochrony środowiska (art. 386–421k pr.o.ś.)⁹⁷. W zasadzie w każdym z tych zakresów regulacja zawarta w ustawie Prawo ochrony środowiska nie ma charakteru wyczerpującego, co sprawia, że ustalenie kompletnego stanu prawnego w poszczególnych zakresach na ogół wymaga dość skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych. Wszystko to powoduje, że trudno powstrzymać się od konstatacji, iż zarówno w odniesieniu do tej ustawy, jak i całego prawa środowiska nie sposób dopatrzeć się systemowej myśli przewodniej, która czyniłaby klarownym ten fragment polskiego porządku prawnego.

⁹⁴ Nie oznacza to jednak, że problematyka wód znalazła się całkowicie poza zakresem regulacji zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska. Przewija się ona bowiem zarówno w definicjach ustawowych (por. m.in. art. 3 pkt 4, pkt 25, pkt 38), jak i w wielu innych przepisach (por. art. 4, art. 72 ust. 1 pkt 4 i 6, art. 172 ust. 2 pkt 2).

⁹⁵ Zostały one nieco szerzej przedstawione w paragrafie drugim rozdziału 7.

⁹⁶ Szerzej na ten temat mowa w rozdziale 8. niniejszego opracowania.

⁹⁷ Trzeba jednak zarazem podkreślić, że regulacja ta ma co do zasady charakter ramowy, a kwestia uprawnień i obowiązków organów administracji w zakresie dotyczącym środowiska normowana jest praktycznie w całej omawianej ustawie, a także w wielu innych aktach normatywnych zaliczanych do prawa środowiska. Ten stan rzeczy jest charakterystyczny zarówno dla ustawy Prawo ochrony środowiska, jak i wszystkich w zasadzie aktów składających się na omawiany wycinek systemu prawnego.

8. Do aktów rangi ustawowej, których zasadniczym przedmiotem jest określenie prawnych reguł odnoszących się do środowiska pojmowanego jako pewna „całość”, zaliczyć należy także ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹⁸. W zasadzie już na podstawie jej tytułu można określić zakres przedmiotowy tego aktu. Jeśli dodatkowo sięgnąć do art. 1 u.o.o.ś., to nietrudno dostrzec, że w ustawie tej uregulowano zarówno kwestie materialne, jak i proceduralne, w ogromnej większości jednak te drugie. Z przepisu tego wynika bowiem, że omawiana ustawa określa zasady i tryb postępowania w sprawach: udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocen oddziaływania na środowisko oraz transgranicznego oddziaływania na środowisko. Unormowano w niej ponadto zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, władze publiczne właściwe w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz organy administracji właściwe w sprawach ocen oddziaływania na środowisko, a także transgranicznego oddziaływania na środowisko. Nietrudno dostrzec, że materia uregulowana omawianą ustawą ukształtowana została zatem mocno eklektycznie⁹⁹. Akt ten dotyczy bowiem kilku różnych kwestii, które łączy z sobą co prawda tożsamość materii generalnie odnoszącej się do „ochrony środowiska”, jednak równie wiele dzieli. Nie zmienia to jednak faktu, że regulacja zawarta w tej ustawie odgrywa bardzo istotną rolę i w istocie rzeczy w całości poświęcona jest ochronie środowiska, jednak w różnych aspektach tego zagadnienia¹⁰⁰.

9. Aktem, jaki bezspornie wymienić trzeba również w ramach omawianej grupy, jest ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹⁰¹. Wbrew jej tytułowi, zakres przedmiotowy ustawy

⁹⁸ Por. przyp. 53, ustawa dalej przywoływana jako u.o.o.ś. Por. także B. RAKOCZY, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2010; K. GRUSZECKI, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, LEX/el.; *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, C.H. Beck, Warszawa, 2020; *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. OPALIŃSKI, C.H. Beck, Warszawa, 2021.

⁹⁹ W tym kontekście warto odnotować, że przed wejściem w życie omawianej ustawy materia nią objęta unormowana była w ustawie Prawo ochrony środowiska. Przyczyny, dla których materia ta stała się przedmiotem odrębnego aktu, jawią się jako mało zrozumiałe.

¹⁰⁰ Problematyka dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie omówiona została szerzej w § 4 rozdziału 4, natomiast kwestia udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – w § 5 tego rozdziału. O ocenach oddziaływania na środowisko szerzej mowa natomiast w § 2 rozdziału 6.

¹⁰¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2187. Por. W. RADECKI, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2007; B. RAKOCZY, *Komentarz*

nie obejmuje jednak wszystkich szkód grożących środowisku bądź w nim wyrządzanych. Konkluzja taka wyraźnie wynika z treści art. 2 ust. 1 pkt 1 u.z.s.ś., stanowiącego, że przepisy tej ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku¹⁰².

10. Do rozpatrywanej grupy aktów rangi ustawowej należy też zaliczyć przywołaną już wcześniej ustawę o ochronie przyrody¹⁰³. Co prawda nie odnosi się ona do całości środowiska, nie ulega jednak wątpliwości, że przyroda stanowi bardzo istotny jego fragment¹⁰⁴. Z wcześniejszych uwag wynikało, że ustawa ta jest aktem normatywnym określającym szczegółowe zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni (art. 81 ust. 4 pkt 1 pr.o.ś.). Stosownie do treści art. 1 u.o.p., ustawa ta określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega zaś – zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.p. – na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody¹⁰⁵. Cele ochrony przyrody określa art. 2 ust. 2 u.o.p., natomiast formy tej ochrony – art. 6 ust. 1 u.o.p.¹⁰⁶

do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, LexisNexis, Warszawa, 2007; W. FEDERCZYK, A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2013, LEX/el.

¹⁰² Rodzaje działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku określone zostały w art. 3 ust. 1 ustawy. Szerzej na ten temat por. uwagi zawarte w § 3 rozdziału 6.

¹⁰³ Por. przyp. 31.

¹⁰⁴ Pogląd taki jest powszechnie przyjmowany w literaturze. Por. w szczególności W. RADECKI, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4, zwł. s. 228 i n. Por. także J. SOMMER, *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4, zwł. s. 294 i n. Na marginesie odnotować trzeba, że poczynając od 1980 r., kiedy to w obrocie prawnym po raz pierwszy pojawiła się ustawa dotycząca całości środowiska (ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska), polski ustawodawca konsekwentnie normuje ochronę środowiska i ochronę przyrody dwoma odrębnymi aktami rangi ustawowej.

¹⁰⁵ Zostały one wymienione w dalszej części tego przepisu w dziewięciu punktach, zredagowanych zresztą w sposób, który powoduje brak logicznej rozłączności pomiędzy nimi. Ochrona ta, zgodnie ze wspomnianym wyliczeniem, dotyczy: 1) dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; 2) roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; 3) zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia; 4) siedlisk przyrodniczych; 5) siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; 6) tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; 7) krajobrazu; 8) zieleni w miastach i wsiach; 9) zadrzewień.

¹⁰⁶ W świetle tego przepisu formami ochrony przyrody są: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

11. Na drugą z wyodrębnionych wcześniej grup aktów normatywnych, jakie, jak sądzę, bezspornie również zaliczyć należy do źródeł prawa środowiska, składają się te z nich, w których zasadniczym przedmiotem regulacji jest, najogólniej rzecz ujmując, określenie zasad i warunków prowadzenia określonej działalności, na ogół gospodarczej. Co jednak w rozpatrywanym kontekście niezmiernie istotne, to okoliczność, że działalność ta pozostaje w bezpośrednim związku z problematyką środowiskową. Wynika to z faktu, że chodzi o ustawy albo wprost normujące zasady i warunki gospodarczego korzystania z zasobów środowiska, albo też regulujące działalność co prawda niepolegającą na takim korzystaniu, jednak istotnie oddziałującą na środowisko. W każdym z takich przypadków materia dotycząca środowiska, zwłaszcza zaś jego ochrony, w związku z prowadzoną działalnością stanowi istotną część regulacji zawartej w tego rodzaju aktach.

12. Jeśli chodzi o akty rangi ustawowej normujące działalność polegającą na wykorzystywaniu elementów środowiska, to uwagę zwrócić trzeba przede wszystkim na te z nich, o których mowa w przywołanej już wyżej definicji zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. Chodzi w szczególności o „powierzchnię ziemi”, „kopaliny” oraz „wody”. I tak, w odniesieniu do pierwszego z tych elementów środowiska już w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że jego status prawny w relatywnie niewielkim zakresie normuje ustawa Prawo ochrony środowiska, natomiast większa część odnoszącej się do niego regulacji zawarta została w innych aktach rangi ustawowej. Wydaje się, że na ich czele wymienić trzeba ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁷. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 u.p.z.p., ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Podstawą tych działań ma być ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. W świetle treści przywołanego przepisu nie ulega wątpliwości, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normuje wiele różnych wątków, w istocie rzeczy bowiem obejmuje nieomal całokształt podstawowych reguł rządzących gospodarką przestrzenną¹⁰⁸. Powinno być zatem poza sporem, że ustawa ta – mimo że co do zasady

¹⁰⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 741 [dalej: u.p.z.p.]. Por. zwłaszcza D. TRZCIŃSKA, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, LEX/el.; Z. LEOŃSKI, M. SZEWCZYK, M. KRUSZ, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, a także *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. NIEWIADOMSKI, C.H. Beck, Warszawa, 2021.

¹⁰⁸ Ten stan rzeczy uległ pewnej zmianie z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw,

nie reguluje zasad prowadzenia działalności gospodarczej – stanowi podstawę do zastosowania instrumentów prawnych wywierających znaczący wpływ na tę działalność, w szczególności wyznaczając jej dozwolone ramy. Należy ją zatem traktować jako jeden z najistotniejszych aktów określających status prawny środowiska, zwłaszcza zaś tego jego elementu, który w art. 3 pkt 39 określony został jako „powierzchnia ziemi”¹⁰⁹.

13. W aktualnie omawianej grupie aktów normatywnych nie można też pominąć ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹¹⁰. Z jej art. 1 ust. 1 wynika, że normuje ona działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Prawo budowlane obejmuje zatem swoim zakresem wszystkie etapy działalności inwestycyjnej, począwszy od zaprojektowania obiektu budowlanego¹¹¹, a na jego rozbiórce kończąc. Mając na uwadze przedmiot ustawy, oczywiste jest, że zawarta w niej regulacja odnosi się, jeśli mowa o jej związkach z problematyką środowiskową, przede wszystkim do wykorzystywania elementu środowiska określonego w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. jako „powierzchnia ziemi”¹¹². Zauważyć trzeba jednak zarazem, że w większości przepisów Prawa budowlanego nawiązujących do tej problematyki zakres tego nawiązania nie ogranicza się wyłącznie do tego elementu, ale odnosi się kompleksowo do całego „środowiska”¹¹³. Najbardziej generalny charakter w tym zakresie ma regulacja zawarta

Dz.U. 2020, poz. 1378, mocą której niektóre zagadnienia dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, wcześniej normowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, niejako „przeniesione” zostały do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r., tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1057). Szerzej na ten temat por. uwagi zawarte w § 2 rozdziału 6.

¹⁰⁹ Sposzczerzenie to potwierdza wiele przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czego przykładem może być chociażby jej art. 1 ust. 2 pkt 3. Wynika z niego bowiem, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać należy m.in. wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

¹¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1333 ze zm. [dalej: pr.bud.]. Por. m.in.: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. GLINIECKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016 oraz *Prawo budowlane. Komentarz*, red. nauk. M. WIERZBOWSKI, A. PŁUCIŃSKA-FILIPOWICZ, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021; *Prawo budowlane. Komentarz*, red. nauk. Z. NIEWIADOMSKI, C.H. Beck, Warszawa, 2021.

¹¹¹ Definicja obiektu budowlanego jest zaś niezmiernie szeroka, obejmuje bowiem budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektów zgodnie z ich przeznaczeniem, wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1 pr.bud.). Prawo budowlane definiuje też budynek, budowlę oraz obiekt małej architektury.

¹¹² Co nie zmienia faktu, że proces budowlany może także obejmować czynności prowadzone w przestrzeni usytuowanej poniżej powierzchni.

¹¹³ Omawiana problematyka jest także regulowana ustawą Prawo ochrony środowiska, która zawiera przepisy ogólne odnoszące się do ochrony środowiska w trakcie procesu inwestycyjnego. I tak np., zgodnie z art. 75 ust. 1 pr.o.ś., w trakcie prac budowlanych inwestor realizujący

w art. 5 ust. 1 pr.bud. Przepis ten stanowi bowiem, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi, należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. spełnienie podstawowych wymagań dotyczących: higieny, zdrowia i środowiska, ochrony przed hałasem oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych¹¹⁴. Przepis art. 5 ust. 2 pr.bud. stanowi z kolei m.in., że obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska¹¹⁵.

14. W omawianej grupie aktów należy również wymienić ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹¹⁶. Co prawda, zarówno w jej tytule, jak i w art. 1 określającym przedmiot ustawy nacisk położony został na kwestię ochrony gruntów rolnych i leśnych, w tym rekultywacji i poprawiania ich wartości użytkowej, jednak w istocie rzeczy jest to akt, który w znacznym stopniu określa również zasady gospodarowania tymi gruntami, także przybierającego formę działalności gospodarczej. Katalog instrumentów służących wspomnianemu gospodarowaniu normowanych omawianą ustawą jest obszerny i zróżnicowany. Mają one na celu zarówno ochronę ilościową, jak i jakościową gruntów, tak rolnych, jak i leśnych¹¹⁷. Ochronie ilościowej służą przede wszystkim instrumenty prawne, za pomocą których następuje ograniczanie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Dokonuje się to, co do zasady, z wykorzystaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a przeznaczenie gruntów na wspomniane wyżej cele wymaga zgody właściwego organu administracji. Ochrona jakościowa z kolei polega na zapobieganiu utracie albo ograniczeniu wartości użytkowej gruntów, albo też na przywracaniu tej wartości w przypadku gruntów zdegradowanych lub zdewastowanych. Dalsze szczegóły można w tym miejscu pominąć.

przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Por. także art. 75 ust. 2–5 oraz art. 76 pr.o.ś.

¹¹⁴ Z treści art. 5 ust. 1 pr.bud. wynika, że chodzi o wymagania określone w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG, Dz.U. UE L 2011.88.5 z dnia 2011.04.04. Por. A. DESPOT-MŁADANOWICZ, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. nauk. M. WIERZBOWSKI, A. PŁUĆŃSKA-FILIPOWICZ..., s. 92 i n.

¹¹⁵ Z innych przepisów ustawy Prawo budowlane związanych wprost ze środowiskiem i jego ochroną wskazać można w szczególności: art. 19 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 50 ust. 1 oraz art. 66 ust. 1 pkt 1.

¹¹⁶ Por. przyp. 90.

¹¹⁷ W art. 2 ust. 1 u.g.r.l. zdefiniowano grunty rolne w rozumieniu ustawy, natomiast w art. 2 ust. 2 tej ustawy – grunty leśne. Szczegóły w tym zakresie wykraczają jednak poza ramy niniejszego opracowania.

15. W ramach rozpatrywanej materii nie można też tracić z pola widzenia przywołanej już wyżej ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹¹⁸. W przypadku tego aktu zasadniczym przedmiotem regulacji jest las¹¹⁹, odnotować trzeba jednak zarazem, że regulacja ta ma niejako charakter dwutorowy, co wprost potwierdza treść art. 1 u.o.l. Zgodnie bowiem z jego brzmieniem, omawiana ustawa określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową¹²⁰. Jej przedmiotem jest zatem z jednej strony regulacja dotycząca ochrony dobra, jakim jest las, z drugiej strony natomiast określenie reguł prowadzenia działalności gospodarczej związanej z wykorzystywaniem jego zasobów. Ustawowa definicja gospodarki leśnej zawarta została w art. 6 ust. 1 u.o.l. Z przepisu tego wynika, że jest nią działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Wydaje się, że funkcja ochronna lasu, co do zasady, określona została jako wiodąca, czego potwierdzeniem może być definicja trwale zrównoważonej gospodarki leśnej¹²¹. Obserwacja praktyki zdaje się jednak prowadzić do innych wniosków w tym zakresie.

16. Jeśli chodzi o gospodarowanie kopalinami (w tym o ich ochronę), które są kolejnym, po „powierzchni ziemi”, elementem środowiska wymienionym w art. 3 pkt 39 pr.o.ś., to w punkcie wyjścia przypomnieć trzeba, że materia z tym związana unormowana została – w bardzo jednak niewielkim zakresie – w ustawie Prawo ochrony środowiska. Całemu zagadnieniu poświęcono bowiem w niej jedynie dwa przepisy, mające charakter niezmiernie ogólny¹²².

¹¹⁸ Por. przyp. 84. Ustawa ta dalej przywoływana jest jako u.o.l.

¹¹⁹ Z definicji lasu zawartej w art. 3 u.o.l., w szczególności, że lasem jest grunt cechujący się właściwościami określonymi w tym przepisie.

¹²⁰ Ustawa o lasach określa też zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów: a) rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT, Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005, s. 1, z późn. zm., oraz b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna, Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010, s. 23. Wątki te można pozostawić poza zakresem dalszych rozważań.

¹²¹ Jest nią, w myśl art. 6 ust. 1a u.o.l., działalność zmierzająca do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i społecznych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów.

¹²² I tak, art. 125 pr.o.ś. stanowi, że złoża kopalin podlegają ochronie, polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin

Podstawowe znaczenie w rozpatrywanym zakresie ma jednak bez wątpienia przywołana już wyżej ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹²³. Jej przedmiotem jest przede wszystkim określenie prawnych ram i warunków działalności gospodarczej, polegającej na korzystaniu nie tylko z kopalin, lecz w zasadzie ze wszystkich geologicznych zasobów skorupy ziemskiej. Zarazem jednak, ze względu na sposób tego korzystania i związane z nim nieuchronne zagrożenia dla wszystkich w istocie elementów środowiska (włączając w to także kopaliny), sporo przepisów ustawy poświęconych zostało materii odnoszącej się do środowiska, zwłaszcza w kontekście jego ochrony. Konstatację tę potwierdza treść art. 1 pr.g.g. Zaraz bowiem po ustępie pierwszym tego przepisu, wyznaczającym podstawowy zakres przedmiotowy ustawy¹²⁴, w art. 1 ust. 2 pr.g.g. przesądzono, że określa ona także wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności, o której mowa w art. 1 ust. 1 tego prawa. Katalog instrumentów służących tej ochronie jest bardzo rozbudowany. Przede wszystkim, choć nie wyłącznie, mają one charakter reglamentacyjny. Większość działań polegających na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska wymaga bowiem uzyskania koncesji, która jest typowym przykładem aktu władczego wyznaczającego granice dozwolonego korzystania ze środowiska¹²⁵.

17. Materia dotycząca gospodarowania wodami, wymienionymi w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. jako kolejny, po kopalinach, element środowiska, od dawna¹²⁶ regulowana jest kompleksowo i odrębnie. Aktualnie problematykę tę normu-

—
towarzyszących. W myśl art. 126 ust. 1 pr.o.ś. eksploatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny. Z art. 126 ust. 2 pr.o.ś. wynika natomiast, że podejmując eksploatację złóż kopaliny lub prowadząc tę eksploatację jest obowiązany: przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązania zawarte w art. 125 i 126 pr.o.ś. traktować należy jako swego rodzaju dyrektywy, które wymagają konkretyzacji.

¹²³ Por. przyp. 82. Ustawa ta dalej przywoływana jest jako pr.g.g.

¹²⁴ Obejmuje on określenie zasad i warunków podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla. Zakres ten ulega rozszerzeniu ze względu na regulację zawartą w art. 2 pr.g.g., nakazującą odpowiednie stosowanie ustawy do działalności określonej w tym przepisie.

¹²⁵ Szerzej na ten temat por. uwagi zawarte w § 2 rozdziału 6. niniejszej monografii.

¹²⁶ Już bowiem w dniu 19 września 1922 r. uchwalona została ustawa wodna (ostatni tekst jedn. Dz.U. 1928, nr 62, poz. 574 ze zm.). Od tego czasu do chwili obecnej materia dotycząca gospodarowania wodami normowana jest odrębnym aktem normatywnym rangi ustawowej.

je przywołana już wcześniej ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹²⁷. Z jej art. 1 wynika, że ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi¹²⁸. Instrumenty zarządzania zasobami wodnymi obejmują: planowanie w gospodarowaniu wodami, zgody wodnoprawne, opłaty za usługi wodne oraz inne należności, kontrolę gospodarowania wodami oraz system informacyjny gospodarowania wodami (art. 11 pr.wodn.). Przepisy ustawy Prawo wodne stosuje się – co do zasady – do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych (art. 3 pr.wodn.). Przedmiotem jej regulacji są również sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa (art. 2 pr.wodn.). Mimo że ustawa Prawo wodne, wraz z wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi, normuje większość podstawowych kwestii związanych z gospodarowaniem wodami, materii tej dotyczy również, w różnym stopniu, także kilka innych aktów normatywnych rangi ustawowej¹²⁹.

18. Aktem prawnym, którego unormowania wiążą się ściśle i bezpośrednio zarówno ze środowiskiem, jak i z różnymi rodzajami działalności gospodarczej, jest także ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹³⁰. Jak bowiem wynika z art. 1 u.o.o., określa ona środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi, wynikający z wytwarzania odpadów¹³¹ i gospodarowania nimi, oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania. Ustawa ta bez wątpienia normuje kluczowe zasady postępowania z odpadami. Nie jest to jednak jedyny akt

¹²⁷ Por. przyp. 81. Ustawa ta dalej przywoływana jest jako pr.wodn.

¹²⁸ Gospodarowanie wodami należy prowadzić z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości (art. 9 ust. 1 pr.wodn.).

¹²⁹ W szczególności trzeba tutaj mieć na uwadze wcześniej już omawianą ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawę o ochronie przyrody. Warto również zwrócić uwagę na ustawę z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2028), która – stosownie do jej art. 1 – określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków. Co do zasady chodzi więc w tym przypadku o gospodarowanie wodami w obiegu zamkniętym.

¹³⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 779 ze zm. [dalej: u.o.o.]. Por. *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. RAKOCZY, LexisNexis, Warszawa, 2013; D. DANECKA, W. RADECKI, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020. Por. także P. KORZENIOWSKI, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2014; Z. BUKOWSKI, *Prawo gospodarki odpadami*, Wydawnictwo Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski, Poznań, 2014.

¹³¹ Materia ta została także częściowo unormowana w ustawie Prawo ochrony środowiska, co dotyczy w szczególności wytwarzania odpadów.

rangi ustawowej odnoszący się do odpadów. Od dość dawna wprowadzane są bowiem do obrotu prawnego ustawy częściowo odrębnie normujące gospodarowanie wybranymi rodzajami odpadów albo też określone czynności w ramach tego gospodarowania. Najdłużej istniejącą w obrocie prawnym jest w tych ramach ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³². W dalszej kolejności chronologicznie wymienić należy ustawę z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej¹³³, potem zaś ustawę z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹³⁴. Dalej wspomnieć trzeba o ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹³⁵. Celem ochrony środowiska bezspornie służy również ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych¹³⁶. Aktem, który dotyczy postępowania ze szczególnego rodzaju odpadami, jest natomiast ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach¹³⁷. Problematykę odpadów reguluje też ustawa z dnia 13 czerw-

¹³² Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 888 ze zm. Ustawa ta określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku, warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie. Mimo że nie określono w tym przepisie, iż jednym z podstawowych celów ustawy jest ochrona środowiska, konkluzja taka wydaje się zupełnie oczywista. Por.: W. RADECKI, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016; M. BUDZIAREK, A. SZYMCAK, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021; A. JEZIEŃSKA-MARKOCKA, M. MARKOCKI, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2021.

¹³³ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1903. Określa ona obowiązki przedsiębiorców wprowadzających na terytorium kraju produkty, zasady postępowania z odpadami powstałymi z produktów oraz zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej. Celem tej regulacji jest zaś zapobieganie powstawaniu odpadów powstałych z produktów, ograniczenie ich negatywnego oddziaływania na środowisko oraz zapewnienie wysokiego poziomu odzysku i recyklingu odpadów powstałych z produktów (art. 1 ust. 1). Por. M. BAR, E. BOJARSKI, E. KALETA-JAGIEŁŁO, M. SOBIECKI, M. STOCZKIEWICZ, *Komentarz do ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej*, w: *Przepisy o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz*, red. J. JENDROŃSKA, M. BAR, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 2002.

¹³⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2056. Jest to akt dotyczący szczególnego rodzaju odpadów, określający zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 1).

¹³⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1792. Określa ona postępowanie i organy właściwe do wykonywania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów, wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów, oraz kary pieniężne za naruszanie obowiązków w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.

¹³⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2018. Wynika to wprost z jej art. 1, stanowiącego, że ustawa ma na celu zapobieganie powstawaniu w przemyśle wydobywczym odpadów wydobywczych, ograniczanie ich niekorzystnego wpływu na środowisko oraz życie i zdrowie ludzi.

¹³⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1850. Określa ona wymagania dotyczące wprowadzanych

ca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹³⁸. Ostatnim chronologicznie aktem, który należy wymienić w grupie przepisów regulujących szczegółowe zasady postępowania z różnymi rodzajami odpadów, jest ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹³⁹. Ustawy te zawierają rozwiązania szczególne wobec ustawy o odpadach, jednak – co wynika z odesłań zawartych w większości z nich – w sprawach nimi nienormowanych zastosowanie znajduje ustawa o odpadach. Podkreślić należy zarazem, że poza przywołanymi wyżej aktami, reżim prawny postępowania z odpadami jest – w różnym zakresie – przedmiotem regulacji zawartej w wielu innych przepisach¹⁴⁰.

19. Przedstawiając podstawowe źródła prawa w zakresie odnoszącym się do środowiska, nie można też zapominać o tym, że w definicji „środowiska” zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś., oprócz wyżej wspomnianych jego składników, wprost wymienione zostały także „powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej”. Ze względu na charakter tych elementów regulacja prawna ich dotycząca bezpośrednio nawiązuje nie tyle do „gospodarowania” nimi, ile do ich ochrony¹⁴¹. W odniesieniu do powietrza, zdefiniowanego w art. 3 pkt 26 pr.o.ś. jako „powietrze znajdujące się w troposferze, z wyłączeniem wnętrz budynków i miejsc pracy”, odnotować trzeba, że co do zasady brak jest w systemie prawa jednego odrębnego aktu ustawowego, który regulowałby problematykę tego elementu środowiska. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku powietrza kluczową kwestią są instrumenty służące ochronie jego jakości. Unormowane zostały one przede wszystkim w ustawie Pra-

do obrotu baterii i akumulatorów, zasady wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów oraz zasady zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów. Celem tej ustawy jest zaś w szczególności ograniczenie negatywnego wpływu baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i zużytych akumulatorów na środowisko (art. 2 pkt 1).

¹³⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1114. Ustawa ta określa w szczególności: wymagania, jakim powinny odpowiadać opakowania wprowadzane do obrotu, zasady działania organizacji odzysku opakowań, zasady postępowania z opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi oraz zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej. Por. M. KIEDRZYNEK, *Obowiązki przedsiębiorcy związane z gospodarką odpadami opakowaniowymi wynikające z ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 2, s. 9 i n.

¹³⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1893. Ustawa ta określa środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzi przez zapobieganie niekorzystnym skutkom wytwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz gospodarowania nim lub przez ograniczanie tych skutków oraz ogólnych skutków wykorzystania zasobów i poprawę efektywności ich wykorzystania.

¹⁴⁰ Por. np. art. 125–127 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, które to przepisy normują podziemne składowanie odpadów. Por. R. MIKOSZ, *Koncesja na podziemne składowanie odpadów*, w: *Aktualne problemy gospodarowania odpadami. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2020, s. 135 i n.

¹⁴¹ Trzeba jednak przy tym zwrócić uwagę, że w świetle treści art. 3 pkt 13 pr.o.ś. „racjonalne gospodarowanie zasobami środowiska” jest jedną z postaci „ochrony środowiska”. Szerzej mowa o tym w § 3 rozdziału 2. niniejszej monografii.

wo ochrony środowiska¹⁴². Należy mieć na uwadze, że powietrze chronione jest także innymi środkami prawnymi, po części już wcześniej wymienionymi, szczegółów dotyczących tej materii niepodobna jednak w tym miejscu rozwinąć. Podobnie jest w przypadku „krajobrazu” oraz „klimatu”, których ochronie służą instrumenty rozproszone w wielu aktach normatywnych. W odniesieniu do pierwszego z tych elementów wskazać trzeba zwłaszcza na szczególne reguły służące ochronie krajobrazu zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴³. Z kolei w przypadku klimatu jego ochronie służą w znacznym stopniu, choć nie wyłącznie, środki ochrony powietrza. Klimat jako składnik środowiska wymieniony został jednak w definicji zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. niezależnie od „powietrza”, co wydaje się wskazywać, że chodzi o dwa różne elementy środowiska. Jest zarazem poza sporem, że pozostają one w bardzo ścisłym związku, co wyraźnie widać chociażby w zakresie dotyczącym tzw. efektu cieplarnianego. Ten stan rzeczy sprawia, że niezmienne trudno jest ściśle rozgraniczyć regulację prawną dotyczącą obydwu tych elementów, jeśli w ogóle zabieg taki uznać za możliwy¹⁴⁴.

20. Regulacja prawna dotycząca ochrony klimatu jest bardzo rozbudowana, poczynając od prawa międzynarodowego, przez prawo unijne¹⁴⁵, a na prawie wewnętrznym kończąc. Jeśli chodzi o omawiane w tym miejscu ustawodawstwo krajowe, to wypada przede wszystkim zwrócić uwagę na trzy akty rangi ustawowej, którymi są: ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji¹⁴⁶, ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych¹⁴⁷ oraz ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁴⁸. Szczególnie regulacja zawarta w ustawie o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych sytuje się niejako „na pograniczu” proble-

¹⁴² Por. zwłaszcza art. 85–96a pr.o.ś.

¹⁴³ W tych ramach należy zwłaszcza zwrócić uwagę na regulację dotyczącą audytu krajobrazowego (art. 38a i 38b u.p.z.p.). Por. także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych, Dz.U. 2019, poz. 394. Nie można też zapominać, że przywołana już wyżej ustawa o ochronie przyrody określa cele, zasady i formy ochrony odnoszące się nie tylko do przyrody żywej i nieożywionej, lecz także do krajobrazu.

¹⁴⁴ Spostrzeżenie to znajduje potwierdzenie chociażby w rozważaniach zawartych w kluczowej monografii z omawianego zakresu (J. CIECHANOWICZ-McLEAN, *Prawo ochrony klimatu*, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 2016), której pierwszy obszerny rozdział (s. 17–75) zatytułowany został *Prawna ochrona powietrza jako fundament prawa ochrony klimatu*.

¹⁴⁵ Przykłady źródeł prawa międzynarodowego i unijnego w tym zakresie przywołane są w dalszej części niniejszego rozdziału.

¹⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1077 ze zm.

¹⁴⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2065.

¹⁴⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 332 ze zm.

matyki ochrony klimatu i ochrony powietrza. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć¹⁴⁹.

21. W definicji środowiska zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. nie wymieniono odrębnie „świata roślinnego i zwierzęcego”¹⁵⁰. Jest jednak oczywiste, że rośliny i zwierzęta stanowią istotne elementy środowiska, o czym świadczy chociażby fakt zamieszczenia w tytule I ustawy Prawo ochrony środowiska działu VIII, dotyczącego ochrony zwierząt oraz roślin (art. 127–128 pr.o.ś.). Są one też kluczowymi elementami różnorodności biologicznej, o której mowa w art. 3 pkt 39 pr.o.ś.¹⁵¹ Ochrona omawianych składników środowiska realizowana jest za pomocą różnych instrumentów, które w ogromnej większości rozproszone są w wielu aktach normatywnych, co dotyczy zwłaszcza świata roślinnego¹⁵². W tym miejscu odnotowania wymagają natomiast niektóre akty normatywne dotyczące zwierząt. W pierwszej kolejności należy raz jeszcze przywołać ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹⁵³, która zgodnie z jej art. 2 ust. 1 reguluje postępowanie ze zwierzętami kręgowymi, w tym zwierzętami kręgowymi wykorzystywanymi w celach naukowych lub edukacyjnych w zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych¹⁵⁴. Do materii dotyczącej zwierząt odnosi się też ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie¹⁵⁵. Z jej art. 1 wynika, że łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu ustawy oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. W podobny sposób ukształtowane zostały akty rangi ustawowej dotyczące rybołówstwa. I tak, przywołana już wcześniej ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r.

¹⁴⁹ Por. J. CIECHANOWICZ-McLEAN, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 173 i n. oraz wskazaną tam literaturę.

¹⁵⁰ Elementy te wymienione były *expressis verbis* w definicji środowiska zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹⁵¹ Różnorodność biologiczna nie została zdefiniowana w ustawie Prawo ochrony środowiska, jej definicja znajduje się natomiast w art. 5 pkt 16 u.o.p. Stosownie do treści tego przepisu należy przez nią rozumieć zróżnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku, między gatunkami, oraz zróżnicowanie ekosystemów. Wydaje się, że zgodnie z regułami wykładni systemowej zewnętrznej, definicja ta może znaleźć zastosowanie w interpretacji art. 3 pkt 39 pr.o.ś. Por. A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa, 2019.

¹⁵² W szczególności materia ta objęta jest regulacją zawartą w ustawie o ochronie przyrody. W tych ramach zwrócić należy uwagę m.in. na regulację dotyczącą ochrony terenów zieleni i zadrzewień (rozdział 4. ustawy) oraz unormowania odnoszące się do ochrony gatunkowej, która zgodnie z art. 46 ust. 1 u.o.p. obejmuje okazy gatunków oraz siedliska i ostoje roślin, zwierząt i grzybów.

¹⁵³ Por. przyp. 89.

¹⁵⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1392 ze zm.

¹⁵⁵ Por. przyp. 87.

o rybactwie śródlądowym¹⁵⁶ normuje zasady i warunki ochrony, chowu, hodowli i połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych, w wodach znajdujących się w urządzeniach wodnych oraz w obiektach przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb (art. 1 ust. 1 pkt 1). Z kolei również już wskazana wyżej ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim¹⁵⁷ określa zasady wykonywania rybołówstwa morskiego oraz tryb postępowania, w tym zakres zadań i właściwość organów, w sprawach nadawania, cofania i zawieszania uprawnień do wykonywania rybołówstwa morskiego, a także zasady racjonalnego wykonywania rybołówstwa morskiego, w tym ochrony żywych zasobów morza, jak również nadzoru nad wykonywaniem rybołówstwa morskiego oraz nad wylądunkiem i przeładunkiem organizmów morskich.

22. Kończąc prezentację podstawowych aktów rangi ustawowej składających się na system prawa środowiska, zwrócić trzeba też uwagę na te z nich, które bezspornie pozostają w określonym związku z problematyką ochrony środowiska, jednak trudno byłoby je zaliczyć do którejkolwiek z wcześniej wyodrębnionych grup. Przykładem w tym zakresie może być ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹⁵⁸. Charakter prawny tego aktu i jego funkcja nie jawią się jasno. Do wskazanych w tytule ustawy „zasobów strategicznych” zaliczona została większość wód, zarówno śródlądowych, jak i polskich wód morskich, a także większość złóż kopalin. Niezależnie od tego zakresem omawianego pojęcia objęte zostały lasy państwowe oraz zasoby przyrodnicze parków narodowych, jakkolwiek pojmować ten mocno niedookreślony zwrot. Z art. 3 ustawy wynika, że gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi ma być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego, a dla osiągnięcia tego celu właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty, sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad zasobami naturalnymi, mają obowiązek: utrzymać, powiększać i doskonalić zasoby odnawialne oraz użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Por. przyp. 85.

¹⁵⁷ Por. przyp. 88.

¹⁵⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1331. Por. A. HAŁADYJ, J. TRZEWIK, „Strategiczne zasoby naturalne” jako dobra publiczne, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2014, s. 43 i n.

¹⁵⁹ Najmniej zrozumiała jest jednak regulacja zawarta w art. 2 ustawy, z której wynika, że wymienione zasoby naturalne stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Nie sposób bowiem zaprzeczyć temu, że wartość normatywna takiej regulacji jest, delikatnie rzecz ujmując, bardzo wątpliwa.

23. Przedstawiona dotychczas lista aktów normatywnych rangi ustawowej żadną miarą nie może być uznana za w pełni wyczerpującą, już chociażby ze względu na sygnalizowaną wyżej nieokreśloność takich pojęć, jak „środowisko” czy też „ochrona środowiska”¹⁶⁰. I tak, do źródeł prawa środowiska zaliczyć trzeba – w części – także ustawy, które – patrząc przez pryzmat ich przedmiotu – tylko w niewielkim zakresie i niejako „incydentalnie” nawiązują do problematyki środowiskowej, czego przykładem może być regulacja dotycząca odpowiedzialności karnej¹⁶¹. Nie można także tracić z pola widzenia aktów, które znajdują odpowiednie zastosowanie wskutek odesłań zawartych w przepisach prawa środowiska¹⁶². Rozpatrując zagadnienie źródeł prawa, nie można również zupełnie pominąć aktów normujących materię o charakterze ustrojowym¹⁶³, a także proceduralnym¹⁶⁴. Wszystko to nie zmienia faktu, że w ramach dalszych rozważań czasem sięgnąć wypadnie także do ustaw dotychczas niewymienionych, problematyka środowiskowa bowiem przewija się w różnym stopniu nieomal w całym systemie prawa.

¹⁶⁰ Zapewne można do tych źródeł zaliczyć po części również takie akty, jak np.: ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1324, czy też ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 256, oraz wspomniana już wcześniej ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 623 ze zm.

¹⁶¹ Spostrzeżenie to w pierwszej kolejności dotyczy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1444 ze zm. Nie tylko bowiem reguluje ona problematykę przestępstw przeciwko środowisku (art. 181–188), lecz także zawiera co najmniej kilka innych przepisów, które mogą stać się podstawą odpowiedzialności karnej w sferze dotyczącej środowiska. Z tych samych powodów trzeba w tym miejscu wymienić również ustawę z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 358. Szerzej o niektórych kwestiach unormowanych w tych aktach por. rozważania zawarte w rozdziale 8. niniejszego opracowania.

¹⁶² Najlepszym bodaj przykładem w tym zakresie może być regulacja zawarta w art. 322 pr.o.ś., z której wynika, że do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Podobne odesłanie znaleźć można również w art. 144 ust. 3 pr.g.g. oraz w art. 100a ust. 1 ustawy Prawo atomowe. Na marginesie należy zaznaczyć, że zastosowanie przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie dotyczącym środowiska nie ogranicza się wyłącznie do odpowiedzialności odszkodowawczej. Szerzej mowa o tym w rozdziale 8. niniejszej monografii.

¹⁶³ Przykładem w tym zakresie może być ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 995 ze zm. Por. D. DANECKA, W. RADECKI, *Inspekcja ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.

¹⁶⁴ W tych ramach wymienić należy zwłaszcza: ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.; ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1575; ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1427 ze zm.; ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 534 ze zm., a także ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2021, poz. 457. Trudno byłoby jednak w takim przypadku mówić o źródłach prawa środowiska.

§ 4. Akty prawa miejscowego jako źródła prawa środowiska

1. Krajowym źródłem prawa środowiska są też akty prawa miejscowego. Przypomnieć trzeba w tym kontekście, że w świetle przywołanego już art. 87 ust. 2 Konstytucji są one źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, jednak tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Generalnie, chodzi w tym przypadku o akty stanowione przez organy administracji rządowej oraz samorządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach¹⁶⁵. Jeśli chodzi o pierwszą ze wspomnianych grup organów, to sięgnąć trzeba przede wszystkim do art. 59 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁶⁶. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niezespółonej administracji rządowej¹⁶⁷ stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części¹⁶⁸. Jednym z organów niezespółonej administracji rządowej wymienionych w art. 56 ust. 1 u.a.r.w. jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, do którego kompetencji należy m.in. tworzenie rezerwatu przyrody, co następuje w drodze zarządzenia będącego aktem prawa miejscowego¹⁶⁹. Odnotować trzeba również, że stosownie do treści art. 60 ust. 1 u.a.r.w., w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W przepisie tym nie zostało wprost przesądzone, że wspomniane rozporządzenia mają charakter aktów prawa miejscowego, pogląd taki jest natomiast powszechnie przyjmowany w literaturze¹⁷⁰.

¹⁶⁵ Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. W świetle art. 163 Konstytucji, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

¹⁶⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1464 ze zm. [dalej: u.a.r.w.].

¹⁶⁷ Stosownie do art. 56 ust. 1 u.a.r.w., organami niezespółonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Por. M. CHLIPALA, *Administracja rządowa w województwie – zagadnienia ustrojowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 5, s. 74 i n.

¹⁶⁸ Organy niezespółonej administracji rządowej działające w województwie są obowiązane do uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez te organy na podstawie odrębnych przepisów (art. 59 ust. 2 u.a.r.w.). Szerzej na ten temat por. M. PACAK, K. ZMOREK, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2013, LEX/el., komentarz do art. 59.

¹⁶⁹ Por. art. 13 ust. 3 przywołanej już wyżej ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Szerzej na temat tego organu por. uwagi zawarte w rozdziale 5. niniejszej monografii.

¹⁷⁰ Tak m.in. P. PRZYBYSZ, *Instytucje prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, s. 97 i n. Por. także M. PACAK, K. ZMOREK, *Ustawa o wojewodzie...*, LEX/el., komentarz do art. 60,

Kompetencja do wydawania rozporządzeń porządkowych została określona na tyle szeroko, że może ona obejmować także sprawy z zakresu środowiska.

2. Jeśli chodzi o akty normatywne organów administracji rządowej, to zwrócić trzeba także uwagę na regulację dotyczącą przepisów wydawanych przez terenowe organy administracji morskiej, zawartą w art. 47 i 48 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁷¹. Stosownie do treści jej art. 47 ust. 1 dyrektorzy urzędów morskich wydają przepisy prawne na podstawie upoważnień udzielonych im w ustawach. W myśl z kolei art. 48 ust. 1 ustawy, w zakresie nieuregulowanym w przepisach, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia, obronności i bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska morskiego na morzu, w porcie morskim, przystani oraz w pasie technicznym, a także ochrony żeglugi i portów morskich – dyrektor urzędu morskiego może ustanawiać w zakresie określonym w art. 42 ust. 2 przepisy porządkowe zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania oraz tworzyć i ogłaszać strefy czasowo zamknięte dla żeglugi i rybołówstwa, uprawiania sportów wodnych i nurkowych, znajdujące się w strefie odpowiedzialności terytorialnej danego urzędu i będące w granicach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego. Przepisy te ustanawia się w formie zarządzenia porządkowego. Ustawa nie przesądza, czy jest ono aktem prawa miejscowego.

3. Materia dotycząca problematyki środowiskowej jest jednak przede wszystkim regulowana aktami prawa miejscowego wydawanymi przez organy administracji samorządowej, do czego upoważnienia znajdują się w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷², w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁷³ oraz art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁷⁴. Akty te wydawane są przez organy administracji samorządowej wszystkich szczebli, jednak jeśli chodzi o problematykę związaną ze środowiskiem, najistotniejsze znaczenie wydają się mieć w tym zakresie kompetencje przyznane organom gminy oraz organom samorządu województwa. Jeśli chodzi o szczebel gminny, to przykładem aktu prawa miejscowego mającego niezmiernie istotne znaczenie dla kształtowania granic i prawnych warunków gospodarowania zasobami środowiska może być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący instrumentem uregulowanym w przywołanej wyżej ustawie z dnia

oraz M. KARPIUK, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, nr 4, s. 21 i n.

¹⁷¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2135 ze zm.

¹⁷² Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1372. Zgodnie ze wspomnianym art. 40 ust. 1, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

¹⁷³ Por. przyp. 4.

¹⁷⁴ Por. przyp. 5.

27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przypadku kompetencji organów samorządu województwa wskazać można z kolei, tytułem przykładu, tzw. uchwałę antysmogową, o której mowa w art. 96 ust. 1 pr.o.ś.¹⁷⁵ Wszystkie przywołane wyżej przykłady jedynie ilustrują fakt, że akty prawa miejscowego stanowią znaczący fragment źródeł prawa środowiska. Podkreślić trzeba zarazem, że liczba przepisów dotyczących gospodarowania zasobami środowiska oraz ich ochrony, które upoważniają do wydawania tego rodzaju aktów, jest znacząco większa¹⁷⁶.

§ 5. Źródła prawa międzynarodowego w zakresie dotyczącym środowiska

1. Źródłem prawa środowiska jest też – i to od dawna – międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Na ogół uważa się je za gałąź prawa międzynarodowego, regulującą obrót prawnomiędzynarodowy związany ze środowiskiem, a więc nie tylko z normami dotyczącymi jego ochrony, dającą się wyodrębnić ze względu na kryterium przedmiotowe¹⁷⁷. Przypomnieć trzeba, że zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy¹⁷⁸. Umowa taka, ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawa tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji).

2. W literaturze podkreśla się, że w międzynarodowym prawie środowiska, podobnie jak w całym systemie prawa międzynarodowego, brak normy określającej katalog źródeł tego prawa. Jako źródła te wymienia się na ogół: umowy międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy, uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych, ogólne zasady prawa międzynarodowego oraz pomocnicze źródła prawa, takie jak stanowiska doktryny i orzeczenia

¹⁷⁵ Stosownie do treści tego przepisu, sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. O tym, że uchwała taka jest aktem prawa miejscowego, przesądza treść art. 96 ust. 9 pr.o.ś.

¹⁷⁶ Czasem jednak ustawodawca nie rozstrzyga wprost, czy w rachubę wchodzi akt prawa miejscowego i charakter tego aktu wymaga ustalenia w drodze wykładni. Przykładem w tym zakresie może być uchwała tworząca obszar ograniczonego użytkowania na podstawie art. 135 pr.o.ś.

¹⁷⁷ Por. M.M. KENIG-WITKOWSKA, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2011, s. 13.

¹⁷⁸ Por. ustawę z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 127 ze zm. Ustawa ta określa zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzania i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych.

sądów¹⁷⁹. Niewątpliwie najistotniejsze znaczenie odgrywają w tych ramach umowy międzynarodowe. Zazwyczaj wyróżnia się wśród nich umowy wielostronne oraz dwustronne, czasem mowa też o umowach dwustronnych, regionalnych i powszechnych¹⁸⁰. Liczba umów międzynarodowych dotyczących środowiska jest stosunkowo znaczna. Niektóre z nich wspomniane zostaną w toku dalszych rozważań, w tym miejscu natomiast można, jedynie tytułem przykładu, przywołać kilka z nich, mianowicie te, które dotyczą kwestii natury generalnej, odnoszące się do środowiska i jego ochrony¹⁸¹.

3. Wydaje się, że bezspornie trzeba w tych ramach wymienić Konwencję sporządzoną w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁸². Istota tego aktu określona została w jego art. 1, z którego wynika, że w celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności każda ze Stron zagwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami Konwencji. Ważnym aktem w kontekście środowiskowych relacji granicznych jest Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r.¹⁸³ Zgodnie z jej art. 2 ust. 1, Strony Konwencji zobowiązały się do podejmowania, indywidualnie lub wspólnie, wszelkich odpowiednich i skutecznych środków mających na celu zapobieganie, redukcję i kontrolowanie znaczącego szkodliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko wynikającego z planowanej działalności. Materii z tym związanej dotyczy też Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r.¹⁸⁴ Stosownie do jej art. 1, celem tej Konwencji jest ochrona ludzkiego zdrowia i środowiska przed trwałymi zanieczyszczeniami organicznymi. W rozpatrywanym kontekście zwrócić trzeba również uwagę na Konwencję sztokholmską w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzoną w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r.¹⁸⁵ Jej celem jest, najogólniej rzecz ujmując, ochrona

¹⁷⁹ Por. M.M KENIG-WITKOWSKA, *Międzynarodowe...*, s. 104–105.

¹⁸⁰ Por. J. CIECHANOWICZ-McLEAN, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa, 2001, s. 15.

¹⁸¹ Nie chodzi przy tym, co trzeba mocno podkreślić, o próbę „hierarchizowania” tych umów według jakiegokolwiek kryterium. Nie dostrzegam bowiem takiego kryterium.

¹⁸² Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706.

¹⁸³ Dz.U. 1999, nr 96, poz. 110 ze zm.

¹⁸⁴ Dz.U. 1995, nr 19, poz. 88 ze zm.

¹⁸⁵ Dz.U. 2009, nr 14, poz. 76 ze zm.

ekosystemów lądowych i wodnych przed trwałymi zanieczyszczeniami organicznymi posiadającymi właściwości toksyczne i odpornymi na degradację.

4. Dla ochrony zasobów środowiska istotne znaczenie ma z kolei Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r.¹⁸⁶ Jak bowiem wynika już z jej Preambuły, jednym z celów, jakie miały być osiągnięte z pomocą tej Konwencji, było ustanowienie porządku prawnego dla mórz i oceanów, który będzie sprzyjał pokojowemu korzystaniu z mórz i oceanów, sprawiedliwemu i efektywnemu wykorzystaniu ich zasobów, zachowaniu ich zasobów żywych oraz badaniu, ochronie i zachowaniu środowiska morskiego. Do tej grupy tematycznej trzeba też zaliczyć umowy wielostronne dotyczące ochrony przyrody. Jako najważniejsze w tym zakresie wymienia się w literaturze¹⁸⁷ cztery podstawowe konwencje stanowiące trzon międzynarodowego prawa ochrony przyrody. Są nimi (w kolejności chronologicznej): Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r.¹⁸⁸, Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r.¹⁸⁹, Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r.¹⁹⁰, oraz Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r.¹⁹¹ Sądzę, że w rozpatrywanym zakresie warto jeszcze wymienić Konwencję o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzoną w Bernie dnia 19 września 1979 r.¹⁹² Inne akty prawa międzynarodowego, na które trzeba zwrócić uwagę w tym miejscu, dotyczą zwłaszcza ochrony powietrza i klimatu. W tych ramach odnotować należy Konwencję w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, sporządzoną w Genewie dnia 13 listopada 1979 r.¹⁹³, Konwencję wiedeń-

¹⁸⁶ Dz.U. 2002, nr 59, poz. 543.

¹⁸⁷ Por. B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo...*, s. 53.

¹⁸⁸ Dz.U. 1978, nr 7, poz. 24 ze zm.

¹⁸⁹ Dz.U. 1976, nr 32, poz. 190.

¹⁹⁰ Dz.U. 1991, nr 27, poz. 112 ze zm.

¹⁹¹ Dz.U. 2003, nr 2, poz. 17.

¹⁹² Dz.U. 1996, nr 58, poz. 263 ze zm. Na temat ochrony różnorodności biologicznej w prawie międzynarodowym por. A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, *Ochrona różnorodności...*, s. 41 i n. oraz przywołaną tam literaturę.

¹⁹³ Dz.U. 1985, nr 60, poz. 311 ze zm. Konwencja została z dniem 13 grudnia 1988 r. uzupełniona przez Protokół do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, dotyczący długofalowego finansowania wspólnego programu monitoringu i oceny przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie (EMEP), sporządzony w Genewie dnia 28 września 1984 r., Dz.U. 1988, nr 40, poz. 313, oraz z dniem 13 grudnia 1988 r. przez Protokół do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania

ską o ochronie warstwy ozonowej, sporządzoną w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r.¹⁹⁴, oraz Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzoną w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.¹⁹⁵

5. Raz jeszcze podkreślić trzeba, że zamieszczone wyżej wyliczenie ma charakter wyłącznie przykładowy, nie obejmuje bowiem wielu innych umów międzynarodowych dotyczących problematyki środowiskowej. Liczba tego rodzaju źródeł prawa jest duża i stale rośnie. Podobnie jest w przypadku aktów o charakterze regionalnym oraz dwustronnym. W odniesieniu do pierwszego z tych zakresów można, tytułem przykładu, przywołać Konwencję sporządzoną w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego¹⁹⁶, w ramach której umawiające się Strony zobowiązały się do podjęcia indywidualnie lub wspólnie wszelkich właściwych ustawodawczych, administracyjnych i innych odpowiednich środków zapobiegających i eliminujących zanieczyszczenia w celu popierania odnowy ekologicznej obszaru Morza Bałtyckiego i zachowania jego równowagi ekologicznej. Przykładem umowy dwustronnej może być natomiast Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych, sporządzona w Kijowie dnia 10 października 1996 r.¹⁹⁷

§ 6. Problematyka środowiskowa w prawie Unii Europejskiej

1. Z chwilą gdy Polska stała się częścią Unii Europejskiej, co nastąpiło z dniem 1 maja 2004 r., integralną częścią krajowego porządku prawnego stało się prawo wspólnotowe (unijne), co wywarło istotny wpływ na wiele elementów tego porządku, w tym także na prawo środowiska¹⁹⁸. Szczegółowe omawianie zagadnień związanych z prawem wspólnotowym znacznie wykracza poza założone ramy opracowania, dlatego też w tym miejscu ograniczyć należy się jedynie do podstawowych informacji, powiązanych zarazem z problematyką środowiskową¹⁹⁹. Odnosząc się do tego zagadnienia, już w punkcie wyj-

powietrza na dalekie odległości, dotyczący dalszej redukcji emisji siarki, sporządzony w Oslo dnia 13 czerwca 1994 r., Dz.U. UE L 98.326.35.

¹⁹⁴ Dz.U. 1992, nr 88, poz. 488 ze zm. Umowa została z dniem 11 października 1990 r. uzupełniona przez Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r., Dz.U. 1992, nr 98, poz. 490.

¹⁹⁵ Dz.U. 1996, nr 53, poz. 238.

¹⁹⁶ Dz.U. 2000, nr 28, poz. 346.

¹⁹⁷ Dz.U. 1999, nr 30, poz. 282

¹⁹⁸ Por. m.in. A. WASILEWSKI, *Prawna problematyka ochrony środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (kwestia granic związania państw członkowskich prawem WE)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 183 i n.; J. SOMMER, *Wpływ prawa wspólnotowego na prawo ochrony środowiska w Polsce*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2004, nr 3 (37), s. 20 i n.

¹⁹⁹ Por. szerzej na ten temat m.in. A. ROBERTO, M. SAFJAN, A. TIZZANO, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015; M.M. KENIG-WITKOWSKA, A. ŁAZOWSKI, R. OSTRICHAN-

ścia zwrócić trzeba uwagę na powszechnie występujący podział wszystkich dokumentów wspólnotowych na polityczne i normatywne. Pierwsze z nich to zarówno te o charakterze ogólnym, jak i dokumenty sektorowe, wyznaczające kierunki działań Wspólnot Europejskich w dziedzinie ochrony środowiska. Do tej grupy można zaliczyć m.in. programy działań Wspólnot Europejskich w dziedzinie środowiska²⁰⁰ albo też poszczególnych jego elementów, a także programy regionalne i tematyczne²⁰¹. Nie negując roli dokumentów politycznych, podkreślić trzeba jednak, że daleko ważniejsze są akty prawne regulujące materię dotyczącą środowiska i jego ochrony. Na ogół wyodrębnia się w tych ramach: normy traktatowe, pozostałe akty tzw. prawa pierwotnego, międzynarodowe zobowiązania Wspólnot w dziedzinie środowiska oraz tzw. prawo wtórne. Do podstaw prawa europejskiego należy zaliczyć przede wszystkim Traktat o Unii Europejskiej²⁰² oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰³. Stanowią one bowiem trzon wspólnotowego prawa pierwotnego²⁰⁴.

2. Jeśli chodzi o Traktat o Unii Europejskiej, to problematyka dotycząca środowiska została w nim uwzględniona w dość ograniczonym zakresie, co jednak – jak się wydaje – nie umniejsza jej rangi. Już bowiem w Preambule tego aktu zamieszczone zostało nawiązanie do „umacniania spójności i ochrony środowiska”. W art. 3 ust. 3 Traktatu mowa z kolei o „wysokim poziomie

sky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa, 2019; J. BARCZ, M. GÓRKA, A. WYROZUMSKA, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.

²⁰⁰ Przykładem w tym względzie może być siódmy ogólny unijny program działań w zakresie środowiska naturalnego do 2020 r., przyjęty w listopadzie 2013 r. i zatytułowany *Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety*, https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/here-2020-eu%E2%80%99s-new-environment-action-programme_pl. Por. także Wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. z dnia 14.10.2020 r.

²⁰¹ Czego przykładem może być chociażby dokument Unijna strategia różnorodności biologicznej do 2020 r. (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., Document 52011DC0244, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011DC0244>).

²⁰² Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm., nazywany Traktatem z Maastricht.

²⁰³ Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2. Dokument ten w latach 1958–1992 nosił nazwę Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Traktatem o Unii Europejskiej została ona przekształcona we Wspólnotę Europejską, co spowodowało, że akt ten otrzymał nazwę Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Nazwę Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nadano mu Traktatem z Lizbony, zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569.

²⁰⁴ Traktaty te były w toku ich obowiązywania modyfikowane i uzupełniane przez umowy międzynarodowe zawierane pomiędzy Państwami Członkowskimi w celu zmiany traktatów, przez traktaty akcesyjne bądź umowy stowarzyszeniowe, zawierane ze względu na przystępowanie do Unii Europejskiej nowych członków, a także skutek międzynarodowych zobowiązań Wspólnot.

ochrony i poprawy jakości środowiska” jako jednym z celów Unii²⁰⁵. Znaczenie więcej bezpośrednich odniesień do problematyki środowiskowej znalazło się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z jego art. 4 ust. 2 lit. e, dziedzina „środowisko” jest jedną z tych, w których Unia dzieli kompetencje z Państwami Członkowskimi. Istotna jest też regulacja zawarta w art. 11 tego Traktatu, z której wynika, że przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Zasadnicze znaczenie w omawianym zakresie ma jednak tytuł XX Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w całości odnoszący się do środowiska. I tak, zgodnie z zamieszczonym w nim art. 191 ust. 1, polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego powinna przyczyniać się do osiągania celów w postaci zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, rozsądnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zaś zwalczania zmian klimatu²⁰⁶.

3. Pierwszoplanową rolę w zakresie dotyczącym środowiska odgrywają jednak regulacje prawa materialnego zaliczane do prawa wtórnego. Należy przez nie rozumieć akty prawne, które zostały wydane przez jeden lub kilka organów Wspólnot i opierają się na kompetencji udzielonej im w pierwotnym prawie wspólnotowym. Rodzaje tych aktów określone zostały w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, że w celu wykonania kompetencji Unii instytucje²⁰⁷ przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. W dalszej części tego przepisu określono natomiast charakter prawny poszczególnych aktów. I tak, rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich²⁰⁸. Dyrektywa z kolei wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego

²⁰⁵ Por. także art. 21 ust. 2 lit. f Traktatu.

²⁰⁶ Stosownie do art. 191 ust. 2 Traktatu, polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, na prawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.

²⁰⁷ Stosownie do art. 13 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, instytucjami Unii są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy.

²⁰⁸ Oznacza to, innymi słowy, że państwo będące członkiem Wspólnoty nie jest w tym przypadku zobowiązane do podjęcia jakichkolwiek czynności o charakterze legislacyjnym. Sądy państw członkowskich oraz organy administracji muszą bezpośrednio stosować normy zawarte w rozporządzeniu, a w razie gdy prawo krajowe jest z nim sprzeczne, należy podjąć kroki w kierunku jego zmiany. W polskim krajowym porządku prawnym rozporządzenia są czasami wprost przywoływane w aktach rangi ustawowej, czego przykładem może być art. 1 pkt 2 przywołanej już wyżej ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków²⁰⁹. Decyzja wiąże w całości, jeśli jednak wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Z treści art. 289 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wynika, że organami upoważnionymi do stanowienia prawa wtórnego są: Parlament Europejski wspólnie z Radą Unii Europejskiej, Rada Unii Europejskiej oraz Komisja Europejska. W tym kontekście podkreślić trzeba, że moc wiążąca wszystkich tych aktów prawnych wynika z upoważnień zawartych w traktatach tworzących Wspólnoty Europejskie. Źródłem ich obowiązywania nie jest natomiast umowa międzynarodowa, która zobowiązuje strony do określonego działania lub zaniechania. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w ramach której Państwa Członkowskie Unii Europejskiej zdecydowały się w traktatach założycielskich przekazać część swojego władztwa legislacyjnego organom o charakterze ponadpaństwowym, jednocześnie zobowiązując się do przestrzegania tego rodzaju norm. Zobowiązanie takie jest też jednym z kluczowych, jakie podejmuje każde kolejne państwo stające się członkiem Wspólnoty.

4. Liczba źródeł prawa środowiska Unii Europejskiej jest ogromna²¹⁰. Dlatego też w tym miejscu wskazać można jedynie niewielką liczbę przykładów w tym zakresie, koncentrując się przede wszystkim na dyrektywach, których wpływ na ukształtowanie prawa wewnętrznego jawi się jako szczególnie istotny. I tak, jeśli chodzi o materię związaną z ochroną poszczególnych elementów środowiska, to przywołać można dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej²¹¹, zwracając zarazem w tym kon-

²⁰⁹ Ujmując problem innymi słowy, dyrektywy nie stosuje się bezpośrednio, musi ona natomiast zostać wprowadzona do krajowego porządku prawnego, co częstokroć w praktyce wiąże się z potrzebą zmiany tego porządku. Dyrektywy stanowią podstawowy instrument służący wprowadzaniu jednolitych standardów, m.in. w dziedzinie gospodarowania zasobami środowiska.

²¹⁰ Ocenę tę można zilustrować chociażby spisem unijnych aktów w zakresie ochrony środowiska na dzień 31 grudnia 2008 r. w układzie zarówno chronologicznym, jak i tematycznym, obejmującym niemal dwa tysiące pozycji, zawartym w opracowaniu J.W. TKACZYŃSKI: *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa, 2009. Por. także m.in.: Z. BUKOWSKI, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa, 2007 oraz M.M. KENIG-WITKOWSKA, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, LexisNexis, Warszawa, 2006; EADEM, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Przepisy z wprowadzeniem*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2012.

²¹¹ Dz.U. UE L 2000.327.1 z dnia 2000.12.22 ze zm. Już z Preambuły dyrektywy wynika cel i kierunek ochrony wód. Jest nim utrzymanie i poprawa środowiska wodnego we Wspólnocie, a cel ten jest „szczególnie związany z jakością danych wód”, natomiast „kontrola ich ilości jest elementem pomocniczym w stosunku do zapewnienia dobrej jakości wód” (pkt 19 Preambuły). Dla jego realizacji niezbędne są wspólne zasady mające doprowadzić do koordynacji wysiłków podejmowanych przez Państwa Członkowskie, m.in.: „w celu poprawy ochrony wód Wspólnoty

tekście uwagę na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/118/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu²¹² oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniającą dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady²¹³. W zakresie dotyczącym ochrony powietrza kluczowe znaczenie ma dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy²¹⁴. Nie można też pominąć w tym kontekście dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE²¹⁵. Jeśli chodzi natomiast o ochronę zasobów przyrodniczych środowiska, to zwrócić trzeba uwagę na dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory²¹⁶ oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona)²¹⁷.

w aspekcie ilościowym i jakościowym, wspierania zrównoważonego korzystania z wód, wkładu w uregulowanie problemów wód transgranicznych, ochrony ekosystemów wodnych oraz ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio od nich zależnych” (pkt 23 Preambuły).

²¹² Dz.U. UE L 2006.372.19 z dnia 2006.12.27 ze zm. Dyrektywa ta – jak to wynika z jej art. 1 – ustanawia szczególne środki, określone w dyrektywie 2000/60/WE, w celu zapobiegania i ochrony przed zanieczyszczeniem wód podziemnych.

²¹³ Dz.U. UE L 2008.348.84 z dnia 2008.12.24 ze zm. Celem tej dyrektywy jest osiągnięcie dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych.

²¹⁴ Dz.U. UE L 2008.152.1 ze zm. Jak wynika z jej art. 1, ustanawia ona środki mające na celu m.in.: zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość, ocenę jakości powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów, uzyskiwanie informacji na temat jakości powietrza, pomocnych w walce z zanieczyszczeniami powietrza, zapewnienie, że informacja na temat jakości powietrza była udostępniana społeczeństwu, utrzymanie jakości powietrza tam, gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawę w pozostałych przypadkach.

²¹⁵ Dz.U. UE L 2016.344.1 z dnia 2016.12.17. Celem tej dyrektywy jest przyjęcie środków umożliwiających zbliżenie się do osiągnięcia poziomów jakości powietrza, które nie wywołują znacznych negatywnych skutków i zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska.

²¹⁶ Dz.U. UE L 1992.206.7 z dnia 1992.07.22 ze zm. Zgodnie z art. 2 Dyrektywy, nazywanej dość często „siedliskową”, ma ona na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej przez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium Państw Członkowskich, do którego stosuje się Traktat. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą Dyrektywą, mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

²¹⁷ Dz.U. UE L 2010.20.7 z dnia 2010.01.26 ze zm. Stosownie do art. 1 Dyrektywy, określanej często jako „ptasia”, odnosi się ona do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących na-

5. Spośród innych aktów wartych odnotowania w tym miejscu wskazać można dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy²¹⁸, a także dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu²¹⁹. W kontekście dotyczącym prewencji zwrócić warto uwagę na dwa akty prawa unijnego dotyczące ocen oddziaływania na środowisko. Chodzi o dyrektywę 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko²²⁰ oraz dyrektywę 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 środowisko²²¹. Raz jeszcze podkreślić trzeba, że zamieszczone wyżej wyliczenie ma charakter wyłącznie przykładowy i pomija wiele innych aktów prawa unijnego, które bezspornie również zasługiwałyby na uwzględnienie ich w tym miejscu. Do niektórych z nich wypadnie nawiązać w dalszej części rozważań.

turalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium Państw Członkowskich, do którego stosuje się Traktat. Ma ona na celu ochronę tych gatunków, gospodarowanie nimi oraz ich kontrolę i ustanawia reguły ich eksploatacji, a Dyrektywę stosuje się do ptactwa, jego jaj, gniazd i naturalnych siedlisk. Zarówno dyrektywa siedliskowa, jak i ptasia zostały implementowane do polskiego prawa krajowego ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w której zawarto przepisy dotyczące obszarów Natura 2000, które obejmują, zgodnie z art. 25 tej ustawy, obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Szerzej na ten temat por. § 2 pkt 2 rozdziału 6. niniejszej monografii.

²¹⁸ Dz.U. UE L 2008.312.3 ze zm. Z treści jej art. 1 wynika, że ustanawia ona środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego przez zapobieganie i zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania.

²¹⁹ Dz.U. UE L 2004.143.56 z dnia 2004.04.30 ze zm. Stosownie do art. 1 Dyrektywy, jej celem jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, w celu zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.

²²⁰ Dz.U. UE L 2001.197.30. W treści jej art. 1 określono w szczególności cel tej Dyrektywy, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania stałego rozwoju przez zapewnienie, że zgodnie z nią dokonywana jest ocena wpływu na środowisko niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko.

²²¹ Dz.U. UE L 2012.26.1 ze zm. Artykuł 2 ust. 1 tej Dyrektywy stanowi m.in., że państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia.

Rozdział czwarty

Uprawnienia przysługujące w odniesieniu do środowiska

§ 1. Uwagi wprowadzające

1. Zgodnie z normatywną definicją „środowiska” zawartą w art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska¹, którą warto w tym miejscu przypomnieć², jest nim 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 biologicznej, jak również wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Treść tego przepisu wyraźnie wskazuje, że środowisko obejmuje nie tylko dobra materialne, tytułem przykładu wymienione we wspomnianej definicji, lecz także stany faktyczne w postaci relacji między jego elementami³. Nawet pobieżny ogląd unormowań składających się na prawo środowiska dowodzi, że w odniesieniu do wspomnianych dóbr, albo też w związku z nimi, przysługują (przysługiwać mogą) oznaczone uprawnienia.

2. Spostrzeżenie to w pierwszej kolejności odnieść należy do praw majątkowych, w szczególności zaś do własności. Nie ulega bowiem wątpliwości, że co prawda nie tyle środowisko jako całość, ile niektóre jego elementy mogą być przedmiotem uprawnień zarówno właścicielskich, jak i wynikających z praw pochodnych od własności. Zagadnieniu temu trzeba poświęcić zatem nieco więcej uwagi, zwłaszcza jeśli zważyć, że odnosząca się do niego regulacja prawna, często ulegająca znaczącym przekształceniom, nie jest wolna od wątpliwości interpretacyjnych. Dobrą ilustracją tego problemu może być, jak sądzę, ewolucja stanu prawnego dotyczącego praw przysługujących w odniesieniu do złóż kopalin. W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze⁴, będącym

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm. [dalej: pr.o.ś].

² Definicja ta została poddana analizie w § 2 rozdziału 2. niniejszego opracowania.

³ Relacja ta jest wartością podlegającą ochronie, co potwierdza, jak sądzę, treść normatywnej definicji „ochrony środowiska” zawartej w art. 3 pkt 13 pr.o.ś.

⁴ Dz.U. nr 85, poz. 654 ze zm. Z art. 1 (5) rozporządzenia wynikało jednak, że specjalne przepisy normują prawo własności co do minerałów bitumicznych (żywic ziemnych) i uprawnienia co do ich poszukiwania i wydobywania. Por. R. Mikosz, *Prawo naftowe*, w: *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, red. nauk. R. JASTRZĘBSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 418 i n.

pierwszym aktem normującym tę materię wprowadzonym w życie w niepodległej Polsce, przyjęta została w tym zakresie konstrukcja własności górniczej⁵. Akt ten utracił moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie dekretu z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze⁶. Z treści art. 5 tego dekretu wynikało, że prawo wydobywania kopalin służy wyłącznie Państwu, jeżeli prawo górnicze nie stanowi inaczej, i był to jedyny przepis, w którym ustawodawca nawiązał – w bardzo zresztą enigmatyczny sposób – do kwestii praw majątkowych przysługujących w stosunku do kopalin⁷. Wskutek kolejnych zmian ustrojowych, jakie dokonały się z końcem lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, art. 5 dekretu przeszedł istotną ewolucję. Najpierw bowiem został on, z dniem 1 stycznia 1989 r., w ogóle wyeliminowany z obrotu prawnego, nie na długo jednak. Ustawą z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego⁸ art. 5 na powrót wprowadzony został do treści dekretu, jednak uzyskał brzmienie fundamentalnie różniące się od wcześniejszego. Od tej chwili stanowił on w ust. 1, że złoża kopalin są własnością Skarbu Państwa, nadto zaś że przepis ten nie narusza praw właścicieli nieruchomości gruntowych. Konstrukcja ta została co do zasady utrzymana w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁹, którą uchylono dekretem Prawo górnicze. Z jej art. 7 ust. 1 wynikało bowiem, że złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa¹⁰. Ten stan rzeczy uległ kolejnej diametralnej zmianie z chwilą wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹¹, w której ponownie sięgnięto do konstruk-

⁵ W art. 1 rozporządzenia wymienione zostały minerały „znajdujące się w swych naturalnych złożach”, które „nie są związane z prawem własności gruntu i podlegają woli górniczej, tj. mogą być przedmiotem własności górniczej, nadawanej każdemu pod warunkami, przepisanyymi w prawie niniejszym”. Szerzej na ten temat por. A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939*, red. A. AGORSZOWICZ, „Problemy Prawne Górnictwa” [Katowice] 1983, 6, s. 83 i n. oraz A. LIPIŃSKI, *Prawo górnicze z 29 listopada 1930 r.*, w: *Prawo handlowe i gospodarcze...*, s. 390 i n.

⁶ Dz.U. nr 29, poz. 113 ze zm. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że ze względu na fundamentalne zmiany ustrojowe rozporządzenie z dnia 29 listopada 1930 r. *de facto* nie znajdowało zastosowania już dużo wcześniej.

⁷ Wspomnieć należy także o nawiązującej do art. 5 regulacji zawartej w art. 34 dekretu, z której wynikało, że przedsiębiorstwu górniczemu służy wyłączne prawo do wydobywania kopalin ze złoża w granicach określonego obszaru górniczego. Szerzej na ten temat por. A. AGORSZOWICZ, *System prawny górnictwa w zarysie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1969, zwł. s. 45 i n. oraz R. MIKOSZ, w: *System Prawa Prywatnego*, T. 3, *Prawa rzeczowe*, red. E. GNIEWEK, C.H. Beck, Warszawa, 2020, s. 193–195.

⁸ Dz.U. nr 31, poz. 128. Por. R. MIKOSZ, *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego*, red. A. LIPIŃSKI, „Problemy Prawne Górnictwa” [Katowice] 1992, 15, s. 36 i n.

⁹ Dz.U. 1994, nr 27, poz. 96.

¹⁰ Przepis art. 7 ust. 2 stanowił z kolei, że w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa może, z wyłączeniem innych osób, korzystać ze złóż kopalin oraz rozporządzać prawem do nich przez ustanowienie użytkowania górniczego.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm.

cji własności górniczej¹². Regulacja ta jest źródłem poważnych wątpliwości, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

3. Jeśli chodzi o uprawnienia przysługujące w odniesieniu do środowiska, to nie można również pominąć unormowań dotyczących prawa do korzystania ze środowiska, przede wszystkim tych o charakterze generalnym, które zamieszczone zostały w art. 4 pr.o.ś. Nie zawsze bowiem źródłem uprawnień do korzystania z poszczególnych elementów środowiska są prawa majątkowe. Treść obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej zdaje się nawet wskazywać, że jest wręcz odwrotnie, gdyż relatywnie często uprawnienie do korzystania ze środowiska (poszczególnych jego zasobów) jest niejako „oderwane” od praw majątkowych, o czym również będzie mowa w dalszej części rozważań.

4. Jako jedno z uprawnień przysługujących w odniesieniu do środowiska trzeba także traktować prawo do informacji o środowisku i jego ochronie. Również to zagadnienie wymaga, by poświęcić mu nieco więcej uwagi, zwłaszcza jeśli zważyć, że jest to jedyny przypadek, gdy w przepisach Konstytucji problematyka środowiskowa wyraźnie powiązana została z „prawem” w ujęciu podmiotowym¹³. Regulacja dotycząca tej materii została zawarta w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴, co jest bez wątpienia konsekwencją tego, że Polska jest stroną Konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁵. Sądzę wreszcie, że jako uprawnienie przysługujące w odniesieniu do środowiska, w szerokim rozumieniu tego słowa, postrzegać należy także prawo do udziału w postępowaniach dotyczących środowiska. Materii tej, której dotyczą zarówno przywołane wyżej Konwencja, jak i ustawa z dnia 3 października 2008 r., poświęcone są rozważania zamieszczone w końcowej części niniejszego rozdziału.

§ 2. Prawa majątkowe przysługujące do niektórych elementów środowiska

1. Z wcześniejszych uwag wynikało już, że środowisko obejmuje różnego rodzaju dobra, z których część może być przedmiotem praw majątkowych.

¹² Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że mimo tożsamości terminologicznej, różni się ona znacząco od własności górniczej regulowanej w rozporządzeniu z 1930 r. Por. R. Mikosz, *Własność górnicza – ewolucja stanu prawnego*, w: *Rozważania o...*, red. G. DOBROWOLSKI, Wydawca Grupa INFOMAX, Katowice, 2018, s. 237 i n.

¹³ Przepis art. 74 ust. 3 stanowi, że każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Szerzej na ten temat por. § 2 rozdziału 3. niniejszej monografii.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 247 ze zm. [dalej: u.o.o.ś].

¹⁵ Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706.

Spostrzeżenie to dotyczy przede wszystkim, choć nie wyłącznie, trzech pierwszych elementów wymienionych we wspomnianej definicji, a mianowicie powierzchni ziemi, kopalin i wód¹⁶.

2. Dobro określone jako „powierzchnia ziemi” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 25 pr.o.ś. Zważywszy, że materia ta była już przedmiotem rozważań¹⁷, w tym miejscu przypomnieć trzeba jedynie, że zgodnie ze wspomnianym przepisem należy przez nią rozumieć ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe. Gleba w ramach tej definicji oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie. Ziemią jest natomiast górną warstwą litosfery, znajdująca się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka. Wody gruntowe z kolei oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy Prawo wodne¹⁸, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

3. Nietrudno dostrzec, że definicja „powierzchni ziemi” wyraźnie nawiązuje wyłącznie do elementów przyrodniczych, zupełnie abstrahując od kwestii praw przysługujących w stosunku do tej przestrzeni. Mimo użycia pojęcia „powierzchnia”, dobro zdefiniowane w art. 3 pkt 25 pr.o.ś. postrzegać należy, w świetle treści tego przepisu, jako przestrzeń trójwymiarową. Przestrzenią taką jest również nieruchomości gruntowa, będąca podstawowym rodzajem rzeczy występującym w obrocie. Do wniosku takiego prowadzi regulacja zawarta w art. 46 § 1 oraz art. 143 Kodeksu cywilnego¹⁹. Co prawda, w pierwszym z tych przepisów określono nieruchomości gruntowe jako „części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty)”²⁰, jednak treść zdania pierwszego art. 143 k.c. wyraźnie wskazuje, że nieruchomości gruntowa jest konstrukcją trójwymiarową²¹. Przepis ten stanowi bowiem, że w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przezna-

¹⁶ Por. P. BOJARSKI, *Własność zasobów przyrodniczych*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010, s. 29 i n., a także B. RAKOCZY, *Cywilnoprawne aspekty pojęcia środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 5, s. 86 i n.

¹⁷ Por. uwagi zawarte w § 2 rozdziału 2. niniejszego opracowania.

¹⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 624 [dalej: pr.wodn.].

¹⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm. [dalej: k.c.].

²⁰ Z dalszej części tego przepisu wynika, że nieruchomościami są również budynki trwałe z gruntem związane lub części takich budynków, jednak tylko wtedy, gdy na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Wątek ten, w świetle definicji zawartej w art. 3 pkt 25 pr.o.ś., można pominąć.

²¹ Szerzej na ten temat zob. R. MIKOSZ, w: *System...*, T. 3, s. 101 i n.; por. także M. HABDAS, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, red. M. HABDAS, M. FRAS, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 48 i n.

czenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią²². Zarówno „powierzchnia ziemi”, rozumiana w sposób określony w art. 3 pkt 25 pr.o.ś., jak i „nieruchomość gruntowa” są więc bryłami. Ich granice przestrzenne jednak się nie pokrywają. W świetle definicji zawartej w art. 3 pkt 25 pr.o.ś. „powierzchnia ziemi” obejmuje bowiem przestrzeń sięgającą do „głębokości oddziaływania człowieka”²³. Oznacza to, że w jej granicach znajduje się także ta część górotworu, która usytuowana jest poniżej dolnej granicy nieruchomości, wyznaczonej w sposób określony w art. 143 k.c. Reżim prawny tego fragmentu górotworu określa przede wszystkim ustawa Prawo geologiczne i górnicze, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań. Przypomnieć trzeba też, że w definicji zawartej w art. 3 pkt 25 pr.o.ś. jako części powierzchni ziemi wymienione zostały również wody podziemne, w treści tego przepisu określone jako „gruntowe”. Ich reżim prawny unormowany został zaś przede wszystkim w ustawie Prawo wodne, do którego to wątku również wypadnie wkrótce powrócić. Wszystkie te spostrzeżenia dowodnie wskazują, że „powierzchnia ziemi” w ujęciu art. 3 pkt 25 pr.o.ś. jest co do zasady bryłą znacznie rozleglejszą aniżeli suma wszystkich nieruchomości gruntowych²⁴. Spostrzeżenia te nie zmieniają jednak faktu, że „powierzchnia ziemi” w rozumieniu art. 3 pkt 25 pr.o.ś. oraz nieruchomości gruntowe w pewnej części obejmują tę samą przestrzeń.

4. Ten fragment „powierzchni ziemi”, który jest zarazem nieruchomością gruntową, w zasadzie zawsze stanowi przedmiot czyjegoś prawa własności²⁵. W systemie prawa polskiego własność jest najszerszym prawem mogącym przysługiwać w stosunku do rzeczy²⁶, zamkniętym jednak w pewnych granicach²⁷. Nieruchomości gruntowe mogą także być przedmiotem praw po-

²² Ze zdania drugiego art. 143 k.c. wynika, że przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

²³ Taki sposób zdefiniowania granic przestrzennych „powierzchni ziemi” oznacza, że ulegają one zmianom (rozszerzeniu) zawsze wtedy, gdy przesuwają się w głąb skorupy ziemskiej granice „oddziaływania człowieka”.

²⁴ Z art. 143 k.c. wprost wynika, że nieruchomość gruntowa obejmuje także, w pewnych granicach, przestrzeń nad powierzchnią gruntu. Wątek ten nie pojawia się natomiast w definicji „powierzchni ziemi” zawartej w art. 3 pkt 25 pr.o.ś.

²⁵ Odpowiedź na pytanie, czy *de lege lata* może istnieć „nieruchomość niczyja”, jest zagadnieniem złożonym i nie sposób go w tym miejscu rozwinąć. Por. S. GURGUL, *Czy może istnieć nieruchomość niczyja?*, „Nieruchomości” 2017, nr 6, s. 4 i n.

²⁶ Z treści art. 45 k.c. wynika, że rzeczami w świetle tego kodeksu są tylko przedmioty materialne. Rzeczy te dzielą się na nieruchomości oraz rzeczy ruchome, którymi są wszystkie rzeczy niebędące nieruchomościami.

²⁷ Wynika to wyraźnie z treści 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. Szerzej na ten temat por. m.in. M. HABDAS, w: *Kodeks cywilny*..., T. 2, red. M. HABDAS, M. FRAS, s. 29 i n. oraz B. SITEK,

chodnych od własności, zarówno rzeczowych²⁸, jak i obligacyjnych²⁹. W takiej części zatem, w jakiej „powierzchnia ziemi” znajduje się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, stanowi ona (może stanowić) przedmiot czyjegoś prawa majątkowego.

5. Kolejnym elementem środowiska wymienionym w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. są kopaliny. Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie dominuje pogląd, że – podobnie jak wody – nie są one rzeczą w rozumieniu prawa cywilnego³⁰. Założenie to przyjął również ustawodawca, regulując sytuację prawną kopalin przede wszystkim w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze³¹. Sytuacja ta jest zróżnicowana. Znacząca część kopalin stanowi przedmiot własności górniczej³², która jest prawem majątkowym odrębnym od własności gruntu. Własność ta obejmuje złoża³³ taksatywnie wymienione w art. 10 ust. 1 pr.g.g.³⁴,

w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. CISZEWSKI, P. NAZARUK, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 293 i n.

²⁸ Są nimi użytkowanie wieczyste (por. art. 232 k.c.) oraz ograniczone prawa rzeczowe. Ograniczonymi prawami rzeczowymi są natomiast: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka (art. 244 § 1 k.c.).

²⁹ Przykładem w tym zakresie może być dzierżawa, która w świetle treści art. 693 § 1 k.c. obejmuje uprawnienia do używania i pobierania pożytków.

³⁰ W literaturze stwierdza się czasem, że „zarówno prawo geologiczne i górnicze, jak i prawo wodne posługują się pojęciami »własność kopalin« czy też »własność wód«, jednakże pojęć tych nie można utożsamiać z prawem własności w rozumieniu kodeksu cywilnego”. Por. A. KĄŻMIERCZYK, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 1: Część ogólna (art. 1–125), red. M. HABDAS, M. FRAS, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 350. Por. także wyrok SN z dnia 19 listopada 2004 r., II CK 146/04, LEX nr 271677, oraz wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2009 r., II OSK 1874/07, LEX nr 515978.

³¹ Por. przyp. 11.

³² W kwestii własności górniczej por. zwłaszcza: K. SZUMA, *Własność górnicza, użytkowanie górnicze i inne uprawnienia górnicze według ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2, s. 39 i n.; H. SCHWARZ, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, T. 1, Wydawnictwo Salome, Wrocław, 2013, s. 121 i n.; B. RAKOCZY, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. RAKOCZY, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015, s. 68 i n.; R. MIKOSZ, w: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. DOBROWOLSKI, Uniwersytet Śląski, Agencja Reklamowa TOP, Katowice, 2016, s. 55 i n.; J. MACIEJEWSKA, w: *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. RAKOCZY, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016, s. 33 i n.; R. MIKOSZ, *Własność górnicza – ewolucja ...*, s. 237 i n.; IDEM, *Własność kopalin i własność wód – kilka uwag o konstrukcji prawnej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2020, nr 1–2, s. 63 i n.; A. LIPŃSKI, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 40 i n.; P. WOJTULEK, T. KOCOWSKI, W. MAŁECKI, *Prawo geologiczne i górnicze*, C.H. Beck, Warszawa, 2020, s. 56 i n.

³³ Stosownie do treści art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g., złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą.

³⁴ Chodzi o 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, pierwiastków ziem rzadkich oraz gazów szlachetnych.

bez względu na miejsce ich występowania. Własnością górnictwą objęte są także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek³⁵ (art. 10 ust. 2 pr.g.g.) oraz części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntovej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej³⁶ (art. 10 ust. 4 pr.g.g.). W przepisach ustawy Prawo geologiczne i górnicze wielokrotnie posłużono się pojęciem „górotwór”, nie zostało ono jednak dookreślone³⁷. Nie ulega jednak wątpliwości, że tak rozumiany górotwór obejmuje także złoża wielu kopalin.

6. Podmiotem własności górniczej jest wyłącznie Skarb Państwa, co wprost wynika z art. 10 ust. 5 pr.g.g.³⁸ Treść tej własności określona została w art. 12 ust. 1 pr.g.g., stanowiącym, 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 użytkowania górniczego³⁹. 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 kartograficznego⁴⁰ dotyczące nieruchomości gruntowych, w tym ich rozgraniczania. Przedmiotem własności górniczej nie są natomiast kopaliny niewymienione w art. 10 ust. 1 i 2 pr.g.g. Z art. 10 ust. 3 pr.g.g. wprost wynika, że są one objęte prawem własności nieruchomości

³⁵ Definicję tych pojęć zawiera art. 5 pr.g.g.

³⁶ Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2135 ze zm., obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są: morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa oraz wyłączna strefa ekonomiczna.

³⁷ Zgodnie zatem z powszechnie przyjętymi regułami wykładni prawa, należy w takim przypadku sięgnąć do powszechnego znaczenia tego terminu. Jest ono zaś dwojakie – w naukach geologicznych bowiem termin ten jest rozumiany jako „obszar sfałdowany i wypiętrzony w wyniku ruchów skorupy ziemskiej; orogen”, w naukach górniczych przez górotwór rozumie się natomiast „utwory skalne skorupy ziemskiej (zespół skał), w których prowadzone są roboty górnicze”. Zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCAK, T. 1, PWN, Warszawa, 1978, s. 688. Wydaje się, że w ustawie Prawo geologiczne i górnicze użyto tego terminu w znaczeniu bliższym naukom górniczym, o czym świadczy chociażby definicja wyrobiska górniczego zawarta w art. 6 ust. 1 pkt 17 pr.g.g.

³⁸ Ze względu na specyfikę właściciela, jakim jest Skarb Państwa, uprawnienia tego podmiotu, w odniesieniu do działalności, która wymaga koncesji, wykonują właściwe organy koncesyjne (art. 12 ust. 2 pkt 1 pr.g.g.). Odmienne przedstawia się kwestia wykonywania uprawnień Skarbu Państwa w odniesieniu do działalności niewymagającej koncesji. Wtedy bowiem, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 12 ust. 2 pkt 2 pr.g.g., właściciela reprezentują zarządy województw.

³⁹ Nietrudno dostrzec, że kreując treść art. 12 ust. 1 pr.g.g., wyraźnie nawiązano do modelu zastosowanego w art. 140 k.c. w odniesieniu do własności rzeczy. Wyznaczając sferę uprawnień Skarbu Państwa, określono ją zarówno w sposób „negatywny” (określając granice, w jakich normowane prawo musi się mieścić), jak i „pozytywny”, wskazując atrybuty w postaci uprawnień do korzystania z przedmiotu własności oraz do rozporządzania prawem.

⁴⁰ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2052 ze zm.

gruntowej. Oznacza to, że złoża tych kopalin stanowią części składowe nieruchomości gruntowej⁴¹, dzieląc jej los prawny, na co wskazuje zwłaszcza użyty w art. 10 ust. 3 pr.g.g. zwrot „są objęte”. Właścicielem tych kopalin może być zatem każdy podmiot, który uprawniony jest do nabycia własności nieruchomości gruntowej⁴².

7. W art. 3 pkt 39 pr.o.ś. jako element środowiska wymienione zostały także wody. Ich status prawny, w tym własnościowy, określony został przede wszystkim w przywołanej już wyżej ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁴³. Zawarta w niej regulacja odnosząca się do własności wód rodzi sporo wątpliwości, co w pierwszej kolejności dotyczy ustalenia przedmiotu tego prawa. Z art. 2 ust. 1 pr.wodn. wynika, że reguluje ono m.in. „sprawy własności wód”, jednak trzeba mieć na uwadze fakt, że zakres zastosowania ustawy do poszczególnych rodzajów wód jest zróżnicowany. Generalna reguła w tym zakresie wyrażona została w art. 3 pr.wodn., stanowiącym, że przepisy ustawy stosuje się do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych⁴⁴. Doznaje ona jednak wyjątków⁴⁵. Właścicielem przeważającej większości wód jest Skarb Państwa⁴⁶, niemniej jednak niektóre wody mogą być również własno-

⁴¹ Stosownie do treści art. 47 § 2 k.c., częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. Zgodnie z art. 47 § 1 k.c., część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych.

⁴² Podmiotem tym może zatem także być Skarb Państwa, tyle tylko, że w takim przypadku źródłem uprawnień jest prawo własności gruntowej.

⁴³ Por. przyp. 18.

⁴⁴ Z treści art. 19 pr.wodn. wynika wiosek, że wodami śródlądowymi są wszystkie wody, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych i wód morza terytorialnego. Morskie wody wewnętrzne określone zostały natomiast w art. 4 przywołanej już wyżej ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, w którym to obszernym przepisie sięgnięto głównie do kryterium geograficznego. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

⁴⁵ I tak, zgodnie z art. 4 pr.wodn., przepisy ustawy stosuje się do wód morza terytorialnego w zakresie planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych oraz ochrony przed powodzią, a w pozostałym zakresie – w przypadkach określonych w ustawie (zob. np. art. 32 ust. 1 i 34 pkt 8 pr.wodn.). Z kolei w myśl art. 5 pr.wodn. przepisy ustawy stosuje się do wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej w przypadkach określonych w ustawie.

⁴⁶ Regulacja dotycząca reprezentacji Skarbu Państwa w przypadku wykonywania uprawnień płynących z własności wód jest złożona. Generalnie prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują albo Wody Polskie, albo minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, albo minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, a także – w niewielkim zakresie – podmioty reprezentujące Skarb Państwa w stosunku do określonych nieruchomości. Szczegółów w tym zakresie niepodobna rozwinąć. Ograniczyć trzeba się zatem jedynie do odnotowania, że stosownie do treści art. 239 ust. 1 pr.wodn., Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 305. Szerzej na ten temat por. R. Mikosz, w: *System...*, T. 3, s. 229 i n.

ścią innych podmiotów⁴⁷. Regulacja zawarta w art. 211 ust. 2 pr.wodn. przesądza, że własnością Skarbu Państwa są wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne⁴⁸, śródlądowe wody płynące⁴⁹ oraz wody podziemne, o których była już mowa wyżej. Z kolei w myśl art. 214 pr.wodn. śródlądowe wody stojące, woda w rowie⁵⁰ oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych⁵¹, lecz wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi, lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości. Kryterium, za pomocą którego określony został właściciel wód, jest zatem generalnie rodzaj wód. O ile jednak właścicielem wód wymienionych w art. 211 ust. 2 pr.wodn. może być wyłącznie Skarb Państwa, o tyle własność wód wyszczególnionych w art. 214 pr.wodn. przysługiwać może różnym podmiotom. Właścicielem tych wód jest bowiem właściciel gruntu, na którym znajdują się wody powierzchniowe określone w tym przepisie⁵².

8. Ustalenie treści prawa własności wód nie jest zabiegiem łatwym, gdyż brak w tym zakresie przepisu, który mógłby zostać potraktowany jako odpowiednik przywołanego wyżej art. 12 ust. 1 pr.g.g. czy też art. 140 k.c.⁵³ Jeśli jednak zważyć, że mamy do czynienia z własnością, to bez wątpienia w rachubę wchodzi prawo, którego treścią objęte zostały dwa atrybuty, a mianowicie korzystanie z dobra będącego jej przedmiotem oraz rozporządzanie tym dobrem. W Prawie wodnym regulacja dotycząca korzystania z wód jest niezwykle rozbudowana⁵⁴, w przeciwieństwie do niewielkiej liczby unormowań doty-

⁴⁷ Spostrzeżenie to potwierdza treść art. 211 ust. 1 pr.wodn., z którego wynika, że wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych.

⁴⁸ Por. przyp. 36.

⁴⁹ Stosownie do treści art. 22 pr.wodn., śródlądowymi wodami płynącymi są wody w: ciekach naturalnych oraz źródłach, z których te ciekі biorą początek, jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym dopływie, lub odpływie wód powierzchniowych, sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących, a także kanałach.

⁵⁰ Definicja „rowów” zamieszczona została w art. 16 pkt 47 pr.wodn., w myśl którego są to „sztuczne koryta prowadzące wodę w sposób ciągły lub okresowy, o szerokości dna mniejszej niż 1,5 m przy ujściu”.

⁵¹ Zgodnie z art. 35 ust. 1 pr.wodn., 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. Jest to nowa postać korzystania z wód, nieznana poprzednio obowiązującej ustawie.

⁵² Nie ulega zatem wątpliwości, że w kręgu tych podmiotów znajduje się również Skarb Państwa, tyle tylko, że w takim przypadku jego prawa właścicielskie do wód wynikają z prawa własności gruntowej przysługującej do nieruchomości, w obrębie której znajdują się wody powierzchniowe, o których mowa w art. 214 pr.wodn.

⁵³ Por. R. Mikosz, *Własność kopalin i własność wód – kilka uwag o konstrukcji prawnej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2020, nr 1–2, s. 63 i n.

⁵⁴ Por. B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 55 i n.

czących rozporządzania prawem własności wody. Nie zmienia to jednak faktu, że, co do zasady, właściciel wody może z niej korzystać, a także rozporządzać przysługującym mu prawem. Może to jednak czynić – co oczywiste – wyłączenie w granicach określonych prawem, w tym zwłaszcza Prawem wodnym⁵⁵.

9. W dalszej części definicji środowiska zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. wymienione zostały: „powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”. W odniesieniu do tych składników środowiska, co do zasady, trudno byłoby uznać, że są przedmiotem jakichkolwiek praw majątkowych. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że również w tym przypadku mogą pojawić się pewne elementy regulacji związanej ze stosunkami majątkowymi. I tak, w przywołanym już wyżej art. 143 k.c. mowa o tym, że własność gruntu rozciąga się także na przestrzeń „nad” powierzchnią. Skoro tak, to nie ulega wątpliwości, że powietrze w tej przestrzeni jest częścią nieruchomości i stanowi własność jej właściciela⁵⁶. Co do zasady jednak powietrze znajdujące się poza granicami nieruchomości nie stanowi przedmiotu czyjejkolwiek własności i na ogół traktowane jest jako tzw. dobro wolne⁵⁷. Również w przypadku ochrony niektórych elementów krajobrazu mogą zostać wykorzystane określone roszczenia cywilnoprawne, zwłaszcza związane z przekroczeniem granic dozwolonych immisji⁵⁸.

10. W definicji zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. nie wymieniono odrębnie zwierząt, co nie zmienia jednak faktu, że bez wątpienia są one elementem środowiska⁵⁹. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na art. 1 ust. 1 ustawy z dnia

⁵⁵ Wniosek taki potwierdza chociażby treść art. 263 ust. 1 pr.wodn., z którego wynika, że ryby oraz inne organizmy żyjące w wodzie stanowią jej pożytki, do pobierania których uprawniony jest właściciel wód (por. także art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2168 ze zm.). Jest bowiem poza sporem, że pobieranie pożytków jest jedną z postaci korzystania, o czym przekonuje chociażby treść art. 140 k.c. Już w tym miejscu zasygnalizować jednak należy, że częstokroć uprawnienie do korzystania z wód odrywa się od prawa własności wód, do którego to wątku wypadnie jeszcze powrócić.

⁵⁶ Konstatacja ta przyjmuje za punkt wyjścia konstrukcję przestrzenną nieruchomości wynikającą z art. 143 k.c. Należy, oczywiście, zdawać sobie sprawę z tego, że powietrze jest specyficznym dobrem i „podlega wymianie” w obszarze nieruchomości. Ujmując problem innymi słowy, nie jest to przez cały czas to samo powietrze, lecz zawsze jakieś powietrze.

⁵⁷ Por. W. PAWLAK, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 1: *Część ogólna*, cz. 1 (art. 1–554), red. J. Gudowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021, s. 894.

⁵⁸ Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma art. 144 k.c., stanowiący, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Wspomniane zakłócenia mogą również polegać na immisjach wywołanych wzniesieniem lub rozbudową budynków na sąsiednich nieruchomościach. Ich „zwalczanie” może zatem pośrednio służyć także ochronie krajobrazu.

⁵⁹ W szczególności zwrócić trzeba uwagę na to, że w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. mowa o „pozostałych elementach różnorodności biologicznej”. Jest nią zaś, w świetle art. 5 pkt 16 ustawy z dnia

21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt⁶⁰. Stanowi on, że zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Jedynie w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy (art. 1 ust. 2)⁶¹. W omawianej ustawie brak odrębnych unormowań dotyczących praw majątkowych do zwierząt. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest jej art. 21, zgodnie z którym zwierzęta wolno żyjące⁶² stanowią dobro ogólnonarodowe i powinny mieć zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu, z wyjątkiem tych, o których mowa w art. 33a ust. 1⁶³. Nieco szerszą regulację w tym zakresie znaleźć można natomiast w art. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie⁶⁴. Według niego, zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa⁶⁵. O tym, jakie to zwierzęta, rozstrzyga rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych⁶⁶. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, kto jest właścicielem pozostałych zwierząt wolno żyjących, niebędących zwierzętami łownymi. Niczego nie przesądza w tym zakresie, jak się wydaje, sformułowanie zawarte w przywołanym już przepisie art. 21 ustawy o ochronie zwierząt, z którego wynika, że zwierzęta te „stanowią dobro ogólnonarodowe”. W odniesieniu do tej kategorii zwierząt brak zatem unormowań, za pomocą których można by ustalić, czy – a jeśli tak, to komu – przysługują w stosunku do nich uprawnienia właścicielskie. Skoro zaś tak, to uznać wypada, że do momentu ich pozyskania (zawłaszczenia) zwierzęta te są niczyje⁶⁷.

16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, różnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami, oraz różnicowanie ekosystemów. W świetle wykładni systemowej nie budzi zatem wątpliwości, że mamy do czynienia z elementami środowiska.

⁶⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 638.

⁶¹ Chodzi w tym przypadku przede wszystkim o regulację dotyczącą sytuacji prawnorzeczowej zwierząt oraz kwestie związane z obrotem zwierzętami.

⁶² Stosownie do art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt, są to zwierzęta nieudomowione, żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.

⁶³ Przepis ten stanowi, że w przypadku gdy zwierzęta stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej, dopuszcza się podjęcie działań mających na celu ograniczenie populacji tych zwierząt.

⁶⁴ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1683 ze zm. [dalej: pr.łow].

⁶⁵ Charakter prawa określonego jako „własność” budzi jednak sporo wątpliwości. Wydaje się dominować pogląd, że nie jest to własność w rozumieniu art. 140 k.c., lecz szczególne prawo podmiotowe bezwzględne. Tak przede wszystkim E. SKOWROŃSKA-BOCIAN, M. WARCINŃSKI, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 1, red. K. PIETRZYKOWSKI, C.H. Beck, Warszawa, 2018, komentarz do art. 45, Legalis/el. Jak podkreśla E. Gniewek, „nie mówimy tu jednak o prawie własności rzeczy w rozumieniu prawa cywilnego z uwagi na brak cechy samoistnego przedmiotu obrotu”. E. GNIEWEK, w: E. GNIEWEK, P. MACHNIKOWSKI, *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2019, komentarz do art. 45, Legalis/el.

⁶⁶ Dz.U. 2005, nr 45, poz. 433 ze zm.

⁶⁷ Por. uchwałę SN z dnia 12 kwietnia 1988 r., III CZP 22/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 136. Wyjątek w tym zakresie dotyczy ryb i innych organizmów żyjących w wodzie. Te bowiem, zgod-

11. Żaden przepis Prawa łowieckiego nie określa natomiast treści prawa własności przysługującego Skarbowi Państwa na podstawie art. 2 tej ustawy. Nieodzowne wydaje się zatem sięgnięcie, podobnie jak w przypadku własności wód, do wzorca zawartego w art. 140 k.c. i uznanie, że własność ta obejmuje uprawnienia do korzystania i rozporządzania. Zakres tych uprawnień został zarazem ukształtowany w szczególny sposób. W istocie rzeczy bowiem „gospodarowanie zasobami zwierząt łownych (zwierzyny)”, będące elementem łowiectwa (gospodarki łowieckiej)⁶⁸, podlega nader szczegółowej reglamentacji prawnej, a oznaczonym uprawnieniom towarzyszą na ogół obowiązki. Te ostatnie dotyczą w szczególności podejmowania zróżnicowanych zachowań nakierowanych na ochronę zwierząt łownych. Zasadniczym uprawnieniem składającym się na atrybut „korzystania” wydaje się prawo pozyskiwania zwierzyny. Wykonywanie tego uprawnienia wymaga spełnienia wielu istotnych warunków, co jest wyraźnie widoczne w zakresie dotyczącym polowania⁶⁹. Również atrybut „rozporządzania” własnością zwierząt łownych w stanie wolnym podlega daleko idącym ograniczeniom, wynikającym z Prawa łowieckiego. *De lege lata* rozporządzanie to może bowiem w zasadzie wyłącznie polegać bądź to na wydzierżawianiu obwodów łowieckich⁷⁰, bądź też na ustanawianiu zarządu takiego obwodu. Zwierzyna pozyskana w obwodzie

nie z art. 263 ust. 1 pr.wodn., stanowią jej pożytki, do pobierania których uprawniony jest właściciel wody. Odnotować trzeba również, że rój pszczół, o którym mowa w art. 182 k.c., traktuje się w literaturze jako rzecz zbiorową lub swego rodzaju zbiór rzeczy. Por. J. BOCIANOWSKA, J. CISZEWSKI, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. CISZEWSKI, P. NAZARUK, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 348 oraz J. BUCZEK, *Cywilnoprawna problematyka hodowli pszczół*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 2, s. 33–35. Por. również P. KSIĘŻAK, *Rzeczy niczyje*, „Rejent” 2005, nr 4, s. 59 i n. Odnotować trzeba jednak pogląd M. Goettela, który stwierdził, że tezę, w myśl której zwierzęta wolno żyjące, niebędące zwierzętami łownymi, stanowią dobro niczyje, uznać trzeba za wątpliwą w odniesieniu do zwierząt objętych ochroną gatunkową. Por. M. GOETTEL, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2013, s. 62.

⁶⁸ Terminologia ustawy nie jest w tym zakresie jednolita. Stosownie do treści art. 1 pr.łow., łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu ustawy oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Z kolei w myśl art. 4 ust. 1 pr.łow. gospodarka łowiecka jest to działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny.

⁶⁹ Por. art. 42 i n. pr.łow. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz.U. nr 61, poz. 548 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie uprawnień do wykonywania polowania (Dz.U. 2010, nr 3, poz. 19). Por. również: R. STEC, *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2012, s. 71 i n.; W. DANIŁOWICZ, *Prawo łowieckie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 89 i n.; zwłaszcza zaś IDEM, *Prawo polowania*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.

⁷⁰ Por. R. STEC, *Tworzenie obwodów łowieckich. Podstawy prawne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 10, s. 22 i n.; IDEM, *Uprawianie łowiectwa...*, s. 59 i n.; W. DANIŁOWICZ, *Prawo łowieckie...*, s. 115 i n.; B. RAKOCZY, R. STEC, A. WOŹNIAK, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2014, s. 128 i n.; A. PĄZIK, M. SŁOMSKI, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Wolters

łowieckim, zgodnie z przepisami prawa, stanowi własność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, a na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich – własność Skarbu Państwa. Osoby wykonujące polowanie mogą odstąpią im zwierzynę spożytkować według własnego uznania, z wyłączeniem sprzedaży (art. 15 pr.łow.).

§ 3. Prawo do korzystania ze środowiska

1. Z wcześniejszych uwag wynikało już, że nader istotną część przepisów regulujących problematykę środowiskową stanowią te z nich, które wyznaczają granice oraz prawne warunki dozwolonego korzystania ze środowiska⁷¹. Materia ta przewijać się będzie w większym lub mniejszym zakresie w dalszych rozważaniach. W tym miejscu zwrócić trzeba uwagę na regulację o charakterze generalnym odnoszącą się do korzystania ze środowiska, która została zawarta w art. 4 pr.o.ś. Przepis ten został umieszczony w dziale II ustawy, zatytułowanym *Definicje i zasady ogólne*, co zdaje się wskazywać, że jego treść zaliczyć należałoby do wspomnianych zasad. Trudno byłoby jednak, moim zdaniem, zgrabnie zwerbalizować taką zasadę⁷². Nie jest to jednak zasadniczy problem. Podstawowe znaczenie ma bowiem fakt, że skoro przepis art. 4 pr.o.ś. stanowi najbardziej generalną regulację dotyczącą granic i warunków korzystania ze środowiska⁷³, to należałoby oczekiwać od ustawodawcy unormowania tej materii w sposób usystematyzowany i wewnętrznie spójny. Sądzę jednak, uprzedzając nieco dalsze konkluzje, że ustawodawca nie sprostał tym wymaganiom.

2. W art. 4 pr.o.ś. wyróżniono trojaki rodzaj formy (postaci) korzystania ze środowiska, a mianowicie: powszechne (art. 4 ust. 1), zwykłe (art. 4 ust. 3) oraz korzystanie wykraczające poza powszechne, wymagające pozwoleń (art. 4 ust. 2). To ostatnie można nazwać szczególnym korzystaniem ze środowiska, choć podkreślić trzeba, że w przeciwieństwie do korzystania powszechnego i zwykłego zwrot „korzystanie szczególne” nie został użyty w treści art. 4 pr.o.ś. Czasem nazywane jest ono korzystaniem reglamentowanym, co o tyle budzi wątpliwości, że również korzystanie powszechne i zwykłe nie mają charakteru nieograniczonego. W odniesieniu bowiem do tych dwóch po-

Kluwer Polska, Warszawa, 2015, s. 90 i n.; W. RADECKI, D. DANECKA, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2019, s. 127 i n.

⁷¹ Por. B. DRANIEWICZ, J. JERZMAŃSKI, S. MOCZKO-WDOWCZYK, J. ROTKO, J. SOMMER, *Korzystanie ze środowiska i jego zasobów*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI..., s. 36 i n.

⁷² Czasami w literaturze mowa jest o zasadzie korzystania ze środowiska (zasadzie powszechnego korzystania ze środowiska), por. B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 108 i n.

⁷³ Regulacja ta ulega czasem modyfikacjom, o czym będzie jeszcze niejednokrotnie mowa.

staci korzystania także wchodzi w rachubę jakaś forma reglamentacji, do którego to wątku wypadnie jeszcze powrócić w toku dalszych uwag.

3. Powszechnego korzystania ze środowiska dotyczy regulacja zawarta w art. 4 ust. 1 pr.o.ś. Przepis ten stanowi, że przysługuje ono z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie:

- 1) wprowadzania do środowiska substancji lub energii,
- 2) innych niż wymienione w pkt. 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

4. Nietrudno dostrzec, że w art. 4 ust. 1 pr.o.ś., wyznaczającym ramy powszechnego korzystania ze środowiska, określono zarówno podmiot uprawniony, jak też sposób i granice tego korzystania oraz cele, jakim ma ono służyć. Wszystkie te przesłanki sformułowane zostały w sposób ogólny, co nie dziwi, biorąc pod uwagę generalny charakter omawianego przepisu, może być jednak (i jest) źródłem licznych wątpliwości. Spostrzeżenie to w pierwszej kolejności odnieść należy do ustalenia podmiotu uprawnionego, którym w świetle art. 4 ust. 1 pr.o.ś. jest „każdy”. Zakres tego pojęcia jest tak rozległy, że jego użycie w treści przepisu mogłoby prowadzić do wniosku, że do powszechnego korzystania ze środowiska mają prawo (bez konieczności uzyskiwania pozwolenia) wszystkie podmioty funkcjonujące na terenie państwa polskiego, bez względu na formę organizacyjną. Weryfikując poprawność tego wniosku, nie można jednak zapominać o przesłance „potrzeb”, dla zaspokojenia których można korzystać ze środowiska w sposób powszechny. W tym zaś zakresie w art. 4 ust. 1 pr.o.ś. mowa o „zaspokojeniu potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu”. Skłaniać to może do konkluzji, że omawiane prawo przysługuje wyłącznie osobom fizycznym. Wniosek taki nie jest jednak oczywisty, jeśli odnieść go do tej części przepisu, która nakazuje włączać w zakres powszechnego korzystania ze środowiska inne niż wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś. rodzaje powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Materia ta jest tak skomplikowana, że jej szczegółowe omawianie znacznie wykracza poza założone ramy rozważań⁷⁴. W tym miejscu ograniczyć trzeba się więc jedynie do odnotowania, że stosownie do treści art. 32 ust. 1 pr.wodn., prawo do powszechnego korzystania z wód przysługuje co prawda także „każdemu”, jednak w myśl art. 32 ust. 2 służy ono m.in. zaspokajaniu potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wod-

⁷⁴ Szerzej na ten temat por. R. Mikosz, *Korzystanie z środowiska (kilka uwag na tle art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska)*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 1, s. 85 i n.

nych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb. Jest zaś oczywiste, że gospodarstwo rolne może pozostawać także we władaniu podmiotów innych aniżeli osoby fizyczne. Problem zamykający się w pytaniu, kto jest uprawniony do powszechnego korzystania ze środowiska, pozostaje zatem otwarty.

5. W art. 4 ust. 1 pr.o.ś. określono także zakres przedmiotowy powszechnego korzystania ze środowiska, choć sposób, w jaki to nastąpiło, również trudno uznać za prawidłowy. Użyto w nim bowiem zwrotu, z którego wynika, że chodzi o „korzystanie ze środowiska bez użycia instalacji”, w zakresie dotyczącym „wprowadzania do środowiska substancji lub energii”. Najmniej wątpliwości interpretacyjnych nasuwa w tym kontekście pojęcie „instalacja”, zostało ono bowiem zdefiniowane w art. 3 pkt 6 pr.o.ś.⁷⁵ W świetle tej definicji oczywiste jest, że warunkiem *sine qua non* uznania określonego dobra za „instalację” jest możliwość spowodowania emisji, której źródłem ma być eksploatacja stacjonarnego urządzenia technicznego lub zespołu takich urządzeń⁷⁶, albo eksploatacja budowli.

6. O wiele bardziej niejasny jest natomiast zwrot „w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii”. Dosłowne jego rozumienie mogłoby skłaniać do wniosku, że powszechne korzystanie ze środowiska polegać może wyłącznie na „emisji”. Wniosek taki jawi mi się jednak jako co najmniej bardzo kontrowersyjny. Korzystania powszechnego niepodobna bowiem, jak sądzę, ograniczać jedynie do „wprowadzania” określonych substancji lub energii do środowiska, ale obejmuje ono także „pobieranie” ze środowiska określonych dóbr⁷⁷. Potwierdza to chociażby treść przywołanego już wyżej art. 32 ust. 2

⁷⁵ Zgodnie z tym przepisem, instalacja oznacza: stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot, i położonych na terenie jednego zakładu oraz budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Użyte w tym przepisie pojęcie „zakład” również doczekało się definicji ustawowej, w myśl której rozumie się przezeń jedną lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalację posiada tytuł prawny, oraz znajdującymi się na nim urządzeniami (art. 3 pkt 48 pr.o.ś.).

⁷⁶ Stosownie do treści art. 3 pkt 34 pr.o.ś, przez eksploatację instalacji lub urządzenia rozumie się użytkowanie instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności. Pojęcie „urządzenie” zdefiniowane zostało natomiast w art. 3 pkt 42 pr.o.ś. i należy przez nie rozumieć niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu.

⁷⁷ Wystarczy przywołać chociażby regulację zawartą w art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1275. Z pierwszego z tych przepisów wynika bowiem, że lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, z wyjątkami, które można w tym miejscu pominąć, są udostępniane ludności. Z kolei w myśl art. 27 ust. 1 ustawy lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są – w ramach określonych przez art. 27 – udostępniane do zbioru płodów runa leśnego. Por. M. WALAS, *Korzystanie z lasów a trwale zrównoważona gospodarka leśna*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2014, s. 367 i n.

pr.wodn. Trudno bowiem wyobrazić sobie korzystanie ze środowiska dla zaspokojenia np. potrzeby wypoczynku czy amatorskiego połowu ryb jedynie przez wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. Tym bardziej jeśli zważyć, że zakres pojęcia „emisja” jest relatywnie wąski, gdyż zgodnie z art. 3 pkt 4 pr.o.ś. rozumie się przez nie wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancje oraz energie, takie jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne⁷⁸.

7. W art. 4 pr.o.ś. wyróżniono także „zwykłe korzystanie ze środowiska”. Bez wątpienia jest to inny rodzaj korzystania aniżeli korzystanie powszechne, stosownie bowiem do treści art. 4 ust. 3 pr.o.ś., jest nim takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne. Nietrudno dostrzec, że w art. 4 ust. 3 pr.o.ś. wyznaczono ramy zwykłego korzystania przede wszystkim z wykorzystaniem kryterium negatywnego. Musi to bowiem być korzystanie inne aniżeli powszechne, skoro ma „wykraczać” poza jego ramy. Mamy zatem do czynienia z alternatywą rozłączną – albo korzystanie ze środowiska jest korzystaniem „powszechnym”, albo „zwykłym”. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, jak dalece korzystanie to ma „wykraczać” poza powszechne, aby mogło być zakwalifikowane jako korzystanie zwykłe⁷⁹. Przepis art. 4 ust. 3 pr.o.ś. nie określa bowiem ani kręgu podmiotów uprawnionych, ani zakresu przedmiotowego tego korzystania, ani wreszcie potrzeb, które mogą być przez takie korzystanie zaspokajane. Uniemożliwia to precyzyjne ustalenie, czy korzystać ze środowiska w sposób zwykły może każdy i czy może to mieć miejsce również z użyciem instalacji. Wykładnia systemowa i celowościowa zdają się wskazywać, że odpowiedź na te pytania powinna być co do zasady twierdząca. Ani w art. 4 ust. 3 pr.o.ś., ani w żadnym innym przepisie nie zawężono bowiem kręgu podmiotów mogących korzystać ze środowiska w sposób zwykły, poza przypadkami zwykłego korzystania z wód, o czym niżej⁸⁰.

8. Próbując ustalić, jakiego rodzaju potrzeby zaspokajać ma zwykłe korzystanie ze środowiska, nie można zapominać, że w świetle art. 4 ust. 3 pr.o.ś.

⁷⁸ Pojęcie „substancja” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 36 pr.o.ś. Termin ten oznacza pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku, lub powstałe w wyniku działalności człowieka, oraz energie, takie jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne. W ustawie zdefiniowano też hałas (art. 3 pkt 5 pr.o.ś.) oraz „pola elektromagnetyczne” (art. 3 pkt 18 pr.o.ś.).

⁷⁹ Zwłaszcza jeśli zważyć, że granic korzystania powszechnego nie daje się ustalić w sposób niebudzący wątpliwości.

⁸⁰ Też, że zwykłe korzystanie ze środowiska może nastąpić także z użyciem instalacji, potwierdza chociażby art. 152 ust. 1 pr.o.ś., stanowiący, że instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska.

jest nim także zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne. To ostatnie uregulowane zostało przede wszystkim w art. 33 pr.wodn., który to przepis określa zarówno podmiot uprawniony, jak i przedmiot uprawnienia, jego treść i granice oraz cel korzystania. Podmiotem uprawnionym jest właściciel gruntu, który może korzystać w sposób zwykły z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie (art. 33 ust. 1 pr.wodn.). W tym kontekście przypomnieć należy, że stosownie do treści art. 214 pr.wodn. własność właściciela nieruchomości⁸¹ stanowią śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych⁸², ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi, lub wodami gruntowymi, znajdującymi się w granicach jego nieruchomości gruntowej. Z kolei w myśl art. 211 ust. 2 pr.wodn. wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa⁸³. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której właściciel, w ramach zwykłego korzystania z wód, uprawniony jest do korzystania zarówno z dobra własnego (wód stanowiących jego własność), jak i z dobra cudzego (wód podziemnych będących własnością Skarbu Państwa). Okoliczność ta, moim zdaniem, ma istotne znaczenie dla interpretacji art. 4 ust. 3 pr.o.ś., dlatego też wypadnie do niej jeszcze powrócić. W tym miejscu należy natomiast zwrócić uwagę, że podobnie jak w przypadku korzystania powszechnego, również w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska dochodzi do różnicowania podmiotowego i przedmiotowego, w zależności od tego, czy dotyczy ono wód, czy też pozostałych elementów środowiska. W przypadku korzystania z wód podmiotem uprawnionym do zwykłego korzystania ze środowiska nie jest bowiem „każdy”, a jedynie „właściciel gruntu”, nadto zaś przedmiot tego korzystania został zawężony do niektórych tylko rodzajów wód. Nie mniej skomplikowanie rysuje się kwestia celu korzystania, którego to wątku niepodobna jednak w tym miejscu rozwinąć.

9. Odnotować trzeba wreszcie, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pr.o.ś., korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydane przez

⁸¹ W tym kontekście odnotować warto, że w art. 33 pr.wodn. mowa o właścicielu gruntu, natomiast w art. 214 pr.wodn. o „właścicielu nieruchomości”, co może sugerować budzącą wątpliwość tezę, że pojęcia „nieruchomość” i „grunt” są synonimami.

⁸² Stosownie do art. 35 ust. 1 pr.wodn., 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. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć. Por. szerzej na ten temat B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik...*, s. 68.

⁸³ Stosownie do definicji zawartej w art. 16 pkt 68 pr.wodn., przez wody podziemne rozumie się wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

właściwy organ ochrony środowiska. Zwrot „wykraczające poza ramy korzystania powszechnego” zdaje się sugerować, że chodzi o korzystanie zwykłe, które traci jednak ten status wtedy, gdy pojawia się obowiązek uzyskania pozwolenia. Wtedy przekształca się ono w korzystanie „szczególne”, choć ustawodawca – o czym była już mowa – nie posługuje się wspomnianym pojęciem w treści art. 4 pr.o.ś.

10. Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że regulacja dotycząca korzystania ze środowiska w świetle art. 4 pr.o.ś. nie daje podstaw do twierdzenia, że przepis ten kreuje generalne prawo podmiotowe do korzystania ze środowiska, zwłaszcza zaś środowiska o określonej jakości⁸⁴. Istotą prawa podmiotowego jest bowiem nie tylko istnienie pewnej sfery możliwości postępowania, lecz także możliwość wyegzekwowania uprawnień mieszczących się w tej sferze⁸⁵. Wydaje się, że trudno dostrzec instrumenty prawne, które mogłyby znaleźć zastosowanie do ochrony takiej sfery, poza tymi, które służą ochronie praw przysługujących do poszczególnych zasobów środowiska⁸⁶. W świetle art. 4 pr.o.ś. ustalenie granic sfery możliwości postępowania jest zresztą możliwe – nie bez poważnych trudności – jedynie w stosunku do korzystania powszechnego. W odniesieniu natomiast do korzystania zwykłego oraz „szczególne” nie określono ani granic, ani prawnych warunków tego korzystania⁸⁷. Wyznaczenie wspomnianych granic i warunków jest zaś, moim zdaniem, warunkiem *sine qua non* dla uznania, że w rachubę wchodzi prawo w znaczeniu podmiotowym. Przepis art. 4 pr.o.ś. nie określa też jakichkolwiek reguł dotyczących związku pomiędzy nim a innymi unormowaniami wyznaczającymi granice korzystania z zasobów środowiska, jedyny wyjątek w tym zakresie zaś dotyczy niektórych form gospodarowania wodami. Co jednak najistotniejsze, nie odnosi się on do fundamentalnej kwestii zamy-

⁸⁴ Zagadnienie to wymaga odrębnej analizy, znacznie wykraczającej poza ramy niniejszego opracowania. Por. w tej kwestii m.in. B. IWAŃSKA, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2013, zwł. s. 142 i n. oraz J. TRZEWIK, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016, LEX/el.

⁸⁵ Por. A. ZIELIŃSKI, w: *System Prawa Prywatnego*, T. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. RADWAŃSKI, C.H. Beck, Warszawa, 2002, s. 653 i n. oraz wskazaną tam literaturę. Por. także S. GRZYBOWSKI, *System prawa cywilnego*, T. 1, *część ogólna*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1974, s. 654 i n.

⁸⁶ Zasadne wydają się także pytania, jakie miałyby to być środki i przeciwko komu miałyby zostać skierowane. Potencjalnie bowiem można sobie wyobrazić jako adresatów roszczeń zarówno organy państwa, jak i osoby trzecie uniemożliwiające korzystanie ze środowiska.

⁸⁷ Trzeba jednak mieć na uwadze, że w przypadku korzystania szczególnego konkretyzacja zakresu uprawnień (a często także związanych z nimi obowiązków) następuje w drodze aktu administracyjnego. Tyle tylko, że istnieją przypadki, kiedy to adresat tego aktu, mimo że nie narusza obowiązującego prawa, może zostać pozbawiony możliwości wykonywania uprawnienia (por. np. art. 417 pr.wodn. dotyczący cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego za odszkodowaniem).

kającej się w pytaniu o to, w jakiej relacji określone nim „korzystanie” pozostaje do praw majątkowych przysługujących w odniesieniu do przedmiotu tego korzystania. W tym zaś zakresie w pełni podzielam pogląd NSA, zawarty w wyroku z dnia 22 marca 2017 r.⁸⁸, w myśl którego „korzystanie ze środowiska nie oznacza nieograniczonego prawa do korzystania z niego w każdym możliwym miejscu”. Sąd trafnie podkreślił, moim zdaniem, że „prawo to ograniczone jest m.in. prawem własności, przepisami prawa publicznego itp.”, akcentując, że „nie można korzystać ze środowiska, wykorzystując w tym celu nieruchomości należącą do innej osoby bez jej zgody”. Zaznaczył też, że „prawo do korzystania ze środowiska nie jest prawem nadrzędnym nad innymi prawami i nie wyłącza ograniczeń wynikających z tych praw”.

11. Ujmując zatem analizowany problem innymi słowy, jakiegokolwiek korzystanie ze środowiska nie może naruszać praw podmiotowych przysługujących do poszczególnych jego elementów⁸⁹. Nawet pobieżny ogląd omówionej wcześniej⁹⁰ definicji środowiska zamieszczonej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. wyraźnie wskazuje, że składają się nań różne dobra, z których część jest przedmiotem określonych praw majątkowych, o czym była już mowa wyżej. Korzystanie z tych dóbr możliwe jest zatem jedynie o tyle, o ile korzystający dysponuje tytułem prawnym w tym zakresie. W przypadku korzystania z „powierzchni ziemi” tytuł ten może wynikać ze zindywidualizowanego prawa majątkowego, np. z własności nieruchomości lub prawa rzeczowego pochodnego od niej. Nie jest to jednak jedyna możliwość w rozpatrywanym zakresie. Czasem źródłem uprawnień są bowiem także prawa majątkowe (niemajątkowe, osobiste), wynikające z przepisów przyznających te prawa powszechnie podmiotom określonym w sposób generalny. Przykładem może tu być chociażby przedstawiona wyżej regulacja dotycząca zwykłego korzystania z wód. Wynika z niej bowiem, że właściciel gruntu może z mocy ustawy Prawo wodne korzystać m.in. z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie, stanowiących własność Skarbu Państwa, bez konieczności spełnienia jakichkolwiek dodatkowych przesłanek. Źródłem omawianych uprawnień mogą być wreszcie również akty indywidualne, wydane na podstawie ustawowej. Przykładem w tym zakresie może być z kolei pozwolenie wodnoprawne. W odniesieniu bowiem do większości przypadków szczególnego korzystania z wód⁹¹ akt ten stano-

⁸⁸ II OSK 1747/15, LEX nr 2316510.

⁸⁹ Trafnie zwrócił na to uwagę A. Lipiński (*Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010, s. 34).

⁹⁰ Por. uwagi zawarte w § 2 rozdziału 2. niniejszej monografii.

⁹¹ Trzeba bowiem mieć na uwadze, że mogą zaistnieć przypadki, w których pozwolenie wodnoprawne wymagane jest na szczególne korzystanie z wód będących własnością podmiotu ubiegającego się o nie. Wtedy tytułem do korzystania jest prawo własności wód, a pozwolenie wodnoprawne stanowi jedynie przesłankę wykonywania tego prawa.

wi jedyny i wystarczający tytuł prawny do tego, by w sposób dozwolony prawem korzystać z dobra cudzego (wody będącej własnością Skarbu Państwa).

§ 4. Prawo do informacji o środowisku i jego ochronie

1. W punkcie wyjścia należy w tym zakresie przywołać regulację zawartą w art. 74 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹². Przepis ten, stanowiący, że każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, kreuje konstytucyjnie chronione prawo do uzyskania informacji⁹³. Prawa⁹⁴ tego można jednak – zgodnie z art. 81 Konstytucji – dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie. Jest nią *de lege lata* 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 środowisko⁹⁵. Zanim przejść wypadnie do przedstawienia ważniejszych rozwiązań w niej określonych, trzeba zwrócić uwagę na dwie kwestie natury ogólniejszej. I tak, pozostając w obszarze ustawy zasadniczej, należy odnotować, że problematyka prawa do informacji została unormowana w sposób generalny w art. 61 Konstytucji. Z ust. 1 tego przepisu wynika, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁹⁶. Wzajemna relacja pomiędzy regulacją zawartą w art. 61 a regulacją

⁹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁹³ W uzasadnieniu wyroku z dnia 1 października 2010 r. (sygn. I OSK 1149/10, LEX nr 1611994) NSA wyraził pogląd, że prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich i politycznych. Ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, przez zwiększanie transparentności w działaniach władzy publicznej, chronić i umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewniać społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej.

⁹⁴ Korelatem tego prawa jest obowiązek udostępnienia przez władze publiczne informacji o stanie i ochronie środowiska, który może być egzekwowany za pomocą oznaczonych instrumentów prawnych, o czym niżej.

⁹⁵ Por. przyp. 14. Por. zwłaszcza: A. LIPÍŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010, s. 40 i n.; A. HABUDA, *Dostęp i rozpowszechnienie informacji o środowisku*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI..., s. 231 i n.; A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, A. RABIEGA-PRZYŁĘCKA, *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie – uwagi na tle nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 9 października 2015 r.*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017, s. 73 i n.; M. GÓRSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. GÓRSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 177 i n.

⁹⁶ Por. ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2176. W myśl art. 61 ust. 2 Konstytucji prawo do uzyskiwania informacji obejmuje

zamieszczoną w art. 74 ust. 3 Konstytucji postrzegana jest w literaturze w sposób zróżnicowany. Z jednej strony formułowany jest bowiem pogląd, że prawo do informacji o środowisku nie jest prawem odrębnym i samoistnym, lecz „podkategorią” prawa do informacji publicznej⁹⁷, z drugiej strony zaś podkreśla się, że nie wszystkie informacje o środowisku można zakwalifikować jako informacje o działalności organów władzy publicznej⁹⁸.

2. Drugą kwestią generalną, na którą trzeba zwrócić uwagę, jest fakt, że rozwiązania normatywne zawarte w rozpatrywanym zakresie w polskim prawie wewnętrznym są transpozycją przepisów Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej w Aarhus, której Polska jest sygnatariuszem⁹⁹. Zgodnie z art. 1 tej Konwencji, w celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i przyszłości każda ze stron powinna zagwarantować uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Z kolei w myśl art. 5 Konwencji każda ze Stron obowiązana jest zapewnić, że władze publiczne będą gromadzić i uaktualniać informacje dotyczące środowiska, odpowiednio do pełnionych funkcji, nadto zaś stworzony zostanie obowiązkowy system zapewniający odpowiedni dopływ do władzy publicznej informacji o planowanych i prowadzonych działaniach mogących znacząco wpływać na środowisko¹⁰⁰. W ramach omawiane-

dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Por. I. KAMIŃSKA, M. ROZBICKA-OSTROWSKA, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016.

⁹⁷ Tak K. TARNACKA, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2009, s. 74 i n.

⁹⁸ Tak W. SOKOLEWICZ, K. WOJTYCZEK, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 2, wyd. 2., red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016, LEX/el., komentarz do art. 61. Autorzy ci wyrazili zarazem pogląd, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowią „swoiste uzupełnienie przepisów ustawowych o dostępie do informacji o środowisku i mogą być stosowane również do takiej informacji publicznej, która równocześnie jest, materialnie biorąc, informacją o środowisku”. Por. także J. JENDROŚKA, M. STOCZKIEWICZ, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a regulacje szczególne*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 6, s. 89 i n.

⁹⁹ W tym kontekście odnotować należy, że w świetle art. 91 ust. 2 Konstytucji konwencja jako ratyfikowany akt prawa międzynarodowego ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli postanowienia ustawy nie da się pogodzić z postanowieniami umowy międzynarodowej.

¹⁰⁰ Zasada powszechnego dostępu do informacji o środowisku stała się też przedmiotem wielu dokumentów niemających co prawda charakteru normatywnego, jednak niezwykle istotnych dla kształtowania porządku prawnego w poszczególnych państwach. Przykładem w tym zakresie może być 10. zasada deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, przyjęta na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, która odbyła się w Rio de Janeiro w dniach 3–14 czerwca 1992 r. Stwierdzono w niej bowiem, że „zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane, na odpowiednim poziomie, z udziałem wszystkich zainteresowanych

go zagadnienia nie można też zapominać o rozwiązaniach zawartych w prawie wspólnotowym, co oznacza konieczność zwrócenia uwagi na dyrektywę 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG¹⁰¹.

3. Powracając do regulacji zawartej w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, należy najpierw odnotować, że przewidziano w niej dwa sposoby (tryby) udostępniania informacji – albo przez ich podanie do publicznej wiadomości (upowszechnienie), albo na wniosek. W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę, że upowszechnianie, o którym mowa wyżej, to nie tyle udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, ile podanie do publicznej wiadomości informacji o dokumentach, w których zawarte są informacje o środowisku. Sam zwrot „podanie do informacji publicznej” sprecyzowany został w stosunkowo rozbudowanej definicji ustawowej zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 11 u.o.o.ś. Wynika z niej, że należy przez nie rozumieć w szczególności udostępnienie informacji w „Biuletynie Informacji Publicznej”¹⁰², na stronie organu właściwego w sprawie, a także ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie, ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa – w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu.

4. Szczegółowa regulacja dotycząca upowszechniania informacji zawarta została przede wszystkim w art. 21–25 u.o.o.ś. Z art. 21 ust. 1 wynika, że dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach. Celem takiego wykazu jest zapewnienie społeczeństwu możliwości szybkiego zidentyfikowania (określenia miejsca i daty wydania, nazwy i przedmiotu dokumentu) oraz zlokalizowania (określenia miejsca, w którym się znajduje) dokumentu zawierającego

obywateli”, podkreślając, że „na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna”.

¹⁰¹ Dz.U. UE L 03.41.26. Odnotować trzeba w tym miejscu, że Wspólnota Europejska podpisała Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, co spowodowało, że przepisy prawa wspólnotowego muszą być z nią zgodne.

¹⁰² Z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (por. przyp. 96) wynika, że „Biuletyn Informacji Publicznej” to urzędowy publikator teleinformatyczny, utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej.

informacje o środowisku¹⁰³. W kolejnym, niezwykle rozbudowanym przepisie (art. 21 ust. 2 u.o.o.ś.), określone zostały dane, które powinny znaleźć się w publicznie dostępnych wykazach. W dalszej części tej regulacji (art. 22 i 23 u.o.o.ś.) wskazano z kolei organy zobowiązane do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów oraz określono formę tych wykazów. W tym ostatnim zakresie zasadą wynikającą z art. 23 ust. 1 u.o.o.ś. jest to, że wykazy te prowadzi się w formie elektronicznej, a władze publiczne obowiązane do prowadzenia wykazu udostępniają go w „Biuletynie Informacji Publicznej”. Dalsze szczegóły w tym zakresie można pominąć.

5. O wiele bardziej rozbudowana jest ta część ustawy z dnia 3 października 2008 r., która dotyczy udostępniania informacji na wniosek. Pierwszym kluczowym zagadnieniem, które wymaga rozważenia, jest ustalenie zakresu podmiotowego prawa do informacji. Ustawa zawiera swego rodzaju powtórzenie regulacji zamieszczonej w art. 74 ust. 3 Konstytucji, stanowiąc w art. 4, że każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, z istotnym však uzupełnieniem, że prawo to przysługuje „na warunkach określonych ustawą”¹⁰⁴. Zgodzić trzeba się z powszechnie przyjmowanym poglądem, że zakres pojęcia „każdy” należy rozumieć maksymalnie szeroko. Chodzi zatem o osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. W przypadku osób fizycznych uprawnionymi są również podmioty niebędące obywatelami, gdyż w art. 74 ust. 3 Konstytucji, w przeciwieństwie do art. 61, nie ograniczono kręgu uprawnionych jedynie do obywateli. Trzeba zaś mieć na uwadze, że zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych Konstytucją¹⁰⁵. Ujmując problem innymi słowami, krąg uprawnionych do żądania udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie obejmuje wszystkie podmioty legalnie przebywające na terytorium Polski.

6. Drugą stroną stosunku prawnego jest podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji. W świetle art. 8 u.o.o.ś. podmiotami tymi są władze publiczne, przez które – w myśl art. 3 ust. 1 pkt 15a u.o.o.ś. – rozumieć należy: Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Chodzi zatem, najogólniej rzecz ujmując, przede wszystkim o organy władzy ustawodawczej,

¹⁰³ Por. M. BAR, J. JENDROŚKA, *Komentarz do 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*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2014, LEX/el., komentarz do art. 21.

¹⁰⁴ W tym kontekście zwrócić trzeba także uwagę na treść art. 13 u.o.o.ś., stanowiącego, że od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie nie wymaga się wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

¹⁰⁵ Zgodnie z art. 37 ust. 2 Konstytucji, wyjątki od zasady określonej w art. 37 ust. 1, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa. Żaden przepis prawa nie ogranicza zaś cudzoziemców w dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie.

wykonawczej i sądowniczej. Przepis art. 9 u.o.o.ś. określa z kolei, jakie informacje o środowisku i jego ochronie podlegają udostępnieniu. Ich lista jest stosunkowo rozbudowana i obejmuje nie tylko informacje dotyczące stanu elementów środowiska oraz emisji, lecz także te odnoszące się do takich kwestii, jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, jak również działania wpływające lub mogące wpłynąć na elementy środowiska. Mimo że wyliczenie rodzajów informacji podlegających udostępnieniu jest dosyć obszerne, w praktyce stosunkowo często powstają wątpliwości co do tego, czy oznaczona informacja mieści się w zakresie wyznaczonym art. 9 u.o.o.ś., a przykładów sporów w tym zakresie dostarcza obfite orzecznictwo sądowe. Dominuje pogląd, że prawu do informacji podlega każda informacja dotycząca środowiska, niezależnie od tego, czy jest ona wskazana w art. 9 u.o.o.ś. Pogląd ten jest oparty na założeniu przyjmującym, że w świetle art. 74 ust. 3 Konstytucji każda informacja o środowisku podlega udostępnieniu, „chyba że organ ochrony środowiska wyłącznie na podstawie przepisów ustawy wykaże, że w konkretnej sprawie nie ma możliwości udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie”¹⁰⁶.

7. Zasadą jest, że udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie następuje na pisemny wniosek (art. 12 ust. 1 u.o.o.ś.). Wyjątki w tym zakresie, podyktowane potrzebą niezwłocznego pozyskania informacji (np. w przypadku klęski żywiołowej¹⁰⁷), określone zostały w art. 12 ust. 2 u.o.o.ś. Wniosek o udostępnienie informacji powinien zostać skierowany do władzy publicznej, w której posiadaniu informacja ta się znajduje, lub dla której informacja jest przeznaczona. Organ władzy publicznej obowiązany jest udostępnić informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku (art. 14 ust. 1 u.o.o.ś.). W pewnych przypadkach termin ten może ulec przedłużeniu, szczegóły z tym związane można jednak pominąć. Kwestię formy, w jakiej ma być udostępniona informacja, reguluje art. 15 u.o.o.ś. Zgodnie z jego ust. 1, udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie powinno nastąpić w sposób i w formie określono-

¹⁰⁶ Tak B. RAKOCZY, *Ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2010, LEX/el. W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r. (sygn. akt I OSK 3483/18, LEX nr 2785199), w którym stwierdzono, że „ustalając zakres informacji o środowisku, które mają być udostępnione, należy mieć na uwadze, że prawo do tych informacji jest gwarantowane konstytucyjnie, co potwierdza art. 4 ustawy z 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenie oddziaływania na środowisko, wprowadzając powszechny dostęp do informacji”.

¹⁰⁷ Por. ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1897. Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 u.o.o.ś., bez pisemnego wniosku udostępnia się również informacje niewymagającą wyszukiwania.

nych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponują władze publiczne, nie umożliwiają udostępnienia informacji zgodnie z żądaniem określonym we wniosku¹⁰⁸. Od „sposobu i formy” udostępnienia informacji, o których mowa wyżej, odróżnić natomiast należy prawną formę działania, w jakiej organ powinien udostępnić informację. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. nie reguluje tego zagadnienia. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest natomiast, zasługujący na aprobatę, pogląd, że jest to czynność materialno-techniczna, której zewnętrzną formę reguluje art. 15 tej ustawy¹⁰⁹.

8. Jeśli chodzi o kwestię odpłatności za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, to zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 26 ust. 1 u.o.o.ś., wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie władz publicznych dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne. Zasada ta doznaje jednak wyjątków, określonych w art. 26 ust. 2 u.o.o.ś. Z przepisu tego bowiem wynika, że za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie władze publiczne pobierają opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty. Ustawa, w art. 27, określa również górne stawki tych opłat, natomiast szczegóły z tym związane normuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku¹¹⁰.

9. Jednym z najbardziej newralgicznych zagadnień w rozpatrywanej materii jest odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie¹¹¹. Problem ten rozpatrywać trzeba w dwóch aspektach, a mianowicie w kontekście dotyczącym przesłanek odmowy oraz formy, w jakiej musi ona nastąpić. Pierwszego z tych aspektów dotyczą unormowania zawarte przede wszystkim w art. 16 i art. 18 u.o.o.ś. Z art. 16 ust. 1 u.o.o.ś. wynika zasada, w myśl której władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć ochronę różnego rodzaju dóbr (wartości) wskaza-

¹⁰⁸ Jeżeli jednak informacja ta nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, władze publiczne powiadamiają pisemnie podmiot żądający informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazują, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona (art. 15 ust. 2 u.o.o.ś.). Jeśli w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia podmiot żądający informacji nie poinformuje o wyborze sposobu lub formy udostępnienia spośród wskazanych w powiadomieniu, władze publiczne wydają decyzję o odmowie udostępnienia informacji (art. 15 ust. 3 u.o.o.ś.).

¹⁰⁹ Por. m.in. postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2010 r., II OW 60/10, LEX nr 743496.

¹¹⁰ Dz.U. nr 215, poz. 1415 ze zm.

¹¹¹ Por. A. HAŁADYJ, *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie*, C.H. Beck, Warszawa, 2020.

nych w dalszej części tego przepisu. Lista tych dóbr jest bardzo obszerna. Tytułem przykładu można tutaj wskazać na potrzebę ochrony danych, przewidzianej przepisami o ochronie informacji niejawnych, ochrony danych osobowych, dotyczących osób trzecich, jeżeli jest ona przewidziana odrębnymi przepisami prawa, albo względy bezpieczeństwa publicznego. Wyrażnie należy jednak podkreślić, że zagrożenie każdego z tych dóbr musi pozostawać w ścisłym związku z udostępnieniem informacji o środowisku i jego ochronie¹¹². W obecnym stanie prawnym co do zasady brak regulacji, z której wynikałby bezwzględny obowiązek odmowy udostępnienia przez organ informacji o środowisku i jego ochronie¹¹³. Wyjątki od zasady wynikającej z art. 16 ust. 1 u.o.o.ś. określono natomiast w art. 18 u.o.o.ś., który wskazuje przypadki gdy regulacja z art. 16 ust. 1 pkt. 4–7 i 10 nie znajduje zastosowania, co oznacza, że wówczas brak podstaw do odmowy udostępnienia informacji. Generalnie chodzi w tym przypadku o informacje dotyczące emisji do środowiska, w szczególności odnoszące się do ilości i rodzajów pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejsca ich wprowadzania, a także stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć. Zasadą wynikającą z art. 20 ust. 1 u.o.o.ś. jest to, że odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie następuje w drodze decyzji. Zasada ta nie doznaje żadnego wyjątku. Rozwiązanie przyjmujące tę formę rozstrzygnięcia stanowi gwarancję, że może ono podlegać weryfikacji w toku instancji, a następnie w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹¹⁴. Przepis art. 20 ust. 2 u.o.o.ś. zresztą wprost stanowi, że do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹⁵. W art. 20 ust. 2 u.o.o.ś. zmodyfikowano reguły wspomnianej ustawy w zakresie dotyczącym terminów¹¹⁶.

¹¹² Por. wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r. (III OSK 83/21, LEX nr 3156261), w którym wyrażony został pogląd, że zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, którą to przesłankę wskazano w sprawie jako podstawę odmowy udostępnienia, musi mieć bezpośredni i realny związek z udostępnieniem informacji o środowisku.

¹¹³ Obecne brzmienie art. 16 u.o.o.ś. zostało mu nadane ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1936 ze zm.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. We wcześniejszym brzmieniu art. 16 ust. 1 u.o.o.ś. nakładał na organ administracji obowiązek odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli informacje dotyczyły materii wskazanej w tym przepisie.

¹¹⁴ Spełnia też – co do zasady – wymagania wynikające z art. 78 Konstytucji, z którego wynika, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

¹¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.

¹¹⁶ Ze względu na regulację zawartą w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w szczególności dotyczącą doręczeń, wynikające z art. 20 ust. 2 u.o.o.ś. reguły dotyczące terminów mogą w niektórych przypadkach okazać się niemożliwe do zrealizowania.

§ 5. Prawo do udziału w postępowaniach dotyczących środowiska

1. Odnosząc się do tej materii, w punkcie wyjścia przypomnieć trzeba, o czym była już mowa wyżej, że Polska jest stroną Konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹¹⁷. Z jej przepisów wynika, że każda ze stron Konwencji zobowiązuje się do zapewnienia rozwiązań prawnych umożliwiających społeczeństwu uczestnictwo w przygotowywaniu planów i programów mających znaczenie dla środowiska (art. 7), a także w przygotowywaniu przez władze publiczne przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko (art. 8), zwłaszcza zaś w procesie podejmowania decyzji co do planowanych przedsięwzięć, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko (art. 6). Nie można też zapominać o konsekwencjach wynikających z 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/WE¹¹⁸. Szczegóły z tym związane trzeba jednak pominąć.

2. W polskim prawie krajowym omawianej materii dotyczy przede wszystkim kilkakrotnie przywołana już ustawa dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹⁹. Z jej art. 5 wynika, że każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Użyte w tym przepisie pojęcie „każdy” należy, jak się wydaje, rozumieć analogicznie do przypadku kręgu podmiotów uprawnionych do żądania informacji o środowisku

¹¹⁷ Por. przyp. 15.

¹¹⁸ Dz.U. UE L 2003.156.17 z dnia 25 czerwca 2003 r.

¹¹⁹ Por. przyp. 14. Por. także m.in.: A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010, s. 73 i n.; M. GÓRSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 187 i n.; G. CZERWIŃSKI, *Wybrane zagadnienia dotyczące udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA..., s. 89 i n.; A. FOGLER, *Uwarunkowania prawne udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska – wybrane zagadnienia*, w: *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. NYKA, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2017, s. 119 i n.; M. KOPEĆ, *Formy udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących ochrony środowiska*, w: *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. CHERKA, F.M. ELŻANOWSKI, M. SFORA, K.A. WĄSOWSKI, Wolters Kluwer, Warszawa, 2010, s. 144 i n.

i jego ochronie¹²⁰. Zasadnicza część regulacji dotyczącej udziału społeczeństwa w ochronie środowiska zawarta została w dziale III ustawy (art. 29–45), w którym określono uprawnienia do udziału „społeczeństwa” (a więc poszczególnych jednostek tworzących społeczeństwo) w różnego rodzaju postępowaniach dotyczących środowiska i odpowiadające im (związane z nimi) obowiązki organów. Generalna zasada w rozpatrywanym zakresie sformułowana została w art. 29 u.o.o.ś., stanowiącym, że każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. O tym, czy mamy do czynienia z takim postępowaniem, decydują przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. albo innych ustaw. Wniosek ten wyraźnie wynika z art. 30 u.o.o.ś., zgodnie z którym organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy tej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą. Co do zasady uprawnienie „społeczeństwa” do udziału w oznaczonym postępowaniu dotyczącym środowiska musi więc wynikać z aktu rangi ustawowej, niemniej jednak uprawnienie to może ulegać ograniczeniu ze względu na odeślanie do odpowiedniego stosowania art. 16–20 u.o.o.ś., odnoszące się do tego szczegółu trzeba jednak pominąć.

3. Z treści art. 30 u.o.o.ś. wynika, że udział społeczeństwa dotyczy zarówno procesu „wydawania decyzji”, jak i „opracowania dokumentów”. Do pierwszego z tych zakresów odnosi się regulacja zawarta w rozdziale 2. omawianego działu, zatytułowanym *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji* (art. 33–37 u.o.o.ś.). W rozpoczynającym ją art. 33 ust. 1 u.o.o.ś. określono zakres informacji, które przed wydaniem albo zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ właściwy do wydania decyzji zobowiązany jest bez zbędnej zwłoki podać do publicznej wiadomości. Lista tych informacji jest stosunkowo obszerna, zatem jedynie tytułem przykładu wskazać można, że chodzi m.in. o informacje dotyczące wszczęcia postępowania oraz w przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie (pkt. 2 i 3), a także o organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień, nadto zaś o możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu (pkt. 4 i 5).

4. We wszystkich tych postępowaniach mogą być składane uwagi i wnioski. Formę ich określa art. 34 u.o.o.ś., z którego wynika, że wnoszenie uwag i wnio-

¹²⁰ Tak K. GRUSZECKI, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, LEX/el., komentarz do art. 5 i art. 29 ustawy. Por. także A. FOGIEL, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 49.

sków dopuszczalne jest w formie pisemnej, ustnie do protokołu albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Sposób i miejsce składania uwag i wniosków określa organ, wskazując jednocześnie 30-dniowy termin ich składania (art. 33 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś.). Zachowanie tego terminu jest niezwykle istotne, stosownie bowiem do art. 35 u.o.o.ś., uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu pozostawia się bez rozpatrzenia. Na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek rozpatrzenia uwag i wniosków (co oczywiście nie oznacza powinności ich uwzględnienia) oraz podania w uzasadnieniu decyzji, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹²¹, informacji o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa (art. 37 u.o.o.ś.)¹²². Wszystkie dotychczas wskazane powinności mają charakter bezwzględny, podobnie jak obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią (art. 38 u.o.o.ś.). W toku prowadzonego postępowania organ właściwy do wydania decyzji może natomiast (lecz nie musi) przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa (art. 36 u.o.o.ś.).

5. Udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów (niebędących decyzjami) dotyczy z kolei regulacja zawarta w art. 39–43 u.o.o.ś. Struktura tej regulacji jest co do zasady analogiczna do przypadku udziału w postępowaniu zmierzającym do wydawania decyzji. I tak, w art. 39 u.o.o.ś. określony został zakres danych, jakie organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa zobowiązany jest bez zbędnej zwłoki podać do publicznej wiadomości. W szczególności musi on obejmować informację o przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i jego przedmiocie, możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, nadto zaś o możliwości składania uwag i wniosków. Dopuszczalne formy składania uwag i wniosków są takie same, jak w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania decyzji (treść art. 40 u.o.o.ś. jest tożsama z treścią art. 34 tej ustawy). To samo spostrzeżenie, z pewnymi jednak zastrzeżeniami, odnieść należy do terminu składania uwag i wniosków oraz konsekwencji niezachowania tego terminu. W tym przypadku bowiem wspomniany termin powinien być co najmniej 21-dniowy (art. 39 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś.). Co do za-

¹²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 [dalej: k.p.a.].

¹²² Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że udziału społeczeństwa w rozumieniu art. 33–38 u.o.o.ś. nie można utożsamiać z uprawnieniami stron postępowania w świetle art. 28–29 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r., II OSK 692/16, LEX nr 2428553).

sady analogicznie ukształtowane zostały także obowiązki organu opracowującego projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa¹²³.

6. Ostatni fragment regulacji dotyczącej udziału społeczeństwa dotyczy uprawnień organizacji ekologicznych¹²⁴. Przez organizację taką, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.o.ś., rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Nietrudno zauważyć, że tak skonstruowana definicja może budzić wątpliwości, których przykładów dostarcza orzecznictwo¹²⁵, zwłaszcza jeśli mieć na uwadze niezwykle szeroki zakres pojęcia „organizacja społeczna”. Zgodnie bowiem z definicją zawartą w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., przez „organizacje społeczne” rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Stosownie do treści art. 44 ust. 1 u.o.o.ś., organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłaszają chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Treść tego przepisu nie pozostawia wątpliwości co do tego, że obejmuje on wyłącznie sytuacje, gdy organizacje takie nie są stroną postępowania administracyjnego. Uczestnictwo „na prawach strony” wymaga wykazania nie tylko tego, że cele statutowe obejmują działalność w zakresie ochrony środowiska, lecz także tego, że działalność taka była (jest) prowadzona co najmniej od roku. Podkreślić należy, że możliwe jest to jedynie w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Przepis art. 44 ust. 2 u.o.o.ś. przyznaje organizacji ekologicznej prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa również wtedy, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzo-

¹²³ Zważywszy jednak, że w omawianym przypadku nie chodzi o decyzję, organ ten dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

¹²⁴ P. ZACHARCZUK, *Udział organizacji ekologicznej na prawach strony w postępowaniu administracyjnym wymagającym udziału społeczeństwa*, w: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, M.A. KRÓL, Wydawnictwo Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych, Oddział Wielkopolski, Szczecin–Łódź–Poznań, 2013, s. 295 i n.; A. BARCZAK, A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z ochroną środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony obszarów Natura 2000*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i w praktyce*, red. A. BARCZAK, A. OGONOWSKA, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2016, s. 303–318.

¹²⁵ Wątpliwości te dotyczą w szczególności wykazania celów statutowych. Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2017 r. (IV SA/Wa 63/17, LEX nr 2393337), w którym wyrażony został – moim zdaniem trafny – pogląd, że statut lub regulamin (lub inny akt założycielski) stowarzyszenia powinien w sposób niebudzący wątpliwości definiować cele realizowane przez organizację nakierowane na ochronę środowiska, które z kolei będą określały granice przedmiotowe spraw pozostających w kręgu zainteresowania tej organizacji.

nym przez organ pierwszej instancji. Jest to wszak dopuszczalne tylko w przypadkach, gdy uzasadniają taki krok cele statutowe organizacji. Wtedy wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu, a organizacja taka uczestniczy w postępowaniu odwoławczym na prawach strony¹²⁶. Uprawnienia organizacji ekologicznych odnoszą się także do postępowania sądowoadministracyjnego. Stosownie bowiem do art. 44 ust. 3 u.o.o.ś., 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. W tym kontekście odnotować trzeba, że zgodnie z art. 25 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹²⁷ organizacje społeczne, także nieposiadające osobowości prawnej, mają zdolność sądową w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Stosownie natomiast do art. 33 § 2 tej ustawy, organizacje takie mogą zgłosić udział w charakterze uczestnika także jeśli nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Postanowienie w tym przedmiocie sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie. Regulacja zawarta w art. 44 u.o.o.ś. jest niezwykle złożona i może być źródłem różnego rodzaju wątpliwości, których jednak nie sposób w tym miejscu rozwinąć¹²⁸.

¹²⁶ W wyroku z dnia 15 listopada 2019 r. (II OSK 3276/17, LEX nr 2768645) NSA stwierdził, że w sytuacji, gdy organizacja ekologiczna, która nie brała udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, składa odwołanie od decyzji tego organu, wnosząc jednocześnie o „włączenie” do tego postępowania, obowiązkiem organu administracji jest najpierw rozważyć, czy zachodzą przesłanki dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu. Jeżeli organ ustali, że brak takich przesłanek, powinien wydać postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu, na które przysługuje zażalenie. Dopiero po ostatecznym zakończeniu postępowania w sprawie dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu organ powinien ocenić dopuszczalność wniesionego przez nią odwołania.

¹²⁷ Por. przyp. 115.

¹²⁸ Gwoli uzupełnienia tej części uwag odnotować trzeba, że stosownie do treści art. 45 ust. 1 u.o.o.ś., organizacje ekologiczne (a także jednostki pomocnicze samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe) mogą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji. Organy te mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska (art. 45 ust. 3 u.o.o.ś.). Formą udziału społeczeństwa jest też powoływanie przez związki zawodowe i samorządy pracownicze zakładowych komisji ochrony środowiska oraz społecznych inspektorów ochrony środowiska w celu organizowania i przeprowadzania społecznej kontroli ochrony środowiska na terenie zakładu pracy (art. 45 ust. 2 u.o.o.ś.).

Rozdział piąty

Podmioty wykonujące zadania w zakresie gospodarowania środowiskiem oraz jego ochroną

§ 1. Uwagi wprowadzające

1. Złożoność i wielopłaszczyznowość regulacji prawnej dotyczącej środowiska powoduje, że różnorakie funkcje, zadania i kompetencje odniesione do środowiska przyporządkowane zostały wielu różnym podmiotom. Ustalenie kręgu tych podmiotów i ich miejsca w strukturze, którą tworzą, oraz uporządkowanie prawnych form ich działania jest nader utrudnione¹, o ile w ogóle możliwe. Dość bowiem uzmysłowić sobie, że trudności pojawiają się już na etapie ustalenia znaczenia najbardziej generalnych pojęć opisujących zasadnicze zadania w zakresie dotyczącym środowiska, zwłaszcza zaś relacji pomiędzy zakresami tych pojęć. Należy spośród nich wymienić w szczególności często występujące w języku prawnym zwroty, takie jak: „ochrona środowiska”, „gospodarowanie środowiskiem”, „korzystanie ze środowiska (z zasobów środowiska)” czy też „zarządzanie środowiskiem”. O przykłady w tym zakresie nietrudno. I tak, stosownie do art. 1 *in principio* ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska², określa ona zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju³. Spójnik „oraz” użyty w tekście tego przepisu zdaje się wskazywać, że „korzystanie ze środowiska” nie wchodzi w zakres pojęcia „ochrona środowiska”. Jeśli jednak sięgnąć do ustawowej definicji ochrony środowiska zawartej w art. 3 pkt 13 pr.o.ś., to okazuje się, że w świetle tego przepisu ochrona

¹ Zjawisko to występuje nie tylko w odniesieniu do prawa środowiska. Dla jego opisu w literaturze używana jest spora liczba zróżnicowanych pojęć, takich jak np.: „podmioty władzy publicznej”, „podmioty administracji publicznej”, „podmioty administrujące”, służących do określenia jednostek organizacyjnych i innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej. Często podkreśla się, że mają one na ogół charakter konwencjonalnych pojęć prawnych, a ich wielość wynika ze zmienności i rozszerzania się zarówno zadań publicznych, jak i form organizacyjnych, w jakich zadania te są wykonywane. Por. M. STAHL, w: *System Prawa Administracyjnego*, T. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, C.H. Beck, Warszawa, 2011, s. 11 i n.

² Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm. [dalej: pr.o.ś.].

³ Dalszą część tego przepisu można w tym miejscu pominąć (por. uwagi zawarte w § 3 rozdziału 2. niniejszej monografii).

środowiska polega m.in. na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju⁴. Nie ulega zaś wątpliwości, że wspomniane „gospodarowanie” objąć musi w szczególności „korzystanie z zasobów środowiska”. Spory chaos terminologiczny sięga przy tym znacznie dalej. Terminy „ochrona”, „korzystanie”, „gospodarowanie” czy też „zarządzanie” występują bowiem w języku prawnym nie tylko w powiązaniu ze „środowiskiem”, lecz także z poszczególnymi jego elementami. Przykładem w tym zakresie może być regulacja zawarta w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁵. W myśl bowiem art. 1 pr.wodn. ustawa ta reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Stosując wykładnię językową, należałoby zatem uznać, że najszerszym pojęciem jest w tym kontekście „gospodarowanie”, które obejmuje m.in. „ochronę” zasobów wodnych oraz „zarządzanie” nimi. Zakresy pojęć „ochrona wód” oraz „zarządzanie wodami” trzeba by więc konsekwentnie rozpatrywać jako rozłączne. Tyle tylko, że zgodnie z art. 10 pkt 3 pr.wodn. zarządzanie zasobami wodnymi obejmuje m.in. ochronę zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją. Przykłady w tym zakresie można mnożyć.

2. Próbując przedstawić zagadnienie podmiotów wykonujących określone zadania w odniesieniu do środowiska, przede wszystkim odwołać się trzeba, jak sądzę, do regulacji zawartej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Ustawa zasadnicza w relatywnie szerokim zakresie normuje bowiem także problematykę dotyczącą środowiska, zwłaszcza w kontekście jego ochrony. Przypomnieć trzeba w szczególności, że zwłaszcza z art. 5 oraz art. 74 ust. 2 Konstytucji wynika, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które m.in. zobowiązane są prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji). Powinności w tym zakresie bezspornie ciążyą na wszystkich władzach publicznych, o czym była już mowa⁷. W praktyce oznacza to zatem, że władze te wykonują zadania związane ze środowiskiem, czy to stanowiąc bądź stosując prawo w tym zakresie, czy też kontrolując stosowanie prawa, co objęte jest zwłaszcza kompetencją sądów administracyjnych⁸. Zadaniem organów wła-

⁴ Co do zrównoważonego rozwoju por. uwagi zawarte w § 2 rozdziału 3.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 624 ze zm. [dalej: pr.wodn.].

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ Por. uwagi zawarte w § 2 rozdziału 3. niniejszej monografii.

⁸ Por. art. 184 Konstytucji. Kontrola taka, jednak w innym aspekcie, sprawowana jest przede wszystkim przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie bowiem z art. 188 pkt. 1–3 Konstytucji, organ ten orzeka m.in. w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, oraz zgodności przepisów prawa wydawa-

dzy publicznej jest także wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji), w tym m.in. podejmowanie czynności o charakterze organizatorskim.

3. Struktura podmiotów wykonujących zadania w odniesieniu do środowiska jest *de lege lata* niezmiernie złożona. Nie ulega jednak wątpliwości, że zasadnicza część tych zadań powierzona została przez ustawodawcę organom administracji publicznej. Rozwiązania takiego nie sposób co do zasady kwestionować, chociażby dlatego, że organy te mogą sięgać do środków władczych, czego w odniesieniu do środowiska, zwłaszcza zaś jego ochrony, niepodobna przecenić. Ten stan rzeczy sprawia, że rozważania dotyczące zadań organów administracji publicznej przedstawić trzeba w pierwszej kolejności. Liczba organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu prawa środowiska, a także skomplikowany sposób kształtowania ich kompetencji przez ustawodawcę sprawiają, że w toku dalszych uwag omówić wypadnie jedynie kwestie o najistotniejszym znaczeniu.

4. Na tym jednak omawiane zagadnienie się nie kończy. Nie można bowiem również pomijać przypadków, w ramach których kompetencje odnoszące się do środowiska i jego ochrony powierzone zostały podmiotom niemającym statusu organu administracji publicznej. Szczególne znaczenie mają w tym zakresie organy o charakterze opiniodawczo-doradczym oraz podmioty określone w języku prawnym jako „służby”. Materia ta również wymaga zasygnalizowania, podobnie jak problem prawnych form działania, zarówno organów administracji publicznej, jak i podmiotów wykonujących zadania w zakresie środowiska niemających takiego statusu.

§ 2. Organy administracji publicznej wykonujące zadania w odniesieniu do środowiska

1. Przystępując do syntetycznego przedstawienia problematyki dotyczącej organów administracji publicznej wykonujących zadania w zakresie dotyczącym środowiska⁹, przede wszystkim odnotować należy, że w art. 3 pkt 15 pr.o.ś. zamieszczona została ustawowa definicja pojęcia „organy ochrony środowiska”. Przepis ten nakazuje rozumieć przez nie organy administracji po-

nych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

⁹ Por.: D. LEBOWA, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK, LexisNexis, Warszawa, 2010, s. 56 i n.; A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010, s. 387 i n.; W. RADECKI, *Organizacja ochrony środowiska*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010, s. 147 i n.; B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 147 i n. Por. również B. RAKOCZY, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, zwł. s. 141 i n.

wołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I¹⁰. Organy te zostały *expressis verbis* wskazane w art. 376 pr.o.ś. otwierającym wspomniany dział I¹¹. Trzeba jednak już w tym miejscu zauważyć, że ustawa Prawo ochrony środowiska nie jest jedynym aktem rangi ustawowej dotyczącym środowiska, zawierającym przepis określający listę organów, którym powierzone zostały zadania z tego zakresu. Konstrukcja co do zasady analogiczna przyjęta została bowiem także w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹². W art. 91 u.o.p., otwierającym rozdział 5. tej ustawy zatytułowany *Organy ochrony przyrody*¹³, zostały wyszczególnione „organy w zakresie ochrony przyrody”¹⁴.

2. Listy organów zawarte w art. 376 pr.o.ś. oraz art. 91 u.o.p. w znacznym stopniu się pokrywają. Obejmują one zarówno organy administracji rządowej¹⁵, jak i samorządowej¹⁶. Jeśli chodzi o pierwszą z wyodrębnionych grup, to w art. 376 pr.o.ś. wymieniono: ministra właściwego do spraw klimatu, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz wojewodę. Wszystkie te organy wskazane zostały także w art. 91 u.o.p., jednak listę organów uzupełnia w tym przypadku dyrektor parku narodowego. Co prawda w art. 91 u.o.p. mowa o ministrze właściwym do spraw środowiska, nie zaś o ministrze właściwym do spraw klimatu, jak to ma miejsce w art. 376 pr.o.ś., jednak w obecnym stanie prawnym obydwie te zakresy spraw objęte są właściwością tego samego organu. W dalszej części rozważań będzie jeszcze mowa na ten temat. Jeśli chodzi z kolei o organy administracji

¹⁰ Ustawa definiuje także „organy administracji”, rozumiejąc przez nie: a) ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego; b) inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony (art. 3 pkt 14 pr.o.ś.).

¹¹ Dział ten został zatytułowany *Organy administracji do spraw ochrony środowiska*.

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1098 [dalej: u.o.p.].

¹³ Co prawda wyliczenie to nie odnosi się do środowiska jako całości, jednak nie ulega wątpliwości, że przyroda stanowi bardzo istotny jego fragment. Pogląd ten powszechnie przyjmowany jest w literaturze. Por. w szczególności W. RADECKI, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4, zwł. s. 228 i n.; por. także J. SOMMER, *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4, zwł. s. 294 i n.

¹⁴ Ustawodawca odróżnił przy tym „organy w zakresie ochrony przyrody” od „organów ochrony przyrody”. Te pierwsze wymienione zostały w art. 91 u.o.p., natomiast zakres pojęcia „organy ochrony przyrody” jest znacznie szerszy, gdyż obejmuje także m.in. organy o charakterze opiniotwórczo-doradczym. Por. W. RADECKI, *Organizacja ochrony przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. RADECKI, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006, s. 214 i n.

¹⁵ Por. Z. BUKOWSKI, *Organy ochrony środowiska: administracja rządowa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015, s. 205 i n.

¹⁶ Por. A. BARCZAK, *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI..., s. 219 i n.

samorządowej, to w obydwu porównywanych przepisach wymienieni zostali: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta oraz marszałek województwa. W art. 376 pr.o.ś. wskazano ponadto sejmik województwa.

3. Mimo że w art. 376 pr.o.ś. oraz art. 91 u.o.p. nie użyto zwrotu „w szczególności”, co mogłoby sugerować, że lista wymienionych w nim organów ochrony środowiska jest kompletna, niepodobna przyjąć takiego założenia. Nawet bowiem pobieżny ogląd przepisów składających się na „prawo środowiska” nie pozostawia wątpliwości co do tego, że także wielu innym organom, które wprost nie zostały uznane za „powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska” albo za „organy w zakresie ochrony przyrody”, przysługują różnorakie kompetencje związane ze środowiskiem. Przykładem potwierdzającym tego rodzaju konstatację jest chociażby art. 377 pr.o.ś., w świetle którego organy Inspekcji Ochrony Środowiska działające na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁷ wykonują zadania w zakresie ochrony środowiska, jeżeli ustawa tak stanowi¹⁸.

4. Nie ulega wątpliwości, że na czoło wśród organów wymienionych w art. 376 pr.o.ś. wysuwa się minister właściwy do spraw klimatu, a w przypadku art. 91 u.o.p. – minister właściwy do spraw środowiska. W obu tych zakresach chodzi *de lege lata* o ten sam organ, a mianowicie o Ministra Klimatu i Środowiska¹⁹, który zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska²⁰ kieruje działami administracji rządowej: energia, klimat i środowisko. Stosownie do treści art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²¹, dział energia obejmuje sprawy energii, surowców energetycznych i paliw²², z kolei dział klimat – sprawy klimatu i zrównoważonego rozwoju, w skład których wchodzi w szczególności zadania obszernie określone w art. 13a ust. 1 pkt. 1–13 ustawy o działach administracji rządowej. Dział środowisko obejmuje natomiast sprawy ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, w szczególności: ochrony przyrody, geologii, gospodarki za-

¹⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1070. Por. D. DANECKA, W. RADECKI, *Inspekcja ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.

¹⁸ Wykładnia literalna mogłaby zatem wskazywać, że organy Inspekcji Ochrony Środowiska nie są organami ochrony środowiska, co trudno jednak byłoby uznać za rozwiązanie racjonalne, zarówno ze względów merytorycznych, jak i systemowych.

¹⁹ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Dz.U. 2020, poz. 1734.

²⁰ Dz.U. 2020, poz. 1220 ze zm.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1220 ze zm.

²² Najważniejsze sprawy należące do ministra właściwego do spraw energii wymienione zostały w art. 7a ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej. Organowi temu podlega też Agencja Rezerw Materiałowych (art. 7a ust. 3 ustawy).

sobami naturalnymi, leśnictwa, ochrony lasów i gruntów leśnych, łowiectwa, edukacji ekologicznej i promocji ekologicznych warunków życia – w zakresie zadań należących do działu, a także mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych²³.

5. Organami podległymi Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanymi są: Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska²⁴ oraz Prezes Państwowej Agencji Atomistyki²⁵. Ministrowi temu podlega, bądź jest przez niego nadzorowanych, wiele jednostek organizacyjnych, w szczególności²⁶ zaś Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁷ oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe²⁸.

6. Minister, którego właściwość obejmuje sprawy klimatu i środowiska, czasami wykonuje swoje zadania za pomocą ściśle określonych podmio-

²³ W tym kontekście odnotować trzeba, że aktualny stan prawny jest rezultatem połączenia w ramach urzędu Ministra Klimatu i Środowiska właściwości, które wcześniej były rozdzielone. Ewolucja regulacji prawnej w tym zakresie przebiegała w sposób mogący budzić co najmniej głębokie zdziwienie. Oto bowiem z dniem 15 listopada 2019 r. dotychczasowe „Ministerstwo Środowiska” zmieniło nazwę na „Ministerstwo Klimatu”, co wynikało z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz.U. 2019, poz. 2289). Następnie jednak, w dniu 20 marca 2020 r., wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz.U. 2020, poz. 497), co oznaczało swego rodzaju „reaktywację” tego urzędu. Jego właściwość uległa jednak znacznemu zmniejszeniu w porównaniu z wcześniejszym jej zakresem, „równolegle” bowiem funkcjonowało Ministerstwo Klimatu. Wspomniane rozporządzenie z dnia 20 marca 2020 r. uchylone zostało rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Środowiska (Dz.U. 2020, poz. 1731). Kolejnym krokiem w rozpatrywanym zakresie było przekształcenie dotychczasowego Ministerstwa Klimatu w Ministerstwo Klimatu i Środowiska, co nastąpiło w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (por. przyp. 19).

²⁴ Z art. 3 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wynika, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest organem tej Inspekcji. Stosownie do treści art. 3a ustawy, Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw klimatu.

²⁵ Stosownie do art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 623 ze zm.), Prezes Państwowej Agencji Atomistyki jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej w zakresie określonym ustawą.

²⁶ Por. obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych („Monitor Polski” 2020, poz. 1114).

²⁷ Por. art. 400r pr.o.ś. Stosownie do art. 400 ust. 1 pr.o.ś., Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 305.

²⁸ Stosownie do art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1275 [dalej: u.o.l.]), Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentuje Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia.

tów. Tytułem przykładu można tutaj wskazać na regulację zawartą w art. 92 ust. 1 u.o.p., z której wynika, że zadania organu administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody minister właściwy do spraw środowiska wykonuje przy pomocy Głównego Konserwatora Przyrody, będącego sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra. Analogiczne co do zasady rozwiązanie przyjęte zostało w art. 156 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze²⁹, który stanowi, że zadania administracji geologicznej minister właściwy do spraw środowiska wykonuje przy pomocy Głównego Geologa Kraju, będącego sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra³⁰.

7. Wśród organów administracji rządowej zaliczonych w art. 376 pr.o.ś. do organów ochrony środowiska, a także wprost wskazanych w art. 91 u.o.p. wymienić należy w dalszej kolejności Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Regulacja ich dotycząca została wprowadzona do obowiązującego porządku prawnego z chwilą wejścia w życie 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 środowisko³¹. Z art. 121 tej ustawy wynika, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej powołanym do realizacji zadań, o których mowa w art. 127 ust. 1 tej ustawy, podległym ministrowi właściwemu do spraw środowiska³². Lista tych zadań jest bardzo obszerna, obejmuje w szczególności: współudział w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego, kontrolę odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku oraz gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci Natura 2000 i innych obszarach chronionych oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Równie obszernie określone zo-

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1420 [dalej: pr.g.g.].

³⁰ W ustawie Prawo geologiczne i górnicze analogiczne rozwiązanie zastosowane zostało także w odniesieniu do niższych szczebli administracji. Zgodnie bowiem z art. 156 ust. 2 pkt. 2 i 3 pr.g.g., marszałek województwa i starosta wykonują zadania administracji geologicznej przy pomocy odpowiednio geologa wojewódzkiego i geologa powiatowego.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 247 [dalej: u.o.o.ś.].

³² Ilustracją chaosu prawnego spowodowanego zmianami w strukturze i kompetencjach administracji rządowej wykonującej zadania z zakresu środowiska i klimatu (por. przyp. 23) jest regulacja zawarta w art. 121a u.o.o.ś. Z ust. 1 tego przepisu wynika bowiem, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w celu realizacji swoich zadań współpracuje z ministrem właściwym do spraw klimatu w zakresie spraw objętych działem administracji rządowej – klimat. Artykuł 121a ust. 2 stanowi z kolei, że minister właściwy do spraw środowiska oraz minister właściwy do spraw klimatu prowadzą kontrolę wspólną Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, jeżeli przedmiotem kontroli są sprawy objęte działem administracji rządowej – klimat. Jest oczywiście, że regulacja ta nie ma *de lege lata* jakiegokolwiek sensu, a mimo to nadal jest częścią obowiązującego stanu prawnego.

stały zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 131 u.o.o.ś.). Ograniczając się zatem jedynie do przykładowego wskazania tych zadań, odnotować trzeba, że obejmują one m.in.: udział w postępowaniach w sprawie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko³³, przeprowadzaniu ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach oraz tworzenie i likwidację form ochrony przyrody na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

8. Organem administracji rządowej wprost wymienionym zarówno w art. 376 pr.o.ś., jak i w art. 91 u.o.p. jest też wojewoda. W świetle art. 152 ust. 1 Konstytucji jest on przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Zakres działania tego organu określa przede wszystkim ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁴. Treść tego aktu nie pozostawia wątpliwości co do tego, że katalog zadań wojewody jest niezmiernie rozległy i obejmuje także materię dotyczącą środowiska³⁵. Zadania te wynikają jednak również z wielu innych aktów prawnych. Tytułem przykładu można w tym zakresie przywołać regulację zawartą w art. 96a ust. 1 pkt 1 pr.o.ś., z której wynika, że wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska sprawuje nadzór w zakresie terminowego uchwalenia programów ochrony powietrza oraz planów działań krótko-terminowych, o których mowa w art. 91 i art. 92 pr.o.ś.³⁶ Organem w zakresie ochrony przyrody jest także dyrektor parku narodowego, będący zarazem – w świetle art. 8c ust. 1 u.o.p. – organem parku narodowego. Dyrektor parku kieruje działalnością parku narodowego i reprezentuje park narodowy na zewnątrz (art. 8d u.o.p.). Z art. 94 ust. 1 wynika natomiast, że organ ten wykonuje zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego.

9. Znaczna liczba zadań w zakresie związanym ze środowiskiem i jego ochroną ciąży na organach administracji samorządowej; dotyczy to wszystkich szczebli samorządu³⁷. W art. 376 pr.o.ś. wśród tych organów wprost wymieniono: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę, sejmik woje-

³³ Por. uwagi zawarte w § 2 rozdziału 6. niniejszego opracowania.

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1464 ze zm.

³⁵ Organ ten m.in. zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska (art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.).

³⁶ Przykłady w tym zakresie można mnożyć. I tak, zgodnie z treścią art. 96 ust. 1 pr.g.g., w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w tym przepisie wojewoda wprowadza obszar udokumentowanego złoża kopaliny albo obszar udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze.

³⁷ Podobnie jak w przypadku wojewody, lista zadań organów administracji samorządowej jest bardzo obszerna i nie ogranicza się – co oczywiste – tylko do materii dotyczącej środowiska.

wództwa oraz marszałka województwa. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), będący organem wykonawczym gminy³⁸, realizuje różnego rodzaju zadania bezpośrednio lub pośrednio związane ze środowiskiem³⁹, którą to konkluzję odnieść trzeba także do rady gminy, choć organ ten nie został wymieniony wprost ani w art. 376 pr.o.ś., ani w art. 91 u.o.p.⁴⁰ Bardzo duża liczba zadań w zakresie dotyczącym środowiska przypada w obecnym stanie prawnym staroście, który w świetle art. 26 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴¹ jest przewodniczącym zarządu powiatu, będącego organem wykonawczym powiatu. Konstatacja ta znajduje, jak się wydaje, potwierdzenie w treści art. 378 ust. 1 pr.o.ś., zawierającego obszerny katalog spraw, w których właściwość rzeczowa przysługuje staroście. Kompetencje tego organu uregulowane zostały jednak nie tylko w ustawie Prawo ochrony środowiska⁴². W art. 376 pr.o.ś. wymieniony został także sejmik województwa oraz marszałek województwa⁴³. Sejmik województwa jest organem samorządu województwa, natomiast marszałek województwa to przewodniczący innego organu, jakim jest zarząd województwa⁴⁴. Regulacja zawarta w ustawie o samorządzie województwa wyraźnie wskazuje zarazem, że krąg zadań wykonywanych przez wspomniane organy jest również bardzo rozległy. Analogicznie problem kształtuje się także w przypadku marszałka

³⁸ Por. art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1372.

³⁹ Przykładem w tym zakresie może być chociażby wydawanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (por. art. 51 ust. 1 i art. 60 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 741).

⁴⁰ Rada gminy jest np. organem ustanawiającym w drodze uchwały niektóre formy ochrony przyrody (art. 44 ust. 1 u.o.p.). Nieco szerzej na ten temat por. uwagi zawarte w § 2 pkt 2 rozdziału 6.

⁴¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 920 ze zm.

⁴² I tak np., w świetle art. 22 ust. 2 pr.g.g., starosta jest organem uprawnionym do wydawania decyzji w przedmiocie wydobywania niektórych kopalin ze złóż. Lista zadań objętych właściwością tego organu jest bardzo obszerna. Por. E. URA, *Starosta – organ wykonujący zadania z zakresu ochrony środowiska*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018, s. 119 i n.

⁴³ Marszałek województwa został również wymieniony w art. 91 u.o.p., w wyliczeniu zawartym w tym przepisie pominięto natomiast sejmik województwa. Nie zmienia to faktu, że na podstawie ustawy o ochronie przyrody organowi temu przysługują kompetencje związane ze środowiskiem, czego przykładem może być podejmowanie uchwały w przedmiocie utworzenia parku krajobrazowego (art. 16 ust. 3 u.o.p.). Z kolei na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska sejmik województwa jest właściwy w kwestii podejmowania uchwał w sprawie tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub dla zakładów, albo innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie (art. 135 ust. 2 pr.o.ś.).

⁴⁴ Por. art. 15 oraz art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1668 ze zm.

województwa (art. 378 ust. 2a pr.o.ś.). W tym kontekście zwrócić trzeba również uwagę na unormowanie zawarte w art. 379 ust. 1 pr.o.ś., z którego wynika, że marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

10. Z art. 377 pr.o.ś. wynika, że zadania w zakresie ochrony środowiska wykonują również organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Działają one na podstawie przywołanej już wyżej⁴⁵ ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Organami tymi są, oprócz wskazanego już Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, także wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, będący organami rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 3 ustawy). Zakres zadań, jakie wykonują organy Inspekcji Ochrony Środowiska, określony został niezwykle szeroko, o czym świadczy rozbudowana treść art. 2 ustawy. Jedyne tytułem przykładu wskazać można, że zadania te obejmują w szczególności kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie obejmującym m.in. przestrzeganie przepisów o ochronie środowiska, a także przestrzeganie decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzeganie zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. Zadania organów Inspekcji Środowiska obejmują także m.in.: prowadzenie państwowego monitoringu środowiska⁴⁶, podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska oraz wykonywanie zadań w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy.

11. W świetle przepisów dotyczących różnego rodzaju kompetencji związanych ze środowiskiem listy organów wprost wskazanych jako organy ochrony środowiska (art. 376 pr.o.ś.), albo organy w zakresie ochrony przyrody (art. 91 u.o.p.), jawią się jednak jako dalece niekompletne. Rozległość regulacji prawnej w tym zakresie, a zarazem jej spore rozproszenie sprawiają, że niepodobna wyliczyć pełnego katalogu tych organów i kompetencji przysługujących im w zakresie dotyczącym środowiska. Dlatego też – zgodnie z przyjętym wcześniej założeniem – ograniczyć trzeba się do przykładów. I tak, zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 2 pr.g.g., organem wykonującym uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z własności górniczej⁴⁷ w odniesieniu do niektó-

⁴⁵ Por. przyp. 17.

⁴⁶ Z art. 23 ust. 2 i 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wynika, że państwowy monitoring środowiska stanowi system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o stanie środowiska, i jest podstawowym źródłem danych i informacji o stanie środowiska w Polsce.

⁴⁷ Przedmiotem własności górniczej Skarbu Państwa są zaś w szczególności złoża kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. Nie ulega więc wątpliwości, że chodzi w tym przypadku o element środowiska.

rych rodzajów działalności jest zarząd województwa. Z kolei dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych jest organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku zmiany lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa na użytek rolny (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś.). Szczególnie specyficznie ukształtowana została natomiast struktura organów właściwych w odniesieniu do gospodarowania wodami. Naczelnym organem administracji rządowej jest w tym zakresie minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (art. 353 ust. 1 pr.wodn.), ale krąg organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami jest niezwykle obszerny. Obejmuje on, zgodnie z art. 14 ust. 1 pr.wodn., także: ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej, Prezesa Wód Polskich, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, dyrektora zarządu zlewni Wód Polskich, kierownika nadzoru wodnego Wód Polskich, a także dyrektora urzędu morskiego, wojewodę, starostę oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Co jednak w omawianym kontekście szczególnie istotne, to okoliczność, że Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁸ (art. 239 ust. 1 pr.wodn.), a organem tej osoby jest Prezes Wód Polskich (art. 241 ust. 1 pr.wodn.). Zgodnie z kolei z art. 239 ust. 3 pr.wodn., w skład Wód Polskich wchodzi: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie, regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu, zarządy zlewni oraz nadzory wodne. Jednostkami tymi kierują wymienieni już wyżej: dyrektorzy regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, dyrektorzy zarządu zlewni Wód Polskich, kierownicy nadzoru wodnego Wód Polskich, będący zarazem organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami. Szczegółów w tym zakresie niepodobna rozwinąć⁴⁹.

12. Lista podmiotów wykonujących określone zadania w zakresie dotyczącym środowiska staje się o wiele obszerniejsza w przypadku, gdy wziąć w rachubę uprawnienia odnoszące się do współdziałania w procesie podejmowania różnego rodzaju rozstrzygnięć dotyczących środowiska. I tak np., udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie rud pierwiastków promieniotwórczych oraz wydobywanie tych rud ze złóż wymaga opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, natomiast poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż w granicach

⁴⁸ Por. przyp. 27.

⁴⁹ Por. B. RAKOCZY, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 179 i n. W pełni podzielam pogląd autora co do tego, że „choć Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie jest państwową osobą prawną, to jednak jego status nie jest jasny. Jest to podmiot *sui iuris*. Działa on bowiem nie tylko w sferze imperium, lecz także w sferze dominium”, *ibidem*, s. 180.

obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej albo wydobywanie węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wymaga opinii Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w zakresie technicznych możliwości wykonywania działalności oraz zapewnienia jej bezpieczeństwa (art. 23 ust. 1 pkt 1 i pkt 1a pr.g.g.). Z kolei wydobywanie kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi⁵⁰ wymaga uzgodnienia z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego (art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.). Przykłady w tym zakresie można mnożyć, niezmiernie częste są bowiem przypadki, gdy określony akt dotyczący środowiska, czy to generalny, czy to indywidualny, wydawany jest jako efekt współdziałania różnego rodzaju organów. W niektórych sytuacjach właściwość w zakresie współdziałania z organem podejmującym określone rozstrzygnięcia w kwestiach środowiskowych przysługuje także organom Unii Europejskiej. Przykładem w tym zakresie może być regulacja zawarta w art. 27a ust. 4 u.o.p., z której wynika, że specjalne obszary ochrony siedlisk minister właściwy do spraw środowiska wyznacza po uzgodnieniu z Komisją Europejską.

13. W omawianym kontekście odnotować trzeba też, że określone kompetencje w zakresie związanym z ochroną środowiska przysługują organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁵¹, którymi są: Główny Inspektor Sanitarny, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, państwowy powiatowy inspektor sanitarny oraz państwowy graniczny inspektor sanitarny. Z art. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁵² wynika bowiem, że Państwowa Inspekcja Sanitarna jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności przez sprawowanie nadzoru m.in. nad warunkami higieny środowiska. Do zakresu jej działania należy zaś np. opiniowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

14. Wszystkie wskazane wyżej organy, a także inne niewymienione, działają w sprawach dotyczących środowiska w zróżnicowanych formach prawnych. Omawianie związanych z tym szczegółów byłoby w tym miejscu niecelowe, gdyż materię tę najlepiej zaprezentować w nawiązaniu do konkretnych instrumentów prawnych. Ograniczyć się trzeba zatem do ogólnego odnoto-

⁵⁰ A także z obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 pr.wodn., szczegóły te trzeba jednak pominąć.

⁵¹ Por. T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, zwł. s. 197 i n. Por. także R. MICHALSKA-BADZIAK, *Rola Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie ochrony środowiska*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI..., s. 132 i n.

⁵² Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 195.

wania, że co do zasady są to przede wszystkim formy władcze, kiedy to oznaczone organy (podmioty) w ramach przysługujących im kompetencji wynikających z aktu rangi ustawowej dokonują określonych rozstrzygnięć. Następuje to zarówno przez wydawanie aktów generalnych (np.: rozporządzeń ministra stanowiących realizację upoważnienia ustawowego, zarządzeń regionalnego dyrektora ochrony środowiska, uchwał sejmiku województwa), jak i aktów indywidualnych. Te ostatnie zazwyczaj przybierają formę decyzji administracyjnej, co nie zmienia faktu, że niektóre z tych decyzji noszą specyficzne nazwy własne⁵³. Czasem jednak organy, o których mowa, działają także w formie niewładczej, czego przykładem może być udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie⁵⁴.

§ 3. Inne podmioty wykonujące zadania w zakresie dotyczącym środowiska

1. W tych ramach w pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na organy doradcze. Jednym z najistotniejszych w tym zakresie jest Państwowa Rada Ochrony Środowiska, która zgodnie z art. 387 pr.o.ś. jest organem doradczym i opiniodawczym ministra właściwego do spraw środowiska⁵⁵. Do zakresu działania Państwowej Rady Ochrony Środowiska należy opracowywanie dla ministra właściwego do spraw środowiska opinii w sprawach ochrony środowiska, a także przedstawianie propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz do zachowania lub poprawy jego stanu (art. 388 pr.o.ś.). Organem opiniodawczo-doradczym w zakresie ochrony przyrody jest m.in. Państwowa Rada Ochrony Przyrody, działająca przy ministrze właściwym do spraw środowiska (art. 96 pkt 1 u.o.p.). Do zadań Państwowej Rady Ochrony Przyrody należy w szczególności: ocena realizacji ustawy, opiniowanie strategii, planów i programów dotyczących ochrony przyrody, ocena realizacji programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej, opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących ochrony przyrody, przedstawianie wniosków i opinii w sprawach ochrony przyrody oraz popularyzowanie ochrony przy-

⁵³ Przykładem w tym zakresie mogą być koncesje regulowane ustawą Prawo geologiczne i górnicze czy też pozwolenie wodnoprawne, będące kluczowym instrumentem reglamentacyjnym unormowanym w ustawie Prawo wodne.

⁵⁴ 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 (por. przyp. 31) nie rozstrzyga wprost, w jakiej formie prawnej nastąpić ma udostępnienie informacji. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych, formą tą jest czynność materialno-techniczna (por. m.in. postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2010 r., II OW 60/10, LEX nr 743496).

⁵⁵ Por. rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 kwietnia 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu funkcjonowania Państwowej Rady Ochrony Środowiska, Dz.U. 2021, poz. 840.

rody (art. 96 ust. 3 u.o.p.). Lista organów doradczych jest o wiele obszerniejsza, jednak dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

2. W świetle art. 386 pkt 1 pr.o.ś. Państwowa Rada Ochrony Środowiska jest jedną z instytucji ochrony środowiska. Do instytucji tych zaliczone zostały także: komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 386 pkt 3 pr.o.ś.). Komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko powołane zostały do życia ustawą 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. Zgodnie z jej art. 132 ust. 1, Krajowa Komisja do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko jest organem opiniodawczo-doradczym Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Do zadań Krajowej Komisji należy w szczególności: wydawanie opinii w sprawach przedłożonych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, monitorowanie funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko oraz wydawanie opinii w sprawach projektów aktów prawnych dotyczących systemu ocen oddziaływania na środowisko. Regionalne komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko są z kolei organami opiniodawczo-doradczymi regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Do ich zadań należy w szczególności wydawanie opinii w sprawach przedłożonych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w związku z jego uprawnieniami wynikającymi z ustawy. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest, o czym była już mowa wcześniej, państwową osobą prawną w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁶. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska są natomiast samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 tej ustawy. Zgodnie z art. 400b pr.o.ś., celem działania Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym dla każdego z nich⁵⁷.

3. W grupie podmiotów wykonujących zadania w zakresie dotyczącym środowiska należy także wymienić służby, których zadania odnoszą się do różnych aspektów środowiskowych, zwłaszcza związanych z ochroną środowiska czy też poszczególnych jego elementów. Omawiana problematyka szczególnie szeroko uregulowana została w ustawie o ochronie przyrody, której cały rozdział 6. poświęcono służbom ochrony przyrody⁵⁸. W pierwszej ko-

⁵⁶ Por. przyp. 27.

⁵⁷ Materia ta jest szerzej omawiana w § 2 rozdziału 7. niniejszej monografii.

⁵⁸ Por. szerzej na ten temat m.in. J. CIECHANOWICZ-McLEAN, K. BIERNAT, P. MIERZEJEWSKI, D. TRZCIŃSKA, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2006, s. 144 i n.; B. RAKOCZY, *Prawo ochrony przyrody*, C.H. Beck, Warszawa, 2009, s. 81 i n.

lejszości⁵⁹ unormowano w tych ramach Służbę Parku Narodowego. Stosownie do treści art. 103 ust. 1 u.o.p., wykonuje ona zadania związane z ochroną przyrody, badaniami naukowymi i działalnością edukacyjną, a także ochroną mienia parku narodowego oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego. Strukturę Służby Parku Narodowego określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych⁶⁰. Do Służby Parku Narodowego zaliczani są funkcjonariusze Straży Parku, którzy w parkach narodowych wykonują zadania związane z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody (art. 108 ust. 1 u.o.p.). Przysługują im szerokie uprawnienia w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń (art. 108 ust. 5–7 u.o.p.), nie wyłączając używania środków przymusu bezpośredniego (art. 109 ust. 1 u.o.p.). W rozdziale 6. ustawy o ochronie przyrody wśród podmiotów wchodzących w skład służby ochrony przyrody wymieniony został także dyrektor parku krajobrazowego oraz Służba Parku Krajobrazowego. Do zadań dyrektora parku krajobrazowego należy w szczególności: ochrona przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości historycznych i kulturowych, a także współdziałanie w zakresie ochrony przyrody z jednostkami organizacyjnymi oraz osobami prawnymi i fizycznymi (art. 105 ust. 4 u.o.p.). Stosownie do treści art. 107 ust. 1 u.o.p., Służba Parku Krajobrazowego wykonuje natomiast zadania z zakresu ochrony przyrody, walorów krajobrazowych, wartości historycznych i kulturowych oraz działalności edukacyjnej na terenie parku krajobrazowego⁶¹.

4. Regulację prawną podobną do wyżej przedstawionej znaleźć można także w innych aktach normatywnych. Została ona zawarta m.in. w rozdziale 7. przywołanej już wyżej ustawy o lasach⁶² i dotyczy Służby Leśnej. Zgodnie z art. 45 ust. 1 u.o.l., Służbę Leśną tworzy się w Lasach Państwowych. Do Służby tej

⁵⁹ Do dnia 1 stycznia 2012 r. dwa pierwsze przepisy rozdziału 6. ustawy o ochronie przyrody (art. 101 i 102) dotyczyły dyrektora parku narodowego, który wówczas zaliczany był do służby ochrony przyrody. Przepisy te zostały uchylone ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 224, poz. 1337), co wiązało się ze zmianą statusu parku narodowego, który z chwilą wejścia w życie tej ustawy stał się państwową osobą prawną.

⁶⁰ Dz.U. 2005, nr 89, poz. 753. Jest symptomatyczne, że w § 1 rozporządzenia, określającym stanowiska pracowników Służb Parków Narodowych, w pierwszej kolejności wymieniono dyrektora parku, co może budzić zdziwienie w kontekście uchylenia art. 101 i 102 u.o.p. (por. przyp. 59).

⁶¹ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Krajobrazowych, Dz.U. 2005, nr 41, poz. 395.

⁶² Por. przyp. 28.

zalicza się pracowników zajmujących się: sprawami zarządu lasami będącymi w zarządzie Lasów Państwowych, prowadzeniem gospodarki leśnej i ochroną lasów oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz wykonywaniem innych zadań w zakresie ochrony mienia. W Lasach Państwowych tworzy się również Straż Leśną, a strażnicy leśni zaliczani są do Służby Leśnej (art. 47 ust. 1 u.o.l.). Przysługują im relatywnie szerokie uprawnienia, których obszerna lista zamieszczona została w art. 47 ust. 2 u.o.l., obejmujące także użycie i wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej (art. 47 ust. 5 u.o.l.). Nie można również pominąć regulacji dotyczącej straży łowieckiej, zawartej w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie⁶³. Ustawą tą utworzono Państwową Straż Łowiecką, będącą umundurowaną, uzbrojoną i wyposażoną w terenowe, oznakowane środki transportu formacją podległą wojewodzie (art. 36 ust. 1 pr.łow.). W skład straży łowieckiej wchodzi strażnicy łowieccy powoływani lub zatrudniani przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich. Zadaniem Państwowej Straży Łowieckiej jest kontrola realizacji przepisów ustawy, w szczególności w zakresie dotyczącym ochrony zwierzyny, zwalczania kłusownictwa i wszelkiego szkodnictwa łowieckiego oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie łowiectwa (art. 37 ust. 1 pr.łow.). Uprawnienia i obowiązki strażników Państwowej Straży Łowieckiej określone zostały głównie w art. 39 pr.łow., szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć. Odnotować trzeba wreszcie, że w ustawie z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁶⁴ zamieszczone zostały przepisy dotyczące Państwowej Straży Rybackiej. Straż ta jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną podległą bezpośrednio wojewodzie, a jej zadaniem jest kontrola przestrzegania ustawy oraz przepisów wydanych na jej podstawie (art. 22 ust. 1–3 ustawy).

5. Dotychczasowe uwagi odniesione zostały do najistotniejszych wątków związanych z zadaniami dotyczącymi środowiska, zwłaszcza zaś jego ochroną. Ich celem jest przedstawienie zasadniczej struktury organów, którym przydzielone zostały kompetencje w omawianym zakresie. Niepodobna natomiast odnieść się w tym miejscu do większości przepisów szczegółowo regulujących analizowaną materię, gdyż zaciemniłoby to jedynie obraz zagadnienia. Raz jeszcze podkreślić trzeba, że problematyka dotycząca organów władzy publicznej, zwłaszcza zaś organów administracji publicznej i ich kompetencji w zakresie dotyczącym środowiska, przewijać się będzie często w ramach dalszych rozważań.

⁶³ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1683 ze zm. [dalej: pr.łow.].

⁶⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2168 ze zm.

Rozdział szósty

Podstawowe rodzaje instrumentów prawnych regulujących gospodarowanie środowiskiem i jego ochronę

§ 1. Uwagi wprowadzające

1. Nawet pobieżny ogląd regulacji odnoszącej się do środowiska¹ pozwala bez trudu dostrzec, że w jej ramach przewidziane zostały zróżnicowane instrumenty prawne², mające służyć realizacji celu, określonego w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ jako „zapewnienie ochrony środowiska”. Instrumenty te można bowiem znaleźć nieomal we wszystkich aktach normatywnych, w szerszym lub węższym zakresie nawiązujących do materii środowiskowej. Zostały one ukształtowane z wykorzystaniem metod właściwych różnym gałęziom prawa, nie ulega jednak wątpliwości, że zasadnicze znaczenie mają te z nich, które przynależą do prawa administracyjnego⁴. Skuteczność i efektywność ochrony środowiska zazwyczaj wymaga bowiem zastosowania środków władczych właściwych tej gałęzi prawa⁵. Ten stan rzeczy sprawia, że zasadne wydaje się podjęcie próby wyodrębnienia i systematyzacji nie tyle poszczególnych instrumentów prawnych znajdujących zastosowanie w kształtowaniu regulacji prawnej

¹ Por. uwagi dotyczące źródeł prawa zamieszczone w rozdziale 3. niniejszej monografii.

² Pojęcie „instrument prawny” czasem występuje w języku prawnym, czego przykładem może być nazwa działu II tytułu IV ustawy Prawo ochrony środowiska – *Instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu poważnej awarii przemysłowej*. Nie zmienia to jednak faktu, że pojęcie to, występujące także często w języku prawniczym, nie ma ustalonego sposobu rozumienia i wypowiadane są na ten temat różne poglądy. Czasem podkreśla się, że w literaturze przedmiotu nstawianej na badanie działalności publicznej wyróżnia się najczęściej metody i formy działania, a nie instrumenty, choć niekiedy różnica się zaciera i oba pojęcia mogą być stosowane zamiennie. Por. J. ROTKO, w: *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. RADECKI, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006, s. 184. Zamiennie używane są też pojęcia „instrument prawny” oraz „środek prawny”. Por. J. JENDROŚKA, M. BAR, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 2005, s. 76.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Por. J. BOĆ, *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015, s. 15 i n.

⁵ Nie zmienia to jednak faktu, że kształtowanie reżimu prawnego środowiska następuje także – w ograniczonym jednak zakresie – za pomocą instrumentów charakterystycznych dla innych gałęzi prawa, zwłaszcza prawa cywilnego, karnego i finansowego.

odnoszącej się do środowiska, ile ich typów (rodzajów). Zaznaczyć trzeba zarazem, że celem tego zabiegu ma być pogrupowanie tych instrumentów, co może być pomocne, gdy w ramach dalszych rozważań niektóre z nich przyjdzie zaprezentować w nieco bardziej szczegółowy sposób. Podkreślenia wymaga też, że nie chodzi o sporządzenie kompletnej listy instrumentów ani nawet ich rodzajów. Zabieg taki byłby bowiem co najmniej utrudniony, jeśli w ogóle możliwy do zrealizowania, już chociażby ze względu na niedookreśloność normatywnych definicji pojęć „środowisko” oraz „ochrona środowiska”. Wyraźnie podkreślić należy również, że próba systematyzacji ma charakter wyłącznie konwencjonalny. Ze względu bowiem na rozległość i różnorodność regulacji prawnej, jaką należy wziąć pod uwagę, wszelkie dążenie do zbudowania klasyfikacji obejmującej wszystkie instrumenty, składającej się zarazem z członów w pełni logicznie rozłącznych, skazane jest, jak sądzę, na niepowodzenie. Nie powinno to jednak skłaniać do porzucenia zabiegów systematyzujących. Wydaje się bowiem, że próba uporządkowania tej bardzo rozległej, zarazem zaś rozproszonej materii stwarza jednak pewną możliwość syntetycznego jej ujęcia, nawet jeśli w ramach tego zabiegu dokonać trzeba wielu uproszczeń.

2. Nie ulega wątpliwości, że wszelka systematyka dokonywana jest zawsze z zastosowaniem określonych kryteriów. Wydaje mi się, że w procesie poszukiwania takiego kryterium, odniesionego do instrumentów regulujących gospodarowanie środowiskiem i jego ochronę, pomocne może być sięgnięcie do normatywnej definicji „ochrony środowiska” zamieszczonej w art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶. Mimo że materia ta była już przedmiotem szerszych rozważań⁷, warto – jak sądzę – ponownie przytoczyć treść tego przepisu. Wynika z niej, że przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, a ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a także na przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. W świetle tej definicji przez ochronę środowiska należy zatem, najogólniej rzecz ujmując, rozumieć zachowania (działania i zaniechania) zarówno o charakterze zapobiegawczym (prewencyjnym), jak i restytucyjnym (kompensacyjnym). Ujmując problem innymi słowy, zakres art. 3 pkt 13 pr.o.ś. obejmuje zarówno zachowania mające na celu utrzymanie istniejącego *status quo* (np. przez przeciwdziałanie zanieczyszczeniom), jak i działania mające przywrócić poszczególne elementy środowiska do stanu właściwego, co dotyczy przypadków, gdy trwają jeszcze skutki dokonanych naruszeń. W ślad za tym można więc wyodrębnić instrumenty prewencyjne (zapobiegawcze), a także restytucyjne (kompensacyjne).

⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm. [dalej: pr.o.ś].

⁷ Por. uwagi zawarte w § 3 rozdziału 2. niniejszego opracowania.

Wydaje się jednak, że tego rodzaju dwupodział w niewystarczającym zakresie porządkuje instrumenty prawne przewidziane w ramach regulacji prawnej odnoszącej się do środowiska. W szczególności nie nawiązuje on wprost do tego fragmentu art. 3 pkt 13 pr.o.ś., z którego wynika, że ochrona środowiska polega na „racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska”⁸ zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Fragment ten zaś nie tylko potwierdza skądinąd oczywistą konkluzję, że przepisy odnoszące się do środowiska co do zasady nie formułują generalnego zakazu korzystania ze środowiska⁹ czy też poszczególnych jego elementów¹⁰, lecz także pozwala przyjąć, że „racjonalne kształtowanie i gospodarowanie zasobami środowiska” jest jedną z postaci (form) jego ochrony. To zaś musi prowadzić do wniosku, że podstawowym zadaniem prawa w omawianym zakresie jest przede wszystkim optymalne, jeśli chodzi o „racjonalne gospodarowanie zasobami”, ukształtowanie granic dozwolonego korzystania ze środowiska, które polegać może zarówno na „pobieraniu” jego zasobów, jak i na „wprowadzaniu” doń substancji i energii. Innymi słowy, chodzi o wyznaczenie prawnych ram i warunków dozwolonego korzystania z zasobów środowiska.

3. Regulacja, której treścią jest określenie wspomnianych ram, jest bardzo obszerna i wydaje się ilościowo dominować wśród przepisów dotyczących środowiska. Jest ona skierowana do dwojakiego rodzaju adresatów. Z jednej strony są nimi podmioty, które w określonym zakresie korzystają z zasobów środowiska¹¹, z drugiej strony natomiast – organy, których zadaniem jest władcze (na ogół) kształtowanie zakresu dozwolonego korzystania ze środowiska, a także kontrola i nadzór nad wykonywaniem uprawnień i obowiązków w tym zakresie. Wspomniane granice korzystania ze środowiska wyznaczane są generalnie w dwojaki sposób: albo wynikają one wprost z przepisów rangi ustawowej, albo – co ma miejsce częściej – z generalnych bądź indywidualnych aktów stosowania prawa. W celu zilustrowania tego spostrzeżenia sięgnąć można do regulacji zawartej w ustawie z dnia 17 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹². I tak, przykładem pierwszej z wyodrębnionych metod może być unormowanie zawarte

⁸ Por. B. RAKOCZY, *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2014, s. 19 i n.

⁹ Elementy środowiska (zwłaszcza powierzchnia ziemi, powietrze, wody, kopaliny) są bowiem – co równie oczywiste – niezbędne do biologicznej egzystencji gatunków.

¹⁰ Zasada ta, co równie oczywiste, czasem doznaje wyjątków. Nietrudno dostrzec bowiem w systemie prawnym unormowania, z których wynika ograniczenie możliwości korzystania z określonych elementów środowiska, a czasem wręcz całkowite wyłączenie takiej możliwości.

¹¹ Są to przede wszystkim, choć nie wyłącznie, „podmioty korzystające ze środowiska”, w znaczeniu nadanym temu pojęciu w art. 3 pkt 20 pr.o.ś.

¹² Ustawa z dnia 17 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 624 ze zm. [dalej: pr.wodn.].

w art. 32 pr.wodn. dotyczące powszechnego korzystania z wód¹³. Z ust. 1 tego przepisu wynika, że każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei w myśl art. 32 ust. 2 pr.wodn. powszechne korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz – na zasadach określonych w przepisach odrębnych – amatorskiego połowu ryb. Na podstawie treści przywołanych przepisów można zatem w pełni ustalić, komu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z wód (czyli wskazać podmiot uprawniony), a także z jakich wód i dla zaspokojenia jakich potrzeb korzystanie takie może mieć miejsce (a więc dookreślić przedmiot uprawnień i warunki korzystania z tego przedmiotu)¹⁴.

4. Częściej jednak granice i prawne warunki korzystania z zasobów środowiska ustalane są za pomocą aktów generalnych, zwłaszcza zaś indywidualnych, wydawanych przez właściwe organy, których kompetencja i zakres działania wynikają w tym zakresie z aktów rangi ustawowej. W szczególności należy w tych ramach wymienić decyzje administracyjne wydawane przez organy administracji publicznej¹⁵. Sięgając do przykładów z zakresu regulacji zawartej w ustawie Prawo wodne, można to spostrzeżenie zilustrować unormowaniami odnoszącymi się do szczególnego korzystania z wód¹⁶. Z treści art. 389 pkt 2 pr.wodn. wynika bowiem, że tego rodzaju korzystanie wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, które jest rodzajem zgody wodnoprawnej (art. 388 ust. 1 pkt 1 pr.wodn.)¹⁷. W tym miejscu odnotować trzeba jeszcze, że pozwolenie to wydaje się w drodze decyzji (art. 400 ust. 1 pr.wodn.), zaznaczając zarazem, że do zagadnienia wypadnie jeszcze w nieco szerszym zakresie powrócić.

¹³ Na analogicznych założeniach konstrukcyjnych oparta została regulacja dotycząca zwykłego korzystania z wód (por. art. 33 pr.wodn.).

¹⁴ Gwoli kompletności informacji w zakresie dotyczącym powszechnego korzystania z wód odnotować trzeba, że zgodnie z art. 32 ust. 3 pr.wodn., rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, powszechne korzystanie z wód powierzchniowych innych niż wymienione w art. 32 ust. 1, służące zaspokajaniu wyłącznie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego i ustalić dopuszczalny zakres tego korzystania. W takim przypadku zatem mamy do czynienia z możliwością rozszerzenia przedmiotowego zakresu korzystania z wód.

¹⁵ Zupełnie wyjątkowo możliwe jest wyznaczenie granic dozwolonego korzystania ze środowiska za pomocą instrumentów o charakterze cywilnoprawnym. Przykładem w tym zakresie może być umowa ustanawiająca prawo użytkowania górniczego, o którym będzie jeszcze mowa w niniejszym rozdziale.

¹⁶ Obszerny katalog przypadków szczególnego korzystania z wód zamieszczony został w art. 34 pr.wodn.

¹⁷ Por. P. KORZENIOWSKI, *Zgoda wodnoprawna*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.

5. Przywołana ostatnio regulacja jest jedynie ilustracją możliwych sposobów, w jaki następuje wyznaczenie granic dozwolonego korzystania ze środowiska. Nie wyczerpuje to jednak całości rozpatrywanego zagadnienia. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że pełne (kompletne) wyznaczenie tych granic musi także uwzględniać konsekwencje wynikające z innych uwarunkowań, które dotychczas nie zostały wskazane. I tak, nadal pozostając w kręgu przykładów odnoszących się do korzystania z wód, odnotować trzeba, że stosownie do treści art. 396 ust. 1 pr.wodn., pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać m.in. ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁸. Ten stan rzeczy oznacza więc, że granice dozwolonego korzystania z zasobów środowiska są także wyznaczane instrumentami o charakterze planistycznym. Z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹ wynika zaś, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu²⁰. Treść tego planu nie może zatem pozostawiać bez wpływu zarówno na możliwość korzystania z elementu, jakim są wody, jak i na ustalenie w ramach pozwolenia wodnoprawnego granic i warunków tego korzystania²¹. Niezwykle istotne znaczenie ma przy tym okoliczność, że plan ten jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.).

6. Na tym jednak lista „wyznaczników” granic dozwolonego korzystania ze środowiska się nie kończy. Jeśli bowiem sięgnąć, znowu wyłącznie tytułem przykładu, do regulacji zawartej w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²², odnoszącej się chociażby tylko do parku narodowego oraz rezerwatu przyrody, to wśród zakazów obowiązujących w tych formach ochrony przyrody, określonych w art. 15 ust. 1 u.o.p., znaleźć można m.in. zakaz połowu ryb i innych organizmów wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w pla-

¹⁸ Jak również wielu innych aktów (dokumentów) planistycznych wymienionych w tym przepisie. Konsekwencją braku zgodności projektowanego sposobu korzystania z wód z tymi aktami musi być odmowa wydania pozwolenia wodnoprawnego (art. 399 ust. 1 pkt 1 pr.wodn.).

¹⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 741 ze zm. [dalej: u.p.z.p.].

²⁰ Nie można też pomijać uszczegółowienia tej regulacji zawartego w art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p., z którego wynika, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględnia się uwarunkowania wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych. Por. również art. 16 pkt 6 lit. a u.p.z.p.

²¹ Najbardziej generalny charakter w rozpatrywanym zakresie ma regulacja zawarta w art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm. [dalej: pr.g.g.], z której wynika, że udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

²² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1098 [dalej: u.o.p.].

nie ochrony lub zadaniach ochronnych (pkt 14), czy też zakaz używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania, z wyjątkiem akwenów lub szlaków wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody – przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (pkt 21). Oznacza to, że granice korzystania z zasobów środowiska wyznaczają także instrumenty o charakterze obszarowym, do takich bowiem zaliczane są m.in. park narodowy i rezerwat przyrody²³.

7. Z dotychczasowych spostrzeżeń wynika zatem, że wśród unormowań określających zasady gospodarowania poszczególnymi elementami środowiska dostrzec można co najmniej trojaki rodzaj instrumenty wyznaczające granice korzystania z tych zasobów. Są to instrumenty planistyczne, obszarowe oraz reglamentacyjne. Każdemu z wyodrębnionych typów instrumentów prawnych poświęcić trzeba nieco więcej uwagi, dokonując nie tylko prezentacji podstawowych elementów stanu prawnego w tym zakresie, lecz także próby ustalenia ich cech specyficznych. Obraz zagadnienia będzie, jak się wydaje, bardziej klarowny, jeśli sięgnąć jedynie do przykładów poszczególnych typów instrumentów. Ze względu na rozległość regulacji prawnej może to jednak również nastąpić jedynie w ograniczonym zakresie. Nawiązując do egzemplifikacji poszczególnych elementów środowiska zawartej w jego normatywnej definicji (art. 3 pkt 39 pr.o.ś.), przykłady te zaczerpnięte zostaną przede wszystkim z unormowań odnoszących się do powierzchni ziemi, kopalin, wód i powietrza.

8. Regulacja prawna dotycząca środowiska i jego zasobów nie ogranicza się jednak, co oczywiste, do wyznaczenia prawnych ram korzystania z dóbr tworzących to środowisko. Jeśli raz jeszcze odwołać się do definicji „ochrony środowiska” zawartej w art. 3 pkt 13 pr.o.ś., nietrudno dostrzec, że ochrona ta polega także na „przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom” oraz „przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”. Ten stan rzeczy sprawia, że w polu widzenia muszą się znaleźć również te przepisy odnoszące się do środowiska, z których wynikają określone obowiązki, nie zawsze bezpośrednio związane ze wspomnianym korzystaniem. Dotyczy to przede wszystkim, choć nie wyłącznie, sfery prewencji²⁴. Obowiązki w tym zakresie mogą istnieć w oderwa-

²³ Por. m.in. A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa, 2019, s. 108 i n.; E. RADECKA, *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2019, s. 61.

²⁴ Obowiązek „przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego” w zasadzie ciąży na podmiocie, który doprowadził do stanu wymagającego podjęcia działań restytucyjnych, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” (por. art. 7 ust. 1 pr.o.ś.). Trzeba jednak mieć na uwadze, że nie zawsze możliwe jest ustalenie tego podmiotu (np. ze względu na wpływ czasu od chwili naruszenia elementów przyrodniczych) albo też skuteczne egzekwowanie wykonania obowiązków ciążących na podmiocie odpowiedzialnym. Wtedy powinności w tym zakresie

niu od korzystania ze środowiska, nie zawsze też obciążają podmiot korzystający ze środowiska, czasem bowiem adresowane są do organów administracji publicznej albo do innego podmiotu zobowiązanego. Zadania, o których mowa, odnieść można generalnie do dwojakiego rodzaju zakresów. Z jednej strony bowiem chodzi o podejmowanie czynności, których celem jest zapobieżenie określonym negatywnym skutkom w środowisku, a więc o działania o charakterze zapobiegawczym (prewencyjnym). Z drugiej strony natomiast wspomniane obowiązki dotyczyć mogą usuwania negatywnych następstw dla środowiska, które już zaistniały. Ten stan rzeczy sprawia, że oprócz już wyróżnionych instrumentów planistycznych, obszarowych oraz reglamentacyjnych, wyodrębnić trzeba także instrumenty zapobiegawcze (prewencyjne)²⁵ oraz restytucyjne (kompensacyjne)²⁶.

9. Niezależnie od wszystkich wskazanych dotychczas typów rozwiązań normatywnych racjonalnie działający ustawodawca musi również stworzyć przepisy, z których wynikają instrumenty (środki) prawne, znajdujące zastosowanie wtedy, gdy dojdzie do naruszenia prawa. Chodzi zatem, ujmując problem innymi słowy, o zapewnienie możliwości wyegzekwowania powinności wynikających z innych przepisów prawa, zwłaszcza tych, które określają prawne ramy i warunki korzystania ze środowiska oraz obowiązki w zakresie jego ochrony, zarówno prewencyjne, jak i restytucyjne. W przepisach odnoszących się do środowiska znaleźć można bardzo wiele rozwiązań w tym zakresie. W szczególności są to instrumenty umożliwiające wstrzymanie działalności naruszającej prawo, a także – przynajmniej w niektórych sytuacjach – przywrócenie stanu istniejącego przed dokonaniem naruszeniem. W tym przypadku w grę wchodzi zatem instrumenty o charakterze sankcyjnym, których celem jest wymuszenie zaprzestania naruszania prawa, a także – co również należy dostrzec –

mogą ciążyć na organach administracji publicznej, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części rozważań zawartych w niniejszym rozdziale.

²⁵ Podtrzymuję pogląd, że odróżnić trzeba od siebie cechy samych instrumentów prawnych od funkcji, którą mają one realizować. Najlepiej bodaj jest to widoczne w przypadku ochrony prewencyjnej. Cechą instrumentów służących takiej ochronie jest bowiem to, że mogą one zostać zastosowane już wtedy, gdy spełnione zostaną określone prawem przesłanki, w szczególności gdy powstanie stan, który dopiero grozi naruszeniem prawa. Funkcję prewencyjną pełnią natomiast także inne instrumenty, np. te, które dotyczą odpowiedzialności, zwłaszcza karnej. Jest jednak oczywiste, że nie mogą one znaleźć zastosowania dopóty, dopóki nie nastąpi skutek określony w przepisach (por. R. Mikosz, *Prewencyjna ochrona praw rzeczowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1991, s. 17 i n.).

²⁶ Na tym jednak lista typów instrumentów służących gospodarowaniu zasobami środowiska i ich ochronie się nie kończy. Można bowiem w obrębie prawa środowiska dostrzec chociażby środki, które najlepiej – jak sądzę – określić mianem nadzwyczajnych, czego przykładem mogą być instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu poważnej awarii przemysłowej (por. regulację zawartą w tytule IV ustawy Prawo ochrony środowiska, obejmującym art. 243–271c). Zagadnienia tego niepodobna jednak szerzej rozwinąć.

zastosowanie sankcji wobec podmiotu odpowiedzialnego za to naruszenie²⁷. Od środków o charakterze sankcyjnym odróżnić należy natomiast instrumenty będące formą rekompensaty dla podmiotów, których prawa zostają ograniczone ze względu na ochronę środowiska czy też w rezultacie czyjegoś zgodnego z prawem korzystania ze środowiska. Zazwyczaj w tych przypadkach w przepisach mowa o „odszkodowaniu”, ale szczegółowe rozwiązania zarówno prawnomaterialne, jak i procesowe są w tym zakresie bardzo zróżnicowane²⁸.

10. Bez względu na to, który z wymienionych wyżej rodzajów (typów) instrumentów wchodzi w rachubę, unormowaniom, które się do niego odnoszą, towarzyszy też regulacja dotycząca kwestii ustrojowych oraz proceduralnych. Chodzi zatem, ujmując problem innymi słowy, o przepisy tworzące organizacyjne podstawy działania organów ochrony środowiska, a także określające kompetencje tych organów. Rangi tego zagadnienia niepodobna przecenić, zwłaszcza jeśli zważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa²⁹. Przepisy ustrojowe, rzadziej kompetencyjne, przybierają czasem postać częściowo odrębnych aktów, czego przykładem może być ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska³⁰, zazwyczaj jednak są ściśle powiązane z regulacją dotyczącą poszczególnych instrumentów czy też rodzajów działalności wpływającej na środowisko³¹. Do niektórych związanych z tym szczegółów, zwłaszcza dotyczących prawnych form działania organów administracji publicznej, wypadnie nawiązać w toku dalszych rozważań.

11. Podsumowując dotychczasowe spostrzeżenia, można – mając na uwadze sygnalizowane wyżej kryteria – usystematyzować wszystkie wyodrębnione instrumenty w kilka grup. Najobszerniejsza w tym zakresie wydaje się regulacja dotycząca gospodarowania zasobami środowiska, w ramach której wyodrębnić można instrumenty o charakterze planistycznym, obszarowym i reglamentacyjnym. Głównie bowiem za ich pomocą ustawodawca kształtuje reżim prawny wyznaczający ramy i warunki dozwolonego korzystania ze środowiska. W znacznie mniejszym zakresie występują w ramach prawa środowiska instrumenty o charakterze wyłącznie zapobiegawczym i restytucyjnym. W przeciwień-

²⁷ Sankcje te mogą mieć różnoraki charakter, w rachubę wchodzi bowiem w tych przypadkach zarówno instrumenty właściwe dla prawa administracyjnego, jak i dla prawa karnego oraz cywilnego.

²⁸ Szerzej mowa o tym w § 3 rozdziału 7. niniejszej monografii.

²⁹ Reguła ta, w zakresie dotyczącym organów administracji publicznej, została niejako „powszechna” w art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm. [dalej: k.p.a.]. Por. także art. 120 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1540 ze zm.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1070.

³¹ Problematyka podmiotów wykonujących zadania w zakresie dotyczącym środowiska generalnie została zaprezentowana w rozdziale 5.

stwie do tych, które wyznaczają granice dozwolonego korzystania ze środowiska, instrumenty te nie zawsze muszą znaleźć zastosowanie. Potrzeby w tym zakresie wynikają bowiem z ich funkcji i sytuacja może tutaj ulec zróżnicowaniu w zależności od okoliczności konkretnego przypadku. Materia ta będzie przedmiotem dalszych rozważań w ramach niniejszego rozdziału. Podkreślić należy, co wydaje mi się szczególnie istotne, że wszystkie te instrumenty częstokroć wykorzystywane są we wzajemnym powiązaniu i nie brak sytuacji, gdy dopiero łączne zastosowanie przynajmniej kilku z nich zapewnić może oczekiwany skutek w postaci zgodnego z prawem korzystania ze środowiska.

12. Poza zakresem rozważań zawartych w tym miejscu opracowania należało natomiast pozostawić instrumenty, które ani nie wyznaczają ram dozwolonego zachowania w odniesieniu do środowiska, ani też nie nakładają, przynajmniej bezpośrednio, obowiązków zapobiegawczych oraz naprawczych (restrykcyjnych). Spostrzeżenie to dotyczy w szczególności obowiązków finansowych związanych z korzystaniem ze środowiska, a także wspomnianych już instrumentów służących rekompensacie uszczerbków poniesionych wskutek ograniczenia czyichś praw ze względu na wymagania ochrony środowiska, która to materia została omówiona odrębnie³². Oddzielnie potraktowana została także ta część prawa środowiska, w której unormowano instrumenty o charakterze sankcyjnym, znajdujące – co oczywiste – zastosowanie dopiero w sytuacji, gdy dochodzi do naruszenia prawa³³. Kończąc ten fragment uwag, raz jeszcze trzeba wyraźnie podkreślić, że zastosowana systematyka wydaje się na tyle nieskomplikowana, że pozwala zaprezentować przykłady najważniejszych rozwiązań prawnych, do których sięga ustawodawca, by za ich pomocą zapewnić optymalne gospodarowanie środowiskiem. Poszczególne człony tej systematyki nie są w pełni logicznie rozłączne, co jest konsekwencją zastosowanych uproszczeń. Gdyby bowiem pretendować do pełnej rozłączności, należałoby pokusić się o znacznie bardziej rozbudowaną strukturę. To zaś jedynie zaciemniałoby i tak już złożony obraz zagadnienia.

§ 2. Podstawowe rodzaje instrumentów prawnych wyznaczających granice i warunki korzystania ze środowiska

1. Instrumenty planistyczne

1.1. Uwagi wprowadzające

1. Dobrym punktem wyjścia w rozpatrywanym zakresie wydaje się sięgnięcie do art. 13 pr.o.s., będącego swego rodzaju definicją polityki ochrony środowiska. Z treści tego przepisu wynika, że wspomniana polityka to zespół działań, mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony

³² Por. rozważania zawarte w rozdziale 7. niniejszej monografii.

³³ Por. rozważania zawarte w rozdziale 8.

środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Nie ulega wątpliwości, że działania te muszą być prowadzone w sposób planowy i usystematyzowany. Spostrzeżenie to potwierdza treść art. 14 pr.o.ś. W myśl jego ust. 1, polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁴. Strategiami rozwoju, o których mowa w art. 14 ust. 1 pr.o.ś., są zaś średniookresowa strategia rozwoju kraju, a także inne strategie rozwoju³⁵. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć, odnotowując jedynie, że zgodnie z art. 14 ust. 2 pr.o.ś., polityka ochrony środowiska jest prowadzona również za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska. Ich projekty sporządzane są przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, a programy uchwalają odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy. Programy te powinny uwzględniać cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w przywołanym już wyżej art. 14 ust. 1 pr.o.ś.

2. Wspomniana wyżej regulacja ma charakter generalny, jednak w jej świetle nie ulega wątpliwości, że ochrona środowiska stanowić powinna sumę przedsięwzięć o charakterze planowym. Konstatacja ta znajduje potwierdzenie w wielu innych przepisach prawa środowiska, nakładających obowiązek sporządzania i realizowania różnego rodzaju aktów planistycznych, których przykłady zostaną przywołane w ramach dalszych uwag. W tym miejscu zauważyć trzeba natomiast, że planowanie w ochronie środowiska postrzegane jest przez ustawodawcę także w kontekście określonym w art. 8 pr.o.ś. Na ogół rozumiany jest on jako przepis wyrażający zasadę planowości, będącą jedną z zasad prawa ochrony środowiska³⁶. Stosownie do jego treści, polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej,

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1057 [dalej: u.z.p.r.]. Stosownie do jej art. 2, przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

³⁵ W myśl art. 9 pkt 3 u.z.p.r. są to dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego. W art. 9 u.z.p.r. wymienione zostały także: strategia rozwoju województwa, strategia rozwoju gminy oraz strategia rozwoju ponadlokalna.

³⁶ Por. m.in. B. RAKOCZY, w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2013, s. 61 i n. Czasami zasada określona w art. 8 pr.o.ś. nazywana jest zasadą integracji wymagań ochrony środowiska w politykach, planach i programach (tak P. KORZENIOWSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 64 i n.; por. także IDEM, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2010, s. 349 i n.).

leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Nie trudno dostrzec, że instrumenty planistyczne ogólnie wymienione w art. 8 pr.o.ś. czasem dotyczą materii ściśle związanej ze środowiskiem³⁷, a czasem pozostającej z nią w dość odległym związku. Nie zmienia to jednak faktu, że wszystkie akty planistyczne, dość ogólnikowo określone w art. 8 pr.o.ś., muszą brać pod uwagę wymagania dotyczące ochrony środowiska. Wyliczenie tych aktów ma zresztą charakter jedynie przykładowy, o czym świadczy zwrot „w szczególności” użyty w tym przepisie.

1.2. Instrumenty planistyczne dotyczące zagospodarowania przestrzennego

1. Nie negując znaczenia wszystkich instrumentów planistycznych, podkreślić trzeba, że szczególnie istotną rolę w kontekście dotyczącym środowiska odgrywają instrumenty ze sfery planowania i zagospodarowania przestrzennego³⁸. Dzieje się tak dlatego, że za ich pomocą w sposób najbardziej kompleksowy kształtowane jest korzystanie ze wszystkich w zasadzie zasobów środowiska, szczególnie zaś z powierzchni ziemi, która jest chronologicznie pierwszym z elementów przykładowo wymienionych w definicji środowiska zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. Dlatego też uwagi dotyczące tej części problematyki planistycznej należy wysunąć na czoło dalszych rozważań. Generalna regulacja jej dotycząca zawarta została w ustawie Prawo ochrony środowiska, jednak zasadnicze znaczenie w omawianym zakresie mają unormowania zamieszczone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jeśli chodzi o pierwszy z tych aktów, to trzeba wziąć pod uwagę przede wszystkim regulę o charakterze ogólnym, sformułowaną w art. 71 ust. 1 pr.o.ś. Stosownie bowiem do treści tego przepisu, zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, średnio-okresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowa-

³⁷ Co dotyczy w szczególności takich zakresów przedmiotowych, jak: gospodarka wodna, gospodarka odpadami czy gospodarka przestrzenna.

³⁸ Por. A. LIPiŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 81 i n.; J. SOMMER, *Planowanie w ochronie środowiska*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010, s. 125 i n.; D. TRZCIŃSKA, *Związki prawne między ochroną środowiska a planowaniem przestrzennym*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 160 i n. oraz EADEM: *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018; B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 197 i n.; por. także K. MAŁYSZA-SULIŃSKA, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2008.

nia przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³⁹.

2. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie ma jednak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przypomnieć trzeba, o czym była już mowa przy omawianiu źródeł prawa środowiska, że ustawa ta, zgodnie z jej art. 1, określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Cytowany przepis wskazuje jednak nie tylko materię będącą przedmiotem ustawy, lecz także określa dwie podstawowe przesłanki, jakie powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu zachowań nią regulowanych. Zarówno bowiem tworzenie aktów planistycznych dotyczących przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy, jak i wykonywanie czy stosowanie tych aktów musi się odbywać z uwzględnieniem przesłanek określonych jako „ład przestrzenny” oraz „zrównoważony rozwój”⁴⁰. Jest zatem poza sporem, że instrumenty prawne uregulowane w omawianej ustawie mają podstawowe znaczenie dla określenia przeznaczenia objętej nimi przestrzeni. Wynikające z ustawy wymagania materialne, dotyczące poszczególnych aktów planistycznych oraz procedury ich przygotowywania i wprowadzania do obrotu prawnego, mają z kolei zapewnić rozstrzygnięcia uwzględniające różnego rodzaju wartości. Wśród nich *expressis verbis* wyszczególnione zostały wymagania ochrony środowiska⁴¹,

³⁹ W tym przepisie zatem, w przeciwieństwie do art. 8 pr.o.ś., dokumenty planistyczne zostały skonkretyzowane. Zwrócić trzeba również uwagę na fakt, że użyto w jego treści zwrotu „stanowią podstawę”, co wskazuje, że „zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska” nie tylko powinny być „brane pod uwagę” przy sporządzaniu wspomnianych dokumentów, lecz traktowane muszą być jako podstawowe determinanty wyznaczające treść aktów planowania wymienionych w art. 71 ust. 1 pr.o.ś. Rozwinięcie tej regulacji znajduje się w dalszych przepisach działu VII ustawy Prawo ochrony środowiska. W tych ramach zwrócić trzeba w szczególności uwagę na art. 71 ust. 2 pr.o.ś., w którym sformułowano wymóg, by w koncepcji, strategiach, planach i studiach wymienionych w art. 71 ust. 1 pr.o.ś. określone zostały rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu, a także ustalone warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

⁴⁰ Pojęcie „ład przestrzenny” zdefiniowane zostało w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. i należy przezeń rozumieć „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Jeśli chodzi o „zrównoważony rozwój”, to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odsyła w tym zakresie do definicji zawartej w art. 3 pkt 50 pr.o.ś. Por. uwagi dotyczące art. 5 Konstytucji zawarte w § 2 rozdziału 3. niniejszej monografii.

⁴¹ Zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 2 pkt 3 u.p.z.p., ilekroć w ustawie jest mowa o „środowisku”, należy przez to rozumieć środowisko, o którym mowa w art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska.

w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, a także wymagania ładu przestrzennego oraz walory krajobrazowe⁴² (art. 1 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 u.p.z.p.).

3. Struktura planowania przestrzennego ma – jak się wydaje – co do zasady charakter trójuszczeblowy⁴³. Konstatacji tej nie zmienia, jak sądzę, treść art. 3 u.p.z.p. Przepis ten, określający podział zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, wymienia co prawda aż pięć rodzajów podmiotów, które wykonują te zadania, niemniej jednak obowiązki w tym zakresie mają charakter bardzo zróżnicowany. Tylko bowiem w przypadku gminy i województwa mowa wprost o uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1 i 3 u.p.z.p.). Na szczeblu powiatowym chodzi natomiast jedynie o prowadzenie analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, co należy do zadań samorządu powiatu (art. 3 ust. 2 u.p.z.p.). Zadania związku metropolitalnego w zakresie dotyczącym kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na obszarze metropolitalnym mogą być zaś realizowane jedynie o tyle, o ile związek taki został utworzony (art. 3 ust. 2a u.p.z.p.), co *de lege lata* jest sytuacją zupełnie wyjątkową⁴⁴. Najmniej klarownie sytuacja kształtuje się w przypadku polityki przestrzennej państwa. Z art. 3 ust. 4 u.p.z.p. wynika co prawda, że kształtowanie i prowadzenie tej polityki należy do zadań Rady Ministrów, jednak w przepisie tym nie wskazano jakichkolwiek instrumentów prawnych w tym zakresie, do którego to wątku wypadnie jeszcze powrócić.

4. Niezależnie od wspomnianych szczebli (poziomów) planowania, zwrócić trzeba także uwagę na istnienie instrumentów planowania funkcjonalnego. Do dnia 13 listopada 2020 r. były one uregulowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ustawie tej użyte zostało pojęcie „obszar funkcjonalny” (art. 2 pkt 6a u.p.z.p.). Listę typów tych obszarów zawierał natomiast art. 49a u.p.z.p. W obecnym stanie prawnym materia ta normowana jest natomiast w ustawie o zasadach polityki rozwoju. I tak, stosownie do jej art. 5 pkt 6a, obszar funkcjonalny to obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geo-

⁴² Por. r. LEWICKA, *Ochrona krajobrazu w planowaniu przestrzennym*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KĄŻMIERSKA-PATRZYCZNA..., s. 558 i n.

⁴³ Zagadnienie to nieco się skomplikowało z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 1378, co nastąpiło z dniem 13 listopada 2020 r. Do niektórych rozwiązań zawartych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wypadnie powrócić.

⁴⁴ Ten stan rzeczy jest konsekwencją faktu, że generalna regulacja dotycząca obszarów metropolitalnych sprowadza się *de lege lata* do ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1277.

graficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

5. Krótkie omówienie najważniejszych instrumentów planowania przestrzennego rozpocząć trzeba od szczebla krajowego. W tym kontekście w pierwszej kolejności odnotować należy, że w 2020 r. doszło w tym zakresie do znaczących zmian stanu prawnego⁴⁵. Materia dotycząca planowania na szczeblu krajowym, wcześniej – przynajmniej w zakresie obejmującym planowanie przestrzenne – regulowana ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym normowana jest przepisami zamieszczonymi w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁶, która – jak to wynika z jej art. 1 – określa zasady prowadzenia tej polityki, podmioty ją prowadzące oraz tryb współpracy między nimi. Stosownie do treści art. 4 ust. 1 u.z.p.r., politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych. Jednym z tych dokumentów jest koncepcja rozwoju kraju, przez którą – zgodnie z definicją zawartą w art. 5 pkt 4 ba u.z.p.r. – należy rozumieć dokument określający wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat. Wymagania dotyczące treści tego dokumentu określone zostały bardzo ogólnikowo w art. 8a u.z.p.r. Jeśli chodzi o jego związek z omawianą w tym miejscu problematyką przestrzenną, to ograniczyć się trzeba do odnotowania, że w koncepcji należy w szczególności określić scenariusze rozwoju i wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym (art. 8a pkt 3 u.z.p.r.).

6. Koncepcja rozwoju kraju nie jest jednak jedynym dokumentem sporządzanym na szczeblu krajowym, w którym powinny znaleźć się treści nawiązujące do planowania i zagospodarowania przestrzennego. W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju mowa bowiem także m.in. o średniookresowej strategii rozwoju kraju. W myśl art. 9 pkt 2 u.z.p.r. jest to dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres 10–15 lat oraz szczegółowe działania na okres 4 lat. Dokument ten ma być realizowany przez strategię rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt. 3 i 4 u.z.p.r., oraz za pomocą programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej. Można zatem, z pewnym uproszczeniem, stwierdzić, że omawiany akt stanowić powinien uszczegółowienie treści koncepcji rozwoju kraju. Przygotowanie i uzgadnianie projektu koncepcji rozwoju kraju koordynuje Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego właściwy minister, a dokument ten jest przyjmowany przez Radę

⁴⁵ Por. przyp. 43.

⁴⁶ Por. przyp. 34.

Ministrów w drodze uchwały (art. 8b ust. 1 i 2 u.z.p.r.). W świetle art. 87 ust. 1 oraz art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷ nie ulega zatem wątpliwości, że koncepcja rozwoju kraju nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i wiąże jedynie jednostki podległe Radzie Ministrów. Projekt średniookresowej strategii rozwoju kraju opracowuje z kolei minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z członkami Rady Ministrów i przedkłada go Radzie Ministrów, która przyjmuje go w drodze uchwały (art. 12a ust. 2 i 3 u.z.p.r.). Skoro tak, to również i w tym przypadku mamy do czynienia z aktem, który nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Z treści art. 13 ust. 1 u.z.p.r. wynika, że ze średniookresową strategią rozwoju kraju powinny być spójne „inne strategie rozwoju”, będące dokumentami określającymi podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego (art. 9 pkt 3 u.z.p.r.).

7. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa (art. 3 ust. 3 u.p.z.p.). W świetle treści art. 39 ust. 2 u.p.z.p. nie ulega wątpliwości, że *de lege lata* istnieje obowiązek sporządzenia tego aktu. Wymagania dotyczące treści planu wynikają zarówno z unormowań zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i z niektórych innych aktów planistycznych. Jeśli chodzi o te ostatnie, to zasadnicze znaczenie ma tutaj regulacja zawarta w art. 39 ust. 3 *in principio* u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa⁴⁸ oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym. Funkcją tego audytu jest identyfikacja krajobrazów występujących na całym obszarze województwa, określenie ich cech charakterystycznych oraz dokonanie oceny ich wartości (art. 38a ust. 2 u.p.z.p.)⁴⁹. W art. 39 ust. 3 u.p.z.p. w szerokim zakresie wskazano również inne wymagania, jakim powinna odpowiadać treść planu zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczące elementów ściśle związanych z ochroną środowiska. W szczególności plan ten powinien określać system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobra-

⁴⁷ Por. przyp. 3.

⁴⁸ Z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1668 ze zm., wynika, że samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności: zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

⁴⁹ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na to, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera w art. 2 pkt 16e u.p.z.p. definicję krajobrazu, przez który należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Trzeba zarazem przypomnieć, że w świetle regulacji zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. „krajobraz” jest jednym z elementów środowiska.

zu kulturowego, ochrony uzdrowisk, obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin.

8. Równie rozbudowana jest regulacja dotycząca procedury uchwalania planu, którą określa przede wszystkim art. 41 ust. 1 u.p.z.p. Z regulacji tej wynika, że marszałek województwa przygotowujący projekt planu zobowiązany jest wystąpić o opinie „do właściwych instytucji i organów” oraz uzgodnić projekt z organami „określonymi w przepisach odrębnych”. Wśród wspomnianych „przepisów odrębnych” wymienić należy m.in. ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵⁰. Tytułem przykładu można w tym miejscu wskazać na regulację zawartą w jej art. 10 ust. 6. Przepis ten stanowi bowiem, że projekty planów zagospodarowania przestrzennego województw w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego. W tym kontekście trzeba też zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., marszałek województwa zobowiązany jest przedstawić projekt planu ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu stwierdzenia jego zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa uchwała sejmik województwa (art. 42 ust. 1 u.p.z.p.). Nie jest on aktem prawa powszechnie obowiązującego, co nie zmienia faktu, że odgrywa niezwykle istotną rolę wśród instrumentów odnoszących się do planowania przestrzennego, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części rozważań.

9. Najistotniejsze znaczenie w systemie planowania przestrzennego ma jednak, jak sądzę, szczebel gminny. Przywołany już wcześniej art. 3 ust. 1 u.p.z.p. stanowi bowiem, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co do zasady należy do zadań własnych gminy⁵¹. Przepis ten jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego gminy, a zarazem jej samodzielności,

⁵⁰ Por. przyp. 22.

⁵¹ Wyjątki w tym zakresie odnoszą się do morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych. Materia dotycząca wspomnianych wód oraz strefy ekonomicznej unormowana została w ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2135 ze zm. – szerzej na ten temat por. T. BĄKOWSKI, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich. Problematyka administracyjnoprawna*. Gdańsk, 2018. Jeśli chodzi o teren zamknięty, to z art. 2 pkt 11 u.p.z.p. wynika, że jest to teren, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2052 ze zm. Przepis ten stanowi z kolei, że przez tereny zamknięte rozumie się tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

określanej często jako „autonomia planistyczna gminy”⁵², które jednak – co oczywiste – zamykają się w pewnych granicach. Na szczęblu gminnym uchwalone zostać mogą, chociaż nie muszą, dwa akty planistyczne, a mianowicie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁵³. Mają one kluczowe znaczenie dla gospodarowania zasobami środowiska i ich ochrony, co wynika już z generalnej zasady w tym zakresie, wyrażonej w art. 72 pr.o.ś. Zgodnie bowiem z treścią ust. 1 tego przepisu, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a także w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej oraz zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych.

10. Z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy sporządzane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie studium jest obowiązkiem gminy. Jeśli chodzi o materię środowiskową, w studium należy uwzględnić w szczególności stan środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkość i jakość zasobów wodnych oraz wymogi ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, a także występowanie obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów

⁵² Pojęcia „władztwo planistyczne gminy” oraz „autonomia planistyczna gminy” nie są terminami języka prawnego, jednak często występują zarówno w literaturze (por. np. A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, T. FILIPOWICZ, w: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 76 i n.), jak i w orzecznictwie. W wielu orzeczeniach sądowych wyrażany jest pogląd, że władztwo planistyczne stanowi kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Uchwalając plan miejscowy, najczęściej następuje wyważanie interesu prywatnego i publicznego, co nieuchronnie prowadzi do powstawania konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym (por. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., II OSK 3617/19, zbiór orzeczeń LEX nr 3022365). Por. również wyroki NSA z dnia 6 marca 2018 r., II OSK 1189/16, zbiór orzeczeń LEX nr 2499744 oraz z dnia 13 marca 2019 r., II OSK 1026/17, zbiór orzeczeń LEX nr 2644880.

⁵³ Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest jednak – co do zasady – obowiązkowe. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 7 u.p.z.p., plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Liczba tych przepisów nie jest zaś *de lege lata* znaczna. Tytułem przykładu można w tym zakresie wymienić art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 710 ze zm., nakładający obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla obszarów, na których utworzono park kulturowy.

odrębnych, obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych oraz udokumentowanych złóż kopalin, a także zasobów wód podziemnych (art. 10 ust. 1 pkt. 3, 9 oraz 11 u.p.z.p.). W akcie tym należy zarazem określić m.in.: obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk oraz kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej (art. 10 ust. 2 pkt. 3 i 10 u.p.z.p.)⁵⁴.

11. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁵⁵ jest sporządzany w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Jeśli chodzi o treść planu, to w punkcie wyjścia trzeba zwrócić uwagę na unormowanie o charakterze ogólnym zamieszczone w art. 73 ust. 1 pr.o.s. W myśl tego przepisu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności: ograniczenia wynikające z ustanowienia parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin, jak również ograniczenia wynikające z ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych⁵⁶. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in.: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, nadto zaś granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych⁵⁷. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa również procedurę uchwalania zarówno studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku planu zagospodarowania przestrzennego wo-

⁵⁴ Por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. 2004, nr 118, poz. 1233.

⁵⁵ Por. m.in. P. KWAŚNIAK, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Lexis-Nexis, Warszawa, 2011; M. SZEWCZYK, w: Z. LEOŃSKI, M. SZEWCZYK, M. KRUS, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 251 i n.

⁵⁶ Instytucje wymienione w art. 73 ust. 1 pr.o.s. stanowią w większości instrumenty ochrony obszarowej, o których mowa w § 2 pkt 2 niniejszego rozdziału.

⁵⁷ Por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. nr 164, poz. 1587.

jewództwa, na organie sporządzającym projekty tych aktów, którym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), ciążą obowiązki związane z zasięgnięciem opinii i dokonaniem uzgodnień w zakresie wynikającym z przepisów prawa. Część tych form współdziałania ściśle związana jest z materią środowiskową, szczególnie w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

12. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera także nawiązania do dokumentów planistycznych sporządzanych na szczeblu metropolitalnym, co jest konsekwencją wejścia w życie przywołanej już wyżej ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁵⁸. Zakres tej regulacji jest bardzo ograniczony. Z jej art. 12 ust. 1 pkt 1 wynika bowiem jedynie, że związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, z kolei art. 12a ust. 1 stanowi, że podmiot ten opracowuje strategię rozwoju związku metropolitalnego. Jest ona przyjmowana przez zgromadzenie związku metropolitalnego, w drodze uchwały, jako strategia rozwoju ponadlokalnego, o której mowa w art. 10g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁵⁹ (art. 12a ust. 6)⁶⁰.

13. Odnotować trzeba także, że nawet w zakresie dotyczącym materii co do zasady unormowanej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojawiają się czasem rozwiązania o charakterze szczególnym. Jedno z nich zamieszczone zostało zresztą w tej ustawie. Zgodnie bowiem z jej art. 37f ust. 1 u.p.z.p., rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 3. ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁶¹, miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny program rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4. tej ustawy. Z kolei w myśl art. 37f ust. 2 u.p.z.p. miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego. Przykładem rozwiązania, które zamieszczone zostało poza ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest natomiast unormowanie zawarte w art. 104 ust. 2–6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁶². Stosownie do art. 104 ust. 2 pr.g.g., jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu, to można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów o zagospodarowa-

⁵⁸ Por. przyp. 44. Trzeba jednak odnotować, że regulacja dotycząca związków metropolitalnych zaistniała w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. 2015, poz. 1890, która została uchylona ustawą z dnia 9 marca 2017 r.

⁵⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1372.

⁶⁰ Jest to kompetencja przysługująca wyłącznie zgromadzeniu związku metropolitalnego (art. 23 ust. 1 ustawy).

⁶¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 485.

⁶² Por. przyp. 21.

niu przestrzennym⁶³. Plan ten, niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu wykonania działalności określonej w koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych⁶⁴.

1.3. Wybrane przykłady innych instrumentów planistycznych

1. Dotychczasowe rozważania, mimo że stosunkowo obszerne, dotyczą jedynie najbardziej zasadniczych kwestii w zakresie odnoszącym się do planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ranga tej regulacji wymagała jednak przedstawienia jej w nieco szerszy sposób. Trzeba zarazem pamiętać, że liczba aktów planistycznych bezpośrednio lub tylko pośrednio dotyczących środowiska jest bardzo duża, a ich charakter prawny mocno zróżnicowany, nie rzadko przy tym trudny do ustalenia. W zakresie dotyczącym „powierzchni ziemi” warto zwrócić jeszcze uwagę na szczególną regulację dotyczącą gruntów rolnych i leśnych oraz lasów. I tak, z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶⁵ wynika, że dla gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania⁶⁶, istniejących wokół zakładów przemysłowych, opracowuje się, na koszt odpowiedzialnych zakładów, plany gospodarowania na tych gruntach. Bardziej rozbudowaną regulację odnoszącą się do instrumentów planistycznych znaleźć można natomiast w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶⁷. Posłużono się w niej pojęciem „trwale zrównoważona gospodarka leśna”, przez którą należy rozumieć działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów. Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowa-

⁶³ Por. R. Mikosz, *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego*, „Studia Iuridica Agraria” [Białystok] 2012, T. 10, s. 157 i n.

⁶⁴ Można w nim w szczególności określić obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź dozwolony tylko w sposób zapewniający należyta ochronę tych obiektów lub obszarów, nadto zaś obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań; koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca, którym w świetle art. 6 ust. 1 pkt 9 p.r.g. jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą Prawo geologiczne i górnicze.

⁶⁵ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1326 [dalej: u.g.r.l.].

⁶⁶ O obszarze ograniczonego użytkowania szerzej mowa jest w § 2 pkt 2.2 niniejszego rozdziału.

⁶⁷ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1275 [dalej: u.o.l.].

dzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem celów wskazanych np. w art. 7 ust. 1 u.o.l.⁶⁸ Plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, z wyjątkiem lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dla nich bowiem, podobnie jak dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, sporządza się uproszczone plany urządzenia lasu⁶⁹. Do planów urządzenia lasu nawiązuje również wcześniej już przywołana ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

2. Jeśli chodzi o przywołaną już wyżej ustawę Prawo geologiczne i górnicze, to zauważyć należy przede wszystkim, że znajdują się w niej przepisy dotyczące planowania przestrzennego, które bezpośrednio dotyczą złóż kopalin. Kluczowe znaczenie w tym względzie ma art. 95 ust. 1 pr.g.g., z którego wynika, że 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 w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa⁷⁰. Mimo użycia bezosobowego zwrotu „wprowadza się”, nie powinno budzić wątpliwości, że przepis ten jest adresowany do organów przygotowujących i uchwalających wspomniane akty. Niezależnie od tego, w ustawie Prawo geologiczne i górnicze znaleźć można także regulację odnoszącą się do innych aktów planistycznych, na ogół dotyczących bardziej szczegółowej materii. Chodzi tutaj m.in. o projekt zagospodarowania złoża, będący dokumentem określającym wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopalin towarzyszących, oraz technologii

⁶⁸ Wymieniono wśród nich m.in.: zachowanie lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą, a także ochronę lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych. Odnotować trzeba zarazem, że stosownie do art. 7 ust. 2 u.o.l., gospodarka leśna w lasach stanowiących rezerwy przyrody oraz wchodzących w skład parków narodowych uwzględnia zasady określone w przepisach o ochronie przyrody.

⁶⁹ Obowiązek ten nie dotyczy jednak lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, w odniesieniu do których zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów.

⁷⁰ Regułę tę rozwija art. 95 ust. 2 pr.g.g., stanowiący, że w terminie do 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej obszar udokumentowanego złoża kopaliny oraz obszar udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko⁷¹. Zwrócić trzeba także uwagę na instrument w postaci planu ruchu zakładu górniczego. Zgodnie bowiem z art. 105 ust. 1 pr.g.g., ruch zakładu górniczego prowadzi się w sposób zgodny z przepisami prawa, w szczególności na podstawie planu ruchu zakładu górniczego, a także zgodnie z zasadami techniki górniczej. Plan ten sporządza przedsiębiorca, odrębnie dla każdego zakładu górniczego, a obszerny katalog wymagań, jakim plan ten ma odpowiadać, określony został w art. 108 ust. 2 pr.g.g.⁷² Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 108 ust. 11 pr.g.g. plan ruchu zakładu górniczego zatwierdza właściwy organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji. Oznacza to, że akt ten rodzi skutki prawne dopiero z chwilą, gdy podjęte zostanie władcze rozstrzygnięcie o charakterze reglamentacyjnym.

3. Bardzo obszerny zestaw aktów o charakterze planistycznym przewiduje także przywołana już wyżej⁷³ ustawa z dnia 17 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Zgodnie z brzmieniem jej art. 11, planowanie w gospodarowaniu wodami jest jednym z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Z treści art. 316 pr.wodn. wynika z kolei, że planowanie to służy programowaniu i koordynowaniu działań, mających na celu m.in.: osiągnięcie lub utrzymanie dobrego stanu wód oraz ekosystemów zależnych od wód, a także ochronę, poprawę i zapobieganie dalszemu pogarszaniu stanu ekosystemów wodnych, lądowych i terenów podmokłych, poprawę stanu zasobów wodnych, promowanie zrównoważonego korzystania z wód opartego na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych oraz zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody. Cel ten realizowany ma być przez dokumenty planistyczne wymienione w art. 315 pr.wodn., odnoszące się zarówno do wód śródlądowych, jak i wód morskich. Ich lista jest stosunkowo obszerna⁷⁴, natomiast rola, jaką odgrywają w zarządzaniu wodami, wydaje się dość zróżnicowana. Jednym z najistotniejszych dokumentów jest

⁷¹ Por. art. 26 ust. 3 i 3a pr.g.g. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż, Dz.U. 2012, poz. 511.

⁷² Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, Dz.U. 2017, poz. 2293 ze zm. Por. także A. LIPIŃSKI, *Plan ruchu zakładu górniczego jako instrument ochrony środowiska*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018, s. 217 i n.

⁷³ Por. przyp. 12.

⁷⁴ Obejmuje ona: plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy, plany utrzymania wód, wstępną ocenę ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego, wstępną ocenę stanu środowiska wód morskich, zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich, zestaw celów środowiskowych dla wód morskich, program monitoringu wód morskich oraz program ochrony wód morskich.

bez wątpienia plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Elementy tego planu określone zostały w art. 318 pr.wodn. Zważywszy na ich wręcz olbrzymią liczbę, można – jedynie tytułem przykładu – zauważyć, że plan ten powinien zawierać m.in.: opis cech charakterystycznych obszaru dorzecza, podsumowanie identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych i oceny ich wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych, wykazy obszarów chronionych oraz ustalenie celów środowiskowych⁷⁵ dla jednolitych części wód i obszarów chronionych⁷⁶. Omawiany plan wprowadzany jest do obrotu prawnego przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w drodze rozporządzenia.

4. Nie można też pomijać instrumentów planistycznych odnoszących się do ochrony powietrza. W punkcie wyjścia należy w tym zakresie przywołać generalną regulację zawartą w art. 84 pr.o.ś., z której wynika, że w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska⁷⁷ w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy. Zgodnie z art. 84 ust. 2 pr.o.ś., w programie ustala się obszar objęty zakresem jego obowiązywania, naruszone standardy jakości środowiska wraz z podaniem zakresu naruszenia oraz podstawowe kierunki i zakres działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska. Obowiązującemu prawu znanych jest kilka instrumentów planistycznych służących ochronie powietrza. W pierwszej kolejności wymienić należy w tym zakresie wojewódzkie programy ochrony powietrza uregulowane w art. 91 pr.o.ś. Są one opracowywane m.in. dla stref, dla których poziom substancji w powietrzu za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji przekroczył poziom dopuszczalny⁷⁸ powiększony o margines tolerancji. Projekt uchwały w sprawie

⁷⁵ Por. art. 56 i art. 59 pr.wodn.

⁷⁶ Zakres planów i ich treść określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, Dz.U. 2019, poz. 2150. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że w celu opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy sporządza się dokumentację planistyczną określoną w art. 317 ust. 1 pr.wodn., obejmującą w szczególności rejestr wykazów obszarów chronionych oraz wykazy wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych substancji powodujących zanieczyszczenie, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości. Związek tych dokumentów z ochroną środowiska jawi się jako oczywisty.

⁷⁷ Zgodnie z art. 3 pkt 34 pr.o.ś., przez standard jakości środowiska rozumie się poziomy dopuszczalny substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze. Z art. 3 pkt 31a pr.o.ś. wynika, że pułap stężenia ekspozycji to poziom substancji w powietrzu, wyznaczony na podstawie wartości krajowego wskaźnika średniego narażenia w celu ograniczenia szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi, który ma być osiągnięty w określonym terminie; pułap stężenia ekspozycji jest standardem jakości powietrza.

⁷⁸ Zgodnie z art. 39 pkt 28 lit. a, poziom dopuszczalny to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie, a po upływie tego terminu nie powinien być przekraczany; poziom dopuszczalny jest standardem jakości powietrza.

programu ochrony powietrza, mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji⁷⁹, sporządza zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 pr.o.ś.⁸⁰ Opracowany przez zarząd województwa projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza powinien uwzględniać m.in. przeprowadzone przez zarząd województwa analizy określone w art. 91 ust. 9a i ust. 9aa pr.o.ś. Projekt ten winien również uwzględniać cele zawarte w innych dokumentach planistycznych i strategicznych, w tym w krajowym programie ochrony powietrza, wojewódzkich programach ochrony środowiska i regionalnych programach operacyjnych⁸¹. Sejmik województwa, w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 pr.o.ś., określa, w drodze uchwały, program ochrony powietrza (art. 91 ust. 3 pr.o.ś.).

5. Innym instrumentem planistycznym mającym służyć ochronie powietrza jest plan działań krótkoterminowych. Stosownie do treści art. 92 ust. 1 pr.o.ś., w przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania informacji o tym ryzyku od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych, w którym ustala się działania mające na celu zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń oraz ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń. Z art. 92 ust. 1c pr.o.ś. wynika z kolei, że sejmik województwa, w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska informacji o ryzyku, określa, w drodze uchwały, plan działań krótkoterminowych, o którym mowa w przywołanym wyżej art. 92 ust. 1 pr.o.ś. Stosownie do treści art. 92 ust. 2 pr.o.ś., plan ten powinien m.in. zawierać listę podmiotów

⁷⁹ Por. art. 3 pkt 31a pr.o.ś.

⁸⁰ Przepis art. 89 ust. 1 pr.o.ś. stanowi, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref, w których poziom odpowiednio: 1) przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji; 2) mieści się pomiędzy poziomem dopuszczalnym a poziomem dopuszczalnym powiększonym o margines tolerancji; 3) nie przekracza poziomu dopuszczalnego; 4) przekracza poziom docelowy; 5) nie przekracza poziomu docelowego; 6) przekracza poziom celu długoterminowego; 7) nie przekracza poziomu celu długoterminowego. W tym kontekście odnotować należy, że poziom substancji w powietrzu, poziom dopuszczalny, poziom docelowy oraz poziom celu długoterminowego zdefiniowane zostały w art. 3 pkt 28 pr.o.ś.

⁸¹ Szczegóły w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, Dz.U. 2019, poz. 1159.

korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza, sposób organizacji i ograniczeń lub zakazu ruchu pojazdów i innych urządzeń napędzanych silnikami spalinowymi. Nietrudno zatem dostrzec, że chodzi o akt, który w istotny sposób wpływać może na prawa i obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska. Mimo braku wyraźnego rozstrzygnięcia tej kwestii w ustawie, przyjąć wypada zatem, że chodzi o akt prawa miejscowego⁸². Zauważyć trzeba również, że w przypadku, gdy przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju, a środki podjęte przez organy samorządu terytorialnego nie wpływają na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, minister właściwy do spraw klimatu może opracować krajowy program ochrony powietrza, który jest dokumentem o charakterze strategicznym, wyznaczającym cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w programach ochrony powietrza (art. 91c ust. 1 pr.o.ś.). Zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 91c ust. 2 pr.o.ś., minister właściwy do spraw klimatu, w przypadku opracowania krajowego programu ochrony powietrza, ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat o adresie strony internetowej, na której zamieszczono ten program, oraz o terminie, od którego ma być on stosowany⁸³.

6. Do tej pory przywołane zostały ważniejsze przykłady instrumentów planistycznych, dotyczących czy to środowiska jako całości, czy to poszczególnych jego elementów. Trzeba jednak pamiętać, że w art. 8 pr.o.ś., formułującym zasadę planowości w ochronie środowiska, określono bardzo szeroki krąg dokumentów planistycznych, przy sporządzaniu których należy uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Zostały wśród nich wymienione m.in. dokumenty dotyczące gospodarki odpadami. Na zakończenie tej części rozważań warto zatem przywołać regulację dotyczącą planów gospodarki odpadami, zawartą w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸⁴.

⁸² Jako przykład realizacji obowiązków, o których mowa w art. 91 i art. 92 pr.o.ś., wskazać można uchwałę Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia *Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego*, „Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego” 2020, poz. 5070.

⁸³ Por. Komunikat Ministra Środowiska z dnia 17 września 2015 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Powietrza, „Monitor Polski” 2015, poz. 905. Z pkt. 1 tego Komunikatu wynika, że Krajowy Program Ochrony Powietrza, opracowany na podstawie art. 91c ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, został zamieszczony na stronie internetowej administrowanej przez Ministerstwo Środowiska: <http://www.mos.gov.pl/kpop>. Por. A. ERM, *Krajowy Program Ochrony Powietrza – zagadnienia wybrane*, w: *Prawne instrumenty ochrony powietrza*, red. F. NAWROT, E. RADECKA, Wydawca Grupa INFOMAX, Katowice, 2018, s. 8 i n.

⁸⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 779 ze zm. [dalej: u.o.o.]. Szerzej na ten temat por. m.in. P. KORZENIOWSKI, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2014, s. 269 i n.; Z. BUKOWSKI, *Prawo gospodarki odpadami*, Wydawnictwo Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Tech-

Ich funkcję określa art. 34 ust. 1 u.o.o., z którego wynika, że plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Ta bardzo skomplikowana treść przepisu oznacza w istocie rzeczy, że zakresem planów objęte mają być wszystkie zasadnicze sfery gospodarowania odpadami, a materia dotycząca ochrony środowiska odgrywa w nich istotną rolę.

7. Plany gospodarki odpadami są opracowywane na poziomie krajowym oraz wojewódzkim i dotyczą zarówno odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, jak i odpadów przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych (art. 34 ust. 3 i 4 u.o.o.)⁸⁵. Krajowy plan gospodarki odpadami, opracowany przez ministra właściwego do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, uchwała Rada Ministrów. Wojewódzki plan gospodarki odpadami opracowany przez zarząd województwa uchwała natomiast sejmik województwa. Projekt planu wojewódzkiego podlega zaopiniowaniu m.in. przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, a w zakresie związanym z ochroną wód – przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Załącznikiem do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest plan inwestycyjny, który określa potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, wraz z mocami przerobowymi, służącą zapobieganiu powstawaniu tych odpadów oraz gospodarowaniu tymi odpadami (art. 35a ust. 1 u.o.o.). Po zaopiniowaniu projektu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przez właściwe organy zarząd województwa jest obowiązany przekazać projekt tego aktu do zaopiniowania ministrowi właściwemu do spraw klimatu, z którym uzgodnić należy także projekt planu inwestycyjnego. Wraz z uchwaleniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami sejmik województwa podejmuje uchwałę w sprawie jego wykonania⁸⁶. Wymagane elementy planów gospodar-

ników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski, Poznań, 2014, s. 81 i n. oraz M. GÓRSKI, *Plany gospodarki odpadami*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA..., s. 327 i n.

⁸⁵ Plany te obejmują również środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów, np. wskazane w załączniku nr 5 do ustawy (art. 34 ust. 5 u.o.o.).

⁸⁶ Dalsze szczegóły w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie sposobu i formy sporządzania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz wzoru planu inwestycyjnego, Dz.U. 2015, poz. 1016.

ki odpadami określa bardzo rozbudowany przepis art. 35 u.o.o. W szczególności plany takie powinny zawierać: analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami, przyjęte cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągnięcia, kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami oraz informację o strategicznej ocenie oddziaływania planu na środowisko. Wojewódzkie plany gospodarki odpadami, oprócz elementów wymaganych generalnie dla wszystkich planów, określają m.in. podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi, wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu, oraz zawierają wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi. Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

1.4. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

1. Z instrumentami planistycznymi ściśle wiąże się instrument, którego funkcje w pewnym stopniu określa sama jego nazwa. Chodzi mianowicie o strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. Nie jest to jedyny instrument, za pomocą którego dokonywane jest ustalanie potencjalnego wpływu na środowisko określonych planowanych form aktywności człowieka. W aktualnym stanie prawnym unormowano bowiem również ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz ocenę oddziaływania na obszar Natura 2000, a także ocenę w zakresie transgranicznego oddziaływania na środowisko zarówno planowanych przedsięwzięć, jak i projektów polityk, strategii, planów lub programów⁸⁷. Wszystkie one uregulowane zostały w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸⁸. Pełnią one podobne funkcje, realizując zasady prewencji i przezorności, o których mowa w art. 6 pr.o.ś.⁸⁹, jednak odnoszą się do różnych form planowanej na przyszłość aktywności.

⁸⁷ Por. m.in. D. LEBOWA, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK, LexisNexis, Warszawa, 2010, s. 95 i n.; A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska...*, s. 59 i n.; M. PCHALEK, M. BEHNKE, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa, 2009; *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. RAKOCZY, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017 oraz M. GÓRSKI, P. GRABOWSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI..., s. 133 i n.

⁸⁸ Ustawa z dnia 3 października 2008 r., tekst jedn. Dz.U 2021, poz. 247 ze zm. [dalej: u.o.o.ś.]. Materia dotycząca strategicznej oceny oddziaływania na środowisko unormowana została także w prawie wspólnotowym, czego wyrazem jest dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz.U. UE L 2001.197.30. W treści jej art. 1 określono w szczególności cel tej dyrektywy, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów, i programów w celu wspierania stałego rozwoju, przez zapewnienie, że zgodnie z nią dokonywana jest ocena wpływu na środowisko niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko.

⁸⁹ Tę pierwszą określiło w art. 6 ust. 1 pr.o.ś., stanowiącym, że kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddzia-

2. W przywołanej wyżej ustawie zdefiniowano strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko jako postępowanie w sprawie oceny 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, uzyskanie wymaganych ustawą opinii oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu (art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.o.ś.). Wydaje się, że – nieco wbrew definicji – ocena ta to nie tylko postępowanie pojmowane jako suma następujących po sobie czynności, lecz także jego rezultat, zwłaszcza jeśli zważyć, że w toku tego postępowania powstają dokumenty o pierwszoplanowym znaczeniu, co dotyczy zwłaszcza prognozy oddziaływania na środowisko. Szczegółowa regulacja dotycząca strategicznej oceny oddziaływania na środowisko znajduje się w dziale IV ustawy (art. 46–58 u.o.o.ś.). Jest ona bardzo rozbudowana i obfituje w liczne szczegóły, które co do zasady można pominąć, koncentrując się przede wszystkim na problematyce dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego. Raz jeszcze przypomnieć trzeba jednak, że ocena ta sporządzana jest nie tylko w przypadkach odnoszących się do aktów dotyczących tej materii.

3. Wydaje się, że najistotniejsze kwestie dotyczące tego zakresu zamykają się w pytaniach o to, kiedy ocena taka jest wymagana, na kim ciąży obowiązek jej przeprowadzenia, oraz jak przebiegać powinno postępowanie zmierzające do jej przeprowadzenia. Odpowiedź na pierwsze z wymienionych pytań wymaga sięgnięcia przede wszystkim do art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś. Przepis ten określa bowiem projekty zindywidualizowanych aktów planistycznych wymagających przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Z jego treści wynika, że chodzi o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan zagospodarowania przestrzennego, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a także o kilka innych dokumentów, m.in. o koncepcję rozwoju kraju i strategię rozwoju. Lista aktów planistycznych wymagających przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest jednak o wiele obszerniejsza, co nie zmienia faktu, że katalog przypadków, gdy ocena ta jest wymagana, pozostaje niedookreślony⁹⁰. Lista ta może ulec za-

ływaniu. Zasada przezorności została natomiast określona w art. 6 ust. 2 pr.o.ś., w myśl której kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Por. P. KORZENIOWSKI, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2010, s. 363 i n.

⁹⁰ Jest to rezultatem zastosowania w art. 46 ust. 1 pkt. 2 i 3 u.o.o.ś. metody polegającej na bardzo ogólnikowym wyliczeniu aktów planistycznych, wymagających sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. I tak, z art. 46 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś. wynika, że ocena taka powinna być sporządzona dla polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu,

również zwiększeniu (art. 47 u.o.o.ś.), jak i zmniejszeniu (art. 48–50 u.o.o.ś.), szczególnie te trzeba jednak pominąć.

4. Z art. 48 ust. 1, a także z art. 51 ust. 1 u.o.o.ś. wynika, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest opracowywana przez organ przygotowujący projekt aktu planistycznego, dla którego jest ona wymagana. Najważniejszym dokumentem sporządzanym w toku postępowania jest bez wątpienia wspomniana już wcześniej prognoza oddziaływania na środowisko. W art. 51 ust. 2 u.o.o.ś. szczegółowo określono, co prognoza taka powinna zawierać, analizować i oceniać, a także przedstawiać. Jeśli chodzi o pierwszy z tych zakresów, to odnotować trzeba, że w prognozie należy w szczególności zawrzeć informacje o zawartości projektowanego dokumentu, jego głównych celach, powiązaniach z innymi dokumentami, a także o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy. Istotniejsze znaczenie mają jednak, jak się wydaje, unormowania zawarte w art. 51 ust. 2 pkt. 2 i 3 u.o.o.ś. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że w prognozie określa się, analizuje i ocenia m.in.: istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem, nadto zaś istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹¹. Z kolei zgodnie z art. 51 ust. 2 pkt 3 u.o.o.ś., w prognozie przedstawić należy m.in. rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, oraz rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru⁹². Z treści art. 52 ust. 1 u.o.o.ś.

energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Nietrudno dostrzec podobieństwo tego wyliczenia do listy zawartej w art. 8 pr.o.ś. Analogiczną metodę zastosowano w przypadku art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś.

⁹¹ Należy również brać pod uwagę przewidywane znaczące oddziaływania na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na: różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne – z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy. W tym kontekście przypomnieć trzeba, o czym była już mowa, że odrębnym rodzajem postępowania jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Stosownie do treści art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś., rozumie się przez nią ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ograniczoną do badania oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

⁹² Ponadto, biorąc pod uwagę cele i geograficzny zasięg dokumentu, a także cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, należy przedstawić rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem

wynika natomiast, że informacje zawarte w prognozie powinny być opracowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego. Uwzględnić w niej także należy informacje zawarte w prognozach oddziaływania na środowisko, sporządzonych dla innych, przyjętych już, dokumentów powiązanych z projektem dokumentu będącego przedmiotem postępowania (art. 52 ust. 2 u.o.o.s.).

5. Jeśli chodzi o tryb postępowania w sprawie sporządzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, to ustawa określa jego etapy, obowiązki ciążące na podmiocie sporządzającym taką ocenę oraz wymagania dotyczące rezultatu przeprowadzonego postępowania. Wśród tych obowiązków wymienić należy w pierwszej kolejności powinność uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko (art. 53 u.o.o.s.) oraz zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa. Jeśli chodzi o organy właściwe w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, to wskazać należy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Głównego Inspektora Sanitarnego (w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej) oraz regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (w przypadku innych dokumentów)⁹³. Kwestię zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa regulują przepisy działu III ustawy, o czym była już mowa w ramach wcześniejszych rozważań⁹⁴. W tym miejscu wypada zatem jedynie przypomnieć, że stosownie do treści art. 30 u.o.o.s. organy administracji⁹⁵ właściwe do opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy tej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają tę możliwość przed przyjęciem wspomnianych dokumentów lub ich zmianą. Zgodnie zaś z art. 29 u.o.o.s., każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Organ opracowujący projekt strategicznej oceny oddziaływania na środowisko bierze pod uwa-

ich wyboru. Przepis art. 52 ust. 3 u.o.o.s. zawiera fakultatywne upoważnienie dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia może określić, w drodze rozporządzenia, dodatkowe wymagania, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do chwili obecnej rozporządzenie takie nie ukazało się.

⁹³ Wyjątek wynikający z art. 58 ust. 1 pkt 3 u.o.o.s. dotyczy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, wtedy bowiem organem właściwym jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny.

⁹⁴ Por. uwagi zawarte w § 5 rozdziału 4. niniejszej monografii.

⁹⁵ Stosownie do art. 56 u.o.o.s., przepisy działu dotyczącego strategicznej oceny oddziaływania na środowisko stosuje się także do podmiotów opracowujących projekt dokumentu, niebędących organami administracji.

gę ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, stanowisko organów opiniujących oraz rozpatruje uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa (art. 55 ust. 1 u.o.o.ś.). Stosownie do treści art. 55 ust. 3 u.o.o.ś., do przyjętego dokumentu załącza się pisemne podsumowanie, zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione m.in. ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie właściwych organów oraz zgłoszone uwagi i wnioski.

2. Instrumenty ochrony obszarowej

2.1. Instrumenty obszarowej ochrony przyrody

1. Instrumenty obszarowe są bodaj najstarszymi historycznie środkami stosowanymi w ochronie środowiska, zwłaszcza w zakresie dotyczącym ochrony przyrody, od dawna bowiem ustawodawca sięga do takiej metody regulowania gospodarowania cennymi zasobami środowiska, w szczególności zasobami przyrodniczymi⁹⁶. Instrumenty te wykorzystywane są przede wszystkim do kształtowania specyficznego reżimu prawnego przestrzeni obejmującej te zasoby⁹⁷. Chodzi bowiem o to, by obowiązujące w jej granicach reguły zapobiegały działaniom (rzadziej zaniechaniom) mogącym naruszyć walory (wartości), dla których ochrony przestrzeni ta zostaje ustanowiona. Na ogół na reżim ten składają się liczne zakazy, zdecydowanie rzadziej natomiast nakazy oznaczonego działania. Ich refleksem jest ograniczenie praw, zwłaszcza prawa własności nieruchomości gruntowej⁹⁸, co generalnie znajduje podstawę w art. 31 ust. 1 Konstytucji. Wspomniane zakazy albo wynikają wprost z ustawy, albo są konkretyzowane aktem tworzącym poszczególne formy ochrony. Już w tym miejscu zauważyć trzeba bowiem, że w przypadku niektórych z tych form organ je tworzący uprawniony jest do wyboru zakazów spośród tych, które wymienione zostały w ustawie, i określenia ich w akcie powołującym te formy do życia, do którego to wątku wypadnie jeszcze powrócić.

⁹⁶ Por. m.in.: A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska...*, s. 215 i n.; A. HABUDA, W. RADECKI, *Instytucje prawa ochrony przyrody*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI..., s. 204 i n.; A. JAWOROWICZ-RUDOLF, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI..., s. 682 i n.; B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 321 i n.

⁹⁷ Instrumenty te często zaliczane są do tzw. obszarów specjalnych, por. J. SOMMER, *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI..., s. 164 i n. Por. także J. STELMASIAK, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, 2013.

⁹⁸ Co do kwestii związanych z tym roszczeń przysługujących podmiotom, których prawa zostały ograniczone, por. uwagi zawarte w § 3 rozdziału 7. niniejszego opracowania.

2. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym omawiane instrumenty uregulowane zostały zwłaszcza, choć nie wyłącznie, w przywołanej już wcześniej ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹⁹, która – jak to wynika z jej art. 1 – określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Formy ochrony przyrody, czyli – ujmując problem innymi słowy – instrumenty, wyznaczające granice i prawne warunki korzystania z poszczególnych rodzajów zasobów przyrodniczych środowiska, wyliczone zostały w art. 6 ust. 1 u.o.p. Są to przede wszystkim instrumenty tradycyjnie określone jako formy ochrony obszarowej¹⁰⁰, wskazane w punktach 1–5 tego przepisu. Lista ta obejmuje kolejno: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz obszary Natura 2000. W dalszej części art. 6 ust. 1 u.o.p. wymienione zostały formy ochrony określane zazwyczaj jako indywidualna lub obiektowa¹⁰¹. Lista ta obejmuje: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (pkt. 6–9). Należy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że rozróżnienie między ochroną obszarową a obiektową jest w niektórych przypadkach dość względne. O ile bowiem pomnikiem przyrody wymienionym w art. 6 ust. 1 pkt 6 u.o.p. mogą być pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej¹⁰², o tyle np. w przypadku zespołu przyrodniczo-krajobrazowego bez wątpienia chodzi o określony obszar. Zespołami takimi są bowiem fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne (art. 43 u.o.p.). Na końcu wyliczenia zawartego w art. 6 ust. 1 u.o.p. jako formę ochrony przyrody wskazano ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów, której nie można w tym miejscu zupełnie pominąć, gdyż w jej ramach pojawiają się także elementy o charakterze „obszarowym”¹⁰³. Zgodnie bowiem z treścią art. 46

⁹⁹ Por. przyp. 22.

¹⁰⁰ Tak m.in. B. RAKOCZY, *Prawo ochrony przyrody*, C.H. Beck, Warszawa, 2009, s. 30 i n. oraz IDEM, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2012, s. 79 i n.

¹⁰¹ Ibidem. Por. również B. RAKOCZY, *Stanowienie aktów prawa miejscowego w zakresie form ochrony przyrody. Ocena „de lege lata” i postulaty „de lege ferenda”*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KĄZMIERSKA-PATRZYCZNA..., s. 433 i n.

¹⁰² Por. art. 40 ust. 1 u.o.p. Pomnikami przyrody mogą jednak być także skupiska tworów przyrody żywej i nieożywionej o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je spośród innych tworów, np.: okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyiska, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie.

¹⁰³ Na marginesie należy zwrócić uwagę, że mimo iż art. 6 nie zawiera zwrotu „w szczególności”, zawarte w nim wyliczenie form ochrony trudno uznać za wyczerpujące. Dostrzec trzeba zwłaszcza unormowane również w ustawie o ochronie przyrody instrumenty o charakterze reglamentacyjnym (np. zezwolenie na usuwanie drzew i krzewów), a także instrumenty prawnofinansowe. Jest to jednak materia, o której mowa w innym miejscu niniejszego opracowania.

ust. 1 u.o.p., ochrona gatunkowa obejmuje okazy gatunków oraz siedliska i ostoje roślin, zwierząt i grzybów¹⁰⁴.

3. Jest oczywiste, że formy ochrony uregulowane w ustawie o ochronie przyrody różnią się między sobą. Szczegółową prezentację tych różnic można pominąć, ograniczając się do wskazania kwestii, które wydają się najistotniejsze. W tych ramach trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na: przesłanki, jakie muszą być spełnione przy tworzeniu tych form, cel, jakiemu formy te mają służyć, nadto zaś na zasady i tryb ich ustanawiania, a także sposób kreowania reżimu prawnego obowiązującego w ich granicach. We wszystkich tych zakresach regulacja prawna nie jest jednolita, odmienności zaś są zróżnicowane.

4. Jeśli chodzi o przesłanki, jakich istnienie jest wymagane przy tworzeniu omawianych form ochrony, to generalnie stwierdzić można, że różnice w tym zakresie są stosunkowo niewielkie. Ustawodawca sięgnął bowiem w tym przypadku do kryterium, które – co do zasady – nawiązuje do zakresu oraz „intensywności” występowania w określonej przestrzeni wartości mających być przedmiotem ochrony. Sięgając do przykładów, warto zwrócić uwagę, że w przypadku parku narodowego tą formą ochrony ma być objęty „obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi” (art. 8 ust. 1 u.o.p.)¹⁰⁵. Już jednak w odniesieniu do parku krajobrazowego chodzi o „obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe” (art. 16 ust. 1 u.o.p.). Wartości wymienione w ostatnio przywołanym przepisie nie muszą już zatem być „szczególne”. Znacząco odmienne są też cele, dla których ustanawiane są obie porównywane formy. Park narodowy tworzy się bowiem w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów (art. 8 ust. 2 u.o.p.). Jeśli chodzi natomiast o park krajobrazowy, to ustanawiany jest w celu zachowania i popularyzacji w warunkach zrównoważonego rozwoju wartości określonych w przywołanym wyżej art. 16 ust. 1 u.o.p. Inna metoda w tym zakresie zastosowana została natomiast w odniesieniu do obszaru Natura 2000,

¹⁰⁴ W przepisach aktów wykonawczych wskazujących gatunki roślin i grzybów podlegające ochronie określone zostały w szczególności te z nich, które wymagają ustalenia stref ochrony ich ostoi lub stanowisk, w przypadku zwierząt natomiast – gatunki wymagające ustalenia stref ochrony ostoi, miejsc rozrodu lub regularnego przebywania. Tytułem przykładu wskazać można, że w przypadku zwierząt gatunki te określone zostały w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, Dz.U. 2016, poz. 2183 ze zm.

¹⁰⁵ Nawiązanie do „szczególnych wartości” ma miejsce także w regulacji zawartej w art. 13 ust. 1 u.o.p., dotyczącej rezerwatu przyrody, oraz regulacji odnoszącej się do pomników przyrody (art. 40 ust. 1 o.o.p.).

którym – zgodnie z definicją zawartą w art. 5 pkt 2b u.o.p. – jest obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty¹⁰⁶, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych, lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty¹⁰⁷. Kryteria wyboru oznaczanych obszarów jako kwalifikujących się do uznania za mogące wchodzić w skład obszaru Natura 2000 określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000¹⁰⁸, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 26 u.o.p.

5. O wiele większe różnice dostrzec można w ramach regulacji dotyczącej zasad i trybu ustanawiania poszczególnych form. Jeśli chodzi o właściwość organu i formę prawną, w jakiej tworzone są rozpatrywane instrumenty ochrony obszarowej, to zauważyć trzeba, że zastosowano w tym zakresie kilka różnych rozwiązań prawnych. I tak, zupełnie wyjątkowy charakter ma regulacja odnosząca się do sposobu tworzenia parku narodowego, znacząco odbiegająca od unormowań dotyczących pozostałych form ochrony. Park taki powstaje bowiem w drodze ustawy, co w sposób nieco zakamuflowany wynika z treści art. 10 ust. 3 u.o.p.¹⁰⁹ Z kolei obszar Natura 2000 tworzy w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw środowiska, a podstawą prawną w tym zakresie jest upoważnienie zawarte w art. 27a ust. 1 u.o.p. Wszystkie pozostałe for-

¹⁰⁶ Pojęcia takie, jak: obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, zostały zdefiniowane odpowiednio w art. 5 pkt 3, art. 5 pkt 19 i art. 5 pkt 2c u.o.p.

¹⁰⁷ Por. A. HABUDA, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2013 oraz IDEM, w: *Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza*, red. A. HABUDA, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2017, s. 118 i n.; por. także A. KAŻMIERSKA-PATRZYZNA, *Obszary Natura 2000 jako instytucja prawnej ochrony różnorodności biologicznej*, w: *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, red. nauk. M. GÓRSKI, J. MIŁKOWSKA-RĘBOWSKA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2013, s. 113 i n.

¹⁰⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1713.

¹⁰⁹ Trzeba jednak zarazem zwrócić uwagę na specyfikę regulacji dotyczącej tworzenia parku narodowego. Stosownie bowiem do treści art. 10 ust. 1 u.o.p., określenie i zmiana granic parku narodowego następują w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru. Regulacja ta budzi olbrzymią liczbę wątpliwości. Nie jest przede wszystkim jasne, jakie skutki prawne pociąga za sobą wejście w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego, skoro granice tego parku mają być wyznaczone dopiero w drodze wspomnianego wyżej rozporządzenia. Wątpliwości te można mnożyć. Por. na ten temat m.in. A. LIPIŃSKI, *Park narodowy jako forma ochrony przyrody. Krytyczna analiza stanu prawnego*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2015, s. 149 i n.

my ochrony obszarowej tworzone są aktami prawa miejscowego, na podstawie upoważnień wynikających z ustawy o ochronie przyrody. W znacznej większości przypadków właściwość w tym zakresie przysługuje organom administracji samorządowej, a mianowicie sejmikowi województwa albo radzie gminy. Sejmik województwa tworzy w drodze uchwały park krajobrazowy (art. 16 ust. 3 u.o.p.) oraz obszar chronionego krajobrazu (art. 23 ust. 2 u.o.p.), natomiast do kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał tworzących pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny oraz zespół przyrodniczo-krajobrazowy (art. 40 ust. 1 u.o.p.). Jedynie uznanie za rezerwat przyrody objęte zostało właściwością organu administracji rządowej. Następuje ono bowiem w drodze aktu prawa miejscowego, przybierającego postać zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 13 ust. 2 u.o.p.)¹¹⁰.

6. Rozważając problematykę zasad i trybu tworzenia obszarowych form ochrony przyrody, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii szczegółowych ściśle związanych z tym wątkiem. Pierwsza z nich dotyczy wymagań obszarowych. Regulacja w tym zakresie jest niezwykle skromna. Tylko bowiem w odniesieniu do parku narodowego przewidziane zostało minimum obszarowe, gdyż z art. 8 ust. 1 u.o.p. wynika, że powinien on obejmować obszar o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha. W odniesieniu do wszystkich pozostałych form ochrony obowiązujący porządek prawny nie określa minimalnych wymagań obszarowych. Brak też, co skądinąd wydaje się w pełni uzasadnione, jakiegokolwiek regulacji określającej maksymalną wielkość terytorium objętego ochroną. W omawianym kontekście odnotować trzeba też unormowanie zawarte w art. 25 ust. 2 u.o.p., z którego wynika, że obszar Natura 2000 może obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt. 1–4 i 6–9 u.o.p.

7. Druga kwestia szczegółowa, na którą warto zwrócić uwagę, dotyczy otuliny, który to instrument w jednym przypadku musi, a w dwóch innych może zostać ustanowiony w związku z obszarowymi formami ochrony przyrody. Jest nią, zgodnie z art. 5 pkt 14 u.o.p., strefa ochronna granicząca z formą ochrony przyrody i wyznaczona indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi¹¹¹, wynikającymi z działalności człowieka. Status prawny otuliny jest bardzo niejasny, czego przyczyną jest przede wszystkim brak generalnych reguł odnoszących się do reżimu prawnego tej przestrzeni¹¹². Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest regulacja zawarta

¹¹⁰ We wszystkich wspomnianych przypadkach w procesie tworzenia form ochrony przyrody współuczestniczą inne organy, z którymi organ ustanawiający dokonuje uzgodnień, albo od których zasięga opinii. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

¹¹¹ Definicję „zagrożenia wewnętrznego” zawiera art. 5 pkt 29 u.o.p.

¹¹² Reżim prawny otuliny jest czasem kształtowany za pomocą przepisów szczególnych, co jednak jawi się jako rozwiązanie bardzo chaotyczne. Por. np. § 3 ust. 1 pkt. 40, 44 i 49 rozporzą-

w art. 11 ust. 2 u.o.p., z której wynika, że w otulinie może być utworzona strefa ochronna zwierząt łownych, ze względu na potrzebę ochrony zwierząt w parku narodowym¹¹³. Zagadnienia tego niepodobna rozwinąć w tym miejscu¹¹⁴. Trzeba się zatem ograniczyć do odnotowania, że ustanowienie otuliny jest obligatoryjne w przypadku parku narodowego, co wynika z art. 11 ust. 1 u.o.p., natomiast fakultatywne – w przypadku rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 2 u.o.p.) oraz parku krajobrazowego (art. 16 ust. 2 u.o.p.). W odniesieniu do pozostałych form ochrony przyrody brak podstaw prawnych do tworzenia otuliny.

8. Trzecią kwestią wymagającą odnotowania w tym miejscu jest regulacja prawna odnosząca się do statusu własnościowego nieruchomości gruntowych wchodzących w skład form ochrony obszarowej. Generalnie brak w tym zakresie wymogu, by stanowiły one własność Skarbu Państwa albo własność publiczną¹¹⁵. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustanowienie formy obszarowej ochrony rodzi skutek w postaci uszczuplenia praw właścicieli nieruchomości oraz ewentualnie podmiotów, którym przysługują prawa pochodne od własności¹¹⁶. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na regulację zawartą w art. 7 ust. 2 u.o.p., z której wynika, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody, obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹⁷.

9. Przechodząc z kolei do sposobu kreowania reżimu prawnego obowiązującego w granicach poszczególnych form ochrony obszarowej ustanawianych na podstawie ustawy o ochronie przyrody, zwrócić trzeba uwagę na dwa odmienne rozwiązania, jakie zostały zastosowane w omawianym zakresie. Pierw-

dzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2019, poz. 1839.

¹¹³ W świetle treści art. 6 ust. 1 u.o.p. nie budzi natomiast wątpliwości, że otulina nie jest formą ochrony przyrody.

¹¹⁴ Szerzej na ten temat por. w szczególności M. SZALEWSKA, *Otulina parku narodowego – charakter prawny i funkcje*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2015, s. 171 i n.; T. ZYGLEWSKA, *Charakter prawny otuliny parku narodowego*, w: *Ocena stanu prawnego...*, s. 186 i n. oraz R. MIKOSZ, *Otulina parku narodowego – wybrane zagadnienia prawne*, w: *Ocena stanu prawnego...*, s. 159 i n. Por. także wyroki NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 590/08, LEX nr 562867 oraz z dnia 30 maja 2019 r., II OSK 1291/18, LEX nr 2698593.

¹¹⁵ I tak np., w przypadku parku krajobrazowego ustawodawca przesądził w art. 16 ust. 6 u.o.p., że grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu.

¹¹⁶ Zagadnienie to jest przedmiotem odrębnych uwag zawartych w § 3 rozdziału 7. niniejszej monografii.

¹¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1990 ze zm. Zwrócić trzeba zarazem uwagę, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 7 ust. 1 u.o.p.).

sze z nich odnosi się do parku narodowego oraz rezerwatu przyrody, a regulacja obowiązująca w tych przypadkach jest w znacznym stopniu tożsama. Reżim prawny obowiązujący w obrębie tych form tworzą zakazy określone w art. 15 ust. 1 u.o.p.¹¹⁸ Zarazem jednak przewidziane zostały wyjątki od tych zakazów, wynikające wprost z ustawy (art. 15 ust. 2 u.o.p.). Odstępstwa od zakazów wynikających z art. 15 ust. 1 u.o.p. mogą wynikać także z aktów indywidualnych. Organami, którym przysługują kompetencje do ich wydawania, są minister właściwy do spraw środowiska w odniesieniu do parku narodowego oraz Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalny dyrektor ochrony środowiska w zakresie dotyczącym rezerwatu przyrody. Szczegóły w tej materii określają przepisy art. 15 ust. 3–9 u.o.p. Inna metoda zastosowana została natomiast w odniesieniu do parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego oraz zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. W przypadku wszystkich tych form ochrony w ustawie o ochronie przyrody określono co prawda listy zakazów ich dotyczących, co nie oznacza jednak, że wszystkie z nich zawsze znajdą zastosowanie. Organy tworzące wspomniane formy ochrony upoważnione zostały bowiem do określenia, w akcie tworzącym daną formę ochrony, zakazów właściwych dla konkretnego obszaru lub obiektu, wybranych spośród zakazów wymienionych w ustawie¹¹⁹. Zupełnie inne rozwiązanie przyjęto natomiast w odniesieniu do sposobu ustalenia reżimu prawnego obszaru Natura 2000. Generalna reguła w tym zakresie określona została w art. 33 ust. 1 u.o.p., w którym to przepisie sformułowany został zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Zarazem jednak w art. 34 ust. 1 u.o.p. przewidziany został bardzo istotny wyjątek od tej reguły. Z treści tego przepisu wynika bowiem, że jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy organ może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej¹²⁰ niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

¹¹⁸ Ich lista jest niezwykle obszerna, a zakres bardzo zróżnicowany. Oprócz bowiem zakazów o charakterze generalnym, obowiązują także unormowania dotyczące kwestii dość szczegółowych. Przykładem tych pierwszych może być regulacja zawarta w art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p., z której wynika, że w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody zabrania się budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody. Kwestii relatywnie szczegółowej dotyczy z kolei np. przepis art. 15 ust. 1 pkt 8 u.o.p. przewidujący zakaz pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu.

¹¹⁹ Por. art. 16 ust. 3, art. 23 ust. 2 oraz art. 44 ust. 2 u.o.p.

¹²⁰ Pojęcie „kompensacja przyrodnicza” zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 8 pr.o.ś. Rozumie się przez nie zespół działań obejmujących w szczególności: roboty budowlane, roboty ziemne,

10. Konkretyzacji reżimu prawnego obowiązującego w obrębie niektórych z omawianych form ochrony służą też instrumenty o charakterze planistycznym. I tak, stosownie do treści art. 18 ust. 1 u.o.p., dla parków narodowych, rezerwatów przyrody sporządza się i realizuje plan ochrony¹²¹. Plan taki ustanawia dla parku narodowego minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia, dla rezerwatu przyrody natomiast – regionalny dyrektor ochrony środowiska w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia (art. 19 ust. 5 i 6 u.o.p.). Podobne co do zasady rozwiązanie przyjęte zostało w odniesieniu do parku krajobrazowego, w przypadku którego plan ochrony ustanawia sejmik województwa w drodze uchwały (art. 19 ust. 6a u.o.p.). Z treści art. 29 ust. 3 u.o.p. wynika natomiast, że plan ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części ustanawia minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, na okres 20 lat¹²².

2.2. Wybrane przykłady innych instrumentów ochrony obszarowej

1. Z wcześniejszych uwag wynikało już, że instrumenty ochrony obszarowej uregulowane zostały nie tylko w ustawie o ochronie przyrody. Można je bowiem znaleźć również m.in.: w ustawie Prawo ochrony środowiska, ustawie Prawo wodne czy też w ustawie o lasach. Jeśli chodzi o pierwszy z tych aktów, to jako instrument ochrony obszarowej należy przede wszystkim wymienić obszar ograniczonego użytkowania¹²³. Tworzony on jest wtedy, gdy mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu¹²⁴. Obszar ten jest tworzony dla: oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej, obiektów sieci gazowej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej (art. 135 ust. 1 pr.o.ś.).

rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej, lub tworzenie skupień roślinności prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych.

¹²¹ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody, Dz.U. 2005, nr 94, poz. 794.

¹²² Wymagania dotyczące tego planu określa art. 29 ust. 8 pr.o.ś. Por. także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, Dz.U. 2010, nr 34, poz. 186 ze zm.

¹²³ Por. A. MILER, *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2012.

¹²⁴ Ten stan rzeczy wynikać musi z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, wymaganej przepisami 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, albo z analizy porealizacyjnej.

Organ tworzący taki obszar¹²⁵ określa jego granice, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów. Także zatem w tym przypadku chodzi o wyznaczenie przestrzeni i ukształtowanie jej reżimu prawnego w sposób zapewniający realizację funkcji tego instrumentu prawnego. Konstrukcja omawianego instrumentu prawnego jest jednak dość specyficzna. W przypadku obszaru ograniczonego użytkowania mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której negatywne oddziaływanie na środowisko jest niejako nieuchronne. Funkcją obszaru jest natomiast minimalizacja skutków tego oddziaływania. Zasadniczy zamysł ustawodawcy w tym zakresie polega więc na ograniczeniu korzystania z przestrzeni, na którą określona działalność wywiera wpływ, do takich form, które służą wspomnianej minimalizacji¹²⁶.

2. Co najmniej porównywalna konstrukcja prawna zastosowana została w przypadku strefy przemysłowej¹²⁷. Może ona być utworzona na obszarach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania i równocześnie użytkowanych zgodnie z przeznaczeniem (art. 136a ust. 1 pr.o.ś.). Strefę taką tworzy się, jeżeli, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska oraz wartości odniesienia, o których mowa w art. 222 pr.o.ś.¹²⁸, poza terenem zakładu lub innego obiektu. Strefa przemysłowa jest tworzona w drodze uchwały sejmiku województwa, na wniosek władającego powierzchnią ziemi, na terenach, które mają być nią objęte (art. 136c ust. 1 i art. 136d ust. 1 pr.o.ś.). W granicach strefy przemysłowej jest dozwolone, z wyjątkami, które można pominąć, przekraczanie standardów jakości środowiska w zakresie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu i dopuszczalnych poziomów hałasu oraz wspomnianych wyżej wartości odniesienia, jeżeli

¹²⁵ Obszar ograniczonego użytkowania tworzony jest w drodze uchwały sejmiku województwa, a w pewnych przypadkach w drodze uchwały rady powiatu. Szczegóły w tym zakresie określają art. 135 ust. 2 i 3 pr.o.ś.

¹²⁶ Por. m.in.: A. MILER, *Obszar ograniczonego użytkowania...*; M. HABDAS, *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 1, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 5, s. 7 i n., cz. 2, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 6, s. 28 i n.; M. PRACKA, *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, T. 27, s. 271 i n.

¹²⁷ Por. A. MILER, *Strefa przemysłowa jako nowy instrument ochrony środowiska*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 3, s. 25 i n.

¹²⁸ Chodzi o wartości odniesienia substancji w powietrzu oraz wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu. Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu, Dz.U. 2010, nr 16, poz. 87.

nie zagraża to życiu lub zdrowiu ludzi, w szczególności nie narusza wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy.

3. Instrumenty ochrony obszarowej uregulowane zostały także w innych aktach normatywnych. Tytułem przykładu można w tym zakresie w pierwszej kolejności przywołać ustawę z dnia 17 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Jak wynika z jej art. 120, ustawa ta przewiduje dwa rodzaje takich instrumentów, a mianowicie strefy ochronne ujęć wody oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych. Są one tworzone w celu zapewnienia odpowiedniej jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ochrony zasobów wodnych. Zgodnie z treścią art. 121 ust. 1 pr.wodn., strefa ochronna ujęcia wody stanowi obszar, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód. Strefa ta obejmuje albo wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, albo też teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej¹²⁹. Reżim terenu ochrony bezpośredniej określony został w art. 128 pr.wodn. i jest znacznie surowszy aniżeli ten, który dotyczy terenu ochrony pośredniej. Co przy tym szczególnie istotne, zakazy określone w art. 128 pr.wodn. znajdują zastosowanie bez żadnych wyłączeń. Inaczej jest natomiast w przypadku reżimu prawnego terenu ochrony pośredniej. W przepisie art. 130 ust. 1 pr.wodn. najpierw bowiem przesądzono generalnie, że na terenie ochrony pośredniej może być zakazane lub ograniczone wykonywanie robót, lub czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody, lub wydajności ujęcia, a w dalszej jego części zamieszczono bardzo obszerną listę tych zachowań¹³⁰. Na terenie ochrony pośredniej mogą być też wprowadzone nakazy, np. obowiązek stosowania odpowiednich upraw rolnych lub leśnych na gruntach rolnych lub leśnych położonych w jej granicach (art. 130 ust. 2 pr.wodn.). Co jednak szczególnie istotne, o tym, jakie zakazy i nakazy zostaną w konkretnym przypadku wprowadzone, decyduje organ ustanawiający strefę ochronną.

4. Z art. 135 ust. 1 pr.wodn. wynika, że strefę ochronną ustanowić mogą różne organy. W przypadku gdy obejmuje ona wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, czyni to właściwy organ Wód Polskich w drodze decyzji¹³¹. Organ ten powinien

¹²⁹ Strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia się dla każdego ujęcia wody, z wyłączeniem ujęć wody służących do zwykłego korzystania z wód. Z art. 33 ust. 1 pr.wodn. wynika, że prawo do zwykłego korzystania z wód to prawo przysługujące właścicielowi gruntu w odniesieniu do wód stanowiących jego własność (por. art. 214 pr.wodn.) oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie.

¹³⁰ Obejmuje ona m.in.: wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, rolnicze wykorzystanie ścieków, stosowanie nawozów oraz środków ochrony roślin, lokalizowanie zakładów przemysłowych oraz ferm chowu lub hodowli zwierząt oraz lokalizowanie składowisk odpadów niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne i obojętne oraz obojętnych.

¹³¹ Jest nim dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich (art. 240 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 14 pr.wodn.), który działa z urzędu.

określić obszar terenu ochrony bezpośredniej, a także wskazać do stosowania obowiązki wynikające z art. 128 pr.wodn. W przypadku natomiast gdy strefa ochronna obejmuje teren ochrony bezpośredniej i pośredniej, ustanawia ją wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego, którego projekt podlega uzgodnieniu z Wodami Polskimi. Strefę taką wojewoda ustanawia na wniosek właściciela ujęcia wody, a w pewnych przypadkach także z urzędu. Tworząc ją, wojewoda określa obszar terenu ochrony bezpośredniej oraz obszar terenu ochrony pośredniej, a także wskazuje do stosowania obowiązki wynikające z art. 128 pr.wodn. Na obszarze terenu ochrony pośredniej organ ten może wskazać odpowiednie nakazy, zakazy i ograniczenia spośród tych, o których mowa w art. 130 pr.wodn.

5. Instrumentem ochrony są również obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych. W ich granicach obowiązują zakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód, w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją. Ustanawia je w drodze aktu prawa miejscowego wojewoda, na wniosek Wód Polskich, wskazując ograniczenia lub zakazy dotyczące użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenie obszaru ochronnego oraz granice tego obszaru. Listę potencjalnych ograniczeń określono w art. 140 pr.wodn., wymieniając roboty lub czynności mogące spowodować trwałe zanieczyszczenie gruntów lub wód, które mogą być zakazane lub ograniczone. Jest ona niezwykle obszerna, obejmuje m.in.: wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, rolnicze wykorzystanie ścieków, stosowanie nawozów oraz środków ochrony roślin czy też wydobywanie kopalin.

6. Z ochroną obszarową mamy także do czynienia w ramach regulacji zawartej w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹³². W tym przypadku instrumentem ochrony obszarowej jest uznanie lasu za ochronny¹³³. W przepisie art. 15 tej ustawy określona została obszerna lista lasów, które mogą być uznane za ochronne. Uznanie lasu za ochronny lub pozbawienie go tego charakteru następuje w drodze decyzji bądź to ministra właściwego do spraw środowiska w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, bądź to starosty w odniesieniu do pozostałych lasów. Reżim prawny lasu uznanego za ochronny został skonkretyzowany w rozporządzeniu Ministra Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej¹³⁴. Z treści § 3 tego rozporządzenia wynika, że w lasach ochronnych prowadzi się gospodarkę leśną w sposób

¹³² Por. przyp. 67.

¹³³ Por. D. DANECKA, W. RADECKI, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021, s. 191 i n.; J. CHMIELEWSKI, *Lasy ochronne. Przyczynek do rozważań nad administracyjno-prawną problematyką lasów szczególnie chronionych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 4, s. 83 i n.

¹³⁴ Dz.U. 1992, nr 67, poz. 337.

zapewniający ciągłe spełnianie przez nie celów, dla których zostały wydzielone, w szczególności przez zachowanie trwałości, zagospodarowanie i ochronę lasów. Z kolei w myśl § 4 ust. 1 rozporządzenia dla określonych powierzchni lasu uznanego za ochronny mogą być ustalone szczególne sposoby prowadzenia gospodarki leśnej, polegające na ograniczeniu pozyskania drewna, konieczności wykonania określonych zabiegów w zakresie zagospodarowania i ochrony lasów oraz na zakładaniu i utrzymywaniu urządzeń ochronnych¹³⁵.

3. Instrumenty o charakterze reglamentacyjnym

3.1. Uwagi wprowadzające

1. Instrumenty te są bodaj najczęściej występującymi w ramach regulacji prawnej dotyczącej środowiska i jego ochrony. Jest bowiem oczywiste, że niepodobna dopuścić możliwości korzystania ze środowiska w sposób całkowicie nieograniczony, już chociażby ze względu na ograniczoną ilość zasobów i coraz mniejszą dostępność wielu z nich. Nie można również pomijać nader istotnego faktu, że korzystanie ze środowiska nie tylko polega na pobieraniu zeń określonych zasobów (kopaliny, wody), lecz także na wprowadzaniu do środowiska substancji lub energii, które wpływają na jego jakość. Skoro zaś tak, to powstaje potrzeba limitowania oddziaływania na środowisko, czy to przez całkowity zakaz niektórych form korzystania z jego elementów, czy też – co jest rozwiązaniem o wiele częściej stosowanym – wyznaczenie prawnych ram oraz warunków tego korzystania.

2. Jeśli chodzi o metody stosowane w ramach reglamentacji, to przypomnieć trzeba, o czym była już częściowo mowa wcześniej, że generalnie rzecz biorąc dokonuje się ona w dwojaki sposób. W niektórych przypadkach granice dozwolonego korzystania ze środowiska ukształtowane zostają wprost w ustawie bądź – rzadziej – w innym akcie o charakterze generalnym, wydawanym na podstawie upoważnienia zamieszczonego w ustawie. O wiele częściej jednak wyznaczenie sfery dozwolonego korzystania z zasobów środowiska następuje przez akt indywidualny, zazwyczaj przyjmujący prawną formę decyzji¹³⁶. W tym przypadku, w przeciwieństwie do aktu generalnego adresowanego do bliżej niedookreślonego kręgu podmiotów, mamy do czynienia z podwójną konkretnością. Decyzja kierowana jest bowiem do zindywidualizowanego podmiotu (podmiotów) i dotyczy ściśle określonej sytuacji przedmiotowej. Konkretyzuje ona zakres korzystania nie tylko przez wyznaczenie granic dozwolonego korzystania ze śro-

¹³⁵ W wyroku NSA z dnia 6 grudnia 2017 r. (II OSK 508/17, LEX nr 2411593) sąd, odnosząc się do kwestii charakteru lasów ochronnych, stwierdził, że lasy te „to swoisty rodzaj lasów realizujących funkcje pozaprodukcyjne (w szczególności ekologiczne i społeczne), których podstawowym celem i warunkiem istnienia jest chronienie określonych elementów ożywionych i/lub nieożywionych środowiska naturalnego albo bycie chronionym w sytuacjach wskazanych w ustawie o lasach”.

¹³⁶ Decyzje takie czasem noszą różne „nazwy własne”, jak np.: pozwolenie, zezwolenie czy koncesja.

dowiska, lecz także określając warunki tego korzystania, wśród których często pojawiają się też obowiązki, zazwyczaj związane z ochroną środowiska.

3.2. Ważniejsze instrumenty służące reglamentacji gospodarowania podstawowymi składnikami środowiska

3.2.1. Gospodarowanie powierzchnią ziemi

1. Rozpoczynając rozważania dotyczące instrumentów reglamentujących gospodarowanie powierzchnią ziemi, przypomnieć trzeba, że zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 3 pkt 25 pr.o.ś., należy przez nią rozumieć ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe. Gleba oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie, ziemia z kolei – górną warstwę litosfery znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka, wody gruntowe natomiast oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebkiem¹³⁷. Jeśli chodzi o gospodarowanie tym elementem środowiska, to kluczowe znaczenie wydają się mieć instrumenty reglamentacyjne, które – dokonując znacznego uproszczenia – można określić mianem indywidualnych aktów planowania przestrzennego. Regulacja ich dotycząca jest konsekwencją faktu, że *de lege lata* nie istnieje powszechny obowiązek sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹³⁸. W takiej sytuacji powstaje problem zamykający się w pytaniu, jak – w przypadku braku planu – ustalić przeznaczenie terenu, sięgając do instrumentu o charakterze władczym¹³⁹. Ustawodawca dostrzegł ten problem i przewidział generalne jego rozwiązanie w art. 4 u.p.z.p. Zasada w tym zakresie sformułowana została w ust. 1 tego przepisu, stanowiącym, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego¹⁴⁰. Doznaje ona jednak istotnego wyjątku uregulowanego w art. 4 ust. 2 u.p.z.p. W myśl tego przepisu bowiem w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposo-

¹³⁷ Por. rozważania zawarte w § 2 rozdziału 2. niniejszej monografii.

¹³⁸ Co wynika wprost z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. (por. przyp. 53).

¹³⁹ Nie można tego w sposób władczy uczynić w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, gdyż nie jest ono aktem prawa miejscowego (por. art. 9 ust. 5 u.p.z.p.).

¹⁴⁰ Wyjątek w tym zakresie dotyczy obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. W takim przypadku bowiem przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (art. 4 ust. 1a u.p.z.p.). Dalsze związane z tym szczegóły można pominąć.

bów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (pkt 1), natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji – w drodze decyzji o warunkach zabudowy (pkt 2)¹⁴¹. Zatem mimo że regulacja dotycząca wspomnianych instrumentów prawnych zawarta została w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to mają one, jak sądzę, przede wszystkim charakter reglamentacyjny, głównie ze względu na fakt, że odnoszą się do zindywidualizowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego, planowanego do zrealizowania w ściśle skonkretyzowanej przestrzeni.

2. Omawiana problematyka unormowana została w rozdziale 5. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴². Zanim jednak przejść wypadnie do omówienia jej najważniejszych elementów, zwrócić trzeba uwagę na regulację o charakterze ogólnym zamieszczoną w art. 73 ust. 1 pr.o.s. Z przepisu tego wynika, że w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁴³ uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z: ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin, a także ustalenia – w trybie przepisów ustawy Prawo wodne – warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Nie ulega zatem wątpliwości, że w treści takiej decyzji oraz w procedurze jej wydawania muszą w szerokim zakresie uwzględnione zostać wymagania ochrony środowiska, do czego wypadnie jeszcze powrócić.

3. Przechodząc do omówienia najistotniejszych zagadnień dotyczących zasad lokalizacji inwestycji celu publicznego, w pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że definicja tego pojęcia zamieszczona została w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. Wynika z niej, że „inwestycja celu publicznego” to działania o znaczeniu lokal-

¹⁴¹ Mimo niezbyt zręcznej redakcji tego przepisu, *de lege lata* mamy do czynienia z dwiema, a nie trzema różnymi decyzjami, gdyż zwrot „decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” jest pojęciem zbiorczym obejmującym decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzję o warunkach zabudowy.

¹⁴² Por. m.in. A. DESPOT-MŁADANOWICZ, w: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 604 i n.; M. SZEWCZYK, w: Z. LEOŃSKI, M. SZEWCZYK, M. KRUSZ, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 365 i n. Por. także D. KAŁUŻA, M. PŁOSZKA, R. ROBASZEWSKA, *Decyzja o warunkach zabudowy*, LexisNexis, Warszawa, 2014.

¹⁴³ A także w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o czym była już mowa wcześniej.

nym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴⁴. Wspomniany art. 6 wymienia listę celów publicznych w rozumieniu tej ustawy, która jest bardzo obszerna i obejmuje liczne przedsięwzięcia niezbędne dla zaspokojenia różnorodnych potrzeb. Ich szczegółowe omawianie można pominąć¹⁴⁵, zwracając jedynie uwagę na te cele, które związane są z materią dotyczącą środowiska. Wśród nich wymieniono w szczególności budowę oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, oraz zbiorników i innych urządzeń wodnych, a także ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody oraz poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem¹⁴⁶. Uwagę zwrócić trzeba także na regulację zawartą w art. 6 pkt 10 u.g.n., z której wynika, że celami publicznymi są również inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach. Liczba tych przypadków jest relatywnie nieduża. Jeśli chodzi o materię związaną z ochroną środowiska, to trzeba tutaj wymienić art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, stanowiący, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁴⁴ Por. przyp. 117 [dalej: u.g.n.].

¹⁴⁵ Można wśród nich wymienić w szczególności potrzeby dotyczące budowy i utrzymywania pomieszczeń dla urzędów organów władzy i innych podmiotów publicznych, a także obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Spora grupa celów publicznych związana jest z budową i utrzymaniem infrastruktury o charakterze komunikacyjnym, a także tej, która służy do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, jak również innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, nadto zaś budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania (art. 6 pkt. 2 i 3 u.g.n.). Nie można także pomijać celów publicznych związanych z ochroną dziedzictwa historycznego i kulturowego, wymieniając w tych ramach zwłaszcza ustanawianie i ochronę miejsc pamięci narodowej. Szerzej na ten temat por. G. MATUSIK, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. KALUS, LexisNexis, Warszawa, 2012, s. 54 i n. oraz E. KLAT-GÓRSKA, L. KLAT-WERTELECKA, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015, s. 39 i n.

¹⁴⁶ Do grupy tej można także zaliczyć cel określony w art. 6 pkt 4a. W przepisie tym wymieniono bowiem budowę oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, Dz.U. 2021, poz. 234 ze zm., wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy.

4. Z art. 50 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W przepisie art. 50 ust. 2 u.p.z.p. określone zostały wyjątki, kiedy decyzja taka nie jest wymagana, szczegóły z tym związane można jednak pominąć¹⁴⁷. Postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego wszczynane jest na wniosek inwestora. Przepis art. 52 ust. 2 u.p.z.p. szczegółowo określający wymagania dotyczące jego treści jest stosunkowo rozbudowany. Koncentrując się na problematyce środowiskowej, można ograniczyć się do stwierdzenia, że poza podstawowymi danymi charakteryzującymi inwestycję, wniosek powinien określać m.in.: zapotrzebowanie na wodę, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a w razie potrzeby również sposób unieszkodliwiania odpadów. Jeśli jednak chodzi o inwestycję, w odniesieniu do której nie ma obowiązku przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, wniosek powinien także zawierać dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko. Z art. 51 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje w odniesieniu do inwestycji o znaczeniu krajowym i wojewódzkim wydają wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa. Uzgodnienia takiego nie wymagają inwestycje o znaczeniu powiatowym i gminnym, natomiast w przypadku inwestycji na terenach zamkniętych organem właściwym jest wojewoda¹⁴⁸.

5. Postępowanie poprzedzające wydanie omawianej decyzji jest znacząco sformalizowane. Stosunkowo generalny charakter ma regulacja zawarta w art. 53 ust. 3 u.p.z.p., z której wynika, że organ prowadzący to postępowanie dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji. Powinien on jednak uzgodnić treść decyzji z wieloma innymi organami, a niektóre z tych uzgodnień bez wątpienia podyktowane są wymaganiami ochrony środowiska¹⁴⁹. Z art. 53 ust. 5 u.p.z.p. wynika, że uzgodnień tych dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Trzeba natomiast zwrócić uwagę, że w przypadku gdy wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczy inwestycji, której lokalizacja, zgodnie z przepisami odrębnymi, może nastąpić wyłącznie na podstawie ustaleń planu miejscowego, organ odmawia wszczęcia postępowania (art. 50 ust. 2b u.p.z.p.).

¹⁴⁸ W tym kontekście przypomnieć należy, że pojęcie „teren zamknięty” zdefiniowane zostało w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (por. przyp. 51), do której to definicji wprost odsyła art. 2 pkt 11 u.p.z.p.

¹⁴⁹ Chodzi tu zwłaszcza o uzgodnienia dokonywane: ze starostą, jako właściwym organem ochrony środowiska – w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (art. 3 ust. 4 pkt 5a u.p.z.p.), z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych – w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (art. 3 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p.), z dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny (art. 3 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p.), oraz z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – w odniesieniu do innych obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody (art. 3 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p.).

¹⁵⁰ Por. przyp. 29.

6. Regulacja dotycząca treści decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego zawarta została przede wszystkim w art. 54 u.p.z.p. Wynika z niego, że decyzja taka powinna określać zwłaszcza rodzaj inwestycji oraz warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych. Kluczowe znaczenie ma zatem, jak sądzę, określenie warunków, jest to bowiem zasadnicza przesłanka wyznaczająca granice dozwolonego korzystania z „powierzchni ziemi”. Z przykładowej listy zawartej w art. 54 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. wynika, że warunki te powinny w szczególności dotyczyć wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz ochrony środowiska i zdrowia ludzi¹⁵¹. Najistotniejsze znaczenie w omawianym zakresie ma natomiast, jak się wydaje, okoliczność, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55 u.p.z.p.). W tym kontekście odnotować trzeba, że zgodnie z regułą wynikającą z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁵² roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyjątki od tej reguły określone zostały w art. 29–31 Prawa budowlanego. Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej¹⁵³.

7. Drugim z indywidualnych aktów planistycznych o charakterze reglamentacyjnym jest decyzja o warunkach zabudowy. O tym, kiedy jest ona wymagana, przesądza treść art. 59 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części co do zasady wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. Wyjątki od tej zasady można pominąć. Omawianą decyzję wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a jedyny wyjątek dotyczy terenu zamkniętego, kiedy to organem właściwym jest wojewoda. Biorąc pod uwagę wymagania ochrony środowiska, odnotować trzeba przede wszystkim, że omawiana decyzja wymaga uzgodnienia z tymi samymi organami, które współdziałają przy wydaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i po uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się odpowiednio większość przepisów dotyczących decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, co wynika z odesłania zawartego w treści art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Szczegóły te można jednak pominąć. Odnotować trzeba natomiast regulację zawartą w art. 61 u.p.z.p. Przepis ten w ust. 1 określa zasadę, z której wynika, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia kilku warunków. Jednym z nich jest zgodność z przepisami odrębnymi. Niektóre z nich wiążą się bezpośrednio z pro-

¹⁵¹ Swoboda organu wydającego decyzję jest jednak bardzo ograniczona, nie można bowiem odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi (art. 56 u.p.z.p.).

¹⁵² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1333 ze zm.

¹⁵³ Z art. 80 ust. 1 Prawa budowlanego wynika, że zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonują co do zasady starosta, wojewoda oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

blematyką ochrony środowiska, a jako przykład można tutaj wskazać unormowania zawarte w ustawach Prawo geologiczne i górnicze, Prawo wodne oraz w ustawie o ochronie przyrody.

8. Z treści przywołanego wyżej art. 50 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nie wyczerpuje to jednak całości zagadnienia. Możliwość wydawania decyzji nazywanych lokalizacyjnymi przewidują bowiem akty szczególne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, których liczba niepokojąco wzrasta¹⁵⁴. Decyzje te zazwyczaj różnią się od zawartej w tej ustawie regulacji normującej lokalizację, gdyż obejmują o wiele szerszy zakres materii. Przykładem w tym zakresie może być ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych¹⁵⁵. Przewidziano w niej instrument w postaci decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, która wydawana jest na wniosek inwestora. Elementy tej decyzji określone zostały w art. 9 ustawy, z którego wynika, że poza „typowymi” składnikami decyzji lokalizacyjnej, powinna ona także zatwierdzać podział nieruchomości oraz projekt budowlany. W decyzji tej należy również określić warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, trzeba jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy, w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Zauważyć trzeba wreszcie, że zgodnie z art. 14 ustawy, uzyskanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz pozwolenia na budowę w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane. Przykłady takich rozwiązań szczególnych można mnożyć¹⁵⁶.

9. Instrument o charakterze reglamentacyjnym odnoszący się do powierzchni ziemi występuje także w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁵⁷. Z jej art. 6 ust. 1 wynika, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Przeznacze-

¹⁵⁴ Powodem do niepokoju jest w tym przypadku skutek w postaci postępującej dekompozycji stanu prawnego w zakresie dotyczącym planowania i zagospodarowania przestrzennego.

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 484 ze zm.

¹⁵⁶ Szerzej na ten temat por. G. DOBROWOLSKI, *Szczególne „substytuty” planowania przestrzennego*, „*Studia Iuridica Agraria*” [Białystok] 2012, T. 10, s. 185 i n.

¹⁵⁷ Por. przyp. 65. Zgodnie z art. 4 pkt 6 u.g.r.l., przeznaczanie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne oznacza ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

nia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne co do zasady dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zasada ta odnosi się jednak jedynie do gruntów, w stosunku do których wymagana jest zgoda na zmianę przeznaczenia. W większości określone zostały one w art. 7 ust. 2 u.g.r.l. Z przepisu tego wynika, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, natomiast przeznaczenie na ten cel gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – zgody ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby. W odniesieniu do pozostałych gruntów leśnych wymagana jest zgoda marszałka województwa, wyrażana po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wszystkie te zgody muszą przybrać formę decyzji administracyjnej¹⁵⁸ i są warunkiem *sine qua non* zmiany dotychczasowego przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze albo nieleśne¹⁵⁹. W omawianym kontekście trzeba też zwrócić uwagę na regulację dotyczącą zmiany lasu na użytek rolny, która zawarta została w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁶⁰. Stosownie do treści art. 13 ust. 2 u.o.l., zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Zmiana ta wymaga decyzji, którą wydaje w stosunku do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych na wniosek nadleśniczego, w stosunku natomiast do pozostałych lasów – starosta na wniosek właściciela lasu.

3.2.2. Gospodarowanie kopalinami (geologicznymi zasobami środowiska)

1. Jeśli chodzi o instrumenty o charakterze reglamentacyjnym dotyczące kopalin, a ściślej rzecz ujmując – geologicznych zasobów środowiska¹⁶¹, to co do zasady zostały one określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹⁶². Zasięg przedmiotowy tego aktu jest stosunkowo rozległy.

¹⁵⁸ Na marginesie odnotować trzeba, że nie jest to jedyny instrument o charakterze reglamentacyjnym unormowany w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych (por. np. decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej).

¹⁵⁹ Wyrażenie zgody następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wniosek ten powinien odpowiadać wymaganiom określonym w art. 10 u.g.r.l. Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa należy dołączyć opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych – opinię dyrektora parku.

¹⁶⁰ Por. przyp. 67.

¹⁶¹ Korzystanie z zasobów środowiska znajdujących się wewnątrz skorupy ziemskiej nie dotyczy tylko kopalin, lecz również innych fragmentów górotworu.

¹⁶² Por. przyp. 21. Odnotować trzeba, że najogólniejsze unormowania dotyczące kopalin zawarte zostały w ustawie Prawo ochrony środowiska. Regulacja ta ograniczona została jednak tylko do dwóch przepisów wypełniających dział VII tytułu II ustawy (art. 125–126 pr.o.ś.). I tak, art. 125 pr.o.ś. nawiązuje w swej treści wyłącznie do ochrony kopalin, stanowiąc, że ich złoża podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Por. H. SCHWARZ, *Racjonalna gospodarka*

Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 pr.g.g., Prawo geologiczne i górnicze określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie: prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezziornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla¹⁶³. Można zatem stwierdzić, upraszczając nieco problem, że omawiana ustawa reguluje prowadzenie działalności gospodarczej związanej z wykorzystywaniem zasobów geologicznych wnętrza ziemi. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 pr.g.g., reguluje ona m.in. wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności normowanej ustawą.

2. Podstawowym instrumentem reglamentacyjnym służącym ochronie kopalin oraz innych elementów środowiska są koncesje udzielane na podstawie omawianej ustawy¹⁶⁴. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pr.g.g., koncesji wymaga działalność gospodarcza w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin oraz poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywania kopalin ze złóż, nadto zaś podziemnego bezzziornikowego magazynowania substancji i podziemnego składowania odpadów oraz dwutlenku węgla¹⁶⁵. Jak nietrudno dostrzec, działalność ta odnosi się nie tylko do kopalin, a korzystanie z wnętrza ziemi polegać może zarówno na jego używaniu (np. w celu

złożem w prawie geologicznym i górniczym, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI, Wydawnictwo Grupa INFO-MAX, Katowice, 2014, s. 100 i n. Zakres przedmiotowy art. 126 pr.o.ś. jest natomiast znacznie szerszy i odnosi się także do innych elementów środowiska. Najistotniejsze znaczenie w omawianej kwestii ma natomiast, jak się wydaje, regulacja zawarta w art. 81 ust. 3 pr.o.ś., z której wynika, że szczegółowe zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska określają przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

¹⁶³ Zasięg ten ulega dalszemu rozszerzeniu wskutek odesłania do odpowiedniego stosowania jej przepisów do dalszych zakresów odniesienia (art. 2 pr.g.g.).

¹⁶⁴ Por. przede wszystkim G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI, w: G. DOBROWOLSKI, A. LIPŃSKI, R. MIKOSZ, G. RADECKI, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. DOBROWOLSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2018, s. 170 i n. wyd. el. Por. także G. KLIMEK, w: *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. RAKOCZY, Wolters Kluwer, Warszawa, 2016, s. 75 i n.; A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, w: *Prawo ochrony środowiska...*, s. 606 i n.; A. LIPŃSKI, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 83 i n.; P. WOJTULEK, T. KOCOWSKI, W. MAŁECKI, *Prawo geologiczne i górnicze*, C.H. Beck, Warszawa, 2020, s. 92 i n.

¹⁶⁵ Nie zmienia to faktu, że zakres działalności wymagającej uzyskania koncesji jest znacznie węższy aniżeli zakres przedmiotowy ustawy Prawo geologiczne i górnicze. W szczególności nie wymaga koncesji wydobywanie piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobyć: jest wykonywane bez użycia środków strzałowych, nie jest większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym oraz nie narusza przeznaczenia nieruchomości (art. 4 pr.g.g.).

magazynowania), jak i pobieraniu z niego pożytków (np. na wydobywaniu kopalin). Regulacja dotycząca koncesji zawarta w ustawie Prawo geologiczne i górnicze składa się z dwóch części. Zasady koncesjonowania określono bowiem w rozdziale 1. działu III ustawy (art. 21–42 pr.g.g.)¹⁶⁶. Odrębne unormowania o charakterze szczególnym dotyczące koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż zawarte zostały natomiast w rozdziale 3. wspomnianego działu (art. 49a–49zw pr.g.g.)¹⁶⁷.

3. Koncesja udzielana jest w formie decyzji administracyjnej. Postępowanie wszczynane jest na wniosek, jednak w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż może to także nastąpić w wyniku przeprowadzenia postępowania przetargowego, w którym dochodzi do wyłonienia koncesjodawcy. Organami koncesyjnymi są minister właściwy do spraw środowiska, marszałek województwa oraz starosta. Właściwość ministra obejmuje większość rodzajów działalności wymagającej koncesji, w tym m.in.: poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin oraz wydobywania kopalin objętych własnością górnictw¹⁶⁸, a także podziemnego bezziarnikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz składowania dwutlenku węgla (art. 22 ust. 1 pr.g.g.). Starosta udziela natomiast koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, jeżeli obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górnictw nie przekracza 2 ha, jednocześnie zaś wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekracza 20 000 m³, a działalność ta prowadzona jest metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych (art. 22 ust. 2 pr.g.g.). W pozostałym zakresie koncesji udziela marszałek województwa (art. 22 ust. 4 pr.g.g.).

4. Udzielenie koncesji nigdy nie jest aktem samodzielnym organu koncesyjnego, ustawa Prawo geologiczne i górnicze bowiem wymaga jego współdziałania z innymi organami. Szczegóły w tym zakresie określa stosunkowo rozbudowany art. 23 pr.g.g. Tytułem przykładu wskazać można, że udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin objętych własnością górnictw¹⁶⁹ wymaga uzgodnie-

¹⁶⁶ Niezależnie od tego, w myśl art. 21 ust. 2 pr.g.g., w sprawach w nim nieuregulowanych, do koncesjonowania działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pr.g.g., stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 162, z wyjątkiem jej art. 32.

¹⁶⁷ Zgodnie z regułą wyrażoną w art. 21 ust. 3 pr.g.g., do koncesjonowania tego rodzaju działalności stosuje się przepisy działu III rozdziału 1. ustawy, z uwzględnieniem szczególnych rozwiązań określonych w rozdziale 3. tego działu (art. 49a–49zh pr.g.g.).

¹⁶⁸ Jest to prawo przysługujące Skarbowi Państwa, którego przedmiotem są złoża niektórych kopalin, a także części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. O własności górnictw szerzej mowa jest w § 2 rozdziału 4. niniejszego opracowania.

¹⁶⁹ Kopaliny te określone zostały w art. 10 ust. 1 i 2 pr.g.g. Por. także art. 10 ust. 4 pr.g.g.

nia z ministrem właściwym do spraw gospodarki, natomiast wydobywanie rud pierwiastków promieniotwórczych ze złóż wymaga opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki¹⁷⁰. Nie jest to pełna lista organów współdziałających przy wydawaniu decyzji koncesyjnych, jednak inne obowiązujące w tym względzie rozwiązania trzeba pominąć, odnotowując jedynie kompetencje, jaka przysługuje w omawianym zakresie organowi wykonawczemu gminy, co jest szczególnie mocno związane z materią środowiskową. Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie treść art. 23 ust. 2 i 2a pr.g.g., z którego wynika, że w odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej udzielenie koncesji wymaga, w zależności od tego, czego ma ona dotyczyć, albo zasięgnięcia opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo dokonania uzgodnienia z tym organem. W przypadku uzgodnienia kryterium jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7 pr.g.g. Przepis ten stanowi z kolei, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą Prawo geologiczne i górnicze jest dozwolone tylko wtedy, gdy nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego¹⁷¹ oraz w odrębnych przepisach (ust. 1). Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 2 pr.g.g., w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach¹⁷². Negatywne stanowisko organu uzgadniającego tamuje możliwość udzielenia koncesji.

¹⁷⁰ Stosownie do art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 623 ze zm., Prezes Państwowej Agencji Atomistyki jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej w zakresie określonym ustawą.

¹⁷¹ W wyroku z dnia 1 marca 2017 r. (II OSK 2832/16, LEX nr 2283253) NSA stwierdził, że uprawnienie organu gminy do uzgodnienia udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin (art. 23 ust. 2a pr.g.g.) w zakresie stwierdzenia nienaruszalności przez eksploatację przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 pr.g.g.) nie daje podstaw do określania wymogów eksploatacji złoża w planie miejscowym. To organ koncesyjny, a nie gmina, ma zbadać, na podstawie art. 7 ust. 1 pr.g.g., czy warunki eksploatacji złoża będą zgodne z planem miejscowym i udzielić lub odmówić koncesji. Organ gminy dokonuje bowiem oceny zgodności warunków planowanej eksploatacji z planem, ale nie wyznacza wymogów dla takiej eksploatacji. Por. także wyrok NSA z dnia 27 lutego 2019 r. (II GSK 313/17, LEX nr 2632967).

¹⁷² Szerzej na ten temat por. zwłaszcza: A. LIPIŃSKI, *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, nr 10, s. 170 i n.; IDEM, *Komentarz do art. 22–23 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „*Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*” 2020, nr 1–2, zwł. s. 45 i n.; IDEM, *Prawne podstawy geologii i górnictwa...*, s. 98 i n.; G. DOBROWOLSKI, *Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym (na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze)*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2011, nr 10, s. 14 i n.

Stosownie do treści art. 29 pr.g.g., organ koncesyjny zobowiązany jest również odmówić udzielenia koncesji, jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa, w tym z interesem surowcowym państwa lub ochroną środowiska, w tym także z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tych planów uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych. Zważywszy na fakt, że przesłanki odmowy określone zostały z zastosowaniem wielu nieostrych pojęć, materia ta może być przedmiotem sporów w ramach praktyki stosowania prawa.

5. Wymagania dotyczące treści koncesji unormowane zostały o tyle specyficznie, że w art. 30 pr.g.g. określone zostały te z nich, które odnoszą się do wszystkich rodzajów koncesji¹⁷³, natomiast z dalszych przepisów ustawy wynikają szczególne rozwiązania odnoszące się do koncesji na poszczególne rodzaje działalności regulowanej ustawą¹⁷⁴.

6. Przejawem reglamentacji geologicznych zasobów środowiska jest również, jak sądzę, umowa, której przedmiotem jest ustanowienie prawa użytkowania górniczego¹⁷⁵. Użytkowanie to jest jedyną prawną formą rozporządzenia zasobami objętymi własnością górnica. Ujmując problem innymi słowy, *de lege lata* Skarb Państwa nie może ani zbyć tej własności, ani też obciążyć jej jakimkolwiek innym prawem, oprócz użytkowania górniczego. Na rzecz tezy uznającej to użytkowanie za instrument o charakterze reglamentacyjnym przemawia przede wszystkim fakt, że umowa je ustanawiająca jest jednym z wyznaczników granic dozwolonego zachowania użytkownika, nie tylko bowiem wyznacza gra-

¹⁷³ Zgodnie z art. 30 ust. 1 pr.g.g., powinna ona określać: rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, czas obowiązywania koncesji oraz termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności. Koncesja może określać także inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska (art. 30 ust. 2 pr.g.g.) i nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji.

¹⁷⁴ I tak np., koncesja na wydobywanie kopalin ze złoża, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla powinna wyznaczać również granice obszaru i terenu górniczego (art. 32 ust. 1 pr.g.g.).

¹⁷⁵ Por. A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy geologii i górnictwa...*, s. 44 i n.; R. MIKOSZ, w: *System Prawa Prywatnego*, T. 3, *Prawa rzeczowe*, red. E. GNIEWEK, C.H. Beck, Warszawa, 2020, s. 206 i n.

nice przestrzeni nim objętej, lecz także określa sposób korzystania z niej¹⁷⁶. Użytkowanie górnicze jest też warunkiem *sine qua non* uzyskania koncesji na działalność polegającą na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska objętych własnością górniczą. We wniosku o udzielenie koncesji należy bowiem wskazać prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca (art. 24 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.). W przypadku przestrzeni objętej własnością górniczą prawem takim może zaś być wyłącznie użytkowanie górnicze. W tym kontekście należy wyraźnie podkreślić, że koncesja nie nadaje jej adresatowi jakichkolwiek praw majątkowych w odniesieniu do objętej nią przestrzeni¹⁷⁷. Jest ona – ujmując najogólniej – aktem nadzoru państwa nad podejmowaniem i prowadzeniem określonej działalności. Nadzór taki jest wymagany w szczególności dlatego, że objęta nim działalność wywiera istotny wpływ na środowisko, a także nie jest obojętna dla bezpieczeństwa publicznego. Nie zmienia to faktu, że użytkowanie górnicze i koncesja są z sobą ściśle powiązane. Dzieje się zaś tak dlatego, że wykonywanie działalności górniczej wymaga uzyskania przez podmiot, który zamierza ją prowadzić, z jednej strony prawa do korzystania z przestrzeni objętej własnością górniczą (którym – co warto przypomnieć – może być *de lege lata* tylko użytkowanie górnicze), z drugiej zaś – na ogół, choć nie zawsze – uzyskania aktu administracyjnego umożliwiającego jej wykonywanie (koncesji).

7. W ustawie Prawo geologiczne i górnicze unormowano także inne instrumenty reglamentacyjne, których przykładem może być decyzja zatwierdzająca plan ruchu zakładu górniczego. Jest ona powiązana z instrumentem o charakterze planistycznym, jakim jest wspomniany plan. W myśl bowiem art. 105 ust. 1 pr.g.g. ruch zakładu górniczego prowadzi się w sposób zgodny z przepisami prawa, w szczególności na podstawie planu ruchu zakładu górniczego, a także zgodnie z zasadami techniki górniczej. Plan ruchu zakładu górniczego sporządza przedsiębiorca¹⁷⁸, odrębnie dla każdego zakładu górniczego (art. 108 ust. 1 pr.g.g.). Powinien on określić w nim m.in. szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia wykonywania działalności objętej koncesją, bezpieczeństwa powszechnego, racjonalnej gospodarki złożem, ochrony elementów środowiska oraz zapobiegania szkodom i ich naprawy. Plan ten jest zatem ak-

¹⁷⁶ Z treści art. 16 ust. 1 pr.g.g. wynika, że w granicach określonych przez ustawy oraz przez umowę o ustanowienie użytkowania górniczego użytkownik górniczy, w celu wykonywania działalności regulowanej ustawą, może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z przestrzeni objętej tym użytkowaniem.

¹⁷⁷ Twierdzeniu temu nie przeczy regulacja zawarta w art. 21 ust. 5 pr.g.g., z której wynika, że koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni. Uprawnienia tego nie można bowiem utożsamiać z prawem do przestrzeni.

¹⁷⁸ Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g., przedsiębiorcą jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą.

tem konkretyzującym uprawnienia przedsiębiorcy, a decyzja organu nadzoru górniczego zatwierdzająca taki plan jest aktem o charakterze reglamentacyjnym, wyznaczając granice dozwolonego zachowania się uprawnionego.

3.2.3. Gospodarowanie wodami

1. Jeśli chodzi o reglamentację korzystania z zasobów wodnych, to dotyczące jej instrumenty znaleźć można przede wszystkim w przywołanej już ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹⁷⁹. Znajdują one zastosowanie zwłaszcza w ramach regulacji odnoszącej się do korzystania z wód. Przypomnieć trzeba w tym kontekście, o czym była już mowa wyżej, że reglamentacja korzystania z wód następuje, moim zdaniem, w dwojaki sposób – albo jest ona realizowana wyłącznie przez rozwiązania ustawowe, co dotyczy powszechnego i zwykłego korzystania z wód, albo wyznaczenie sfery dozwolonego zachowania następuje w drodze indywidualnych aktów administracyjnych, co ma miejsce w odniesieniu do szczególnego korzystania z wód oraz usług wodnych. Ostatnio wspomniane akty reglamentacyjne określone zostały w ustawie Prawo wodne zbiorczym pojęciem „zgoda wodnoprawna”. Z art. 388 ust. 1 pr.wodn. wynika, że jest ona udzielana przez: wydanie pozwolenia wodnoprawnego, przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego¹⁸⁰, wydanie oceny wodnoprawnej, wreszcie zaś przez wydanie decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4 pr.wodn.

2. Regulacja dotycząca zgód wodnoprawnych jest niezmiernie rozbudowana i obfituje w rozliczne szczegóły. Ograniczyć trzeba się więc do zwrócenia uwagi na kwestie najważniejsze. To zaś oznacza, że dalsze rozważania poświęcić należy przede wszystkim pozwoleniu wodnoprawnemu¹⁸¹. Katalog przypadków, w których pozwolenie takie należy uzyskać, określony został w art. 389 i 390 pr.wodn. Z treści tych przepisów wynika, że jest ono wymagane m.in. na usługi wodne, szczególne korzystanie z wód oraz wykonanie urządzeń wodnych, a także lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁸². Zaznaczyć trzeba zarazem, że wydanie pozwolenia wodnoprawnego, o którym mowa w art. 389 pkt. 6–10 oraz art. 390 ust. 1 pkt 1 pr.wodn., powinno nastąpić przed uzyskaniem decyzji określonych w obszernym katalogu zawartym w art. 388 ust. 2 pr.wodn. Można w tych ramach, tytułem przykładu, wymienić decyzje o pozwoleniu na budowę oraz o zatwierdzeniu projektu budowlanego.

¹⁷⁹ Por. przyp. 12.

¹⁸⁰ Listę przypadków, w których wymagane jest zgłoszenie wodnoprawne, określa zwłaszcza art. 394 ust. 1 pr.wodn.

¹⁸¹ Por. B. RAKOCZY, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 211 i n.; por. A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI..., s. 487 i n., zwłaszcza zaś P. KORZENIOWSKI, *Zgoda wodnoprawna...*, s. 269 i n.

¹⁸² Przepis art. 395 pr.wodn. określa natomiast przypadki, w których pozwolenie wodnoprawne nie jest wymagane. Szczegóły te można jednak pominąć.

3. Pozwolenie wodnoprawne wydaje się na wniosek, do którego należy dołączyć w szczególności operat wodnoprawny oraz decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁸³, jeżeli jest ona wymagana. Organami właściwymi w sprawie wszelkich zgód wodnoprawnych, a więc także pozwolenia wodnoprawnego, są właściwe organy Wód Polskich (art. 397 ust. 1 pr.wodn.), z wyjątkiem przypadku, gdy podmiot ten jest wnioskodawcą¹⁸⁴. Właściwość poszczególnych organów szczegółowo określa art. 397 ust. 3 pr.wodn. Stroną postępowania w sprawach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych jest wnioskodawca oraz podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych (art. 400 ust. 1 pr.wodn.).

4. Pozwolenie wodnoprawne wydaje się w drodze decyzji na czas określony, nie dłuższy niż 30 lat, liczony od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (art. 400 ust. 1 pr.wodn.)¹⁸⁵. Wymagania dotyczące treści pozwolenia określone zostały przede wszystkim w bardzo obszernej liście zawartej w art. 403 ust. 1 pr.wodn. Jedynie więc tytułem przykładu zauważyć można, że ustala się w nim m.in.: cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód, w szczególności dotyczące wykonania urządzeń zapobiegających szkodom lub zmniejszających negatywne skutki wykonywania tego pozwolenia wodnoprawnego, a także niezbędne przedsięwzięcia ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko¹⁸⁶.

5. Pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać aktów oraz wymagań wskazanych w art. 396 ust. 1 pr.wodn. Spośród obszernej listy dokumentów tam określonych należy w szczególności wymienić: ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, ustalenia planów ochrony i planów zadań ochronnych dla obszarów chronionych oraz ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wymagania, o których mowa w tym

¹⁸³ Por. uwagi zawarte w § 2 pkt 3.4 niniejszego rozdziału.

¹⁸⁴ Wtedy organem właściwym jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (art. 397 ust. 2 pr.wodn.).

¹⁸⁵ Dalsze przepisy ustawy Prawo wodne określają przypadki, gdy obowiązują inne terminy. I tak np., pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi wydaje się na okres nie dłuższy niż 10 lat, liczony od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (art. 400 ust. 1 pr.wodn.).

¹⁸⁶ W art. 403 ust. 2 pr.wodn. określone zostały dalsze wymagania dotyczące treści pozwolenia, dostosowane do rodzaju działalności, do której pozwolenie to ma się odnosić. I tak np., w odniesieniu do poboru wód określone muszą zostać: ilość pobieranej wody, w tym dla wód powierzchniowych maksymalna ilość m³ na sekundę, średnia ilość m³ na dobę, maksymalna ilość m³ na godzinę oraz dopuszczalna ilość m³ na rok, a dla wód podziemnych maksymalna ilość m³ na sekundę, średnia ilość m³ na dobę oraz dopuszczalna ilość m³ na rok.

przepisie, odniesione zostały do ochrony zdrowia ludzi, środowiska, ochrony przyrody i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków oraz wynikających z przepisów ustawy oraz przepisów odrębnych. W przypadku gdy projektowany sposób korzystania z wód narusza ustalenia wspomnianych dokumentów lub nie spełnia wymagań wynikających z przepisów prawa, pozwolenia wodnoprawnego należy odmówić. Wydania pozwolenia wodnoprawnego odmawia się również, jeżeli zakład planujący korzystanie z wód lub wykonanie urządzeń wodnych albo inne działania wymagające takiego pozwolenia nie wywiązuje się z obowiązków wynikających z dotychczas wydanych pozwoleń wodnoprawnych (art. 399 ust. 1 i 2 pr.wodn.).

3.2.4. Reglamentacyjne instrumenty ochrony powietrza

1. Podstawowym instrumentem ochrony powietrza o charakterze reglamentacyjnym jest pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, będące jednym z rodzajów tzw. pozwoleń emisyjnych uregulowanych w ustawie Prawo ochrony środowiska¹⁸⁷. O obowiązku jego uzyskania przesądza art. 180 pkt 1 pr.o.ś., stanowiący, że eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane¹⁸⁸. Z treści tego przepisu wynika zatem, że aby zaistniał obowiązek uzyskania takiego pozwolenia, spełnione muszą zostać kumulatywnie dwie przesłanki. Chodzi bowiem o to, by wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza było skutkiem eksploatacji instalacji¹⁸⁹, zarazem zaś by obowiązek ten wynikał z przepisów prawa. Jeśli chodzi o drugą z sygnalizowanych wyżej przesłanek, zaznaczyć trzeba, że zgodnie z regułą określoną w art. 220 ust. 1 pr.o.ś., wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów z instalacji wymaga pozwolenia. Wyjątki od tej reguły określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Por. A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska...*, s. 253 i n.; M. GÓRSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI..., s. 269 i n.; B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 306 i n., zwłaszcza zaś P. KORZENIOWSKI, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, s. 155 i n.

¹⁸⁸ Z treści art. 180 pr.o.ś. wynika, że pozwolenie wymagane jest także na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz wytwarzanie odpadów.

¹⁸⁹ Stosownie do treści art. 3 pkt 6 pr.o.ś., przez instalację rozumie się: stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, a także budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 42 pr.o.ś., przez „urządzenie” należy rozumieć niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu (art. 3 pkt 4 pr.o.ś.). Emisją są natomiast wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancje oraz energie, takie jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne.

¹⁹⁰ Dz.U. 2010, nr 130, poz. 881.

2. Omawiana problematyka uregulowana została w kilku miejscach ustawy Prawo ochrony środowiska. Odnoszą się do niej bowiem zarówno przepisy ogólne dotyczące pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii (art. 180 i n.), jak i przepisy szczególne zawarte w rozdziale dotyczącym pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (art. 220–229 pr.o.ś.), nadto zaś unormowania przewidziane dla pozwolenia zintegrowanego. Pozwolenie, o którym mowa, przybiera formę decyzji administracyjnej. Jest ona – co do zasady – wydawana na wniosek prowadzącego instalację (art. 184 ust. 1 pr.o.ś.), a wyjątki od tej zasady można pominąć. Raz jeszcze podkreślić trzeba, że obowiązek uzyskania pozwolenia nie został powiązany z rodzajem działalności wykonywanej przez podmiot korzystający ze środowiska lub celem, ale z faktem, czy podmiot korzystający ze środowiska w procesie tym wykorzystuje instalację. W praktyce zatem podmiotami, które mogą być zobowiązane do posiadania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, będą wszystkie podmioty korzystające ze środowiska w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadawał art. 3 pkt 20 pr.o.ś. W tym kontekście wyjaśnić trzeba, że zgodnie z tym przepisem, przez podmiot korzystający ze środowiska rozumie się:

- a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁹¹, przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹², a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

3. Wymagania dotyczące wniosku inicjującego postępowanie określone zostały przede wszystkim w niezwykle rozbudowanym art. 184 ust. 2–5 pr.o.ś., odnoszącym się do wszystkich pozwoleń emisyjnych, jak i w art. 221 pr.o.ś., dotyczącym wyłącznie wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza. Stronami postępowania są prowadzący instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze. W pewnych przypadkach stroną może być także organizacja ekologiczna (art. 185 ust. 2a pr.o.ś.). Stosownie do treści art. 183 ust. 1 pr.o.ś., pozwolenie wydaje w drodze decyzji organ ochrony środowiska. Ustalenie, jaki

¹⁹¹ Por. przyp. 166.

¹⁹² Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 994 ze zm.

to organ, wymaga sięgnięcia do treści art. 376 oraz art. 388 pr.o.ś. Z ust. 1 tego ostatniego wynika, że co do zasady jest to kompetencja starosty, od której to zasady istnieje jednak sporo wyjątków. Organ ten jest też właściwy do wydania orzeczenia o wygaśnięciu, cofnięciu oraz ograniczeniu pozwolenia (art. 183 ust. 2 pr.o.ś.).

4. Pozwolenie, o którym mowa, wydawane jest na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, co wynika z art. 188 ust. 1 pr.o.ś. Treść decyzji określa przede wszystkim regulacja zawarta w art. 188 ust. 2 pr.o.ś. Jest ona stosunkowo obszerna, zatem jedynie tytułem przykładu odnotować trzeba, że pozwolenie powinno określać m.in. rodzaj i parametry instalacji istotne z punktu widzenia przeciwdziałania zanieczyszczeniom oraz wielkość dopuszczalnej emisji w warunkach normalnego funkcjonowania instalacji, nie większą niż wynikająca z prawidłowej eksploatacji instalacji, dla poszczególnych wariantów funkcjonowania. Zgodnie z art. 187 ust. 1 pr.o.ś., w pozwoleniu może być ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹⁹³, jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszeniem stanu środowiska w znacznych rozmiarach. Dodatkowe wymagania dotyczące omawianej decyzji określa art. 224 ust. 1 pr.o.ś., stanowiący, że pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, oprócz wymagań, o których mowa w art. 188, powinno określać: charakterystykę miejsc wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza oraz usytuowanie stanowisk do pomiaru wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza.

5. Z art. 182 pr.o.ś. wynika, że pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza nie jest wymagane w przypadku obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego. To ostatnie jest rodzajem pozwolenia emisyjnego, ma jednak charakter szczególny. Stosuje się do niego – co do zasady – przepisy ogólne dotyczące wszystkich pozwoleń, ale część z nich jest modyfikowana przez rozwiązania o charakterze szczegółowym. Pamiętać trzeba, że pozwolenie zintegrowane niejako „konsumuje” poszczególne pozwolenia częściowe. Stosownie do treści art. 201 ust. 1 pr.o.ś., pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych. Katalog takich instalacji określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r.

¹⁹³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2187 [dalej: u.z.s.s.].

w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości¹⁹⁴. Regulacja dotycząca pozwolenia zintegrowanego modyfikuje, w pewnym zakresie, przedstawione wyżej zasady dotyczące wniosku oraz treści pozwolenia, szczegóły w tym względzie trzeba jednak pominąć.

6. Instrumentem o charakterze reglamentacyjnym odnoszącym się do powietrza jest także, jak się wydaje, uchwała, o której mowa w art. 96 pr.o.ś. Co prawda mamy w tym przypadku do czynienia z aktem o charakterze generalnym, jednak nie zmienia to faktu, że mogą z niego wynikać reguły reglamentujące korzystanie z instalacji w zakresie dotyczącym używania oznaczonych paliw. Stosownie do treści art. 96 ust. 1 pr.o.ś., sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw¹⁹⁵. Uchwała taka, której projekt opracowuje zarząd województwa, zasięgając opinii właściwych miejscowo wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz starostów, powinna obligatoryjnie określać: granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których się je wprowadza, a także rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, lub tych, których stosowanie jest zakazane, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne, lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. Uchwała może także określać: sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale, okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku oraz obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały. Nie ma ona jednak zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia. Uchwała, o której mowa, jest aktem prawa miejscowego.

7. Liczba uchwał podjętych na podstawie art. 96 pr.o.ś. stale rośnie, choć ciągle wydaje się niewystarczająca w stosunku do potrzeby ochrony powietrza. Tytułem ilustracji przywołać można w tym zakresie uchwałę nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw¹⁹⁶. Uchwała ta – co do zasady – weszła w życie z dniem 1 września 2017 r.¹⁹⁷ W § 1 ust. 1 stanowi ona, że w celu zapobieżenia

¹⁹⁴ Dz.U. 2014, poz. 1169.

¹⁹⁵ Por. J. LEMAŃSKA, *Uchwały „antysmogowe”*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA..., s. 254 i n.

¹⁹⁶ „Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego” 2017, poz. 2624.

¹⁹⁷ Niektóre wynikające z niej obowiązki i ograniczenia wejdą w życie w terminach określonych w § 8 ust. 2 uchwały.

negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i na środowisko w granicach administracyjnych województwa śląskiego wprowadza się ograniczenia i zakazy obejmujące cały rok kalendarzowy. Zgodnie z § 2 uchwały, ograniczenia te dotyczą instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹⁹⁸, takich jak w szczególności: kocioł, kominek i piec, jeżeli dostarczają one ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub wydzielają ciepło, a także wydzielają ciepło i przenoszą je do innego nośnika. Są one adresowane do podmiotów eksploatujących te instalacje (§ 3 uchwały). Stosownie natomiast do treści § 6 uchwały, w instalacjach wskazanych w § 2 zakazuje się stosowania węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla, mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%, a także biomasy stałej, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20%¹⁹⁹.

3.3. Wybrane przykłady innych instrumentów reglamentacyjnych

1. Instrumenty o charakterze reglamentacyjnym nie ograniczają się – co oczywiste – wyłącznie do tych, które zostały wyżej wskazane. Biorąc pod uwagę rangę i praktyczny wymiar innych rozwiązań, warto sięgnąć jeszcze do przykładów zaczerpniętych z ustawy o ochronie przyrody²⁰⁰ oraz ustawy o odpadach²⁰¹. Jeśli chodzi o pierwszy z tych aktów, to do tej pory była przede wszystkim mowa o instrumentach ochrony obszarowej, nie brak w niej jednak także środków o charakterze reglamentacyjnym, czego najlepszym bodaj przykładem jest zezwolenie na usuwanie drzew i krzewów. Generalna zasada w tym zakresie wyrażona została w art. 83 ust. 1 u.o.p., z którego wynika, że usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, lub jej części, może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia. Zasada ta doznaje jednak licznych wyjątków, których obszerna lista zamieszczona została w art. 83f ust. 1 u.o.p. Tytułem przykładu można w tym miejscu wskazać, że nie wymaga zezwolenia usuwanie drzew, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza wielkości określonych w art. 83f ust. 1 pkt 3 u.o.p.²⁰² Jeśli chodzi z kolei o usuwanie krzewów, to obowiązek uzy-

¹⁹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 716 ze zm. Z definicji zawartej w art. 3 pkt 3 ustawy wynika, że paliwa to paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej.

¹⁹⁹ Przepisy § 4 i 5 uchwały określają szczegółowe wymagania dotyczące standardów emisyjnych lub minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i normy emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń, warunkujące dopuszczenie eksploatacji instalacji. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

²⁰⁰ Por. przyp. 22.

²⁰¹ Por. przyp. 84.

²⁰² Jest to: 80 cm – w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego; 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego; oraz 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew.

skania zezwolenia nie dotyczy krzewu albo krzewów rosnących w skupisku o powierzchni do 25 m². W przypadku drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p.), na właścicielu nieruchomości ciąży obowiązek zgłoszenia do właściwego organu zamiaru usunięcia drzewa, jeżeli obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 5 cm przekracza wielkości określone w art. 83f ust. 4 u.o.p. Organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, dokonuje oględzin w celu ustalenia cech drzewa określonych w art. 83f ust. 6 u.o.p. Jeżeli spełniona zostaje któraś z przesłanek wskazanych w art. 83f ust. 14 u.o.p., organ może, w terminie 14 dni od dnia oględzin, wnieść sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej²⁰³. Usunięcie drzewa może natomiast nastąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie. Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

2. Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów wydawane jest co do zasady na wniosek posiadacza nieruchomości, za zgodą właściciela tej nieruchomości. Wyjątki od tej reguły można tutaj pominąć. Zezwolenia udziela organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz albo prezydent miasta), a w przypadku gdy dotyczy ono usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, lub jej części wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki konserwator zabytków (art. 83a ust. 1 u.o.p.). W odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy – z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – organem uprawnionym jest natomiast starosta. Z kolei jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, organem uprawnionym jest marszałek województwa. Formą wydania zezwolenia jest decyzja administracyjna.

3. Odnotowania wymaga, że zgodnie z art. 83c ust. 1 u.o.p., organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w ich obrębie gatunków chronionych. W przypadku stwierdzenia, że usunięcie drzewa lub krzewu spowoduje naruszenie zakazów w stosunku do gatunków chronionych, postępowanie zawiesza się do czasu przedłożenia zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do tych gatunków (art. 83c ust. 2 u.o.p.). Nie ulega wątpliwości, że unormowanie to ma zapewnić zrealizowanie wymagań ochronnych określonych w ustawie o ochronie przyrody. Cel ten realizowany jest też przez specyficzne rozwiązanie zawarte w art. 83c ust. 3 u.o.p. Z przepisu tego wynika bowiem, że wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa bądź krzewu. Organ, wydając zezwolenie na usunięcie drze-

²⁰³ W przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 83f ust. 5 u.o.p. organ zobowiązany jest wnieść sprzeciw.

wa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, powinien brać pod uwagę przesłanki określone w art. 83c ust. 4 u.o.p.²⁰⁴ Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

4. Zanim przejść wypadnie do przedstawienia wybranych reglamentacyjnych instrumentów gospodarki odpadami, trzeba w punkcie wyjścia odnotować, że termin „gospodarka odpadami” został zdefiniowany w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach. Przez działalność tę rozumie się wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi²⁰⁵. Rozważania w tym przedmiocie rozpocząć wypada od przykładu instrumentu unormowanego poza ustawą o odpadach. Chodzi mianowicie o regulację dotyczącą pozwoleń emisyjnych zawartą w ustawie Prawo ochrony środowiska. Stosownie do art. 180 ust. 1 pkt 3 pr.o.ś., eksploatacja instalacji powodująca wytwarzanie odpadów jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane²⁰⁶. Pozwolenie to, będące rodzajem pozwolenia emisyjnego, jest wymagane do wytwarzania odpadów o masie powyżej 1 Mg rocznie (w przypadku odpadów niebezpiecznych) lub o masie powyżej 5000 Mg rocznie (w przypadku odpadów innych niż niebezpieczne). Jest ono niezbędne, co trzeba raz jeszcze podkreślić, jedynie o tyle, o ile wytwarzanie odpadów jest konsekwencją eksploatacji instalacji²⁰⁷.

5. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów wydaje w drodze decyzji organ ochrony środowiska (art. 183 ust. 1 pr.o.ś.), którym jest co do zasady starosta (art. 378 ust. 1 pr.o.ś.). Dalsze, niezwykle rozbudowane, przepisy tej części ustawy określają procedurę udzielania pozwolenia, normując wymagania dotyczące wniosku o jego wydanie, problematykę stron postępowania, przesłanki odmowy pozwolenia, kwestię zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku, wreszcie także okres obowiązywania pozwolenia oraz jego treść. Szczegóły te trzeba jednak pominąć. Odnotować należy natomiast, że pozwolenie na wytwarzanie odpadów nie jest wymagane w przypadku obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego. To ostatnie jest wymagane dla prowadzenia instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powo-

²⁰⁴ Organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności: dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz wartość przyrodniczą usuwanego drzewa lub krzewu, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie, wartość kulturową, walory krajobrazowe, a także lokalizację.

²⁰⁵ W tym kontekście zauważyć należy, że „gospodarowanie odpadami” również doczekało się definicji ustawowej i, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 u.o.o., rozumie się przez nie: 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.

²⁰⁶ Por. m.in. M. GÓRSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI..., s. 419 i n.

²⁰⁷ Co do ustawowej definicji „instalacji” por. przyp. 189. Por. także art. 3 pkt 3 pr.o.ś.

dować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów bądź procesów technologicznych (art. 200 ust. 1 pr.o.ś.). Szczegóły w tym ostatnim zakresie określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości²⁰⁸.

6. Jeśli chodzi o ustawę o odpadach, to – biorąc pod uwagę jej systematykę – chronologicznie pierwszymi instrumentami reglamentacyjnymi, które zostały w niej unormowane, są zezwolenie na zbieranie odpadów oraz zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Kluczowe znaczenie w omawianej materii ma art. 41 u.o.o., z którego wynika, że prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów co do zasady wymagają uzyskania zezwolenia. Liczne wyjątki od tej zasady określone zostały w art. 45 u.o.o.²⁰⁹ Działalność wymagająca uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów może być, na wniosek posiadacza odpadów, objęta jednym zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

7. Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydawane jest na wniosek posiadacza odpadów zamierzającego prowadzić tego rodzaju działalność. Wymagania dotyczące treści wniosku oraz załączników, które należy do niego dołączyć, określa art. 42 u.o.o. Wspomniane zezwolenia wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów. W przypadkach określonych w art. 41 ust. 3 pkt 1 u.o.o. organem tym jest marszałek województwa, w pozostałych natomiast – starosta, z wyjątkiem terenów zamkniętych, w obrębie których właściwy jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytworzenie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów są wydawane po przeprowadzeniu – przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska z udziałem przedstawiciela właściwego organu – kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska (art. 41a u.o.o.). Dokumentem kończącym taką kontrolę jest postanowienie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, na które nie służy zażalenie.

8. Wymagania dotyczące treści zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów, a także wymagania wobec obiektów przeznac-

²⁰⁸ Dz.U. 2014, poz. 1169.

²⁰⁹ I tak m.in., z obowiązku uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów zwolniony został podmiot obowiązany do uzyskania pozwolenia zintegrowanego, o którym mowa w ustawie Prawo ochrony środowiska (art. 45 ust. 1 pkt 4 u.o.o.).

czonych do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów określone zostały w art. 43 u.o.o. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć. Odnosząc należy natomiast niezwykle istotną regulację dotyczącą odmowy udzielenia zezwolenia, zawartą w art. 46 ust. 1 u.o.o. Z przepisu tego wynika, że właściwy organ powinien odmówić wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, lub dla środowiska, a także jest niezgodny z planami gospodarki odpadami oraz z przepisami prawa miejscowego. Nietrudno dostrzec, że rozwiązanie takie wyraźnie wskazuje, że decydujące znaczenie dla możliwości uzyskania zezwolenia mają nie tylko plany gospodarki odpadami, lecz także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza w kontekście faktu, że są przepisami prawa miejscowego.

9. Regulacja zawarta w ustawie o odpadach, nawet tylko ograniczona do instrumentów o charakterze reglamentacyjnym, jest bardzo obszerna, zatem – zachowując założone proporcje – nie sposób jej szerzej przedstawić. Ograniczyć trzeba się więc jedynie do odnotowania, że cały dział VII ustawy poświęcony został regulacji dotyczącej szczególnych zasad gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów²¹⁰. Reglamentacja postępowania z tego rodzaju odpadami w zdecydowanej większości przypadków unormowana została już na poziomie ustawowym, przez określenie zakazów i nakazów ich dotyczących. Szczegółowe omawianie obowiązujących w tej kwestii reguł wykraczałoby jednak poza ramy opracowania. Na zakończenie rozważań dotyczących reglamentacyjnych instrumentów gospodarki odpadami nieco uwagi należy natomiast poświęcić materii dotyczącej składowania odpadów, już chociażby na powszechność tej formy gospodarowania odpadami.

10. Problematykę tę unormowano w dziale VIII ustawy, określającym wymagania dotyczące prowadzenia procesów przetwarzania odpadów, przy czym materii dotyczącej składowania odpadów poświęcono pierwszy rozdział tego działu (art. 103–154 u.o.o.). Z art. 103 ust. 2 u.o.o. wynika, że odpady składuje się: na składowisku odpadów, w podziemnym składowisku odpadów, o którym mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, albo w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, o którym mowa w ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych²¹¹. W przepisie art. 103 ust. 1 u.o.o. wyróżniono natomiast trzy typy składowisk odpadów, a mianowicie: składowisko odpadów niebezpiecznych, składowisko odpadów obojęt-

²¹⁰ Chodzi o odpady zawierające PCB, oleje odpadowe, odpady medyczne i weterynaryjne, komunalne osady ściekowe, odpady pochodzące z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów, odpady z wypadków, odpady metali oraz statki przeznaczone do recyklingu.

²¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2018 ze zm.

nych oraz składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Dalsze przepisy tej części ustawy o odpadach określają szczegółowe zasady dotyczące składowania odpadów na poszczególnych rodzajach składowisk oraz obowiązki związane ze sporządzaniem charakterystyki odpadów. Wątki te można jednak pominąć, przechodząc do zasadniczych kwestii dotyczących funkcjonowania składowiska odpadów, poczynając od jego budowy, a na likwidacji kończąc.

11. Rozpoczynający ten fragment regulacji przepis art. 123 u.o.o. stanowi, że okres przygotowania do budowy, budowy oraz prowadzenia składowiska odpadów obejmuje trzy fazy: przedeksploatacyjną, eksploatacyjną oraz poeksploatacyjną. Pierwsza z nich to okres poprzedzający uzyskanie pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Faza ta obejmuje w szczególności wydanie decyzji lokalizacyjnej oraz wydanie pozwolenia na budowę składowiska odpadów. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że składowisko odpadów jest budowlą w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²¹². Faza eksploatacyjna to z kolei okres od dnia uzyskania pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów do dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów. Faza poeksploatacyjna natomiast to okres 30 lat, liczony od dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów. Przepis art. 128 u.o.o. określa warunki rozpoczęcia działalności polegającej na prowadzeniu składowiska odpadów. Wynika z niego, że zarządzający tym składowiskiem może rozpocząć działalność polegającą na prowadzeniu składowiska odpadów po uzyskaniu kolejno: pozwolenia zintegrowanego albo zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na użytkowanie składowiska odpadów, decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Mamy zatem do czynienia z kilkoma następującymi po sobie aktami o charakterze reglamentacyjnym. O pozwoleniu zintegrowanym oraz zezwoleniu na przetwarzanie odpadów była już wcześniej mowa. Pozwolenie na użytkowanie to decyzja, która wydawana jest na podstawie ustawy Prawo budowlane²¹³. Decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów wydaje natomiast, na wniosek zarządzającego składowiskiem, marszałek województwa, a w przypadku przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych – regionalny dyrektor ochrony środowiska. Właściwość miejscową organu określa się według miejsca lokalizacji składowiska odpadów (art. 129 ust. 1 u.o.o.). Instrukcja prowadzenia składowiska odpadów obejmuje fazę eksploatacyjną oraz fazę poeksploatacyjną i powinna zawierać elementy określone w art. 129 ust. 4 u.o.o. Szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć, odnotowując jedynie najważniejsze przesłanki odmowy zatwierdzenia instrukcji. Zostały one określone w art. 134 u.o.o., z którego wynika, że organ zobowiązany jest wydać decyzję o odmowie zatwierdzenia instrukcji prowadzenia składo-

²¹² Por. przyp. 152.

²¹³ Por. art. 55 i n. Prawa budowlanego.

wiska odpadów wtedy, gdy zarządzający składowiskiem odpadów nie posiada tytułu prawnego do dysponowania całą nieruchomością, na której jest zlokalizowane składowisko odpadów, wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska, w okresie obejmującym fazę eksploatacyjną i poeksploatacyjną, a także m.in. wtedy, gdy sposób prowadzenia składowiska odpadów jest sprzeczny z pozwoleniem na budowę lub mógłby powodować zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska²¹⁴.

3.4. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

1. Z wieloma instrumentami reglamentacyjnymi ściśle powiązana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko²¹⁵. Jest ona, oprócz omówionej w innym miejscu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko²¹⁶, kolejnym instrumentem prawnym realizującym zasadę prewencji wyrażoną w art. 6 ust. 1 pr.o.ś. Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że mimo pewnej tożsamości funkcji, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko [dalej: ocena przedsięwzięcia] w istotny sposób różni się od oceny strategicznej.

2. Materia objęta omawianą oceną doczekała się, w różnym zakresie, regulacji zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie unijnym, a także w prawie krajowym. I tak, jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, zwrócić trzeba uwagę na Konwencję o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzoną w Espoo dnia 25 lutego 1991 r.²¹⁷ Jej art. 2, zawierający postanowienia ogólne, stanowi, że strony będą podejmować, indywidualnie lub wspólnie, wszelkie odpowiednie i skuteczne środki, mające na celu zapobieganie, redukcję i kontrolowanie znaczącego szkodliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko, wynikającego z planowanej działalności. W ramach prawa unijnego materii tej dotyczy 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 środowisko²¹⁸. Jej art. 2 ust. 1 stanowi m.in., że państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, m.in. z powodu ich charakteru, rozmiarów lub

²¹⁴ Decyzję o odmowie zatwierdzenia instrukcji należy wydać także wtedy, gdy kierownik składowiska odpadów nie posiada świadectwa stwierdzającego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów.

²¹⁵ Spośród wcześniej omawianych jest ona wymagana w szczególności w przypadku: decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, koncesji na podziemne składowanie odpadów oraz koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla, niektórych rodzajów pozwoleń wodnoprawnych oraz decyzji o zmianie lasu na użytek rolny.

²¹⁶ Por. § 2 pkt 1.4 niniejszego rozdziału.

²¹⁷ Dz.U. 1999, nr 96, poz. 110 ze zm.

²¹⁸ Dz.U. UE L 2012.26.1 z dnia 2012.01.28.

lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te określa art. 4 wspomnianej dyrektywy. Ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na przedsięwzięcia w państwach członkowskich lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami, albo z procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów dyrektywy (art. 2 ust. 2).

3. W polskim prawie wewnętrznym omawianą ocenę reguluje przede wszystkim przywoływana już 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 środowisko²¹⁹. Prezentację najważniejszych rozwiązań dotyczących tej oceny zacząć trzeba od definicji ustawowej „oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”. Została ona zamieszczona w art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś. i wynika z niej, że przez pojęcie to rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. W omawianej ustawie zdefiniowano również „przedsięwzięcie”, które to pojęcie oznacza zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko, polegającą na przekształceniu bądź zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin (art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś.)²²⁰.

4. Odpowiedź na pytanie, kiedy omawiana ocena jest wymagana, co do zasady wynika z art. 59 ust. 1 u.o.o.ś. Przepis ten stanowi bowiem, że przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 u.o.o.ś. „Stwierdzenie” to następuje w drodze postanowienia organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której będzie

²¹⁹ Por. przyp. 88. Szerzej na ten temat por. m.in.: M. PCHALEK, M. BEHNKE, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko...*; A. LIPiŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska...*, s. 62 i n.; W. RADECKI, *Ocena oddziaływania na środowisko*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI..., s. 250 i n.; D. LEBOWA, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK..., s. 104 i n.; M. GÓRSKI, P. GRABOWSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI..., s. 139 i n.; A. BARCZAK, M. ŁAZOR, A. OGONOWSKA, *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim. Ze wzorami dokumentów i schematami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.

²²⁰ Z końcowej części art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś. wynika, że przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty.

jeszcze mowa w dalszej części rozważań²²¹. Rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²²².

5. Jeśli chodzi o przedmiot i zakres oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, to kluczowe znaczenie ma przede wszystkim regulacja zawarta w art. 62 ust. 1 u.o.o.ś. Wynika z niej, że w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi oraz inne dobra, a także możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko kończy się – w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze bądź potencjalnie oddziaływać na środowisko – wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 71 ust. 2 u.o.o.ś.)²²³. Jest to sytuacja najczęściej występująca i jej należy poświęcić większość dalszych uwag. Stosownie do art. 71 ust. 1 u.o.o.ś., wspomniana decyzja określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Z kolei w myśl art. 71 ust. 2 u.o.o.ś. uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze i planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W literaturze nazywane są one czasem „decyzjami inwestycyjnymi”²²⁴, choć nie jest to termin ustawowy. Bardzo obszerna lista decyzji, których wydanie musi być poprzedzone uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zamieszczona została w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś.²²⁵ Generalnie obejmuje ona różnego rodzaju rozstrzygnięcia dotyczące działań o charakterze inwestycyjnym, których przykładem mogą być: decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania te-

²²¹ Dokonując tego rozstrzygnięcia, organ powinien uwzględnić łącznie m.in.: rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia, usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym i planowanym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

²²² Dz.U. 2019, poz. 1839.

²²³ Por. w szczególności: G. DOBROWOLSKI, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011; R. ROBASZEWSKA, M. PŁOSZKA, D. KAŁUŻA, P. WACH, *Decyzje środowiskowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015; M. GÓRSKI, P. GRABOWSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI..., s. 143 i n.

²²⁴ Tak m.in. G. DOBROWOLSKI, *Decyzja...*, s. 116 i n.

²²⁵ Trzeba jednak zwrócić uwagę, że nie zawsze akty te mają charakter decyzji. I tak np., zgodnie z art. 72 ust. 1a u.o.o.ś., wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

renu, decyzja o pozwoleniu na budowę czy też koncesja na wydobywanie kopalin. Dalsze przepisy określają wyjątki w tym zakresie, co jednak można pominąć.

6. Postępowanie zmierzające do wydania decyzji co do zasady wszczynane jest na wniosek (art. 73 ust. 1 u.o.o.ś.), a nieliczne wyjątki w tym zakresie można pominąć. Do wniosku tego dołączyć trzeba sporą liczbę załączników, których lista określona została w art. 74 ust. 1 u.o.o.ś. Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie bez wątpienia raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który wymagany jest w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko²²⁶. Wymagania, jakim powinien odpowiadać ten dokument, określone zostały przede wszystkim w art. 66 ust. 1 u.o.o.ś.²²⁷ Treść tego przepisu jest niezwykle rozbudowana, trzeba zatem ograniczyć się jedynie do wskazania najbardziej podstawowych informacji w tym zakresie. I tak, raport powinien zawierać m.in.: opis planowanego przedsięwzięcia, opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, wyniki inwentaryzacji przyrodniczej, opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodjęcia przedsięwzięcia, uwzględniający dostępne informacje o środowisku oraz wiedzę naukową, opis przewidywanych działań mających na celu unikanie, zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko.

7. Organy właściwe do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa art. 75 ust. 1 u.o.o.ś. Sposób zredagowania tego przepisu mógłby sugerować, że kompetencja w tym zakresie służy przede wszystkim organowi wykonawczemu gminy (wójt, burmistrz albo prezydent miasta). Dokładniejsza analiza treści art. 75 ust. 1 u.o.o.ś. wskazuje jednak, że w większości najważniejszych przypadków organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, na co wskazuje obszerna lista spraw objętych jego kompetencją, zawarta w art. 75 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś. W niewielkim zakresie organami właściwymi do wydania omawianej decyzji są: Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, starosta albo dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Jeśli chodzi o przebieg postępowania, to zauważyć trzeba, że w jego toku niezbędne jest dokonanie uzgodnień i zasięgnięcie opinii. Szczegóły w tym zakresie, które można pominąć, określone zostały w art. 77 i 78 u.o.o.ś. Odnotować należy natomiast, że w postępowaniu tym należy zapewnić udział społeczeństwa (art. 79

²²⁶ Stosownie do treści art. 74 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy dołączyć kartę informacyjną przedsięwzięcia. Powinna ona zawierać podstawowe informacje o planowanym przedsięwzięciu (art. 62a ust. 1 u.o.o.ś.).

²²⁷ Trzeba też zauważyć, że autor raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, albo osoba kierująca zespołem sporządzającym raport, musi odpowiadać wymaganiom określonym w art. 74a ust. 2 u.o.o.ś.

ust. 1 u.o.o.s.). Jeśli chodzi o treść decyzji, to przesłanki, którymi organ powinien się kierować, określone zostały w art. 80 ust. 1 u.o.o.s. W przepisie tym nakazano w szczególności wzięcie pod uwagę ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wyników postępowania z udziałem społeczeństwa. Wymagane elementy decyzji wskazane zostały natomiast w bardzo rozbudowanym art. 82 ust. 1 u.o.o.s. W tych ramach należy zwłaszcza zwrócić uwagę, że jednym ze wspomnianych elementów powinno być określenie istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich. Z art. 85 ust. 1 u.o.o.s. wynika z kolei, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga uzasadnienia, którego obligatoryjne elementy, oprócz wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego²²⁸, określono w art. 85 ust. 2 u.o.o.s. Organ wydający decyzję obowiązany jest podać do publicznej wiadomości informacje o niej oraz o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz dokumentacją sprawy, w tym z uzgodnieniami i opiniami organów dokonanymi i sporządzonymi w toku postępowania (art. 85 ust. 3 u.o.o.s.). Odnotować trzeba również, że zgodnie z treścią art. 81 ust. 1 u.o.o.s., jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji, wybrany spośród wariantów przedstawionych w raporcie (art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s.). W przypadku braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantach, a także w przypadku braku zgody wnioskodawcy na wskazanie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariantu dopuszczonego do realizacji organ odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

8. Skutki decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są niezwykle istotne, o czym świadczy w szczególności unormowanie zawarte w art. 86 u.o.o.s. Z przepisu tego wynika bowiem, że decyzja ta wiąże organy wydające decyzje, określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji, a także organy wydające decyzje wskazane w art. 72 ust. 1 u.o.o.s., o których była już mowa. Nie ulega zatem wątpliwości, że jest ona instrumentem istotnie reglamentującym możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, w tym także korzystanie z zasobów środowiska²²⁹. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku

²²⁸ Por. przyp. 150.

²²⁹ Por. K. GRUSZECKI, *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych jako instrument ograniczający swobodę prowadzenia działalności i prawo własności*, „Casus” 2009, nr 1, s. 36 i n. Por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r. (II OSK 821/08, ONSAiWSA

sku o wydanie decyzji inwestycyjnych, a także do zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a u.o.o.ś. Złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia powinno nastąpić w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, z pewnymi wyjątkami, które jednak można pominąć (art. 72 ust. 3 u.o.o.ś.). Warto również odnotować, że zgodnie z art. 72a ust. 1 u.o.o.ś., organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on warunki zawarte w tej decyzji.

§ 3. Inne instrumenty odnoszące się do środowiska i jego ochrony

1. Instrumenty prewencyjne (zapobiegawcze)

1. W punkcie wyjścia przypomnieć trzeba, że zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 13 pr.o.ś., „ochrona środowiska” to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie równowagi przyrodniczej²³⁰, a ochrona ta polega m.in. na przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Wspomniane „przeciwdziałanie” należy, jak sądzę, rozumieć w kategoriach instrumentów prewencyjnych i postrzegać bardzo szeroko. Argumentów na rzecz takiej tezy dostarcza m.in. normatywna definicja „zanieczyszczenia”, zawarta w art. 3 pkt 49 pr.o.ś. Stosownie bowiem do treści tego przepisu, rozumie się przez nie emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska. W tym kontekście przypomnieć trzeba, że w świetle definicji zawartej w art. 3 pkt 4 pr.o.ś. emisją są wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancje²³¹, a także energie, takie jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne. „Zachowanie” rów-

2009/6/116), w którym sąd wyraził pogląd, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcję prejudycjalną. Sąd podkreślił zarazem, że określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, a decyzja o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań i tym samym wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia przesądza *de facto* o braku możliwości realizacji danego przedsięwzięcia w danym miejscu, czasie i na proponowanych warunkach. Mimo że wyrok ten wydany został pod rządem już nieobowiązującego stanu prawnego, stanowisko sądu jest, moim zdaniem, w pełni aktualne.

²³⁰ A także przywracanie równowagi przyrodniczej, o czym będzie mowa w kolejnym fragmencie rozważań.

²³¹ W art. 3 pkt 36 pr.o.ś. zdefiniowano też „substancję”, przez którą rozumie się pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka.

nowagi przyrodniczej wymaga zatem „przeciwdziałania”, czyli zapobiegania „zanieczyszczeniom”, co jest zgodne z dyrektywą wprost wynikającą z zasady prewencji wyrażonej w art. 6 ust. 1 pr.o.ś. Przepis ten stanowi bowiem, że kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu.

2. Aktualny stan prawny obfituje w przepisy kreujące obowiązek zapobiegania negatywnym skutkom określonych działań dla środowiska. Przybierają one, jak sądzę, dwojaką postać. I tak, w niektórych aktach normatywnych znaleźć można przepisy, których treść ogranicza się do określenia generalnych reguł w zakresie dotyczącym zapobiegania wspomnianym skutkom, czy to w środowisku jako całości, czy to w poszczególnych jego elementach. Częstsze są jednak rozwiązania, w ramach których wspomniane generalne reguły doznają konkretyzacji. W szczególności określone zostają podmioty zobowiązane do podjęcia działań zapobiegawczych oraz treść ciążących na nich obowiązków, a często też sankcje za niepopelnienie tych obowiązków. Jeśli chodzi o pierwszą z wyodrębnionych grup, to przykłady w tym zakresie znaleźć można zarówno w ustawie Prawo ochrony środowiska, jak i innych aktach normatywnych będących źródłami prawa środowiska. W przypadku wspomnianej ustawy najbardziej generalny charakter ma bez wątpienia regulacja zawarta w jej tytule III, która w całości poświęcona została przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom. Polega ono, jak wynika z art. 137 pr.o.ś., na zapobieganiu lub ograniczaniu wprowadzania do środowiska substancji bądź energii. Przepisy formułujące obowiązek zapobiegania są natomiast rozproszone w całej ustawie. I tak np., zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 1 pr.o.ś., w koncepcji, strategiach, planach i studiach, o których mowa w ust. 1 tego przepisu²³², określić należy m.in. rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń oraz zapewnienia ochrony środowiska przed powstającymi zanieczyszczeniami. W ustawie tej znaleźć można też wiele rozwiązań, w ramach których obowiązek zapobiegania powiązany został z wybranymi elementami środowiska. Przykładami w tym zakresie mogą być unormowania zawarte w art. 101 pkt 3 oraz art. 127 ust. 1 pkt 3 i 4 pr.o.ś. Z pierwszego z tych przepisów wynika, że ochrona powierzchni ziemi polega m.in. na zapobieganiu zanieczyszczeniu substancjami powodującymi ryzyko. Z kolei w myśl art. 127 ust. 1 pkt. 3 i 4 pr.o.ś., ochrona zwierząt oraz roślin polega m.in. na zapobieganiu lub ograniczaniu negatywnych oddziaływań na środowisko, które mogłyby niekorzystnie wpływać na zasoby oraz stan zwierząt i roślin, a także na zapobieganiu zagrożeniom naturalnych kompleksów i tworów przyrody. Z wcześniejszych uwag wynikało już, że tego rodzaju przepi-

²³² Chodzi o koncepcję rozwoju kraju, średniookresową strategię rozwoju kraju, strategię rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego województw, strategię rozwoju ponadlokalnego, strategię rozwoju gmin, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

sy znajdują się także w wielu innych aktach normatywnych odnoszących się do wybranych elementów środowiska. Przykładami w tym zakresie są rozwiązania znajdujące się w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²³³ oraz w ustawie o lasach²³⁴. Z art. 3 ust. 1 pkt 2 u.g.r.l. wynika, że ochrona gruntów rolnych polega m.in. na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych²³⁵ oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi. Natomiast art. 9 ust. 1 u.o.l. stanowi, że w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów właściciele lasów są obowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności m.in. do wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych, zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, oraz zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych. Przykłady tego rodzaju rozwiązań można mnożyć²³⁶.

3. Z wcześniejszych uwag wynikało również, że generalne reguły, których przykłady zostały wyżej przywołane, doznają na ogół konkretyzacji, służącej określeniu podmiotów, na których ciąży obowiązek prowadzenia działań zapobiegawczych, oraz treści ciążyących na nich obowiązków. Liczba tego rodzaju unormowań jest spora. Konkretyzacja ta dokonuje się w zróżnicowany sposób. I tak np., przywołana wyżej regulacja ogólna zawarta w art. 71 ust. 2 pkt 1 pr.o.ś., dotycząca zapewnienia ochrony środowiska przed powstającymi zanieczyszczeniami, znajduje rozwinięcie przede wszystkim w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³⁷. Potwierdzają to chociażby zawarte w niej unormowania dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. wynika w szczególności, że określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu jest jednym z tych elementów, które w planie miejscowym muszą zostać obowiązkowo wskazane. Z kolei rozwinięciu regulacji dotyczącej zapobiegania degradacji i dewastacji gruntów rolnych poświęcony został rozdział 4. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z art. 15 ust. 1 u.g.r.l. wynika, że właściciel gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrekultywowanych na cele rolne jest obowiązany do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi. Podstawę do konkretyzacji tego obowiązku stanowi art. 15 ust. 2 u.g.r.l., zgodnie

²³³ Por. przyp. 65.

²³⁴ Por. przyp. 67.

²³⁵ W art. 4 u.g.r.l. zdefiniowane zostały grunty zdegradowane (pkt 16) oraz grunty zdewastowane (pkt 17). Z art. 3 ust. 2 pkt 2 u.g.r.l. wynika z kolei, że ochrona gruntów leśnych polega m.in. na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi.

²³⁶ Por. w szczególności unormowania dotyczące ochrony wód znajdujące się w dziale III ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (por. przyp. 12).

²³⁷ Por. przyp. 19.

z którym właściwy organ²³⁸, ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi, może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntów, o których mowa w ust. 1, zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów, lub założenie na nich trwałych użytków zielonych. W odniesieniu natomiast do obowiązków określonych generalnie w art. 9 ust. 1 u.o.l. ich konkretyzacja nastąpić powinna przede wszystkim w planie urządzenia lasu²³⁹, może to jednak w przypadku ich niewykonania nastąpić w trybie określonym w art. 9 ust. 2 u.o.l. Przepis ten stanowi bowiem, że w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa zadania właścicieli lasów w tym zakresie określa, w drodze decyzji, starosta.

4. W ramach rozpatrywanej materii na szczególną uwagę zasługuje regulacja prawna zawarta w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²⁴⁰, której tytuł sugeruje już, że normuje ona instrumenty o charakterze zapobiegawczym. W punkcie wyjścia odnotować trzeba, że przedmiotem tej ustawy nie jest, jak mogłoby to wynikać z jej art. 1, jedynie określenie zasad odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę takich szkód²⁴¹. Jak trafnie zwrócono uwagę w literaturze²⁴², oprócz określenia zasad odpowiedzialności, ustawa ta formułuje także obowiązki oznaczonych podmiotów w zakresie dotyczącym zapobiegania szkodom w środowisku

²³⁸ Co do zasady jest nim starosta – por. art. 5 u.g.r.l.

²³⁹ Albo w uproszczonym planie urządzenia lasu, bądź decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć. Por. art. 18 i n. u.o.l.

²⁴⁰ Por. przyp. 193. Materia ta zazwyczaj prezentowana jest przy omawianiu odpowiedzialności administracyjnej (por. m.in. M. GÓRSKI, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2008, s. 22 i n.). Usytuowanie wywodów dotyczących tej kwestii w rozdziale poświęconym omówieniu podstawowych rodzajów instrumentów prawnych regulujących gospodarowanie środowiskiem i jego ochronę wydaje się uzasadnione przede wszystkim tym, że zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawa przynajmniej po części dotyczy przypadków, kiedy to zagrożenie szkodą (albo jej wyrządzenie) nie jest konsekwencją działalności podlegającej ujemnej kwalifikacji normatywnej (por. definicję odpowiedzialności prawnej sformułowaną przez W. LANGA (*Struktura odpowiedzialności prawnej*, w: „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika”, z. 31 – Prawo VIII, Toruń, 1968, s. 12).

²⁴¹ Unormowania dotyczące naprawiania szkód w środowisku zawarte w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. będą przedmiotem odrębnych uwag w dalszej części tego rozdziału. Na marginesie odnotować trzeba, że wspomniana ustawa implementuje do prawa polskiego dyrektywę 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.U. UE L 2004.143.56. Szerzej na ten temat por. B. RAKOCZY, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2010.

²⁴² Por. M. GÓRSKI, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna...*, s. 25–26; IDEM, *Charakter prawny odpowiedzialności za szkody w środowisku realizowanej na podstawie ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, w: *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, red. B. RAKOCZY, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2010, s. 31 i n. Por. również A. JAWOROWICZ-RUDOLF, M. GÓRSKI, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI..., zwł. s. 248 i n.

i ich naprawy²⁴³. Ustalenie zakresu regulacji dotyczącej zapobiegania szkodom w środowisku (a także naprawiania takich szkód, o czym niżej) nie jest zabiegiem łatwym. Przyczyną tego stanu rzeczy jest dość specyficzny sposób redakcji przepisów wyznaczających ten zakres. Nie ulega wątpliwości, że kluczowe znaczenie w rozpatrywanej kwestii ma zakres pojęcia „szkoda w środowisku”. Zostało ono w niezwykle kazuistyczny sposób zdefiniowane w art. 6 pkt 11 u.z.s.s.²⁴⁴ Upraszczając bardzo rozbudowaną treść tego przepisu, przyjąć można, że przez szkodę taką należy rozumieć negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego²⁴⁵, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska²⁴⁶, w ściśle jednak określonych dobrach. Chodzi, najogólniej rzecz ujmując, o gatunki chronione, chronione siedliska przyrodnicze²⁴⁷, wody²⁴⁸ oraz powierzchnię ziemi²⁴⁹. Ustalając zakres pojęcia „szkoda w środowisku”, nie można również pominąć regulacji zawartej we wspomnianym już wcześniej art. 2 ust. 1 u.z.s.s. Wynika z niej bowiem, że przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku spowodowanej przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku²⁵⁰ (pkt 1), a także przez inną działalność niż ta, o której mowa w pkt. 1, jeżeli szkody te dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska (pkt 2)²⁵¹. Zakres ustawy wyzna-

²⁴³ Zauważyć należy, że w ramach zastosowanej w ustawie systematyki najpierw określono wspomniane obowiązki, a dopiero w dalszej kolejności zasady ich egzekwowania, czyli kwestie związane z odpowiedzialnością.

²⁴⁴ Por. także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku, Dz.U. 2019, poz. 1383.

²⁴⁵ Por. definicję tego pojęcia zawartą w art. 6 pkt 10 u.z.s.s.

²⁴⁶ Z treści art. 6 pkt 9 u.z.s.s. wynika, że chodzi o podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, jednak tylko taki, który prowadzi działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność określoną w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.z.s.s., powodującą bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku.

²⁴⁷ Stosownie do treści art. 6 pkt 11 lit. a u.z.s.s., chodzi o działalność mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk, przy czym szkoda ta nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z taksatywnie wskazanymi w tym przepisie decyzjami. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

²⁴⁸ Chodzi o działalność mającą znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód.

²⁴⁹ Szkoda ta polegać ma na zanieczyszczeniu gleby lub ziemi i obejmuje swoim zakresem w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.

²⁵⁰ Przepis art. 3 u.z.s.s., również zredagowany bardzo kazuistycznie, określa obszerny katalog rodzajów działalności stwarzających ryzyko szkody w środowisku.

²⁵¹ Z kolei w myśl art. 2 ust. 2 u.z.s.s. przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, wywołanych emisją rozproszoną,

czony został zatem przez łączne zastosowanie trzech kryteriów: przyczyny szkody (art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 2 ust. 2 u.z.s.ś.), dobra, w którym ona wystąpiła, albo któremu zagraża (art. 2 ust. 1 pkt 2, art. 6 pkt 11 u.z.s.ś.), nadto zaś sprawcy szkody (art. 6 pkt 11 u.z.s.ś.). Nietrudno dostrzec, że zakres ten ukształtowany został relatywnie wąsko. Ustawa z 2007 r. odnosi się bowiem jedynie do szkód wyrządzonych (groźących) w enumeratywnie wskazanych dobrach, będących następstwem prowadzenia przez podmioty zdefiniowane w ustawie z 2007 r. działalności wskazanej w tej ustawie²⁵².

5. Wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku rodzi z mocy samego prawa obowiązek podjęcia czynności określonych w art. 9 ust. 1 u.z.s.ś.²⁵³ Nietrudno dostrzec, że regulacja zawarta w tym przepisie ma charakter bardzo ogólny. Wynika z niej bowiem jedynie, że w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze²⁵⁴. W przypadku działań zapobiegawczych, w przeciwieństwie do działań naprawczych, brak jednak przepisów określających sposób konkretyzacji tego obowiązku. Za punkt wyjścia w tym zakresie trzeba zatem przyjąć definicję działań zapobiegawczych zawartą w art. 6 pkt 4 u.z.s.ś.²⁵⁵ Brzmienie tego przepisu prowadzi natomiast do wniosku, że w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku należy podjąć wszelkie czynności mieszczące się w zakresie pojęcia „działania zapobiegawcze”, które zostały zdefiniowane w art. 6 pkt 4 u.z.s.ś., uznając zarazem, że „powinny to być wszystkie działania niezbędne do osiągnięcia zakładanego celu, czyli zapobieżenia powstaniu szkody”²⁵⁶. Charakter i zakres tych działań uzależnione będą, co oczywiste, od rodzaju groźącej szkody.

pochodzącą z wielu źródeł, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego między bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku lub szkodą w środowisku a działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska. Zagadnienie to trzeba jednak pominąć w dalszych rozważaniach.

²⁵² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 października 2016 r. (IV SA/Wa 1512/16, zbiór orzeczeń LEX nr 2228431) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2018 r. (II OSK 1967/17, zbiór orzeczeń LEX nr 2483484).

²⁵³ Tak trafnie, moim zdaniem, W. RADECKI, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2007, s. 75. W tym kontekście odnotować trzeba, że w obowiązującym stanie prawnym znajdują się także unormowania, które dotyczą obowiązku zapobiegania negatywnym następstwom w środowisku, mogące znaleźć zastosowanie tylko z woli podmiotu uprawnionego. Chodzi w tym przypadku przede wszystkim o roszczenia cywilnoprawne o zapobieżenie groźącej szkodzie (por. zwłaszcza art. 323 pr.o.ś. oraz art. 150 pr.g.g.).

²⁵⁴ W przypadku obowiązku działań zapobiegawczych, w przeciwieństwie do działań naprawczych, brak przepisów określających sposób konkretyzacji tego obowiązku.

²⁵⁵ Rozumie się przez nie działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowania lub ograniczenia emisji.

²⁵⁶ Tak trafnie, moim zdaniem, M. GÓRSKI, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna...*, s. 53.

6. Obowiązek podjęcia działań zapobiegawczych ciąży na podmiocie korzystającym ze środowiska, co wprost wynika z art. 9 ust. 1 u.z.s.ś.²⁵⁷ Jest on także zobowiązany niezwłocznie zgłosić organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska przypadki, gdy bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane, mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych (art. 11 ust. 1 u.z.s.ś.). Jeżeli podmiot zobowiązany nie podejmie działań zapobiegawczych, organ ochrony środowiska wzywa go do przedłożenia w określonym terminie wniosku o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań zapobiegawczych, a w przypadku nieprzedłożenia tego wniosku, zgodnie z wezwaniem, w drodze decyzji, nakłada obowiązek przeprowadzenia działań. W decyzji tej organ określa w szczególności zakres i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych, w tym czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko oraz stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko.

7. Do podjęcia działań zapobiegawczych może być także zobowiązany organ ochrony środowiska. Ma to miejsce w przypadku, gdy podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub też egzekucja okazała się bezskuteczna, albo z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku, konieczne jest niezwłoczne podjęcie tych działań (art. 16 u.z.s.ś.). Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

2. Instrumenty restytucyjne (naprawcze)

1. W ustawodawstwie dotyczącym środowiska można także znaleźć rozwiązania zawierające instrumenty prawne o charakterze restytucyjnym (naprawczym), służące – jak to określono w art. 3 pkt 13 pr.o.ś. definiującym „ochronę środowiska” – przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Nie są one, jak się wydaje, tak liczne, jak instrumenty o charakterze prewencyjnym, jednak również im poświęcić trzeba nieco uwagi. Dogodnym punktem wyjścia w tym zakresie jest – jak sądzę – kontynuowanie analizy materii uregulowanej w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Wyżej była już mowa o zawartych w tym akcie unormowaniach dotyczących zapobiegania szkodom w środowisku. W tych ramach przedstawione zostały także niektóre kwestie ogólne, co dotyczy w szczególności sposobu ukształtowania zakresu pojęcia „szkoda w środowisku”. Nie ma zatem potrzeby powrotu do tej problematyki i w toku dalszych uwag można skoncentrować się na regulacji dotyczącej naprawiania szkód w środowisku.

²⁵⁷ Jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, jest on obowiązany do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych solidarnie z podmiotem korzystającym ze środowiska, który je spowodował (art. 12 ust. 2 u.z.s.ś.).

2. Generalna reguła w tym zakresie sformułowana została w art. 9 ust. 2 u.z.s.ś. Z przepisu tego wynika, że w przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany nie tylko do podjęcia działań naprawczych, lecz także działań mających na celu ograniczenie szkody w środowisku, zapobieżenie kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego opanowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub innych szkodliwych czynników. Nie ulega wątpliwości, że analogicznie do przypadku działań *stricte* zapobiegawczych, obowiązek podjęcia czynności określonych w art. 9 ust. 2 u.z.s.ś. powstaje z mocy samego prawa. Konkretyzacja obowiązków w zakresie dotyczącym naprawiania szkody w środowisku następuje w drodze decyzji administracyjnej, która co do zasady adresowana jest do podmiotu korzystającego ze środowiska będącego sprawcą szkody²⁵⁸. Wcześniej jednak podmiot ten obowiązany jest uzgodnić warunki przeprowadzenia działań naprawczych z organem ochrony środowiska²⁵⁹, przedkładając wniosek, który powinien odpowiadać wymaganiom określonym w art. 13 ust. 2 i 2a u.z.s.ś. Treść tej decyzji częściowo uzależniona jest od tego, jakiego elementu szkoda dotyczy (art. 13 ust. 3 u.z.s.ś.), jednak dalsze szczegóły z tym związane trzeba pominąć²⁶⁰.

3. Jeżeli podmiot zobowiązany nie uzgodni działań naprawczych, organ ochrony środowiska wzywa go do przedłożenia w określonym terminie wniosku o uzgodnienie warunków przeprowadzenia tych działań. Jeśli wniosek ten nie zostanie przedłożony zgodnie z wezwaniem, to organ ten, w drodze decyzji, nakłada obowiązek przeprowadzenia działań. W decyzji tej należy określić zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych, uwzględniając w szczególności wymagania określone w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.z.s.ś. Podobnie jak to ma miejsce w przypadku działań zapobiegawczych, obowiązek przeprowadzenia działań naprawczych może także ciążyć na organie ochrony środowiska. Organ ten podejmuje wspomniane działania naprawcze, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, albo egzekucja okazała się bezskuteczna, a także w sytuacji, gdy z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość

²⁵⁸ Przypadki, gdy decyzja taka kierowana jest również do władającego powierzchnią ziemi (art. 12 ust. 4 u.z.s.ś.), można pozostawić na uboczu.

²⁵⁹ Z art. 7 ust. 1 u.z.s.ś. wynika, że organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska.

²⁶⁰ Należy jednak zwrócić uwagę, że rodzaje działań naprawczych oraz warunki i sposoby ich prowadzenia dla szkód w środowisku w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, lub wodach oraz warunki i sposoby przeprowadzania remediacji dla szkód w środowisku w powierzchni ziemi określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie działań naprawczych, Dz.U. 2016, poz. 1396.

zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku konieczne jest niezwłoczne podjęcie tych działań²⁶¹.

4. Przedstawiona wyżej regulacja obejmuje naprawianie szkód w środowisku w takim zakresie, w jakim to ostatnie pojęcie zdefiniowane zostało w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. W aktach zaliczanych do prawa środowiska można znaleźć także instrumenty naprawcze odnoszące się do niektórych elementów środowiska. Tytułem przykładu wskazać można w tym zakresie unormowania dotyczące „powierzchni ziemi” zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jeśli chodzi o pierwszy z tych aktów, to unormowania te zostały zawarte przede wszystkim w dziale IV, w całości poświęconym ochronie powierzchni ziemi. W obszernym katalogu sposobów tej ochrony, zawartym w art. 101 pr.o.ś., rozpoczynającym ten dział określone zostały sposoby ochrony powierzchni ziemi. W wyliczeniu tym dominują co prawda przedsięwzięcia ze sfery prewencji, ale nie brak także instrumentów o charakterze restytucyjnym, czego przykładem jest regulacja dotycząca remediacji.

5. Pod pojęciem tym rozumie się poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska (art. 3 pkt 31b pr.o.ś.). Ustawa Prawo ochrony środowiska dopuszcza przeprowadzenie remediacji przez usunięcie zanieczyszczenia, przynajmniej do dopuszczalnej zawartości w glebie i w ziemi substancji powodujących ryzyko albo w inny sposób prowadzący do usunięcia znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi i stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego sposobu użytkowania terenu, taki jak: zmniejszenie ilości zanieczyszczeń lub ograniczenie możliwości rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń i kontrolowanie zanieczyszczenia przez okresowe prowadzenie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi w określonym czasie, lub przeprowadzenie samooczyszczania powierzchni ziemi, ewentualne działania wspomagające samooczyszczanie, kontrolowanie zanieczyszczenia przez okresowe prowadzenie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi w określonym czasie, ewentualne ograniczenie dostępu ludzi do zanieczyszczonego terenu i ewentualna konieczność zmiany sposobu użytkowania zanieczyszczonego terenu (art. 101q pr.o.ś.). Podmiotem zobowiązanym do przeprowadzenia remediacji jest co do zasady władający powierzch-

²⁶¹ Organ ten może jednak, w przypadkach określonych w art. 17a u.z.s.ś., zaniechać dalszych działań naprawczych.

nią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, chyba że ten wykaże, że zanieczyszczenie to, dokonane po dniu objęcia przez niego władania, spowodował inny wskazany podmiot. Wtedy obowiązek przeprowadzenia remediacji spoczywa na innym sprawcy. Remediację tę przeprowadza się zgodnie z ustalonym planem remediacji, a władający powierzchnią ziemi lub inny sprawca, obowiązany do przeprowadzenia remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, jest obowiązany do przedłożenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska wniosku o wydanie decyzji ustalającej plan remediacji, zawierającego projekt planu remediacji odpowiadający wymaganiom określonym w art. 101l ust. 3 pr.o.ś. Decyzja ta powinna określać m.in.: teren wymagający przeprowadzenia remediacji, sposób jej przeprowadzenia, termin rozpoczęcia i zakończenia oraz sposób potwierdzenia przeprowadzenia remediacji. Jeśli władający powierzchnią ziemi lub inny podmiot zobowiązany nie przeprowadza remediacji, mimo że zgodnie z art. 101h jest do tego obowiązany, regionalny dyrektor ochrony środowiska stosuje środki władcze, w ramach których najpierw wzywa do przedłożenia – w wyznaczonym terminie – wniosku o wydanie decyzji ustalającej plan remediacji. W przypadku niezłożenia wniosku zgodnie z wezwaniem, organ nakłada na podmiot zobowiązany, w drodze decyzji, obowiązek przeprowadzenia remediacji na podstawie ustalonego przez ten organ planu remediacji, nakładając także obowiązek zwrotu kosztów opracowania projektu planu remediacji, ich wysokość oraz sposób i termin uiszczenia (art. 101m pr.o.ś.). W takim przypadku władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić jej przeprowadzenie z zachowaniem warunków określonych w decyzji, a także umożliwić prowadzenie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi. Regionalny dyrektor ochrony środowiska dokonuje także oceny przeprowadzenia remediacji, która polega na stwierdzeniu zgodności remediacji z ustalonym planem remediacji, a w przypadku stwierdzenia niezgodności przeprowadzonej remediacji z ustalonym planem, stosuje przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

6. W ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁶² zawarta została natomiast regulacja dotycząca rekultywacji gruntów. Rozumie się przez nią nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym²⁶³ wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp

²⁶² Por. przyp. 65.

²⁶³ Przez grunty zdegradowane rozumie się grunty, których rolnicza lub leśna wartość użytkowa zmalała, w szczególności w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska oraz działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej (art. 4 pkt 16 u.g.r.l.), gruntami zdewastowanymi są natomiast grunty, które utraciły całkowicie wartość użytkową w wyniku przyczyn, o których mowa w przywołanym wyżej pkt. 16.

oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg (art. 4 pkt 18 u.g.r.l.). Stosownie do art. 21 ust. 1 u.g.r.l., osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt. Rekultywację i zagospodarowanie gruntów planuje się, projektuje i realizuje na wszystkich etapach działalności przemysłowej, w miarę jak grunty te stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia działalności przemysłowej, oraz kończy się w terminie do 5 lat od zaprzestania tej działalności. Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

§ 4. Znaczenie poszczególnych rodzajów instrumentów dla gospodarowania zasobami środowiska i ich ochrony

1. Przedstawione wyżej przykłady regulacji dotyczącej podstawowych rodzajów (typów) instrumentów prawnych odnoszących się do gospodarowania środowiskiem i jego ochrony wyraźnie wskazują, że instrumenty te odgrywają kluczową rolę w ramach prawa środowiska. Potwierdza to chociażby fakt, że większość z nich po raz pierwszy wprowadzona została do obrotu prawnego w dość odległych czasach i – mimo licznych zmian stanu prawnego – do chwili obecnej są one coraz szerzej wykorzystywane. Dobrą ilustracją tego spostrzeżenia może być chociażby ewolucja stanu prawnego dotyczącego obszarowych form ochrony przyrody²⁶⁴. Już bowiem w ustawie z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody²⁶⁵ zawarta została regulacja dotycząca parku narodowego²⁶⁶. Z art. 9 § 1 tej ustawy wynikało, że w okolicach o krajobrazie szczególnie pięknym i bogatym w osobliwości przyrody, gdzie ochrona przyrody nie może ograniczać się do poszczególnych przedmiotów, lecz powinna jednolicie dotyczyć ich skupień na obszarze co najmniej 300 ha, Rada Ministrów może rozporządzeniem utworzyć park narodowy²⁶⁷. Podobnej ewolucji podlegała też treść aktów praw-

²⁶⁴ Por. M. LATAWIEC, *Analiza historyczna ustawowych form ochrony przyrody w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa, 2011.

²⁶⁵ Dz.U. nr 31, poz. 274.

²⁶⁶ Park narodowy był jedyną formą ochrony przyrody, która wprost unormowana została w ustawie z 1934 r. Trzeba jednak zauważyć, że w świetle art. 1 tej ustawy ochronie podlegały twory przyrody, jako to: ziemia, jej ukształtowanie i formacje, jaskinie, wody stojące i płynące, wodospady, brzegi tych wód, zwierzęta, rośliny, minerały, skamieniałości – zarówno gatunki, jak i zbiorowiska i poszczególne okazy, których zachowanie leży w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych, albo też z uwagi na swoiste cechy krajobrazu, i które władza państwowa uznała za podlegające ochronie.

²⁶⁷ Ilość rodzajów obszarowych form ochrony przyrody ulegała następnie sukcesywnemu wzrostowi, wraz z kolejnymi zmianami stanu prawnego. I tak, z chwilą wejścia w życie kolejnej ustawy o ochronie przyrody, z dnia 7 kwietnia 1949 r., Dz.U. nr 25, poz. 180, poddanie pod ochronę następowało przez: uznanie za pomniki przyrody poszczególnych tworów przyrody lub ich skupień, uznanie za rezerваты przyrody określonych obszarów, na których podlega ochronie całość przyrody, niektóre jej składniki lub estetyczne cechy krajobrazu, a także przez utworzenie parków narodowych na określonych obszarach na powierzchni nie mniejszej niż 500 ha, o szcze-

nych normujących instrumenty o charakterze planistycznym i reglamentacyjnym. Jeśli chodzi o te pierwsze, to już w dekreście z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju²⁶⁸ mowa była o przeznaczaniu terenów m.in. na potrzeby zdrowia, wypoczynku i rezerwy przyrody (art. 3 ust. 1 pkt 1)²⁶⁹. W ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym²⁷⁰, będącej kolejnym aktem normującym tę materię, mowa była z kolei o tym, że celem planowania przestrzennego jest zapewnienie prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów w kraju, z uwzględnieniem ich wzajemnych związków i interesów ogólnokrajowych, oraz ustalenie prawidłowych współzależności przestrzennych między urządzeniami produkcyjnymi i usługowymi na tych obszarach, i stworzenie tym samym warunków dla rozwoju produkcji, wszechstronnego zaspokajania potrzeb ludności oraz ochrony naturalnych bogactw i walorów przyrodniczych kraju. Nietrudno jednak dostrzec, że w tych aktach normatywnych eksponowane były przede wszystkim potrzeby rozwoju gospodarczego, a materia środowiskowa odchodziła na dalszy plan²⁷¹.

2. Również instrumenty o charakterze reglamentacyjnym pojawiły się w obrocie prawnym relatywnie dawno. Przykładów w tym zakresie dostarcza chociażby ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r.²⁷² oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze²⁷³. W ustawie wodnej zostało m.in. unormowane użytkowanie wód na podstawie pozwolenia władzy²⁷⁴. O wiele bardziej złożony stan prawny obowiązywał pod rządem przywołanego wyżej rozporządzenia w odniesieniu do reglamentacji wydobywania

gólnych wartościach dla interesu publicznego. Największy rozwój w tym zakresie przyniosła jednak ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 1991, nr 114, poz. 492, gdyż zamieszczona w niej regulacja dotycząca form ochrony obszarowej nieomal nie odbiegała od tej, która wynika z aktualnie obowiązującego stanu prawnego. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

²⁶⁸ Dz.U. 1946, nr 16, poz. 109. Był to pierwszy w okresie powojennym akt prawny rangi ustawowej dotyczący gospodarki przestrzennej.

²⁶⁹ Por. także art. 4 ust. 2 pkt 1, lit. b dekretu.

²⁷⁰ Dz.U. 1961, nr 7, poz. 47.

²⁷¹ Skądinąd zresztą w ówczesnych warunkach ustrojowych tego rodzaju regulacja miała charakter bardzo deklaracyjny. Ten stan rzeczy ulegał jednak powolnej zmianie. W kolejnym akcie odnoszącym się do planowania przestrzennego materia środowiskowa była już normowana w szerszym zakresie (por. np. art. 3 pkt 3, art. 19 ust. 2 pkt 1, art. 21 ust. 1 pkt 5 czy też art. 26 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. 1984, nr 35, poz. 185). Tendencja ta przybrała na sile w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415. Szczegółów w tym zakresie niepodobna jednak rozwinąć.

²⁷² Dz.U. 1922, nr 102, poz. 936.

²⁷³ Dz.U. nr 85, poz. 654.

²⁷⁴ Przepis art. 45 ustawy określał przypadki użytkowania wód, w odniesieniu do których wymagane było pozwolenie władzy wodnej. Lista ta obejmowała m.in. „używanie i zużywanie oraz odprowadzanie wody, nadziemnie lub podziemnie, bezpośrednio lub pośrednio”. Nietrudno dostrzec podobieństwo do instrumentu w postaci pozwolenia wodnoprawnego, unormowanego aktualnie w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (por. przyp. 12).

kopalin ze złóż. Warunkiem podjęcia tej działalności było bowiem nabycie własności górniczej. Najważniejszym zdarzeniem prawnym powodującym powstanie tego prawa było nadanie górnicze. Mógł je co do zasady uzyskać każdy, kto w myśl obowiązujących przepisów był zdolny do „nabywania własności nieruchomości”. Zasada ta doznawała jednak niezwykle istotnego ograniczenia ze względu na regulację zawartą w art. 1 (2) rozporządzenia. W przepisie tym określone zostały bowiem złoża, które mogły stać się przedmiotem własności górniczej nadawanej jedynie Państwu. Warunkiem uzyskania nadania skutkującego powstaniem własności górniczej było odkrycie minerału w jego naturalnym złożu i – co w rozpatrywanym kontekście wydaje się najistotniejsze – zgłoszenie odkrycia wraz z prośbą o nadanie pola górniczego²⁷⁵. Wydawał je wyższy urząd górniczy, po przeprowadzeniu stosunkowo złożonego postępowania, którego szczegóły można pominąć. Podkreślić trzeba natomiast, że tego rodzaju unormowanie oznaczało, że ustanowienie własności górniczej wymagało wydania aktu władczego. Był to bez wątpienia instrument o charakterze reglamentacyjnym²⁷⁶.

3. Przechodząc do aktualnie obowiązującej regulacji prawnej, trzeba w punkcie wyjścia zwrócić przede wszystkim uwagę nie tylko na olbrzymi rozrost unormowań odnoszących się do poszczególnych rodzajów omawianych instrumentów prawnych, lecz także na ich zróżnicowanie. I tak, jeśli chodzi o instrumenty planistyczne, to nawet ograniczając się do tych, które zostały przywołane jako przykłady, nietrudno dostrzec, że stanowią one grupę wewnątrznie niejednorodną. Ten stan rzeczy powoduje, że trudno w sposób syntetyczny wskazać cechy właściwe dla tej grupy. Wydaje się, że rolą instrumentów planistycznych jest, generalnie rzecz ujmując, takie ukształtowanie projektowanego oddziaływania na środowisko, by zapewniona była realizacja celów wynikających z całości kształtu regulacji dotyczącej poszczególnych postaci tego oddziaływania. Regulacja ta zaś, poczynając od zasad określonych w Konstytucji, nakierowana jest na ukształtowanie ram i warunków korzystania z dóbr składających się na środowisko, a także ich ochronę, polegającą w szczególności na minimalizacji negatywnych skutków tego korzystania. Szczególnie znaczącą rolę w tym zakresie odgrywa, a przynajmniej powinno, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Skoro bowiem przeznaczanie terenów na określone cele dokonywane być musi przy przyjęciu zrównoważonego rozwoju za podstawę tych działań (art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.), to nie ulega wątpliwości, że kluczowe w tych ramach jest zacho-

²⁷⁵ Zgodnie z art. 17 rozporządzenia, polem górniczym była przestrzeń, w granicach której powstała na podstawie oddzielnego aktu własność górnicza.

²⁷⁶ Szerzej na ten temat por. A. LIPiński, R. MIKOSZ, *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939*, w: „Problemy Prawne Górnictwa”, 6, red. A. AGOPSZOWICZ, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1983, zwł. s. 93 i n. Por. także R. MIKOSZ, *Własność górnicza – ewolucja stanu prawnego*, w: *Rozważania o...*, red. G. DOBROWOLSKI, Wydawca Grupa INFOMAX, Katowice, 2018, s. 238 i n.

wanie równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych (art. 3 pkt 50 pr.o.ś.)²⁷⁷.

4. Rolę instrumentów planistycznych w obszarze regulacji prawnej dotyczącej środowiska postrzegać można, jak sądzę, w co najmniej trzech aspektach. I tak, po pierwsze, wszystkie akty z tego zakresu muszą w swej treści uwzględniać materię odnoszącą się do środowiska²⁷⁸. Drugi aspekt dotyczy obowiązku uwzględniania problematyki środowiskowej w ramach procedury sporządzania projektów aktów planistycznych. W odniesieniu do większości tych aktów wymagane jest bowiem współdziałanie organu przygotowującego projekt z organami, których właściwość rzeczowa obejmuje sprawy z zakresu środowiska i jego ochrony. Przybiera ono zazwyczaj postać zasięgnięcia przez organy sporządzające te projekty licznych opinii i dokonania wielu uzgodnień. Odnotować trzeba również, że w przypadku wszystkich z nich obligatoryjne jest sporządzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zasadniczą funkcją tego instrumentu jest zaś ustalenie potencjalnych skutków projektowanego aktu planistycznego dla środowiska, zanim jeszcze zostanie on wprowadzony do obrotu prawnego. W tym kontekście trzeba również zwrócić uwagę na potrzebę określenia charakteru prawnego aktu planistycznego, co ma bardzo istotne znaczenie dla środowiska i jego ochrony. Wspomniany problem często nie jest dostrzegany przez ustawodawcę, co bez wątpienia uznawane być musi za istotny mankament²⁷⁹.

5. Jeśli chodzi o instrumenty ochrony obszarowej, to ich zasadnicza rola sprowadza się do ukształtowania szczególnego reżimu prawnego przestrzeni obejmującej zasoby, które wymagają ochrony²⁸⁰. Chodzi bowiem o to, by obowiązujące w jej granicach reguły zapobiegały zachowaniom mogącym naruszyć walory (wartości), dla których ochrony przestrzeni ta zostaje ustanowiona.

²⁷⁷ W istocie rzeczy jednak wszelkie instrumenty planistyczne, o których generalnie mowa w art. 8 pr.o.ś., muszą uwzględniać wymagania dotyczące środowiska. Przykładem w tym zakresie może być art. 34 ust. 1 u.o.o., z którego wprost wynika, że plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska.

²⁷⁸ Najlepszą ilustracją tego spostrzeżenia jest, jak sądzę, regulacja zawarta w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres obowiązku uwzględnienia problematyki środowiskowej w treści aktu planistycznego jest zróżnicowany i, generalnie rzecz ujmując, zależy od materii objętej takim aktem.

²⁷⁹ Inną, również istotną, kwestią jest zapewnienie skuteczności instrumentów planistycznych. To zaś w wielu przypadkach wymaga, by przybierały one postać aktu będącego źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Na zdecydowanie krytyczną ocenę zasługuje w tym kontekście fakt, że jedyny dokument z zakresu zagospodarowania przestrzennego, mający charakter aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie musi być sporządzany obligatoryjnie, gdyż obowiązek uchwalenia tego planu istnieje jedynie wtedy, gdy przepis prawa tak stanowi (por. art. 14 ust. 7 u.p.z.p.).

²⁸⁰ Chodzi o zasoby, które można określić jako środowiskowe, obejmujące całość albo część elementów składających się na pojęcie środowiska, w rozumieniu art. 3 pkt 39 pr.o.ś.

Na ogół na reżim ten składają się rozliczne zakazy, zdecydowanie rzadziej natomiast nakazy oznaczonego działania. Co jednak wymaga szczególnego podkreślenia w tym miejscu, to okoliczność, że instrumenty ochrony obszarowej pozostają w ścisłym związku z innymi środkami służącymi gospodarowaniu zasobami środowiska oraz ich ochronie. Na szczególną uwagę zasługuje ich powiązanie z instrumentami planistycznymi, które dokonuje się co najmniej w dwójaki sposób. Dla wielu form ochrony obszarowej ustawodawca przewiduje bowiem obowiązek sporządzenia aktów o charakterze planistycznym, zwłaszcza planów ochrony²⁸¹. Niezależnie od tego, z wielu przepisów prawa wynika obowiązek uwzględnienia w treści aktów planistycznych uwarunkowań wynikłych z potrzeb ochrony obszarowej. Przykładem w tym zakresie może być regulacja zawarta w art. 10 ust. 6 u.o.p., z której wynika, że projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego.

6. Nie należy jednak zacierać różnic pomiędzy instrumentami planistycznymi a obszarowymi. Zasadniczą przesłanką odróżniającą od siebie obydwa te typy instrumentów jest bowiem – jak sądzę – sposób, w jaki kształtują one sytuację prawną środowiska. Instrumenty planistyczne tworzą grupę wewnętrznie zróżnicowaną i nie zawsze dotyczą zindywidualizowanej przestrzeni, co jest cechą ochrony obszarowej. Nawet jednak jeśli odnoszą się do skonkretyzowanej przestrzeni, co dotyczy zwłaszcza aktów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, to kształtują reżim prawny tej przestrzeni w odmienny sposób niż ma to miejsce w przypadku instrumentów ochrony obszarowej. Instrumenty planistyczne nie tworzą bowiem systemu zakazów i nakazów, a odnosząc się do zasobów środowiska znajdujących się w przestrzeni objętej planowaniem, dokonują ich inwentaryzacji, wyznaczając zarazem przyszłe kierunki gospodarowania nimi. Ujmując problem innymi słowy, instrumenty z zakresu planowania i zagospodarowania niejako „przyporządkowują” oznaczone fragmenty objętej nimi przestrzeni do określonych „reżimów”, które szczegółowo kształtowane są poza aktami odnoszącymi się do zasad i trybu sporządzania aktów planistycznych²⁸². Inaczej problem ten kształtuje się natomiast w odnie-

²⁸¹ Przykładem w tym zakresie mogą być plany ochrony dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych (por. art. 18 u.o.p.).

²⁸² Przykładem w tym zakresie może być regulacja zawarta w art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., który stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podsta-

sieniu do instrumentów obszarowych. W ich przypadku bowiem reżim prawny określający sposób korzystania z przestrzeni nimi objętych jest – co do zasady – określony w akcie stanowiącym podstawę utworzenia poszczególnych form ochrony obszarowej, a składające się nań zakazy i nakazy zaczynają obowiązywać od chwili ich utworzenia (ustanowienia).

7. Odnosząc się wreszcie do instrumentów o charakterze reglamentacyjnym, zacząć trzeba od przypomnienia, że ich zasadniczą cechą jest to, że wyznaczają one granice i prawne warunki korzystania ze środowiska, częściej zaś z poszczególnych jego elementów. Reglamentacja ta dokonuje się zazwyczaj przez akty indywidualne, w szczególności decyzje administracyjne, czasem jednak ramy korzystania wyznaczone zostają w akcie rangi ustawowej. Również instrumenty reglamentacyjne pozostają w ścisłym związku z innymi rodzajami środków służących gospodarowaniu zasobami środowiska oraz ich ochronie, co dotyczy zarówno środków o charakterze planistycznym, jak i obszarowym. Tytułem przykładu można w tym zakresie wskazać na regulację dotyczącą udzielania koncesji na wydobywanie kopalin zawartą w ustawie Prawo geologiczne i górnicze²⁸³. Z art. 23 ust. 2 a pkt 1 pr.g.g. wynika, że udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności, a kryterium uzgodnienia jest nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości, określonego w sposób przewidziany w art. 7 pr.g.g. Zgodnie z treścią tego przepisu, podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, gdy nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (ust. 1), natomiast w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach (ust. 2). Instrument reglamentacyjny w postaci koncesji powiązany został zatem wyraźnie z aktami z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego²⁸⁴, nieco pośrednio natomiast z instrumentami ochrony obszarowej. Nawiązanie

wie odrębnych przepisów. To właśnie te przepisy wyznaczają w istocie reżim prawny poszczególnych fragmentów przestrzeni objętej aktem planistycznym.

²⁸³ Por. przyp. 21.

²⁸⁴ W tym kontekście przypomnieć też należy, że w przypadku większości aktów reglamentacyjnych do wniosku o ich wydanie dołączona musi zostać ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zazwyczaj w postaci decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zasadniczą jej funkcją jest zaś ustalenie potencjalnych skutków projektowanego przedsięwzięcia dla środowiska, zanim jeszcze zostanie ono podjęte.

do „odrębnych przepisów” odnosi się jednak niewątpliwie m.in. do aktów tworzących obszarowe formy ochrony przyrody²⁸⁵.

8. Nietrudno dostrzec również, że instrumenty reglamentacyjne, choć nie tylko one, pozostają także w związku z instrumentami o charakterze zapobiegawczym i naprawczym, czego przykładem może być regulacja dotycząca planu ruchu zakładu górniczego zawarta w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Plan ten sporządza przedsiębiorca, odrębnie dla każdego zakładu górniczego (art. 108 ust. 1 pr.g.g.). Jego wprowadzenie do obrotu prawnego wymaga jednak wydania aktu o charakterze reglamentacyjnym, jakim jest decyzja organu nadzoru górniczego zatwierdzająca plan ruchu (art. 108 ust. 11 pr.g.g.). Związek tej decyzji z instrumentami o charakterze zapobiegawczym i naprawczym wynika natomiast z regulacji zawartej w art. 108 ust. 2 pr.g.g., w którym to przepisie określone zostały elementy, jakie powinny zostać objęte treścią planu. Wymieniono bowiem wśród nich m.in. szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia zapobiegania szkodom i ich naprawy. Dalsze przykłady tego rodzaju rozwiązań znaleźć można w wielu przepisach dotyczących środowiska.

²⁸⁵ Por. A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy geologii i górnictwa...*, s. 100. Por. także wyrok NSA z dnia 14 września 2016 r. (II GSK 316/15, LEX nr 2167456).

Rozdział siódmy

Niektóre konsekwencje zgodnego z prawem oddziaływania na środowisko

§ 1. Uwagi wprowadzające

1. Korzystanie ze środowiska w sposób wyznaczony przez instrumenty regulujące gospodarowanie jego zasobami oraz ich ochronę¹ rodzi różnego rodzaju konsekwencje. Na ogół przyjmują one postać obowiązków, czasem jednak także uprawnień. Konsekwencje te są zróżnicowane, a konstrukcja prawna przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań uzależniona jest częstokroć od rodzaju instrumentu kształtującego określoną formę korzystania ze środowiska. Regulacja prawna w tym zakresie jest rozległa i zróżnicowana, dlatego też – podobnie jak w przypadku wcześniejszych rozważań – ograniczyć trzeba się do kwestii, które jawią się jako pierwszoplanowe. Te zaś dotyczą dwóch zagadnień. Pierwsze z nich to niektóre skutki prawno-finansowe związane z wybranymi rodzajami korzystania z zasobów środowiska². Skutki te zostały, ujmując problem w sposób uproszczony, powiązane z dwiema różnymi sytuacjami. Z jednej strony bowiem w rachubę może wchodzić korzystanie ze środowiska mieszczące się w granicach prawa. W coraz większej liczbie przypadków rodzi

¹ Por. zwłaszcza rozważania zawarte w rozdziale 6. niniejszego opracowania

² O randze tej problematyki niech świadczy fakt, że w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm. [dalej: pr.o.ś.], będącej podstawowym aktem normatywnym odnoszącym się do prawa środowiska, poświęcono jej cały tytuł V, obejmujący art. 272–321k. Por. szerzej na ten temat m.in. J. MAŁECKI, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań, 1982; M. MAZURKIEWICZ, *Oplaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska (struktura prawna i funkcje)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1986; J. GŁUCHOWSKI, *Podatki ekologiczne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 2002; IDEM, *Regulacje fiskalno-ekologiczne w prawie unijnym i międzynarodowym*, w: *Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2004, s. 163 i n.; K. GRUSZECKI, *Oplaty za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, „Głosa – Przegląd Prawa Gospodarczego” 2003, nr 7; A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010, s. 328 i n.; J. STELMASIAK, P. SMOLEŃ, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK, LexisNexis, Warszawa, 2010, s. 176 i n.; R. MIKOSZ, G. RADECKI, *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław, 2010; M. GÓRSKI, A. JAWOROWICZ-RUDOLF, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 196 i n.; B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 81 i n.

ono bowiem obowiązek określonych świadczeń publicznoprawnych³, mimo że chodzi wtedy o sytuacje, w których mamy do czynienia z dozwolonym korzystaniem ze środowiska. Z drugiej strony z kolei dostrzec należy także przypadki, kiedy to korzystanie ze środowiska następuje z naruszeniem prawa⁴. W tych przypadkach również może powstać obowiązek świadczeń finansowych, tyle tylko, że wtedy chodzi o instrumenty prawno-finansowe o charakterze sankcyjnym. Przedmiotem rozważań zawartych w tym rozdziale będą wyłącznie przykłady świadczeń mieszczących się w pierwszej z wyodrębnionych grup, a więc – co raz jeszcze warto podkreślić – tych, które związane są ze zgodnym z prawem korzystaniem ze środowiska⁵. Najważniejsze instrumenty finansowe o charakterze sankcyjnym przedstawione zostały natomiast w innym miejscu⁶.

2. Drugą istotną kwestią, której nie sposób pominąć w obrębie materii dotyczącej prawnych konsekwencji zastosowania instrumentów wyznaczających granice i warunki korzystania ze środowiska, jest problem roszczeń mogących przysługiwać podmiotom, których prawa (uprawnienia) zostały ograniczone, albo nawet zniesione, wskutek wprowadzenia do obrotu zindywidualizowanych instrumentów kształtujących granice i warunki korzystania ze ściśle określonych zasobów środowiska. Sytuacja taka może zachodzić w szczególności w przypadku zastosowania instrumentów o charakterze obszarowym, czego bodaj najlepszym przykładem jest regulacja dotycząca niektórych form ochrony przyrody zawarta w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷. Konsekwencją zastosowania tych instrumentów jest bowiem zazwyczaj ograniczenie (uszczuplenie) uprawnień do korzystania z nieruchomości, czasem zaś także rozporządzania nią⁸. Chodzi przy tym – co oczywiste – przede wszystkim o uprawnienia właściciela, ale ograniczenia te mogą się także odnosić do praw pochodnych od własności.

³ Dotyczy w szczególności – choć nie wyłącznie – wykonywania niektórych uprawnień skonkretyzowanych za pomocą instrumentów reglamentacyjnych.

⁴ Zauważyć można, że choć oba te rodzaje instrumentów prawnofinansowych w istotny sposób różnią się od siebie, to czasami dotycząca ich regulacja jest częściowo wspólna, czego przykładem mogą być unormowania zawarte w tytule V ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁵ Zazwyczaj są one określane w języku prawnym jako „opłaty”, trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że stosowana w tym zakresie terminologia jest niejednolita, co jest konsekwencją braku troski ustawodawcy o jej systemowe uporządkowanie. Próbując zatem sprecyzować charakter prawny określonego środka prawno-finansowego, należy przede wszystkim ustalić jego funkcję, tylko pomocniczo sięgając do nazwy własnej przyjętej w stosunku do niego w języku prawnym. Por. M. SZALEWSKA, *Wzajemność świadczeń w konstrukcji opłat za korzystanie ze środowiska*, w: *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. NYKA, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2017, s. 153 i n.

⁶ Por. uwagi zawarte w rozdziale 8. niniejszej monografii.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1098 [dalej: u.o.p.] .

⁸ Dalszą konsekwencją w tym zakresie może być szkoda, czy to grożąca, czy to już wyrządzona.

§ 2. Obowiązki prawno-finansowe związane z korzystaniem ze środowiska

1. Nie ulega wątpliwości, że środki ekonomiczne odgrywają znaczącą rolę jako instrumenty ochrony środowiska, co dotyczy, jak się wydaje, zwłaszcza gospodarowania zasobami środowiska. Jeśli bowiem przyjęte w tym zakresie unormowania są konsekwentnie stosowane, w tym skutecznie egzekwowane, to stanowią one jedną z kluczowych przesłanek podjęcia przez oznaczony podmiot decyzji co do tego, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie i w jakich formach – prowadzić działalność wymagającą korzystania z zasobów środowiska⁹. Przedmiotem dalszych uwag będą wybrane przykłady środków finansowo-prawnych¹⁰, które związane są z korzystaniem z zasobów środowiska w sposób zgodny z prawem. Zanim jednak przejść przyjdzie do omawiania niektórych szczegółowych kwestii dotyczących tej problematyki, nieco uwagi poświęcić trzeba kilku zagadnieniom o charakterze generalnym, do czego skłania kształt obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej. To ostatnie spostrzeżenie dotyczy w szczególności regulacji zawartej w przywołanej już wyżej ustawie Prawo ochrony środowiska, która – do pewnego stopnia – może uchodzić za swego rodzaju „wzorzec” w omawianym zakresie.

2. Regulacja ta jest bardzo rozbudowana, co jednak nie oznacza, że ma ona charakter wyczerpujący. Konstatacja ta znajduje potwierdzenie w treści art. 272 pr.o.ś., będącego pierwszym chronologicznie przepisem zamieszczonym w tytule V ustawy. Wynika z niego bowiem, że środki finansowo-prawne ochrony środowiska stanowią w szczególności: opłata za korzystanie ze środowiska, administracyjna kara pieniężna, zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska oraz opłata emisyjna, o której mowa w art. 321a ust. 1 pr.o.ś. Użycie w tym przepisie zwrotu „w szczególności” wyraźnie wskazuje, że wymieniony w ustawie katalog rodzajów instrumentów prawno-finansowych dotyczących środowiska nie ma charakteru zamkniętego¹¹. Spostrzeżenie to potwierdza art. 273 ust. 3 pr.o.ś.,

⁹ Chodzi zazwyczaj o działalność gospodarczą, czyli o przypadki szczególnego korzystania ze środowiska (por. uwagi zawarte w § 3 rozdziału 4.). Powszechne i zwykłe korzystanie ze środowiska nie jest bowiem – co do zasady – powiązane ze stosowaniem instrumentów ekonomicznych.

¹⁰ Termin „środki prawno-finansowe” jest pojęciem z języka prawnego. Tak bowiem nazwany został tytuł V ustawy Prawo ochrony środowiska (por. przyp. 2). W toku dalszych rozważań będę go używał zamiennie z pojęciem „instrumenty finansowo-prawne”, traktując te terminy jako synonimy.

¹¹ Sądzę zresztą, że precyzyjne ustalenie zamkniętej listy środków finansowo-prawnych związanych z korzystaniem z zasobów środowiska, w tym zwłaszcza z ich ochroną, nie jest zabiegiem łatwym, o ile w ogóle możliwym. Przyczyną tego stanu rzeczy jest, jak się wydaje, niedookreśloność kluczowych pojęć w tym zakresie, co dotyczy w szczególności „środowiska” i „ochrony „środowiska” (por. uwagi zawarte w rozdziale 2.).

który stanowi, że przepisy ustawy o ochronie przyrody i przepisy ustawy – Prawo geologiczne i górnicze¹² oraz innych ustaw określają odrębne przypadki i zasady ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych. W świetle treści tego przepisu bezsporne jest bowiem, że środki finansowo-prawne dotyczące środowiska unormowane zostały także w innych aktach normatywnych, które jednak, poza dwoma wyjątkami, nie zostały przez ustawodawcę wprost wskazane w art. 273 ust. 3 pr.o.ś.

3. W przywołanym wyżej art. 272 pr.o.ś. wprost wymieniono cztery rodzaje środków finansowo-prawnych. W toku dalszych rozważań należy – zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami – skoncentrować się na opłatach za korzystanie ze środowiska, o których mowa w pkt. 1 tego przepisu. Wydaje się jednak, że dla pełnego obrazu zagadnienia trzeba najpierw nieco uwagi poświęcić instrumentowi określonymu w art. 272 pkt 3 pr.o.ś. jako „zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska”, chociażby dlatego, że materia ta nie rysuje się jasno¹³. Nietrudno dostrzec, że instrument ten istotnie różni się zarówno od opłat, jak i od administracyjnych kar pieniężnych wymienionych w art. 272 pkt. 1, 2 i 4 pr.o.ś. W art. 272 pkt 3 pr.o.ś. mowa bowiem nie o „samoistnych” świadczeniach pieniężnych, ale o czynniku, który ma (może mieć) wpływ na wysokość danin publicznych, zwłaszcza tych, które nazywane są zbiorczym pojęciem „podatek”¹⁴. Został on określony jako „zróżnicowane stawki”, co odniesione zostało zarówno do podatków, jak i „innych danin publicznych”. Jeśli chodzi o to ostatnie, to nie ulega wątpliwości, że opłaty związane z korzystaniem ze środowiska powszechnie traktowane są jako daniny publiczne¹⁵. Stawki tych opłat,

¹² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm. [dalej: pr.g.g.].

¹³ Pominąć można natomiast w tym miejscu opłatę emisyjną, o której mowa w art. 272 pkt 4 pr.o.ś. Zgodnie bowiem z treścią art. 321a ust. 1 pr.o.ś., pobierana jest ona za wprowadzenie na rynek krajowy paliw silnikowych, przez co rozumie się czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, których przedmiotem są te paliwa silnikowe. Bez wątpienia nie jest to więc opłata za korzystanie ze środowiska. Z kolei administracyjne kary pieniężne wymienione w art. 272 pkt 2 pr.o.ś. są – jak wyraźnie wskazuje nie tylko ich nazwa, lecz przede wszystkim charakter prawny – instrumentami o charakterze sankcyjnym. Są one bowiem ponoszone za przekroczenie lub naruszenie ustalonych decyzją warunków korzystania ze środowiska. Zgodnie zatem z przyjętymi wcześniej założeniami, zostały one omówione w rozdziale 8., który poświęcony został tego rodzaju środkom.

¹⁴ Stosownie do treści art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1540 ze zm., podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. Por. szerzej na ten temat M. NIEZGÓDKA-MEDEK, w: S. BABIARZ, B. DAUTER, R. HAUSER, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, J. RUDOWSKI, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2009, s. 65 i n.

¹⁵ Wydaje się, że kwestia ta nie jest sporna. Różnice poglądów pojawiają się natomiast od dawna co do charakteru prawnego opłat. Polemika w tym zakresie toczy się zwłaszcza po-

uzależnione od rodzaju korzystania, są na ogół zróżnicowane, do czego wypadnie jeszcze w pewnym zakresie powrócić. Nie jest jednak dostatecznie jasne, czy zróżnicowanie to w każdym przypadku traktowane może być jako służące celom ochrony środowiska.

4. Jeśli chodzi natomiast o regulację prawną dotyczącą zróżnicowania stawek podatków, to odnotować trzeba, że w ustawie Prawo ochrony środowiska jest ona bardzo ograniczona, a przy tym bardzo lakoniczna. Poza bowiem art. 272 pkt 3 pr.o.ś., zagadnieniu temu poświęcono tylko przepis art. 283 pr.o.ś. W jego ust. 1 wyrażona została zasada, z której wynika, że stawki podatków i innych danin publicznych powinny być różnicowane, z uwzględnieniem celów służących ochronie środowiska, art. 283 ust. 2 pr.o.ś. dotyczy natomiast wyłącznie podatku akcyzowego¹⁶. W omawianym kontekście warto jednak zwrócić uwagę, że związek prawa podatkowego z materią dotyczącą środowiska – wbrew dosłownemu brzmieniu art. 272 pkt 3 pr.o.ś. – nie ogranicza się tylko do stawek podatków. Przykładem w tym zakresie może być regulacja dotycząca kosztów uzyskania przychodów zawarta w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁷ oraz w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁸. Ma ona istotne znaczenie dla ustalenia wysokości podatku, wspomniane koszty bowiem pomniejszają osiągnięty przez podatnika przychód, sprawiając, że w konsekwencji mniejszy jest jego dochód podlegający opodatkowaniu. W świetle definicji zawartej w art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie ulega wątpliwości, że opłaty za korzystanie ze środowiska co do zasady zaliczone mogą zostać do kosztów uzyskania przychodów¹⁹. Nie można tego

między zwolennikami zapatrywania, że świadczenia pieniężne za korzystanie ze środowiska są opłatą publiczną, co uzasadniają faktem, że w zamian za opłatę państwo zezwala na korzystanie ze środowiska (M. MAZURKIEWICZ, *Opłaty i kary pieniężne...*, s. 102). Istnieją jednak również zwolennicy tezy, że opłaty za korzystanie ze środowiska są podatkami środowiskowymi, gdyż mają charakter przymusowy, bezzwrotny i nieodpłatny. Por. np. A. HUCHLA, *Prawno-finansowe instrumenty, do których stosuje się ordynację podatkową*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. MASTALSKI, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław, 2001, s. 260.

¹⁶ Por. ustawę z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 722 ze zm. Charakter tego przepisu nie jest dostatecznie jasny. Można odnieść wrażenie, że zawiera on dyrektywy kierowane do ustawodawcy kreującego przepisy prawa podatkowego. Nic nie wiadomo natomiast o ewentualnych skutkach niezrealizowania tych dyrektyw w przepisach prawa podatkowego. Wydaje się, że co do zasady można by w takim przypadku rozważać skargę do Trybunału Konstytucyjnego, zawierającą zarzut naruszenia nie tyle art. 283 pr.o.ś., ile art. 5 Konstytucji.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1128 ze zm.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1406 ze zm.

¹⁹ Przepis ten stanowi bowiem, że kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 23 ustawy.

natomiast uczynić w przypadku kar, opłat i odszkodowań oraz odsetek od tych zobowiązań z tytułu nieprzestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska, gdyż wykluczają to przepisy wspomnianych wyżej ustaw²⁰.

5. Przechodząc do problematyki dotyczącej opłat za korzystanie ze środowiska, w pierwszej kolejności ustalić należy najważniejsze przypadki, w których opłaty te są wymagane. W ustawie Prawo ochrony środowiska wskazane zostały trzy rodzaje korzystania ze środowiska, z którymi wiąże się obowiązek poniesienia opłaty²¹. Określono je w art. 273 ust. 1 pr.o.ś. *De lege lata* obowiązek ten wiąże się z wprowadzaniem gazów lub pyłów do powietrza, wydaniem uprawnienia do emisji, na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²², oraz ze składowaniem odpadów²³. Jeśli chodzi o pierwszy z tych rodzajów korzystania, to w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że zgodnie z regułą wynikającą z art. 220 ust. 1 pr.o.ś. wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów z instalacji wymaga pozwolenia²⁴. Reguła ta doznaje jednak wyjątków, które określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia²⁵. W zakresie dotyczącym uprawnień do emisji, wydanych na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, przywołać trzeba przede wszystkim regulację zawartą w jej art. 1 ust. 1 i 2. Z pierwszego z tych przepisów wynika, że ustawa określa zasady funkcjo-

²⁰ Por. art. 23 ust. 1 pkt 16 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Analogiczne co do zasady rozwiązanie przyjęte zostało w art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 pkt 19 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Odnotowania wymaga także, że zgodnie z art. 6 pkt 4a, pkt 4b i pkt 4c ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zwolnione zostały od podatku: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz – z pewnymi wyjątkami – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

²¹ W ustawie Prawo ochrony środowiska znaleźć można jeszcze inne regulacje prawne dotyczące obowiązku uiszczania opłat, czego przykładem może być art. 210, w którym unormowano kwestie opłaty rejestracyjnej, której wniesienie jest warunkiem rozpatrzenia wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Niewątpliwie jest ona w jakiś sposób związana ze środowiskiem, jednak trudno byłoby ją zaliczyć do opłat za korzystanie z jego zasobów.

²² Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 332 ze zm.

²³ W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na regulację zawartą w art. 289 pr.o.ś. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, nie wnosi się opłat z tytułu tych rodzajów korzystania ze środowiska spośród wymienionych w art. 273 ust. 1, których roczna wysokość wnoszona na rachunek urzędu marszałkowskiego nie przekracza 800 zł. W myśl natomiast art. 289 ust. 2 pr.o.ś. sejmik województwa może, w drodze aktu prawa miejscowego, uchwalić podwyższenie kwoty, o której mowa w ust. 1, jednak nie więcej niż do 50%.

²⁴ Z art. 181 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś. wynika, że jest to jeden z rodzajów pozwolenia emisyjnego. Por. P. KORZENIOWSKI, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, zwł. s. 241 i n.

²⁵ Dz.U. 2010, nr 130, poz. 881.

nowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Stosownie natomiast do treści jej art. 1 ust. 2, system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych obejmuje emisję gazów cieplarnianych z instalacji oraz operacji lotniczej. Ustawa, o której mowa, jest aktem niezmiernie złożonym, dlatego też niepodobna w tym miejscu odnieść się do większości zawartych w niej rozwiązań. Zauważyć trzeba zatem jedynie, że stosownie do treści jej art. 3 pkt 22, przez uprawnienia do emisji należy rozumieć uprawnienie do wprowadzania do powietrza ekwiwalentu, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji²⁶, dwutlenku węgla (CO₂), utworzone w ramach systemu, które służy do rozliczenia wielkości emisji w ramach tego systemu i którym można rozporządzać na zasadach określonych w ustawie. Ogólne zasady przydzielania instalacjom uprawnień do emisji unormowane zostały w rozdziale 4. ustawy. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

6. W art. 273 ust. 1 pr.o.ś. wymienione zostały także opłaty za składowanie odpadów. Pojęcie „składowanie odpadów” nie zostało zdefiniowane ani w ustawie Prawo ochrony środowiska, ani w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁷. Nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi w tym przypadku o działalność, która polega na korzystaniu ze środowiska przez wprowadzanie doń substancji, które mogą powodować negatywne konsekwencje. Stosownie do art. 297 pr.o.ś., opłatę za składowanie odpadów ponosi się za umieszczenie odpadów na składowisku. W tym kontekście podkreślenia wymaga, że obowiązującemu porządkowi prawnemu co do zasady nie jest znana decyzja o pozwoleniu na składowanie odpadów. Zgodnie natomiast z art. 128 u.o.o., zarządzający składowiskiem odpadów może rozpocząć działalność polegającą na prowadzeniu składowiska odpadów dopiero po uzyskaniu kolejno: pozwolenia zintegrowanego²⁸ albo zezwolenia na przetwarzanie odpadów²⁹, pozwolenia na użytkowanie składowiska odpadów³⁰ oraz decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów³¹. Jak podkreśla się w literaturze i orzecznictwie, „tylko i wyłącznie uzyskanie decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów pozwala podmiotowi prowadzą-

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1077 ze zm.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 779 ze zm. [dalej: u.o.o.]. Trzeba jednak odnotować, że w art. 3 ust. 1 pkt 25 u.o.o. zdefiniowane zostało „składowisko odpadów” (przez które należy rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów), nadto zaś w art. 103 ust. 2 u.o.o. wymienione zostały rodzaje składowisk odpadów.

²⁸ Por. art. 201 i n. pr.o.ś..

²⁹ Por. art. 41 i n. u.o.o.

³⁰ Por. art. 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1333 ze zm.

³¹ Por. art. 129 i art. 130 u.o.o.

cemu działalność w tym zakresie na uiszczanie opłat, o których mowa w art. 273 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska”³².

7. Ustawa o ochronie przyrody, wprost wymieniona w art. 273 ust. 3 pr.o.ś. jako źródło prawa w zakresie dotyczącym opłat za korzystanie ze środowiska, zawiera sporo unormowań odnoszących się do zróżnicowanych powinności finansowych. Nie ulega wątpliwości, że zasadnicze znaczenie ma w tych ramach regulacja odnosząca się do usuwania drzew i krzewów, na której trzeba się w tym miejscu skoncentrować, pozostawiając inne opłaty na uboczu³³. Z treści art. 84 ust. 1 u.o.p. wynika, że zasadą jest obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu. Są one naliczane w zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu i pobierane przez organ właściwy do wydania tego zezwolenia (art. 84 ust. 2 u.o.p.). Rozstrzygnięcie w przedmiocie opłat stanowi zatem jeden z elementów decyzji zezwalającej na usuwanie drzew lub krzewów. Zasada ta doznaje jednak licznych wyjątków, których obszerny katalog zamieszczony został w art. 86 ust. 1 u.o.p. Jedynie zatem tytułem przykładu odnotować można, że nie nalicza się opłat za usunięcie drzew lub krzewów, na których usunięcie nie jest wymagane zezwolenie, a także drzew lub krzewów usuwanych w związku z odnową i pielęgnacją drzew rosnących na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków.

8. Również w ustawie Prawo geologiczne i górnicze znaleźć można przepisy nakładające obowiązek uiszczenia opłat za korzystanie ze środowiska. Dotyczą one, najogólniej rzecz ujmując, różnych form wykorzystywania geologicznych zasobów środowiska. Najistotniej rolę odgrywają bez wątpienia te daniny, które uregulowane zostały w dziale VII zatytułowanym *Opłaty*³⁴. Zawarte tam rozwiązania dotyczą jednak nie tylko opłat, należnych w związku

³² Por. K. GRUSZECKI, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, LEX/el., komentarz do art. 273 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 października 2008 r., II SA/Kr 699/08, LEX nr 505859.

³³ Chodzi w szczególności o opłaty za wstęp do parku narodowego oraz rezerwatu przyrody (art. 12 i art. 13 ust. 4–6 u.o.p. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, Dz.U. 2013, poz. 400), a także opłaty pobierane w związku z działalnością edukacyjną parku narodowego oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością (art. 8h ust. 1 pkt 5 u.o.p.), którą to materię trzeba pozostawić na uboczu. Charakter prawny niektórych z tych świadczeń może zresztą budzić wątpliwości. Niezależnie od tego, przypomnieć trzeba, że zgodnie z przyjętym założeniem systemowym, instrumenty prawno-finansowe o charakterze sankcyjnym są przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale 8.

³⁴ Oprócz tego odnotować trzeba regulację dotyczącą niektórych innych przypadków wiążących się z obowiązkiem uiszczenia zróżnicowanych świadczeń związanych z korzystaniem z geologicznych zasobów środowiska. W szczególności chodzi tutaj o wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania górniczego (por. art. 13 ust. 3 i 4 pr.g.g.) oraz wynagrodzenie za korzystanie z informacji geologicznej (art. 100 pr.g.g.). Określona w ustawie Prawo geologiczne i górnicze lista przypadków, w których powstaje obowiązek świadczeń finansowych, jest o wiele obszerniejsza. Szczegółość te trzeba jednak pominąć.

z wykonywaniem działalności zgodnej z prawem, lecz także instrumentów finansowych o charakterze sankcyjnym³⁵. Jeśli chodzi o te pierwsze, to należy wśród nich wymienić opłatę uregulowaną w art. 133 pr.g.g., nazywaną czasem w literaturze *quasi-eksploatacyjną*³⁶, oraz opłatę eksploatacyjną. Ta pierwsza związana jest z koncesją na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, koncesją na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także z koncesją na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża (art. 133 ust. 1 pr.g.g.). Obowiązek wnoszenia opłaty eksploatacyjnej powiązany został natomiast z koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża, a w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża z decyzją inwestycyjną (art. 134 ust. 1 pr.g.g.).

9. Omawiając najważniejsze przypadki opłat za korzystanie ze środowiska, nie można też zapominać o regulacji zawartej w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³⁷. W akcie tym uregulowano bowiem także instrumenty ekonomiczne w gospodarowaniu wodami³⁸. Obszerny katalog tych instrumentów zamieszczony został w art. 267 pr.wodn., z którego wynika, że obejmuje on w szczególności opłaty za usługi wodne oraz opłaty podwyższone³⁹. Przypadki, w których istnieje obowiązek uiszczenia opłat za usługi wodne, określają art. 268 ust. 1 oraz art. 269 pr.wodn. Ich liczba jest znaczna, jednak najważniejsze w ramach tej regulacji wydają się opłaty za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, którym poświęcona zostanie większość dalszych uwag. Zaznaczyć trzeba jednak, że w tych ramach można wskazać jedynie najistotniejsze wątki, gdyż regulacja dotycząca wspomnianych opłat jest niezmiernie rozbudowana i kazuistyczna⁴⁰.

10. Jeśli chodzi o podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty, to w każdym z wymienionych wcześniej aktów normatywnych zostały one określone z zastosowaniem odmiennej terminologii. W ustawie Prawo ochrony środowiska powinnośc ta ciąży przede wszystkim na „podmiocie korzystającym

³⁵ Chodzi tutaj o opłaty podwyższone i opłaty dodatkowe, o których – zgodnie z przyjętymi założeniami systemowymi – nieco szerzej mowa w rozdziale 8. niniejszej monografii, poświęconym instrumentom o charakterze sankcyjnym.

³⁶ Por. A. LIPiŃSKI, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 212 i n.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 624 ze zm. [dalej: pr.wodn.].

³⁸ Materię tę reguluje tak właśnie zatytułowany rozdział 5. działu VI ustawy Prawo wodne.

³⁹ Opłaty podwyższone szerzej przedstawione zostały w rozdziale 8. Inne instrumenty ekonomiczne w gospodarowaniu wodami odgrywają zdecydowanie mniejszą rolę i można je pozostawić na uboczu.

⁴⁰ Na marginesie odnotować trzeba, że przed wejściem w życie aktualnie obowiązującego Prawa wodnego opłaty za pobór wód oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi unormowane były w ustawie Prawo ochrony środowiska.

ze środowiska”, co wprost wynika z jej art. 275⁴¹. Został on dookreślony w art. 3 pkt 20 pr.o.ś., jednak definicja ta – co oczywiste – odnosi się tylko do materii uregulowanej tą ustawą. Z przepisu tego wynika, że przez podmiot korzystający ze środowiska rozumie się:

- a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁴² oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴³, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, oraz
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

11. W innych przywołanych wyżej aktach normatywnych podmioty zobowiązane do uiszczenia opłat określone zostały w sposób odmienny⁴⁴. I tak, w przypadku usuwania drzew lub krzewów chodzi o „posiadacza nieruchomości” (art. 84 ust. 1 u.o.p.), natomiast opłaty za korzystanie z geologicznych zasobów środowiska zobowiązany jest uiszczyć przedsiębiorca w rozumieniu ustawy Prawo geologiczne i górnicze⁴⁵, co dotyczy w szczególności opłaty eksploatacyjnej ponoszonej w związku z wydobywaniem kopalin. Zgodnie z art. 298 pr.wodn., zobowiązany do uiszczenia opłaty za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi jest podmiot korzystający z usług wodnych⁴⁶.

⁴¹ Wyjątek w tym zakresie unormowany został w art. 284 ust. 2 pr.o.ś., stanowiącym, że osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami ponoszą opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie wymaga pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska.

⁴² Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 162.

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 994 ze zm.

⁴⁴ Co jednak nie zmienia faktu, że chodzi *de facto* o podmiot korzystający ze środowiska. Niezależnie od tego, jaką nazwę nosi taki podmiot, nie ulega wątpliwości, że jest nim ten, który wykorzystuje zasoby środowiska, prowadząc zgodną z prawem działalność obciążoną obowiązkiem ponoszenia świadczeń finansowych.

⁴⁵ Stosownie do treści art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g., przedsiębiorcą jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą.

⁴⁶ Pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi to rodzaje usług wodnych (por. art. 35 ust. 3 pkt. 1 i 5 pr.wodn.). Zawarty w art. 268 pr.wodn. katalog usług wodnych, za które pobiera się opłaty, jest znacznie obszerniejszy, jednak pozostałe z nich można w tym miejscu pominąć.

12. Jeśli chodzi o sposób ustalenia wysokości opłaty, to w punkcie wyjścia rozróżnić trzeba z jednej strony materialnoprawne reguły z tym związane, z drugiej strony natomiast – zasady dotyczące trybu ustalania i wnoszenia opłat. Jeśli chodzi o pierwszą z tych kwestii, to można – z pewnym uproszczeniem – uznać, że reguły dotyczące sposobu ustalania wysokości opłaty zamieszczone w poszczególnych aktach normujących korzystanie ze środowiska są dość podobne do siebie. Na ogół bowiem wysokość opłaty jest iloczynem dwóch elementów – stawki opłaty oraz rozmiarów i sposobu korzystania z zasobów środowiska. Ustalanie stawki opłaty często następuje w sposób bardzo złożony, choć nie jest to regułą o charakterze systemowym. Sięgając najpierw do swego rodzaju mechanizmu wzorcowego wynikającego z ustawy Prawo ochrony środowiska, odnotować trzeba, że pierwszym krokiem w tym zakresie jest określenie w akcie rangi ustawowej górnych stawek opłat. Materia ta unormowana została art. 290 ust. 1 pr.o.ś.⁴⁷ Określenie w ustawie stawek maksymalnych nie oznacza, że pobierane są one w takiej wysokości. Jednostkowe stawki opłat, a więc stawki, które obowiązują *in concreto*, określone zostały w akcie wykonawczym wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego⁴⁸. Na tym jednak regulacja prawna zawarta w ustawie Prawo ochrony środowiska dotycząca ustalania stawek opłat się nie kończy. W akcie tym zawarte zostało bowiem również unormowanie kreujące swego rodzaju mechanizm waloryzacyjny tych stawek. Z art. 291 ust. 1 pr.o.ś. wynika, że zarówno górne jednostkowe stawki opłat, jak i jednostkowe stawki opłat podlegają z dniem 1 stycznia każdego roku podwyższeniu, w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”⁴⁹. Mniej złożona wydaje się natomiast regulacja dotycząca sposobu ustalania wysokości opłat w tej jej części, która dotyczy drugiego ze wskazanych

⁴⁷ Wydaje się, że przyjęcie takiej metody regulowania kwestii stawek opłat jest konsekwencją regulacji zawartej w art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten stanowi bowiem, że 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 ustawy.

⁴⁸ W przypadku ustawy Prawo ochrony środowiska chodzi o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska, Dz.U. 2017, poz. 2490 ze zm., wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 290 ust. 2 pr.o.ś.

⁴⁹ Stosownie do treści art. 291 ust. 2 pr.o.ś., minister właściwy do spraw środowiska, nie później niż do dnia 31 października każdego roku, ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wysokość stawek opłat na rok następny, uwzględniając dotychczasowe zmiany wysokości stawek oraz zasadę, o której mowa w art. 291 ust. 1 pr.o.ś. Por. obwieszczenie Ministra Klimatu z dnia 9 września 2020 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2021, „Monitor Polski” 2020, poz. 961, sprostowanie poz. 1015.

wyżej elementów. Najogólniej rzecz ujmując, chodzi bowiem w tym przypadku o ilość i rodzaj czy to zasobów pobranych ze środowiska (np. ilość wydobytej kopaliny), czy to substancji lub energii wprowadzonych do środowiska (np. ilość i rodzaj gazów i pyłów wprowadzonych do środowiska).

13. Jeśli chodzi o opłatę za usunięcie drzewa, to stosownie do treści art. 85 ust. 1 u.o.p., ustala się ją, mnożąc liczbę centymetrów obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm i stawkę opłaty. Opłatę za usunięcie krzewu ustala się natomiast, mnożąc liczbę metrów kwadratowych powierzchni gruntu pokrytej usuwanymi krzewami i stawkę opłaty (art. 85 ust. 3 u.o.p.). Stawki wspomnianych wyżej opłat określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów⁵⁰. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że stawki opłat za usuwanie drzew nie mogą przekraczać 500 zł, za usuwanie krzewów natomiast – 200 zł (art. 85 ust. 5 i 6 u.o.p.). W przeciwieństwie do regulacji zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska, stawki opłat za usuwanie drzew i krzewów nie podlegają corocznej waloryzacji.

14. Reguły określające wysokość opłat za korzystanie z geologicznych zasobów środowiska różnią się nieco od siebie, w zależności od tego, o jaką działalność chodzi. Jeśli bowiem mamy do czynienia z koncesją na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, koncesją na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo koncesją na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, to opłata ustalana jest jako iloczyn stawki opłaty oraz wyrażonej w kilometrach kwadratowych powierzchni terenu objętego koncesją. Wspomniane stawki określone zostały w art. 133 ust. 2–3c pr.g.g. Podlegają one, podobnie jak stawki pozostałych opłat uregulowanych w dziale VII, corocznej zmianie, stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, planowanego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy (art. 136 ust. 1 pr.g.g.)⁵¹. Inaczej kształtuje się natomiast mechanizm ustalania wysokości opłat w przypadku pozostałej koncesjonowanej działalności polegającej na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska. I tak, stosownie do art. 134 ust. 1 pr.g.g., przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, a w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża – decyzję inwestycyjną, wnosi opłatę eksploatacyjną ustalaną jako iloczyn jej stawki oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża bilan-

⁵⁰ Dz.U. 2017, poz. 1330.

⁵¹ Por. obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 28 września 2020 r. w sprawie stawek opłat na rok 2021 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, „Monitor Polski” 2020, poz. 894.

sowego i pozabilansowego w okresie rozliczeniowym⁵². Stawki te określa załącznik do ustawy. Z kolei w myśl art. 135 ust. 1 pr.g.g. przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów, albo podziemne składowanie dwutlenku węgla, wnosi opłatę ustaloną jako iloczyn stawki opłaty oraz ilości odpowiednio substancji, odpadów albo dwutlenku węgla, która w okresie rozliczeniowym⁵³ została wprowadzona do górotworu, w tym do podziemnych wyrobisk górniczych. Stawki te określone zostały w art. 135 ust. 2–4 pr.g.g. i, podobnie jak stawki opłaty eksploatacyjnej, również podlegają waloryzacji, co wynika z przywołanego już wyżej art. 136 ust. 1 pr.g.g.

15. Najbardziej złożony mechanizm w zakresie dotyczącym ustalania opłaty za korzystanie ze środowiska przyjęty został w ustawie Prawo wodne. Z art. 270 ust. 1 pr.wodn. wynika, że opłata za pobór wód w ramach usług wodnych składa się z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej uzależnionej od ilości wód pobranych⁵⁴. Wysokość opłaty za pobór wód zależy przede wszystkim od ilości pobranej wody oraz od tego, czy pobrano wodę powierzchniową, czy wodę podziemną, a także od przeznaczenia wody. Wysokość opłaty stałej za pobór wód podziemnych ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i maksymalnej ilości wody podziemnej wyrażonej w m³/s, która może być pobrana na podstawie pozwolenia wodnoprawnego⁵⁵ albo pozwolenia zintegrowanego⁵⁶, z uwzględnieniem stosunku ilości wody podziemnej, która może być pobrana na podstawie tych pozwoleń, do dostępnych zasobów wód podziemnych. Analogiczne – co do zasady – reguły dotyczą ustalenia wysokości opłaty stałej za pobór wód powierzchniowych. Wysokość opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty i ilości pobranych wód podziemnych lub wód powierzchniowych, wyrażonej w m³. Ustalenie

⁵² Okresem rozliczeniowym jest, stosownie do treści art. 137 ust. 1 pr.g.g., półrocze liczone odpowiednio od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca i od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia.

⁵³ Por. art. 137 ust. 6 pr.g.g.

⁵⁴ Jest to zasada, która doznaje wyjątków określonych w art. 270 ust. 2–5 pr.wodn. I tak np., opłaty stałej nie ponosi się za pobór wód do celów rolniczych lub leśnych na potrzeby nawadniania gruntów i upraw, na potrzeby chowu i hodowli ryb oraz do celów elektrowni wodnych. Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

⁵⁵ Por. uwagi zawarte w § 2 pkt 3.2.3 rozdziału 6. niniejszego opracowania.

⁵⁶ Stosownie do art. 201 ust. 1 pr.o.ś., pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych. Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, Dz.U. 2014, poz. 1169.

ilości pobranych wód podziemnych lub wód powierzchniowych odbywa się na podstawie odczytu wskazań przyrządów pomiarowych lub na podstawie danych z systemów pomiarowych. Górne jednostkowe stawki opłat za usługi wodne, o których mowa w art. 268 ust. 1 pkt. 1–3 oraz w art. 269, określone zostały w art. 274 pr.wodn. Jednostkowe stawki opłat, o których mowa w art. 274 oraz w art. 275 ust. 20–24, określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne⁵⁷. Podobny mechanizm zastosowany został w odniesieniu do opłaty za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Również składa się ona z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej, zależnej od ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi w ramach pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego. Wysokość opłaty stałej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi ustala się natomiast jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalnej ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, wyrażonej w m³/s. Odnotować trzeba jeszcze, że wysokość opłaty za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi zależy od rodzaju substancji zawartych w ściekach i ich ilości, rodzaju ścieków, a w przypadku wód z obiegu chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni – od temperatury tych wód.

16. Zróżnicowane zasady obowiązują w zakresie dotyczącym ustalania wysokości należnej opłaty za korzystanie ze środowiska i trybu jej wnoszenia. Jeśli chodzi o daniny, które uregulowane zostały w ustawie Prawo ochrony środowiska, to zgodnie z jej art. 284 ust. 1 pr.o.ś., podmiot korzystający ze środowiska ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty⁵⁸ i wnosi ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego⁵⁹. Mamy zatem do czynienia, podobnie jak w wielu podatkach, z metodą tzw. samoobliczenia⁶⁰. Opłatę ustala się według stawek obowiązujących w okresie, w którym korzystanie ze środowi-

⁵⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 736.

⁵⁸ Trzeba jednak pamiętać, że zgodnie z art. 289 ust. 1 pr.o.ś., nie wnosi się opłat z tytułu tych rodzajów korzystania ze środowiska spośród wymienionych w art. 273 ust. 1 pr.o.ś., których roczna wysokość wnoszona na rachunek urzędu marszałkowskiego nie przekracza 800 zł. Sejmik województwa może, w drodze aktu prawa miejscowego, uchwalić podwyższenie tej kwoty, jednak nie więcej niż do 50% (art. 289 ust. 2 pr.o.ś.).

⁵⁹ W przypadku opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wynikających z eksploatacji urządzeń, wnosi się je na rachunek urzędu marszałkowskiego, właściwego ze względu na miejsce rejestracji podmiotu korzystającego ze środowiska. Podkreślić jednak trzeba, że to nie województwo (marszałek województwa) jest beneficjentem tych opłat. Wątek ten zostanie rozwinęty w dalszej części rozważań.

⁶⁰ Metoda ta stosowana jest w przypadku wielu podatków, w szczególności podatku dochodowego od osób fizycznych. W prawie podatkowym termin „samoobliczenie” jest powszechnie używany (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2015 r., II FSK 2763/14, zbiór orzeczeń LEX nr 1774310. Termin ten często występuje również w wypowiedziach dotyczących danin z zakresu prawa środowiska (por. np. M. BUDZIAREK, A. SZYMCAK, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021, s. 264, a także

ska miało miejsce, a podmiot korzystający ze środowiska wnosi opłatę za dany rok kalendarzowy do dnia 31 marca następnego roku. Opłatę za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza ustala się na podstawie wielkości rocznej rzeczywistej emisji określonej w raporcie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji⁶¹. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć. W przypadku naruszenia reguł obowiązujących w zakresie dotyczącym samoobliczenia marszałek województwa wymierza opłatę, w drodze decyzji, na podstawie własnych ustaleń lub wyników kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Sytuacja taka zachodzi w szczególności, gdy podmiot korzystający ze środowiska, będąc do tego obowiązany, nie przedłożył wykazu o rodzajach substancji wprowadzonych do powietrza i wielkości emisji albo co prawda przedłożył wykaz zawierający informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat, ale zamieścił w nim informacje lub dane nasuwające zastrzeżenia (art. 288 ust. 1 pr.o.ś.).

17. Opłaty za usuwanie drzew i krzewów są naliczane w zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu i pobierane przez organ właściwy do wydania tego zezwolenia (art. 84 ust. 2 u.o.p.)⁶². Rozstrzygnięcie w przedmiocie opłat stanowi zatem jeden z elementów decyzji zezwalającej na usuwanie drzew lub krzewów. Opłaty te należy uiszczyć w terminie 14 dni od dnia, w którym zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu stało się ostateczne. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć, odnotowując jedynie, że w przypadku gdy wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione zostało od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, to organ właściwy do wydania zezwolenia odracza termin uiszczenia opłaty za jego usunięcie na okres 3 lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na jego przesadzenie lub wykonanie nasadzeń zastępczych (art. 84 ust. 3 u.o.p.). Jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy zachowały żywotność po upływie tego okresu, lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości⁶³, należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów podlega umorzeniu.

G. RADECKI, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12, s. 19 i n.).

⁶¹ Por. przyp. 26.

⁶² Trzeba jednak pamiętać, że nie w każdym przypadku udzielania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu pobierana jest opłata, gdyż w art. 86 ust. 1 pkt. 1a–15 u.o.p. zamieszczona została obszerna lista przypadków, w których opłaty się nie nalicza, o czym była już mowa wyżej.

⁶³ W ustawie o ochronie przyrody nie zostało dookreślone, jak należy rozumieć zwrot o „niezależnych od posiadacza nieruchomości przyczynach utraty żywotności drzewa lub krzewu”. Zgodzić trzeba się z poglądem wyrażonym w tym zakresie przez NSA w wyroku z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1224/20, zbiór orzeczeń LEX nr 3117096. We wspomnianym orzeczeniu sąd stwierdził, że „przyczyn tych należy upatrywać w zdarzeniach mających charakter nadzwyczajny,

18. Bardziej złożony stan prawny w rozpatrywanym zakresie ukształtowany został natomiast w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Jeśli bowiem mamy do czynienia z koncesją na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, koncesją na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo koncesją na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, to opłata ustalana jest w koncesji. Ma ona charakter jednorazowy i jest wnoszona w terminie 14 dni od dnia, w którym koncesja stała się ostateczna. Decyzja koncesyjna ma zatem w tym przypadku charakter ustalający wysokość opłaty. Inaczej jest natomiast w przypadku opłaty eksploatacyjnej, a także opłaty za podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla. Wtedy bowiem w rachubę wchodzi „mechanizm samoobliczenia”, a okresem rozliczeniowym jest półrocze, liczone odpowiednio od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca i od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia. Innymi słowy, przedsiębiorca samodzielnie ustala wysokość opłaty należnej za okres rozliczeniowy i przed upływem miesiąca następującego po tym okresie wnosi ją na rachunki bankowe beneficjentów tej opłaty (por. jednak art. 138 pr.g.g.).

19. Najbardziej skomplikowany mechanizm w rozpatrywanym zakresie przyjęty został w ustawie Prawo wodne. Wysokość opłaty stałej ustalają Wody Polskie oraz przekazują podmiotom obowiązującym do ponoszenia opłat za usługi wodne w formie informacji rocznej, zawierającej także sposób obliczenia tej opłaty. Podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne wnosi opłatę stałą na rachunek bankowy Wód Polskich w czterech równych ratach kwartalnych, nie później niż do końca miesiąca następującego po upływie każdego kwartału. Jeżeli podmiot ten zaniecha wykonania tego obowiązku, właściwy organ Wód Polskich określa wysokość opłaty stałej w drodze decyzji (art. 271 ust. 1, 6 i 7 pr.wodn.). Wysokość opłat zmiennych w większości ustalają również Wody Polskie oraz przekazują podmiotowi obowiązanemu do ponoszenia opłaty w formie informacji, zawierającej także sposób obliczenia tej opłaty. Podmiot ten powinien wnieść opłatę na rachunek bankowy Wód Polskich w terminie 14 dni od dnia, w którym doręczono mu informację. Jeżeli podmiot obowiązany tego nie uczyni, właściwy organ Wód Polskich określa wysokość opłaty w drodze decyzji. Stosownie do treści art. 273 pr.wodn., podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, któremu przekazano informację, może – w terminie nie dłuższym niż 14 dni – złożyć reklamację,

którym posiadacz nieruchomości nie mógł zapobiec, pomimo dołożenia należytej staranności”. Podkreślił zarazem, że „w orzecznictwie zwraca się m.in. uwagę na siłę wyższą, w tym kataklizmy pogodowe, kradzieże, o ile do nich nie przyczynił się w znacznym stopniu posiadacz nieruchomości, jako okoliczności, które mogą przemawiać za przyjęciem wystąpienia niezależnej od posiadacza przyczyny utraty żywotności nasadzeń”.

jeżeli nie zgadza się z wysokością opłaty. Powinna być ona rozpatrzona w terminie 14 dni od dnia jej złożenia. W razie uznania reklamacji właściwy organ przekazuje podmiotowi obowiązkanemu nową informację, zawierającą także sposób obliczenia opłaty za usługi wodne, natomiast w razie nieuznania reklamacji organ ten określa wysokość opłaty za usługi wodne w drodze decyzji.

20. Na zakończenie tego fragmentu rozważań nieco uwagi poświęcić trzeba unormowaniom dotyczącym beneficjentów wpływów pochodzących z danin, o których mowa była wyżej. Regulacja prawna w tym zakresie również nie jest jednolita. Generalna zasada, mająca jak się wydaje charakter systemowy, sformułowana została w art. 277 ust. 4. pr.o.ś., z którego wynika, że wpływy z tytułu opłat i kar stanowią przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dochody budżetów powiatów i budżetów gmin⁶⁴. Z treści art. 386 pkt 3 pr.o.ś. wynika, że fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są instytucjami ochrony środowiska⁶⁵. Zgodnie z art. 400 ust. 1 i 2 pr.o.ś., Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁶, natomiast wojewódzkie fundusze są samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 tej ustawy.

21. Stosownie do treści art. 401 ust. 1 pr.o.ś., przychodami Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych⁶⁷. Przychodami Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy mogą być też inne środki, takie jak m.in.: dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i wpływy pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Już z treści art. 277 ust. 4 pr.o.ś. wynika, że beneficjentami wpływów z opłat i kar mogą być też inne podmioty, co ma miejsce np. w ramach regulacji zawartej w Prawie geologicznym i górniczym⁶⁸. Zgodnie z art. 400b

⁶⁴ Wyliczenie to nie jest jednak kompletne, chociażby ze względu na fakt, że zgodnie z art. 141 ust. 1 a pr.g.g., beneficjentem w zakresie opłat pobieranych na podstawie tej ustawy może też być województwo.

⁶⁵ Por. uwagi zawarte w rozdziale 5.

⁶⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 305.

⁶⁷ W tym kontekście nie wiadomo dlaczego w art. 401 ust. 1a pr.o.ś. zamieszczona została odrębna regulacja, z której wynika, że przychodami Narodowego Funduszu są także wpływy z opłat za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, o których mowa w art. 268 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, oraz wpływy z opłat podwyższonych, o których mowa w art. 280 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 lit. b tej ustawy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ustawa Prawo wodne jest jednym z „przepisów szczególnych”, o których mowa w art. 401 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś.

⁶⁸ Stosownie do treści art. 141 ust. 1 pr.g.g., wpływy z tytułu opłat, o których mowa w dziale VII tej ustawy, w 60% stanowią dochód gminy, na terenie której jest prowadzona działalność,

pr.o.ś., celem działania Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym dla każdego z nich⁶⁹. Zakres tego finansowania określa niezmiennie rozbudowany art. 400a pr.o.ś. Szczegóły z tym związane można pominąć, akcentując, że najistotniejsze znaczenie w tym względzie ma powiązanie określonych wpływów z wydatkami. Jest ono zróżnicowane co do zakresu i przeznaczenia, czego przykładem może być regulacja zawarta w art. 401c ust. 2 pr.o.ś. Wynika z niej, że środki Narodowego Funduszu w wysokości nie mniejszej niż połowa wpływów z opłat, o których mowa w dziale VII ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych przychodów, przeznacza się na: finansowanie potrzeb geologii w zakresie poznania budowy geologicznej kraju oraz w zakresie gospodarki zasobami złóż kopalin i wód podziemnych, przeciwdziałanie osuwiskom ziemi i likwidowanie ich skutków dla środowiska oraz finansowanie realizacji zadań Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla, z wyjątkiem zadań, o których mowa w art. 28e ust. 2 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

22. Dotychczas przedstawione rozważania wskazują, że reguły rządzące materią dotyczącą opłat są – w wielu zakresach – bardzo zróżnicowane. Co prawda bowiem można dostrzec pewne konstrukcyjne podobieństwa przyjętych w tym zakresie rozwiązań, gdyż w każdym przypadku przepisy określają przedmiot opłaty (rodzaj korzystania ze środowiska, z którym wiąże się to świadczenie), podmiot zobowiązany do jej uiszczenia, wysokość opłaty (albo częściej mechanizm jej ustalania), a także sposób ustalania wysokości należnej opłaty i jej wnoszenia oraz jej beneficjentów. Wszystkie te elementy kształtowane są jednak w sposób niejednorodny, czego przykładem może być chociażby regulacja dotycząca kształtowania wysokości stawki opłaty. Na tym jednak różnice się nie kończą, czego przykładem mogą być unormowania zawarte w przepisach o odpowiednim stosowaniu do poszczególnych opłat przepisów prawa podatkowego. Sądzę, że jeśli chodzi o te kwestie, to ustawodawca wydaje się szczególnie niekonsekwentny, co przejawia się już w ramach ustawy Prawo ochrony środowiska. Generalną zasadę w tym zakresie sfor-

a w 40% – dochód NFOŚiGW. Jest to zasada, która doznaje pewnych modyfikacji wynikających z art. 141 ust. 2–3 pr.g.g., szczegóły trzeba jednak pominąć.

⁶⁹ Zakres ten został określony odpowiednio w art. 400b ust. 1 i 2, przez wskazanie przepisów ustawy, które go kształtują. W tym kontekście odnotować trzeba, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, chociaż odgrywają zasadniczą rolę w finansowaniu ochrony środowiska, nie są jedynymi regulacjami w rozpatrywanym zakresie. Oprócz nich wymienić można bowiem m.in. Fundusz Leśny, tworzony na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1070, a także unormowania zawarte w rozdziale 5a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1326, dotyczące dochodów związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych oraz sposobu wydatkowania tych dochodów.

mułowano w art. 281 ust. 1 pr.o.ś., z którego wynika, że do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷⁰, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa⁷¹. Zasada ta ulega jednak modyfikacjom w kilku innych przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska⁷². Rozwiązanie porównywalne do wyżej przedstawionego zamieszczone zostało w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Z art. 142 ust. 1 pr.g.g. wynika bowiem, że do opłat, o których mowa w tym dziale, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Ordynacja podatkowa dotyczące zobowiązań podatkowych⁷³, a określone tymi przepisami uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom. Wierzycielami tymi są zaś – zgodnie z brzmieniem art. 142 ust. 2 pr.g.g. – odpowiednio: gmina, powiat, województwo oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jeśli chodzi o opłaty uiszczane na podstawie ustawy Prawo wodne, to zasadę w omawianym zakresie określono w art. 300 ust. 1 pr.wodn. Z przepisu tego wynika, że do ponoszenia opłat za usługi wodne⁷⁴ stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują Wodom Polskim⁷⁵, właściwym organom Inspekcji Ochrony Środowiska oraz gminom. Zasada ta doznaje czasem modyfikacji, szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć. Zupełnie inaczej omawiany problem uregulowany został natomiast w ustawie o ochronie przyrody. W przypadku tego aktu nie sięgnięto bowiem do odesłania do ustawy Ordynacja podatkowa⁷⁶, zamieszczono natomiast reguły dotyczące w szczególności terminu wnoszenia opłaty, konsekwencji niezachowania tego terminu oraz rozłożenia opłaty na raty lub przesunięcia terminu jej płatności.

23. Mimo że w ramach poczynionych wyżej rozważań przywołana została pewna liczba informacji szczegółowych, na ich zakończenie ponownie

⁷⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1540 ze zm. Dział III ustawy, zatytułowany *Zobowiązania podatkowe*, obejmuje art. 21–119 Ordynacji podatkowej.

⁷¹ Przepis ten odsyła także do odpowiedniego stosowania Ordynacji podatkowej do administracyjnych kar pieniężnych. W takim przypadku uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Ta część regulacji dotyczy jednak instrumentu sankcyjnego i została omówiona w innym miejscu.

⁷² Por.: art. 281 ust. 2, art. 319 ust. 2 i 4, art. 321j ust. 1 i 3 pr.o.ś. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

⁷³ W istocie rzeczy chodzi więc o przepisy działu III Ordynacji podatkowej.

⁷⁴ A także opłat podwyższonych, o których będzie mowa w rozdziale 8.

⁷⁵ Stosownie do art. 300 ust. 1a pr.wodn., uprawnienia organu podatkowego, o których mowa w ust. 1, przysługujące Wodom Polskim wykonują dyrektorzy zarządów zlewni Wód Polskich.

⁷⁶ Jedyń wyjątek w tym zakresie zdaje się wynikać – i to tylko pośrednio – z art. 87 ust. 4 u.o.p., stanowiącego, że w razie nieterminowego uiszczenia opłaty pobiera się odsetki za zwłokę w wysokości odsetek pobieranych za nieterminowe regulowanie zobowiązań podatkowych.

podkreślić trzeba, że zasadniczym celem tej części opracowania było zaprezentowanie podstawowych unormowań odnoszących się do mechanizmów ustalania wysokości i wnoszenia świadczeń określonych jako opłaty za korzystanie ze środowiska. Raz jeszcze zaznaczyć należy, że dotychczas wskazane środki prawno-finansowe żadną miarą nie wyczerpują listy danin związanych z korzystaniem ze środowiska. W ramach regulacji dotyczącej tego zakresu odniesienia pojawia się bowiem sporo innych instrumentów, których przykłady zostały przywołane jedynie na marginesie rozważań. Skądinąd zresztą charakter prawny, sposób ustalania wysokości oraz wnoszenia wielu z tych świadczeń, a także inne szczegóły z tym związane ulegają jeszcze dalej idącemu różnicowaniu. Przedstawienie chociażby tylko niektórych dalszych związanych z tym kwestii wymagałoby o wiele bardziej rozbudowanych rozważań szczegółowych, co – jak sądzę – tylko zaciemniłoby i tak niezbyt klarowny obraz zagadnienia.

§ 3. Roszczenia przysługujące w związku z zastosowaniem instrumentów służących ochronie środowiska

1. Jest poza sporem, że wymagania związane z potrzebami ochrony środowiska nieuchronnie wiążą się z koniecznością ograniczenia, a w skrajnych przypadkach pozbawienia, praw przysługujących do przestrzeni, w obrębie której znajdują się dobra będące przedmiotem tej ochrony. Nie ulega zarazem wątpliwości, że wprowadzanie takich ograniczeń dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy spełnione są wszystkie wymagane prawem przesłanki. I tak np., jeśli chodzi o instrument w postaci wywłaszczenia, to może on znaleźć zastosowanie już na etapie powstawania parku narodowego i rezerwatu przyrody. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 2 u.o.p., utworzenie lub powiększenie tych form ochrony przyrody, obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁷. Aby było ono możliwe, musi odpowiadać wymaganiom określonym w art. 21 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Pierwszy z tych warunków został spełniony przez wprowadzenie do obrotu prawnego regulacji

⁷⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1990 ze zm. [dalej: u.g.n.]. Stosownie do art. 112 ust. 2 u.g.n., wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Por. m.in.: E. Mzyk, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. KALUS, LexisNexis, Warszawa, 2012, s. 663 i n.; E. KLAT-GÓRSKA, L. KLAT-WERTELECKA, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015, s. 599 i n.; por. także T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, LexisNexis, Warszawa, 2011.

zawartej w art. 7 ust. 1 u.o.p. Przepis ten stanowi bowiem, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁸. Ustawa o ochronie przyrody nie zawiera natomiast jakichkolwiek rozwiązań dotyczących sposobu ustalania wysokości odszkodowania, tak by mogło ono zostać uznane za „słuszne”. Przyjąć trzeba zatem, że zastosowanie znajdują w tym przypadku reguły ogólne zawarte w art. 128 i n. u.g.n.⁷⁹

2. Znacznie częściej w ustawie o ochronie przyrody uregulowane zostały przypadki ograniczeń prawa własności (innych praw do nieruchomości). Regulacja taka znajduje swoją konstytucyjną podstawę w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej⁸⁰. W praktyce najbardziej istotna jej część dotyczy, jak się wydaje, obszarowych form ochrony przyrody⁸¹. Ustawa o ochronie przyrody normuje bowiem sporo takich form, a konsekwencją ustanowienia wielu z nich są (mogą być) ograniczenia własności (innych praw) w postaci różnego rodzaju zakazów, co odnosi się także do korzystania z nieruchomości⁸². Ograniczenia te mogą pociągać za sobą konsekwencje majątkowe, a czasem prowadzić do wyłączenia albo znaczącego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Ten stan rzeczy sprawia, że nieodzowne jest istnienie podstaw prawnych do wystąpienia z roszczeniami umożliwiającymi kompensatę tych uszczerbków, trudno bowiem byłoby uzasadnić brak takiej możliwości.

3. Roszczenia związane ze wspomnianymi ograniczeniami unormowane zostały przede wszystkim w ustawie Prawo ochrony środowiska⁸³. Podstawo-

⁷⁸ Obszerny katalog tych celów określony został w art. 6 ustawy, co jednak nie jest wyliczeniem zamkniętym. Zgodnie bowiem z regulacją zawartą w pkt. 10 tego przepisu, celami publicznymi są też inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

⁷⁹ Stosownie do treści art. 128 ust. 1 u.g.n., wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby by wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw.

⁸⁰ Por. uwagi zawarte w § 2 rozdziału 3.

⁸¹ Por. P. BOJARSKI, *Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. RADECKI, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006, s. 279 i n.; A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska...*, s. 370 i n. Por. również E. JANECKO, *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr 11, s. 61 i n.

⁸² Przypomnieć trzeba, o czym szerzej mowa w § 2 pkt 2.1 rozdziału 6., że zakazy te albo wynikają wprost z ustawy (co odnosi się do parku narodowego oraz rezerwatu przyrody), albo konkretyzowane są przez organ w akcie tworzącym niektóre inne formy ochrony, takie jak: park krajobrazowy (art. 16 ust. 3 w zw. z art. 17 ust. 1 u.o.p.), obszar chronionego krajobrazu (art. 23 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 u.o.p.), pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny oraz zespół przyrodniczo-krajobrazowy (art. 44 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 u.o.p.).

⁸³ W tym kontekście zauważyć trzeba, że w świetle art. 130 ust. 1 pr.o.ś. ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić nie tylko przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, lecz także przez wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych

w znaczenie ma w tym zakresie regulacja zawarta w dziale IX ustawy, normującym, jak to wynika z jego tytułu, ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska. Generalne reguły z niej wynikające określone zostały w art. 129 ust. 1 i 2 pr.o.ś. I tak, stosownie do art. 129 ust. 1 pr.o.ś., jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części⁸⁴. Zgodnie natomiast z art. 129 ust. 2 pr.o.ś., w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości⁸⁵. Z roszczeniami tymi można wystąpić w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 130 ust. 1 pr.o.ś., właściwy starosta ustala, na żądanie poszkodowanego, wysokość odszkodowania w drodze decyzji. W tym kontekście zauważyć trzeba, że ustalenie wysokości odszkodowania (a także ceny wykupu nieruchomości) następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości według zasad i trybu określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸⁶ (art. 133 pr.o.ś.). Decyzja starosty jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania może natomiast w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej tej decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Zgodnie z art. 134 pr.o.ś., obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są albo właściwa jednostka samorządu terytorialnego, albo reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa. Na jednostce samorządu terytorialnego obowiązek ten ciąży w przypadkach, gdy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego. Skarb Państwa ponosi natomiast odpowiedzialność w sytuacji,

poza aglomeracją. Stosownie do art. 118b pr.o.ś., rada powiatu może, w drodze uchwały, wyznaczyć obszary ciche w aglomeracji lub obszary ciche poza aglomeracją, uwzględniając szczególne potrzeby ochrony przed hałasem tych obszarów i podając wymagania zapewniające utrzymanie poziomu hałasu co najmniej na istniejącym poziomie.

⁸⁴ Do żądania wykupu nieruchomości w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 130 ust. 1, stosuje się odpowiednio zasady i tryb określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (por. przyp. 77).

⁸⁵ Z art. 129 ust. 3 pr.o.ś. wynika, że z roszczeniem o wykup nieruchomości lub jej części oraz z roszczeniem odszkodowawczym wystąpić może również użytkownik wieczysty nieruchomości, natomiast z roszczeniem odszkodowawczym – także osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.

⁸⁶ Chodzi o regulację zawartą w art. 149 i n. ustawy o gospodarce nieruchomościami.

gdy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów⁸⁷, właściwego ministra albo wojewody.

4. Źródłem roszczeń omawianych w tej części opracowania może być także ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania. Jest on tworzony dla: oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej, obiektów sieci gazowej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej, jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami 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 środowisko⁸⁸, albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu. Reguły dotyczące tych roszczeń znacząco różnią się jednak od tych, które unormowane zostały w art. 130–134 pr.o.ś.⁸⁹ I tak, zgodnie z art. 136 ust. 2 pr.o.ś., podmiotem obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania, a nie jednostka samorządu terytorialnego, której organ orzekł o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości⁹⁰. W sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości właściwe są sądy powszechne (art. 136 ust. 1 pr.o.ś.). Częściowo szczególna jest też regulacja dotycząca ustalania wysokości odszkodowania. Stosownie bowiem do treści art. 136 ust. 3 pr.o.ś., w razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków szkoda, o której mowa w art. 129 ust. 2, są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące

⁸⁷ W tym kontekście może się pojawić problem adresata roszczenia w przypadku parku narodowego. W istocie rzeczy bowiem nie jest jasne, czy „ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów”. Park taki tworzony jest bowiem w drodze ustawy (art. 10 ust. 3 u.o.p.), a rozporządzenie Rady Ministrów określa jedynie jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu (art. 10 ust. 1 u.o.p.).

⁸⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 247 ze zm. Szerzej na ten temat por. § 2 pkt 2.2 rozdziału 6.

⁸⁹ Por. M. SZALEWSKA, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAZMIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017, s. 663 i n. Por. także A. MILER, *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2012, s. 257 i n.

⁹⁰ Dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, obszar taki tworzy sejmik województwa w drodze uchwały. W pozostałych przypadkach obszar ten tworzy rada powiatu w drodze uchwały (art. 135 ust. 2 i 3 pr.o.ś.).

budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie. Tego rodzaju regulacja jest źródłem dużej liczby sporów, dotyczących zwłaszcza obszarów ograniczonego użytkowania tworzonych dla lotnisk⁹¹, czego przykładów dostarcza obfite orzecznictwo sądowe⁹².

5. Roszczenia odszkodowawcze przewidziane zostały także w odniesieniu do instrumentów obszarowych unormowanych w ustawie Prawo wodne, a mianowicie stref ochronnych ujęć wody oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Również i w tym przypadku zasadą jest bowiem, że w przestrzeni objętej granicami wspomnianych stref i obszarów obowiązują zakazy, a w przypadku stref – co jest rozwiązaniem dalej idącym – nakazy określonego zachowania⁹³. Generalna zasada dotycząca odpowiedzialności za szkody poniesione w związku z wprowadzeniem w strefie ochronnej lub na obszarze ochronnym zakazów, nakazów oraz ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód zawarta została w art. 142 pr.wodn. Wynika z niej, że właścicielowi nieruchomości⁹⁴ położonej w takiej strefie lub na takim obszarze przysługuje odszkodowanie na zasadach określonych w art. 471 pr.wodn.

6. Regulacja zawarta w tym przepisie jest bardzo rozbudowana i obejmuje swoim zakresem przypadki szkód powstałych wskutek wejścia w życie lub zmiany treści różnych aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne. W tej liczbie znajdują się także akty ustanawiające strefy ochronne i obszary ochronne⁹⁵. Granice odpowiedzialności za te szkody generalnie wyznaczone zostały w art. 471 ust. 1 pr.wodn., z którego wynika, że jeżeli szkoda wystąpiła na skutek wejścia w życie aktów prawa miejscowego

⁹¹ Por. E. STAWICKA, *Czy art. 129 ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowi wyczerpującą podstawę roszczeń właścicieli nieruchomości o wyrównanie strat wynikających z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotnisk, tras komunikacyjnych i tym podobnych zakładów?*, „Palestra” 2012, nr 11–12, s. 203 i n. oraz EADEM, *Odpowiedzialność cywilna za utratę wartości nieruchomości położonych w obszarze ograniczonego użytkowania wokół lotnisk – wybrane aspekty*, „Palestra” 2014, nr 9, s. 199 i n., zwłaszcza zaś M. HABDAS, *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 1, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 5, s. 7–31 oraz cz. 2, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 6, s. 28–54.

⁹² Por. np. uchwałę SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 32/19, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna” 2020, nr 10, poz. 81 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 21 marca 2019 r., I ACa 555/18, LEX nr 3044464.

⁹³ Przypomnieć trzeba, że zgodnie z treścią art. 121 ust. 1 pr.wodn., strefa ochronna ujęcia wody stanowi obszar, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód. Stosownie z kolei do art. 139 pr.wodn., obszary ochronne to ustanowione na podstawie art. 141 obszary, na których obowiązują zakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód, w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją. Szerzej mowa o tym w § 2 pkt 2.2 rozdziału 6.

⁹⁴ Z art. 471 ust. 11 pr.wodn. wynika, że regulacja ta odnosi się także do użytkowników wieczystych.

⁹⁵ W art. 471 ust. 1 pr.wodn. wprost wymienione zostały bowiem art. 135 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, art. 141 ust. 1 i 4 pr.wodn.

ustanawiających wspomniane instrumenty obszarowe, właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie. Odpowiedzialność powstaje wszak jedynie wtedy, gdy wspomniane „uniemożliwienie lub istotne ograniczenie” skutkuje obniżeniem wartości nieruchomości (art. 471 ust. 1 pkt 2 pr.wodn.). Wysokość odszkodowania ustala właściwy starosta, w drodze decyzji, na wniosek właściciela nieruchomości na dzień wejścia w życie aktu prawa miejscowego. W terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji strona może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Jest to zatem jeden z tych przypadków, gdy postępowanie administracyjne kończy się co do zasady wydaniem decyzji przez organ jednej tylko instancji, a w razie gdy strona będąca adresatem tej decyzji nie godzi się z jej treścią, może niejako „przenieść” dalszy spór na drogę postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 471 ust. 9 pr.wodn., odszkodowanie co do zasady wypłaca organ wydający akt prawa miejscowego, którym w przypadku obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych jest wojewoda. Jednym z wyjątków od tej zasady jest natomiast ustanowienie strefy ochronnej, w tym przypadku bowiem podmiotem zobowiązanym do wypłaty jest właściciel ujęcia wody.

7. W tej części rozważań zwrócić trzeba także uwagę na niektóre finansowe skutki uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego treść w znaczący sposób kreować może granice i warunki korzystania ze środowiska⁹⁶. I tak, stosownie do treści art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹⁷, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem wyjątków, które można w tym miejscu pominąć, żądać od gminy⁹⁸ odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części⁹⁹. Realizacja

⁹⁶ Spostrzeżenie to znajduje wyraźne potwierdzenie w treści art. 130 ust. 2 pr.o.ś., który stanowi, że art. 130 ust. 1 pr.o.ś. nie wyklucza możliwości ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 741 ze zm. [dalej: u.p.z.p.].

⁹⁸ Albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa.

⁹⁹ Regulacji tej nie stosuje się jednak w przypadkach, w których treść planu miejscowego powodująca skutek, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych, albo z decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, albo wreszcie z zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie.

roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., może również nastąpić w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej, a z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.). Innej sytuacji dotyczy natomiast regulacja zawarta w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p., może on żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Oznacza to, ujmując problem innymi słowy, że właścicielowi służy wtedy roszczenie skierowane do gminy, chyba że wcześniej skorzystał z roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo z roszczenia o wykupienie nieruchomości lub jej części¹⁰⁰. Wydaje się bezsporne, że obniżenie wartości nieruchomości wskutek uchwalenia albo zmiany planu może nastąpić także ze względu na ograniczenia w korzystaniu z niej wprowadzone do planu ze względu na ochronę zasobów środowiska. Zgodnie z treścią art. 37 ust. 1 u.p.z.p., wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, ustala się na dzień jej sprzedaży¹⁰¹. Spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5 u.p.z.p., rozstrzygają sądy powszechne (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.).

¹⁰⁰ Sytuacji „odwrotnej” dotyczy natomiast unormowanie zawarte w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Zgodnie bowiem z tym przepisem, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Kwestię tę można jednak pozostawić na uboczu.

¹⁰¹ Z dalszej części tego przepisu wynika, że obniżenie wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć, ograniczając się tylko do informacji, że przepis art. 37 ust. 1 u.p.z.p. obowiązuje *de lege lata* w ograniczonym zakresie, co jest rezultatem dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie wyroku z dnia 9 lutego 2010 r. (P 58/08) oraz wyroku z dnia 22 maja 2019 r. (SK 22/16).

Odpowiedzialność w prawie środowiska

§ 1. Uwagi wprowadzające

1. Dotychczasowe uwagi dotyczące instrumentów znajdujących zastosowanie w prawie środowiska dotyczyły głównie materii związanej z wyznaczaniem prawnych ram gospodarowania zasobami środowiska, a po części także obowiązków związanych z działaniami o charakterze zapobiegawczym i naprawczym¹. Nie wyczerpuje to jednak zakresu regulacji prawnej składającej się na prawo środowiska. Istotną jej częścią są bowiem także unormowania, które obejmują instrumenty prawne znajdujące zastosowanie wtedy, gdy – najogólniej rzecz ujmując – dojdzie do naruszenia prawa, czy to przez przekroczenie granic dozwolonego korzystania ze środowiska, czy to wskutek innych zachowań skutkujących niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków wynikających z przepisów prawa środowiska. Chodzi zatem, ujmując problem innymi słowy, o instrumenty o charakterze sankcyjnym, regulujące sferę, którą w pewnym uproszczeniu można określić jako „odpowiedzialność w prawie środowiska”. Skądinąd termin „odpowiedzialność” używany jest w języku prawnym w zróżnicowanych kontekstach. Zauważyć trzeba w szczególności, że akty prawne ją regulujące odnoszą się czasem także do przypadków, w których chodzi o odpowiedzialność podmiotów korzystających ze środowiska (oddziałujących na środowisko) w sposób całkowicie zgodny z prawem². Przypadki te należy jednak, jak sądzę, traktować jako wyjątki od reguły. W istocie rzeczy bowiem zdecydowana większość unormowań o charakterze sankcyjnym dotyczy konsekwencji działań bezprawnych.

2. W literaturze odpowiedzialność prawna jest zazwyczaj definiowana jako zasada ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym po-

¹ Por. w szczególności rozważania zawarte w rozdziale 6. niniejszej monografii.

² Przykładem w tym zakresie może być regulacja dotycząca odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością regulowaną ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm. [dalej: pr.g.g.]. Por. szerzej na ten temat R. MIKOSZ, w: G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, G. RADECKI, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. DOBROWOLSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2018, wyd. el., s. 373 i n.

rządu prawnym³. Zakres pojęcia „odpowiedzialność” ukształtowany został zatem bardzo szeroko, co skłania do dokonywania podziału na różne rodzaje odpowiedzialności. Najczęściej stosowanym kryterium jest w tym przypadku podział nawiązujący do gałęzi prawa, wyodrębniający odpowiedzialność cywilną, karną i administracyjną, występujący zarówno w systematyce aktów prawnych, jak i w klasyfikacjach dokonywanych w doktrynie⁴. Kryterium takie zostało również zastosowane w odniesieniu do odpowiedzialności normowanej w prawie środowiska. Konstatację tę potwierdza w szczególności systematyka ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵. W jej tytule IV, normującym odpowiedzialność w ochronie środowiska, zamieszczone zostały bowiem kolejno: dział I odnoszący się do odpowiedzialności cywilnej (art. 322–328 pr.o.ś.), dział II dotyczący odpowiedzialności karnej (art. 329–361 pr.o.ś.) oraz dział III regulujący odpowiedzialność administracyjną (art. 362–385 pr.o.ś.). Podkreślić trzeba jednak, że większość unormowań dotyczących wszystkich tych rodzajów odpowiedzialności zamieszczona została poza ustawą Prawo ochrony środowiska, a przepisy wspomnianej ustawy zazwyczaj znajdują zastosowanie jedynie o tyle, o ile nie wchodzi w rachubę regulacja o charakterze szczególnym⁶.

§ 2. Odpowiedzialność cywilna

1. Regulacja prawna dotycząca odpowiedzialności cywilnej w prawie środowiska jest niezmiernie złożona, co dotyczy zwłaszcza odpowiedzialności za szkody w środowisku⁷. Unormowania jej dotyczące znaleźć można bowiem w wielu różnych aktach normatywnych. Wydaje się, że aktualnie dostrzec można trzy obszary regulacji obejmującej odpowiedzialność cywilną w prawie środowiska. I tak, w pierwszej kolejności wymienić trzeba regulację

³ Tak W. LANG, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, w: „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika”, z. 31 – Prawo VIII, Toruń, 1968, s. 12.

⁴ Odnosząc się *stricte* do ochrony środowiska, W. Radecki, oprócz wskazanego wyżej podziału, wyodrębnia także rodzaje odpowiedzialności według podmiotu ją ponoszącego oraz rodzaje odpowiedzialności według zasady jej ponoszenia. Zob. W. RADECKI, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2002, s. 64 i n.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm. [dalej: pr.o.ś.].

⁶ Niezależnie od tego zwrócić trzeba uwagę na odesłania, których przykładem może być regulacja zawarta w art. 322 pr.o.ś., o czym szerzej będzie mowa w dalszej części tego rozdziału.

⁷ Podkreślić trzeba, że zakresy pojęć „odpowiedzialność cywilna” oraz „odpowiedzialność za szkody” nie są tożsame. Ta druga jest bowiem tylko jednym z rodzajów odpowiedzialności cywilnej (por. A. STELMACHOWSKI, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa, 1998, s. 212 i n.). W literaturze podkreśla się, że odpowiedzialność cywilna w zależności od rodzaju sankcji może przybrać różną postać, akcentując zarazem, że w praktyce niewątpliwie najdonioślejszą rolę odgrywa sankcja odszkodowawcza i związana z nią odpowiedzialność odszkodowawcza. Tak T. DYBOWSKI, w: *System Prawa Cywilnego*, T. 3, część 1, *Prawo zobowiązań część ogólna*, red. Z. RADWAŃSKI, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź, 1981, s. 167.

zawartą w Kodeksie cywilnym⁸. Co prawda brak w nim przepisów wprost nawiązujących do środowiska⁹, jednak nie ulega wątpliwości, że jest to kluczowy akt normatywny, regulujący podstawowe instrumenty odpowiedzialności cywilnej w ogólności. Nie można też tracić z pola widzenia faktu, że przepisy dotyczące tej odpowiedzialności, zamieszczone w wielu aktach zaliczanych do prawa środowiska, nierzadko odsyłają do stosowania reguł określonych w Kodeksie cywilnym, czy to wprost, czy to odpowiednio, czego przykłady przywołane zostaną w dalszej części rozważań.

2. Jeśli chodzi o regulację zawartą w Kodeksie cywilnym, to w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że ewentualna przydatność określonych w nim roszczeń¹⁰ dla ochrony środowiska stała się przedmiotem rozważań naukowych, a także rozstrzygnięć sądowych, na długo przed tym zanim prawo środowiska ukonstytuowało się w obecnym kształcie¹¹. W tych ramach rozpatrywano w szczególności możliwość wykorzystania do ochrony środowiska przepisów regulujących ochronę dóbr osobistych, a także roszczenia negatoryjnego oraz roszczeń odszkodowawczych. W odniesieniu do tych pierwszych, brano pod uwagę regulację zawartą w art. 24 § 1 k.c., z której wynika, że ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne, a w razie dokonanego naruszenia może on także żądać, aby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków¹². Co prawda, prawo do środowiska nie zostało wymienione w katalogu dóbr osobistych zamieszczonym w art. 23 § 1 k.c., jednak trzeba zauważyć, że obejmuje on w szczegól-

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm. [dalej: k.c.].

⁹ Jeśli nie liczyć przepisów art. 922 § 3, art. 997 oraz art. 1043 k.c., w których jednak termin „środowisko” użyty został w zupełnie innym kontekście.

¹⁰ Instrumentami ochrony praw cywilnych są bowiem przede wszystkim roszczenia, które powstają w razie dokonanego lub grożącego naruszenia prawa podmiotowego. Zob. S. GRZYBOWSKI, *System prawa cywilnego*, T. 1, Część ogólna, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1974, zwł. s. 216 i n. Przypadki tzw. obrony własnej dotyczą wyłącznie ochrony posiadania (art. 343 k.c.) i odgrywają marginalną rolę w sferze ochrony praw cywilnych, można je więc pozostawić poza zakresem rozważań.

¹¹ Por. m.in. S. GRZYBOWSKI, *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 1, s. 26 i n.; IDEM, *Problemy ochrony środowiska a zadania prawa cywilnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1977, R. 10, s. 2 i n.; G. DOMAŃSKI, *Rola prawa cywilnego w zakresie ochrony i kształtowania naturalnego środowiska człowieka*, „Studia Iuridica” 1972, nr 2, s. 75 i n.; S. WŁODYKA, *Cywilnoprawna ochrona środowiska człowieka w Polsce. Tendencje i perspektywy rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, *Prace Prawnicze*, 1983, z. 108, s. 135 i n.; zwłaszcza zaś J.J. SKOCZYŁAS, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1986.

¹² Dalszy fragment tego przepisu można pominąć. Por. S. KALUS, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 1: Część ogólna (art. 1–125), red. M. HABDAS, M. FRAS, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 127 i n.; B. JANISZEWSKA, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 1: Część ogólna, cz. 1 (art. 1–554), red. J. Gurowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021, s. 457 i n.

ności „zdrowie człowieka”. Sięgając do tej regulacji, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 lipca 1975 r.¹³ wyraził pogląd, że prawo człowieka do nieskażonego środowiska biologicznego i do zaspokojenia uczuć estetycznych pięknem krajobrazu może być chronione środkami przewidzianymi w art. 24 1 k.c. tylko wtedy, gdy pogwałcenie tego prawa stanowi równocześnie naruszenie lub zagrożenie praw osobistych, których przedmiotem są dobra osobiste w rozumieniu art. 23 k.c.¹⁴ Pogląd ten, co do zasady, podtrzymany został w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r.¹⁵, w której stwierdzono, że prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym, a ochronie, jako dobra osobiste, podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do których naruszenia (zagrożenia) może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa¹⁶.

3. Roszczenie negatoryjne, uregulowane w art. 222 § 2 k.c., służy co do zasady ochronie własności oraz niektórych innych praw, zwłaszcza rzeczowych¹⁷. Wspomniany przepis stanowi, że przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Nie ulega wątpliwości, że jest to typowy instrument ochrony prawa majątkowego w postaci własności nieruchomości przed jego naruszeniami przybierającymi inną postać niż pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, w tym przez immisję¹⁸. Przez immisję należy najogólniej rozumieć oddziaływanie na nieruchomości sąsiednie, zakłócające korzystanie z nich¹⁹. Oddziaływanie takie jest bezprawne

¹³ I CR 356/75, OSpIKA 1976, nr 12, poz. 232, s. 539; por. opublikowaną tam głosę S. Grzybowskiego do tego wyroku.

¹⁴ Por. także wyrok SN z dnia 17 marca 1988 r., IV CR 64/88, OSpIKA 1989, nr 2, poz. 35, s. 75.

¹⁵ Sygn. akt III CZP 27/20, zbiór orzeczeń LEX nr 3180102.

¹⁶ Problem możliwości wykorzystania regulacji dotyczącej dóbr osobistych do ochrony elementów środowiska rozpatrywany jest nie tylko w związku z dobrami wprost wymienionymi w art. 23 k.c. Por. E.K. CZECH, M. CZECH, *Kilka uwag na temat możliwości traktowania krajobrazu jako dobra osobistego w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej*, w: *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. BISKUP, M. PYTEL, M. RUDNICKI, J. TRZEWIK, Wydawnictwo KUL, Lublin, 2014, s. 243 i n.

¹⁷ Por. J. KOZIŃSKA, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe* (art. 126–352), red. M. HABDAS, M. FRAS, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 357 i n.; J. CISZEWSKI, J. BOCIĄNOWSKA, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. CISZEWSKI, P. NAZARUK, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 387 i n.

¹⁸ Por. postanowienie SN z dnia 14 stycznia 2021 r., IV CZ 80/20, LEX nr 3106150. Sąd stwierdził również, że roszczenie to nie zmierza do jakiegokolwiek regulacji stosunków niemajątkowych, lecz do bezpośredniej ingerencji w sposób korzystania z prawa własności przez właściciela nieruchomości sąsiedniej, będącej źródłem immisji, a jedynie pośrednim skutkiem orzeczenia uwzględniającego to roszczenie jest ochrona wartości niemajątkowych, w tym dóbr osobistych właściciela i innych osób korzystających z nieruchomości sąsiedniej.

¹⁹ E. GNIEWEK, w: *System Prawa Prywatnego*, T. 3, *Prawa rzeczowe*, red. E. GNIEWEK, C.H. Beck, Warszawa, 2020, s. 153 i n.

w przypadku, gdy wykracza poza granice określone w art. 144 k.c., stanowiącym, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Wtedy zaś możliwe jest przeciwdziałanie takiemu oddziaływaniu za pomocą roszczenia negatoryjnego. W przypadku zatem, gdy immisje przybierają postać np. kierowania gazów lub pyłów na sąsiednie nieruchomości czy też emisji hałasu, orzeczenie sądu zakazujące ich dokonywania, bezpośrednio służące ochronie prawa własności, pośrednio może być także skutecznym instrumentem ochrony środowiska²⁰. Zauważyć należy w tym kontekście, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym, fakt, że nie zostały przekroczone administracyjne normy zakłóceń, nie wyłącza możliwości uznania, że na gruncie art. 144 k.c. zakłócenia te przekraczają „przeciętną miarę”, o której mowa w tym przepisie²¹.

4. Roszczenia odszkodowawcze uregulowane w Kodeksie cywilnym, które mogą zostać wykorzystane jako instrumenty ochrony środowiska, to przede wszystkim jednak roszczenia deliktowe wynikające z tzw. czynów niedozwolonych, uregulowane w art. 435 k.c. oraz – w pewnym zakresie – w art. 415 k.c. Pierwszy z tych przepisów stanowi w § 1, że prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprowadzający w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności²². Przepis art. 435 k.c. statuuje zastrzoną odpowiedzialność prowadzącego przedsiębiorstwo wprowadzające w ruch za pomocą sił przyrody opartą na zasadzie ryzyka²³. Nie ma bowiem w tym przypadku potrzeby wykazywania winy po stronie podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo lub

²⁰ Por. B. RAKOCZY, *Wykorzystanie roszczenia negatoryjnego w ochronie środowiska*, „Przegląd Sądowy” wrzesień 2008, s. 75 i n.

²¹ Por. wyrok SN z dnia 10 lipca 2003 r., I CKN 497/01, LEX nr 121698. Sąd stwierdził zarazem, że normy administracyjne stanowią pewien dodatkowy, uzupełniający element oceny stopnia zakłóceń, nie pozostają jednak całkowicie bez znaczenia dla oceny, czy zakłócenia przekraczają przeciętną miarę, o której mowa w art. 144 k.c.

²² Unormowanie zawarte w art. 435 § 2 k.c., z którego wynika, że art. 435 § 1 stosuje się odpowiednio do przedsiębiorstw lub zakładów wytwarzających środki wybuchowe albo posługujących się takimi środkami, można pominąć.

²³ Por. B. LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo wprowadzające w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.)*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1967. Por. także M. WAŁACHOWSKA, M.P. ZIEMIAK, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 3, *Zobowiązania część ogólna (art. 353–534)*, red. M. HABDAS, M. FRAS, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 518 i n.; G. KARASZEWSKI, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. CISZEWSKI, P. NAZARUK..., s. 779 i n.

zakład. Jest zaś tak dlatego, że odpowiedzialność na zasadzie ryzyka oparta jest na założeniu, że samo funkcjonowanie przedsiębiorstwa lub zakładu stwarza niebezpieczeństwo wyrządzenia szkody, niezależnie od sposobu działania podmiotu je prowadzącego. Na innych założeniach oparta jest regulacja zawarta w art. 415 k.c., stanowiącym, że kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia²⁴. Przepis ten stanowi ogólną podstawę cywilnej odpowiedzialności deliktowej za czyn zawiniony i wyrządzoną w ten sposób drugiemu szkodę. Cywilnoprawnym instrumentem prawnym, który może zostać wykorzystany do ochrony środowiska, jest także roszczenie o zapobieżenie szkodzie, uregulowane w art. 439 k.c. Stosownie do jego treści, ten, komu wskutek zachowania się innej osoby, w szczególności wskutek braku należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przez nią przedsiębiorstwa lub zakładu albo nad stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia, zagraża bezpośrednio szkoda, może żądać, ażeby osoba ta przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także, by dała odpowiednie zabezpieczenie²⁵.

5. Drugim z umownie wyodrębnionych obszarów regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności cywilnej są unormowania zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska, co nie powinno dziwić, biorąc pod uwagę miejsce tego aktu w ramach regulacji prawnej dotyczącej środowiska²⁶. Z wcześniejszych uwag wynikało już, że odpowiedzialności tej dotyczy dział I tytułu VI ustawy. Przepisy w nim zawarte trudno jednak uznać za mające *de facto* charakter generalny, nie tylko ze względu na ich bardzo ograniczone rozmiary²⁷, lecz – co trzeba przede wszystkim podkreślić – z powodu zastosowanej przez ustawodawcę metody regulacji. Wspomniany dział I składa się bowiem w zdecydowanej większości z przepisów, które jedynie modyfikują ogólne zasady odpowiedzialności za szkody. Konkluzja taka wyraźnie wynika z art. 322 pr.o.ś., który stanowi,

²⁴ Por. M. WAŁACHOWSKA, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 3, *Zobowiązania część ogólna (art. 353–534)*, red. M. HABDAS, M. FRAS..., s. 403 i n.; G. KARASZEWSKI, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. CISZEWSKI, P. NAZARUK..., s. 740 i n.

²⁵ Zob. A. AGOPSZOWICZ, *Obowiązek zapobieżenia szkodzie. Podstawa i zakres*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1978; por. także M. WAŁACHOWSKA, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 3, *Zobowiązania część ogólna (art. 353–534)*, red. M. HABDAS, M. FRAS..., s. 584 i n.

²⁶ Niezależnie od tego, jak oceniać treść i systematykę tej ustawy, jest ona aktem obejmującym podstawowe regulacje dla środowiska i jego ochrony (por. m.in. K. NOWACKI, *Nowa ustawa – Prawo ochrony środowiska – „sui generis” konstytucja w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce i w procesie integracji z Unią Europejską*, w: *Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2004, s. 271 i n. oraz B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 43).

²⁷ Odnoszący się do tej kwestii dział I tytułu VI ustawy Prawo środowiska obejmuje jej art. 322–328.

że do odpowiedzialności za szkody²⁸ spowodowane oddziaływaniem na środowisko²⁹ stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej³⁰. Ustawodawca ograniczył się zatem do przyjęcia rozwiązania, którego istotą jest generalne odesłanie do Kodeksu cywilnego, z jednoczesnym wprowadzeniem przepisów modyfikujących niektóre rozwiązania kodeksowe³¹. Te ostatnie mają więc, ujmując problem innymi słowy, charakter rozwiązań szczególnych wobec ogólnych reguł Kodeksu cywilnego.

6. Wspomniane modyfikacje określone zostały przede wszystkim w art. 323 pr.o.ś. Stosownie do ust. 1 tego przepisu, każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie. Nietrudno dostrzec, że w konstrukcji tego przepisu wykorzystane zostały – skądinąd w sposób bardzo chaotyczny – elementy roszczenia negatoryjnego oraz roszczeń odszkodowawczych, a także roszczenia o zapobieżenia szkodzie.

7. Niezależnie od dotychczas wskazanych, cywilną odpowiedzialność unormowano także w szczegółowych przepisach, zawartych w innych aktach normatywnych zaliczanych do prawa środowiska. Zamieszczone w nich rozwiązania na ogół mają charakter cząstkowy i odnoszą się do stosunkowo wąsko ukształtowanych zakresów odniesienia³².

²⁸ W tym kontekście podkreślić trzeba, że zdecydowana większość przepisów zawartych w dziale I tytułu VI ustawy Prawa ochrony środowiska dotyczy odpowiedzialności za szkody.

²⁹ Już w tym zakresie ujawnia się niespójność terminologiczna. W art. 322, art. 323 § 1 oraz art. 325 pr.o.ś. mowa bowiem o „szkodach spowodowanych oddziaływaniem na środowisko”, natomiast w art. 326 pr.o.ś. – o „szkodzie w środowisku”. Podtrzymuję pogląd, że nie są to pojęcia tożsame (R. MIKOSZ, *Obowiązek zapobiegania szkodom w środowisku (kilka uwag systemowych na tle obowiązującej regulacji prawnej*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego*, red. E. DROZD, A. OLESZKO, M. PAZDAN, Zakład Poligraficzno-Papierniczy Klucz-Druk, Kluczbork, 2007, s. 217 i n.).

³⁰ Por. m.in.: A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010, s. 356 i n.; W. POSTULSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK, LexisNexis, Warszawa, 2010, s. 133 i n.; P. BOJARSKI, *Odpowiedzialność cywilna, w: Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010, s. 415 i n.; B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 131 i n.; M. GÓRSKI, A. JAWOROWICZ-RUDOLF, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018, s. 220 i n.

³¹ Rozwiązanie to coraz częściej stosowane jest w systemie prawa środowiska. Por. np. art. 145 pr.g.g. oraz art. 100a ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 623 ze zm.

³² Przykładem w tym zakresie może być regulacja dotycząca odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez dzikie zwierzęta, zawarta w art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochro-

§ 3. Odpowiedzialność karna

1. Naruszenie przepisów dotyczących środowiska może także być przesłanką odpowiedzialności karnej. Regulacja dotycząca tej materii jest bardzo rozległa, a przepisy wchodzące w skład prawa karnego środowiska³³ rozproszone są w wielu aktach normatywnych³⁴. Jeśli chodzi o odpowiedzialność za przestępstwa, to kluczowe znaczenie mają, bez wątpienia, unormowania zawarte w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³⁵, w szczególności zaś w jej rozdziale XXII, w całości odnoszącym się do przestępstw przeciw-

nie przyrody, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1098 [dalej: u.o.p.]. Por. także regulację dotyczącą odpowiedzialności za szkody łowieckie, zawartą w art. 46 i n. ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1683 ze zm. Szerzej na ten temat por. m.in. W. RADECKI, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. RADECKI, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006, s. 306 i n.; W. FEDERCZYK, *Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolno występujące objęte ochroną gatunkową*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i w praktyce*, red. A. BARCZAK, A. OGONOWSKA, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2016, s. 349 i n.; R. STEC, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzane przez zwierzęta łowne*, w: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2016, s. 337 i n.; zwłaszcza zaś B. RAKOCZY, *Odpowiedzialność za szkody łowieckie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016.

³³ Pojęcie to – zbiorczo obejmujące przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku – zaproponował W. RADECKI (*Ochrona środowiska w polskim prawie karnym*, cz. 1., *Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 12, s. 487–492). Zgodzić się można z tezą, że w zakresie objętym tym pojęciem mieszczą się przepisy rozdziału XXII ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1444 ze zm. [dalej: k.k.], oraz przepisy o przestępstwach i wykroczeniach zamieszczone „w najważniejszych ustawach, które zgodnie zaliczane są do konstrukcji teoretycznej zwanej prawem ochrony środowiska” (tak W. RADECKI, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*..., s. 145; autor ten do prawa karnego środowiska zalicza jednak także odpowiedzialność za tzw. delikty administracyjne przeciwko środowisku, włączając w ich zakres m.in. administracyjne kary pieniężne oraz opłaty podwyższone, co jest już – jak sądzę – zabiegiem bardzo dyskusyjnym). Por. także M. BOJARSKI, *W sprawie zakresu prawa karnego ochrony środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej W. Radeckiego*, red. H. LISICKA, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, 2008, s. 39 i n.

³⁴ Por. na ten temat zwłaszcza: W. RADECKI, *Odpowiedzialność karna*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska*..., s. 425 i n.; A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska*..., s. 377 i n.; W. POSTULSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK..., s. 154 i n.; W. RADECKI, w: *Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, red. J. ROTKO, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2016, s. 171 i n.; B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska*..., s. 136 i n. oraz M. GÓRSKI, A. JAWOROWICZ-RUDOLF, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI..., s. 226 i n.

³⁵ Z treści art. 1 § 1 k.k. wynika, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W myśl art. 115 § 1 k.k. czynem zabronionym jest zachowanie o znamionach określonych w ustawie karnej. Zgodnie z art. 7 § 1 k.k., przestępstwo jest zbrodnią albo występkiem. Zbrodnią jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą (art. 7 § 2 k.k.). Występkiem jest natomiast czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych albo powyżej 5000 złotych, karą ograniczenia wolności przekraczającą miesiąc albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc (art. 7 § 3 k.k.). Co do sposobu rozumienia stawek dziennych por. art. 33 k.k.

ko środowisku³⁶. Szczegółowe omawianie regulacji zawartej w Kodeksie karnym znacznie wykraczałoby poza założone ramy opracowania. Trzeba zatem ograniczyć się jedynie do odnotowania, że w jej ramach unormowana została odpowiedzialność za: spowodowanie zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 181 k.k.), za zniszczenie, poważne uszkodzenie lub istotne zmniejszenie wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu powodujące istotną szkodę (art. 187 k.k.), za prowadzenie wbrew przepisom działalności gospodarczej zagrażającej środowisku na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu (art. 188 k.k.), a także za zanieczyszczenie wody, powietrza lub powierzchni ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym (art. 182 k.k.)³⁷. Jak podkreśla się w literaturze, znaczna część przepisów zawartych w rozdziale XXII Kodeksu karnego ma charakter blankietowy, gdyż nie da się zrekonstruować zawartych w nich dyspozycji bez sięgania do regulacji szczególnych odnoszących się do ochrony środowiska³⁸.

2. Regulacja zawarta w rozdziale XXII Kodeksu karnego nie wyczerpuje jednak listy przepisów tego Kodeksu, które mogą stać się podstawą odpowiedzialności karnej będącej konsekwencją naruszenia przepisów dotyczących środowiska. Tytułem przykładu wystarczy wskazać w tym zakresie chociażby unormowanie zawarte w art. 165 k.k. Przepis ten przewiduje bowiem odpowiedzialność karną za spowodowanie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia

³⁶ Chodzi o rozdział XXII, obejmujący art. 181–188 k.k. Szerzej na ten temat por. m.in.: R. DĘBSKI, *Przestępstwa przeciwko środowisku w nowym polskim kodeksie karnym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, nr 10, s. 2 i n.; M. SZWARCZYK, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. BOJARSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016, s. 496 i n.; W. RADECKI, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. FILAR, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016, s. 1108 i n.; G. BOGDAN, w: *Kodeks karny. Część szczególna*, T. 2, *Komentarz do art. 117–211a*, red. W. WRÓBEL, A. ZOLL, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017, s. 531 i n. Raz jeszcze podkreślić trzeba, że Kodeks karny nie jest jedynym aktem normującym odpowiedzialność za tego rodzaju przestępstwa. Jeśli chodzi o inne unormowania z tego zakresu, to można tytułem przykładu przywołać przepis art. 127a u.o.p., dotyczący odpowiedzialności za naruszenie zasad pozyskiwania roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową, czy też przepis art. 176 p.r.g.g., regulujący odpowiedzialność za przestępstwa spowodowania poważnej szkody w środowisku, lub spowodowania bezpośredniego niebezpieczeństwa takiej szkody, w następstwie wykonywania działalności geologicznej lub górniczej bez wymaganej koncesji lub bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych, lub z naruszeniem określonych w nich warunków.

³⁷ Chodzi o zanieczyszczenie w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka, lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi, lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach.

³⁸ Tak w szczególności J. LECHOWSKI, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. KONARSKA-WRZOSEK, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, s. 923. Wśród tych regulacji autor wymienia zarówno przepisy prawa polskiego (m.in. ustawę Prawo ochrony środowiska oraz ustawę o ochronie przyrody), jak i akty prawa europejskiego (m.in. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz.Urz. UE L 328, s. 28).

wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach wskutek m.in. zagrożenia epidemiologicznego lub szerzenia się choroby zakaźnej albo zarazy zwierzęcej lub roślinnej, a także wskutek wyrabiania lub wprowadzania do obrotu szkodliwych dla zdrowia substancji, środków spożywczych lub innych artykułów powszechnego użytku, lub też środków farmaceutycznych nieodpowiadających obowiązującym warunkom jakości³⁹.

3. Przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej znajdują się również w ustawie Prawo ochrony środowiska. Zostały one zamieszczone w dziale II tytułu VI ustawy, zatytułowanym *Odpowiedzialność karna*. Analiza treści tych przepisów wskazuje, że we wszystkich uregulowanych w nich przypadkach nie chodzi o odpowiedzialność za przestępstwa, ale o odpowiedzialność z tytułu wykroczeń⁴⁰. Wniosek taki wynika przede wszystkim z faktu, że zgodnie z art. 361 pr.o.ś., orzekanie w sprawach o czyny określone w art. 329–360 pr.o.ś. następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia⁴¹. W tym kontekście odnotować trzeba, że stosownie do art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń⁴², wykroczeniem jest czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany⁴³. Regulacja prawna zawarta w ustawie Prawo ochrony środowiska jest bardzo rozbudowana i odnosi się do odpowiedzialności karnej za różnorodne przypadki naruszenia wymagań określonych tą ustawą. Zatem tylko tytułem przykładu można w tym miejscu odnotować, że dotyczy ona w szczególności wykroczeń związanych z naruszeniem reguł dotyczących ochrony powierzchni ziemi oraz ochrony powietrza. Do pierwszych z nich odnoszą się przede wszyst-

³⁹ Negatywne konsekwencje dla środowiska może także spowodować sprowadzenie zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, mającego postać pożaru, zawalenia się budowli, zalewu albo obsunięcia się ziemi, skał lub śniegu, eksplozji materiałów wybuchowych lub łatwopalnych albo innego gwałtownego wyzwolenia energii, rozprzestrzeniania się substancji trujących, duszących lub parzących, a także gwałtownego wyzwolenia energii jądrowej lub wyzwolenia promieniowania jonizującego (art. 163 k.k.), albo sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa takiego zdarzenia (art. 164 k.k.). Por. także art. 171 i 172 k.k.

⁴⁰ Por. M. BOJARSKI, *W sprawie odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko środowisku*, w: *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006, s. 11 i n.

⁴¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 457 ze zm. Por. K. DĄBKIEWICZ, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.

⁴² Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 281 ze zm. Por. M. BOJARSKI, W. RADECKI, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2018; *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. LACHOWSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.

⁴³ Stosownie jednak do art. 1 § 2 Kodeksu wykroczeń, nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu.

kim unormowania zamieszczone w art. 335a–335d pr.o.ś.⁴⁴ Odpowiedzialność za wykroczenia związane z nieprzestrzeganiem wymagań ochrony powietrza normują natomiast art. 332–334 pr.o.ś.⁴⁵

4. Odpowiedzialność z tytułu wykroczeń przeciwko środowisku uregulowana została także w wielu innych przepisach zaliczanych do prawa środowiska. I tak np., jeśli chodzi o ustawę o ochronie przyrody, unormowano ją w art. 127 oraz art. 131. W pierwszym z tych przepisów przewidziano karę aresztu lub grzywny za umyślne naruszenie enumeratywnie wymienionych w nim zakazów obowiązujących m.in. w granicach obszarowych form ochrony przyrody (pkt 1), natomiast w art. 131 u.o.p. zamieszczona została bardzo obszerna lista wykroczeń, polegających na naruszeniu różnego rodzaju innych zakazów⁴⁶. Odpowiedzialność za wykroczenia unormowano także m.in.: w art. 177–178 pr.g., art. 476–478 ustawy Prawo wodne⁴⁷, art. 171–192 ustawy o odpadach⁴⁸ oraz art. 28–29 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴⁹. Wszystkie te przepisy wprost odnoszą się do naruszenia reguł obowiązujących w odniesieniu czy to do środowiska jako całości, czy to – częściej – do poszczególnych elementów środowiska. Podstawą odpowiedzialności karnej w rozpatrywanym zakresie mogą być także niektóre przepisy Kodeksu wykroczeń. Przykładem w tym zakresie może być art. 109 pkt 1 tego Kodeksu, dotyczący odpowiedzialności za zanieczyszczenie wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi czy też niektóre przepisy dotyczące szkodnictwa leśnego, polnego i ogrodowego zamieszczone w jego rozdziale XIX⁵⁰.

⁴⁴ Dotyczą one wykroczeń związanych: z zaniechaniem obowiązku prowadzenia badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, wynikającego z decyzji wydanej przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 335a pr.o.ś.), zaniechaniem obowiązku zgłoszenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi (art. 335b pr.o.ś.), zaniechaniem przeprowadzenia remediacji albo prowadzenia jej niezgodnie z ustalonym planem remediacji, a także zaniechaniem przedłożenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska projektu planu remediacji (art. 335c i art. 335d pr.o.ś.).

⁴⁵ W tych przypadkach chodzi m.in.: o nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale sejmiku województwa dotyczącej planu działań krótkoterminowych (art. 332 pr.o.ś.), zaniechaniem realizacji wynikającego z decyzji obowiązku prowadzenia pomiarów poziomów substancji w powietrzu, lub obowiązku przechowywania wyników pomiarów w wymaganym okresie (art. 333 pr.o.ś.) oraz nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale sejmiku województwa wydanej na podstawie art. 96 pr.o.ś. (tzw. uchwała antysmogowej).

⁴⁶ Tytułem przykładu można wymienić regulację zawartą w art. 131 pkt 13 u.o.p., przewidującą odpowiedzialność za działanie wbrew przepisom art. 125 u.o.p., polegające na zabijaniu zwierząt, niszczeniu roślin lub grzybów, lub niszczeniu siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów.

⁴⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 624 ze zm. [dalej: pr.wodn.].

⁴⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r., tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 779 ze zm.

⁴⁹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r., tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2187.

⁵⁰ I tak np., zgodnie z art. 152 § 1 Kodeksu wykroczeń, karze grzywny do 1000 zł albo karze nagany podlega ten, kto niszczy lub użytkuje kosodrzewinę znajdującą się na siedliskach naturalnych w górach lub na torfowiskach.

5. We wszystkich dotychczas przywołanych przepisach chodzi o odpowiedzialność za przestępstwa albo wykroczenia ponoszoną przez osoby fizyczne. Rozpatrując kwestię odpowiedzialności karnej w prawie środowiska, nie można jednak pominąć regulacji zawartej w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁵¹. W jej art. 2 nader szeroko określono granice pojęcia „podmiot zbiorowy”⁵², co sprawia, że obejmuje ono także niektóre podmioty korzystające ze środowiska, o których mowa w art. 3 pkt 20 pr.o.ś. Zgodnie z art. 3 ustawy, podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, którym jest zachowanie osoby fizycznej spełniającej przesłanki określone w tym przepisie, jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową. O tym, że odpowiedzialność karna regulowana omawianą ustawą odnosi się także do przestępstw przeciwko środowisku wprost przesądza regulacja zawarta w jej art. 16, określającym katalog czynów zabronionych będących podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Zgodnie z ust. 1 pkt 8 tego przepisu, podmiot ten podlega odpowiedzialności na podstawie ustawy, jeżeli osoba, o której mowa w art. 3, popełniła przestępstwa przeciwko środowisku określone w Kodeksie karnym⁵³, a także w niektórych przepisach szczególnych regulujących odpowiedzialność za takie przestępstwa. Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli fakt popełnienia czynu zabronionego przez osobę, o której mowa w art. 3, został potwierdzony prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę (art. 4 ustawy), a ponadto do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie okoliczności określonych w art. 5 ustawy. Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

§ 4. Odpowiedzialność administracyjna

1. Odpowiedzialność administracyjna w sferze dotyczącej gospodarowania zasobami środowiska pojmowana jest w sposób niejednolity, co jest zapewne konsekwencją wyjątkowego rozproszenia regulacji prawnej obejmującej

⁵¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 358. Por. L. MERING, *Ochrona środowiska a odpowiedzialność podmiotów zbiorowych przewidziana w ustawie z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, w: *Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego...*, s. 249 i n.

⁵² Do kręgu tego zaliczono: osoby prawne (z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, w tym także spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółki kapitałowe w organizacji, podmioty w stanie likwidacji oraz przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi, a także zagraniczne jednostki organizacyjne.

⁵³ Chodzi o przestępstwa określone w art. 181–184 oraz art. 186–188 k.k.

jącej różnicowane środki prawne w tym zakresie⁵⁴. Analizując podstawowe rodzaje tych środków, zgodzić trzeba się ze stanowiskiem, że chodzi o zakazy (nakazy) określonego zachowania się ustanawiane przez organ administracji publicznej. Mogą one w szczególności przybrać postać cofnięcia (ograniczenia zakresu) decyzji zezwalającej na oznaczony sposób korzystania z zasobów środowiska albo nakazu wstrzymania działalności naruszającej środowisko (grożącej takim naruszeniem), często połączonego z obowiązkiem wykonania stosownych urządzeń ochronnych lub usunięcia stwierdzonych uchybień czy też ich szkodliwych następstw⁵⁵.

2. Jako przykład regulacji dotyczącej cofnięcia bądź ograniczenia zakresu udzielonego pozwolenia przywołać można rozwiązania odnoszące się do pozwolenia emisyjnego. Materia dotycząca tego pozwolenia unormowana została w przeważającej mierze w ustawie Prawo ochrony środowiska⁵⁶. Z treści art. 194 ust. 1 pr.o.ś. wynika, że pozwolenie emisyjne podlega cofnięciu lub ograniczeniu bez odszkodowania, jeżeli instalacja nie jest należycie eksploatowana, a tym samym stwarza zagrożenie pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia bądź zdrowia ludzi. Brzmienie tego przepisu nie pozostawia zatem wątpliwości co do tego, że w przypadku ziszczenia się którejkolwiek z określonych w nim przesłanek mamy do czynienia z instrumentem o charakterze obligatoryjnym⁵⁷. Fakultatywne cofnięcie albo ograniczenie pozwolenia bez odszkodowania unormowano natomiast w art. 195 pr.o.ś. Przypadki, w których może to nastąpić, określone zostały w ust. 1 tego przepisu. Obejmują one w szczególności sytuację, gdy eksploatacja instalacji jest prowadzona z naruszeniem warunków pozwolenia, innych przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska lub ustawy o odpadach⁵⁸, a także przypadek, gdy przepisy dotyczące ochrony środowiska zmieniły się w stopniu uniemożliwiającym emisję lub korzystanie ze środowiska na warunkach określonych w pozwoleniu. Ostatnio wymieniony przypadek budzi, moim

⁵⁴ Por. na ten temat zwłaszcza: J. JERZMAŃSKI, *Odpowiedzialność administracyjna*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska...*, s. 398 i n.; A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska...*, s. 372 i n.; K. POPIK-CHORAŹY, P. SADOWSKI, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK..., s. 121 i n.; B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 136 i n. oraz M. GÓRSKI, A. JAWOROWICZ-RUDOLF, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI..., s. 238 i n.

⁵⁵ A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska...*, s. 372.

⁵⁶ Por. przyp. 5. Rodzaje tych pozwoleń określone zostały w art. 181 pr.o.ś., z którego wynika, że chodzi o pozwolenie zintegrowane na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz na wytwarzanie odpadów.

⁵⁷ Zgodnie z art. 194 ust. 2 pr.o.ś., w przypadku, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, decyzji w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

⁵⁸ Jedynie w tej sytuacji zastosowanie znajduje regulacja zawarta w art. 195 ust. 2 pr.o.ś., z której wynika, że przed wydaniem decyzji w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia organ wzywa prowadzącego instalację do usunięcia naruszeń w oznaczonym terminie.

zdaniem, wątpliwości w kontekście unormowania zawartego w art. 196 pr.o.ś., który to przepis generalnie dotyczy przypadków fakultatywnego cofnięcia albo ograniczenia pozwolenia za odszkodowaniem. Z jego treści wynika bowiem, że może to nastąpić, jeżeli przemawiają za tym względy ochrony środowiska lub korzystanie z pozwolenia stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. Okazuje się zatem, że cofnięcie (ograniczenie) pozwolenia emisyjnego ze względu na bliżej niedookreślone „względy ochrony środowiska” pozwala na wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie, natomiast w przypadku, gdy przepisy dotyczące ochrony środowiska zmieniły się w stopniu uniemożliwiającym emisję lub korzystanie ze środowiska na warunkach określonych w pozwoleniu, roszczenie takie nie przysługuje. Finansowy ciężar zmiany stanu prawnego ponosi zatem adresat decyzji udzielającej pozwolenia emisyjnego, mimo że brak w art. 195 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś. jakiegokolwiek nawiązania do ewentualnej naganności jego zachowania.

3. Regulacja dotycząca cofnięcia (ograniczenia) koncesji uregulowanych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze⁵⁹ zawarta została przede wszystkim w jej art. 37. Przepis ten określa bowiem zarówno przesłanki cofnięcia, jak i sposób działania organów w takich przypadkach. Jego redakcja również może być, jak sądzę, źródłem istotnych wątpliwości, których zdecydowaną większość trzeba jednak pominąć. Wskazany w omawianym przepisie katalog przesłanek cofnięcia (ograniczenia) koncesji jest bardzo obszerny. Zamieszczone one zostały w art. 37 ust. 1 oraz ust. 4–7 pr.g.g. Najszerzej przesłanki te określone zostały w pierwszym z wymienionych przepisów. Mowa w nim bowiem m.in. o sytuacjach, gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania⁶⁰. Nietrudno dostrzec, że przesłanki te określone zostały w sposób bardzo zróżnicowany. Niektóre z nich sformułowane zostały bowiem w sposób w miarę precyzyjny, określając inne, sięgnięto natomiast do zwrotów bardzo ogólnych, co dotyczy w szczególności przesłanki określonej jako „naruszenie przepisów ustawy”.

4. Zaistnienie którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 37 ust. 1 pr.g.g. powoduje, że organ koncesyjny⁶¹ zobowiązany jest do wydania postanowienia, w którym wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich

⁵⁹ Por. przyp. 2.

⁶⁰ Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 pkt 4 pr.g.g., koncesja powinna wskazywać termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności. Z kolei w myśl art. 30 ust. 2 pr.g.g. koncesja może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

⁶¹ Wydaje się nie budzić wątpliwości, że chodzi o organ, który wydał koncesję. Rodzaje organów koncesyjnych i ich właściwość określone zostały w art. 22 pr.g.g.

usunięcia. Organ ten w postanowieniu może również określić sposób usunięcia naruszeń. Jeśli przedsiębiorca będący adresatem postanowienia usunie naruszenia w terminie nim określonym oraz w sposób wskazany przez organ koncesyjny (jeśli taki sposób został określony), to nie dochodzi do ewentualnego drugiego etapu postępowania w przedmiocie cofnięcia (ograniczenia) koncesji, przestaje bowiem istnieć przesłanka (przesłanki) takiego cofnięcia. W takim przypadku organ koncesyjny umarza postępowanie (art. 37 ust. 3 pkt 3 pr.g.g.). Jeśli natomiast przedsiębiorca nie wykonał postanowienia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pr.g.g., to organ koncesyjny może, bez odszkodowania, albo cofnąć koncesję, albo ograniczyć jej zakres. Posłużenie się przez ustawodawcę słowem „może” wskazuje, że decyzja ma charakter uznaniowy. Nie jest to jednak uznanie niepodlegające żadnym ograniczeniom, co potwierdza treść art. 37 ust. 2 pr.g.g.⁶² Nie można także pomijać oczywistego faktu, że skala naruszeń, o których mowa w art. 37 ust. 1 pr.g.g., może być – i w praktyce jest – zróżnicowana⁶³. W tym kontekście trafny wydaje się też pogląd wyrażony w orzecznictwie, że „ograniczenie zakresu lub przedmiotu działalności bądź cofnięcie koncesji [...] musi być poprzedzone precyzyjnym i jednoznacznym ustaleniem stopnia i zakresu warunków wykonywania działalności gospodarczej, a uzasadnienie wydanej decyzji powinno wskazywać powody wyboru takiego, a nie innego środka”⁶⁴.

5. Regulacja dotycząca cofnięcia albo ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego⁶⁵ zawarta została w ustawie Prawo wodne. Generalnie wynika z niej, że pozwolenie to można cofnąć lub ograniczyć zarówno bez odszkodowania, jak i za odszkodowaniem⁶⁶. Pierwszej z tych sytuacji dotyczy art. 415 pr.wodn., określający obszerną listę przypadków, w których takie cofnięcie jest dopuszczalne. Można wśród nich, tytułem przykładu, wymienić sytuację, gdy zakład⁶⁷

⁶² Z przepisu tego wynika, że o ile cofnięcie koncesji możliwe jest w każdym przypadku, o tyle jej ograniczenie albo cofnięcie dotyczyć może tylko przypadku stwierdzenia wykonywania robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych.

⁶³ Zdaniem H. SCHWARZA (*Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, T. 1, wyd. 2., Wydawnictwo Salome, Wrocław, 2013, s. 280), „organ nie ma pełnej dowolności w wyborze pomiędzy ograniczeniem koncesji a jej cofnięciem”, a wybór między tymi możliwościami będzie „determinowany skalą naruszeń, ich charakterem oraz ostatecznymi skutkami, a ostateczne kryterium stanowić będzie zasada proporcjonalności zawarta w przepisie art. 31 ust. 1 Konstytucji”.

⁶⁴ Chodzi o wyrok z dnia 27 marca 1991 r., II SA 205/91, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1992, nr 3–4, poz. 60. Mimo że pogląd ten wyrażony został w odniesieniu do art. 22 nieobowiązującej już ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 ze zm.), to – w moim przekonaniu – może on znaleźć zastosowanie także w odniesieniu do wykładni przesłanek określonych w art. 37 pr.g.g.

⁶⁵ Przypomnieć trzeba (por. uwagi zawarte w § 2 pkt 3.2.3 rozdziału 6), że pozwolenie wodnoprawne jest jedną z postaci zgody wodnoprawnej, co wynika z art. 388 ust. 1 pkt 1 pr.wodn.

⁶⁶ Por. P. KORZENIOWSKI, *Zgoda wodnoprawna*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021, s. 333 i n.

⁶⁷ Zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 16 pkt 73 pr.wodn., przez zakłady rozumie się podmioty korzystające z wód w ramach usług wodnych, wykonujące urządzenia wodne lub wykonujące inne działania wymagające zgody wodnoprawnej.

zmienia cel i zakres korzystania z wód lub warunki wykonywania uprawnień ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym, urządzenia wodne wykonane zostały niezgodnie z warunkami ustalonymi w pozwoleniu wodnoprawnym lub nie są należycie utrzymywane, albo też zasoby wód podziemnych uległy zmniejszeniu w sposób naturalny. Przesłanki cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego za odszkodowaniem normuje z kolei art. 417 pr.wodn., z którego wynika, że może to nastąpić, jeżeli jest uzasadnione interesem społecznym albo ważnymi względami gospodarczymi. O odszkodowaniu orzeka, w drodze decyzji, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych. Odszkodowanie przysługuje albo od Wód Polskich⁶⁸ – jeżeli cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego jest uzasadnione interesem społecznym, albo od zakładu⁶⁹, który odniósł korzyści z cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego – jeżeli cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego jest uzasadnione ważnymi względami gospodarczymi tego zakładu. Nietrudno dostrzec, że wymienione w art. 417 pr.wodn. przesłanki nawiązujące do „interesu społecznego” albo „ważnych względów gospodarczych” są niezwykle mało precyzyjne⁷⁰.

6. Z wcześniejszych uwag wynikało już, że odpowiedzialność administracyjna przybiera nie tylko postać cofnięcia (ograniczenia zakresu) decyzji zezwalającej na oznaczony sposób korzystania z zasobów środowiska. Przykładem innych rozwiązań w tym zakresie może być unormowanie zawarte w art. 362 pr.o.ś. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, to organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek: ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Z art. 362 ust. 2 pr.o.ś. wynika, że we wspomnianej decyzji organ ten może określić zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub

⁶⁸ Stosownie do art. 239 ust. 1 pr.wodn., Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2021, poz. 305.

⁶⁹ Por. przyp. 67.

⁷⁰ W tym kontekście odnotować warto pogląd, wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2017 r., II SA/Wr 169/17, LEX/el. nr 2336481, zgodnie z którym cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego bez odszkodowania ma charakter fakultatywny, co oznacza, że organ, wydając decyzję, o której stanowi wyżej powołany przepis, musi uwzględnić obowiązek dokonania analizy poszczególnych środków pod względem ich proporcjonalności, skuteczności, celowości i słuszności w relacji do chronionego dobra, ale również z uwzględnieniem zasady wyważania słusznych interesów strony, co oznacza także konieczność uwzględniania interesów ekonomicznych strony. Decydując się zatem na cofnięcie czy też ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego, organ musi rozważyć celowość takiego działania, biorąc pod uwagę ochronę wód, a w szczególności czy cofnięcie lub ograniczenie jest proporcjonalne do zakresu naruszenia wymogów zawartych w pozwoleniu wodnoprawnym. Musi także rozważyć, z punktu widzenia ochrony wód i słusznych interesów uprawnionego, jaka forma ograniczenia praw uprawnionego jest właściwa.

stan, do jakiego ma ono zostać przywrócone, czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego, nadto zaś termin wykonania obowiązku. Dalej idący środek unormowany został w art. 364 pr.o.ś. Stosownie bowiem do treści tego przepisu, jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu, lub zdrowiu ludzi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyda decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska. W takim przypadku zatem wydanie decyzji jest obligatoryjne⁷¹. Podobne rozwiązania zamieszczone zostały także w innych aktach normatywnych. Tytułem przykładu można w tym zakresie wymienić art. 171 ust. 1 pkt 2 pr.g.g., z którego wynika, że w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego⁷², jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska właściwy organ nadzoru górniczego może w całości lub w części wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń, określając warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń.

7. Spośród innych aktów normatywnych, które warte są odnotowania w tym miejscu, wskazać trzeba na obowiązującą od niedawna regulację zawartą w art. 60 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁷³. Z przepisu tego wynika, że wójt (burmistrz lub prezydent miasta) obowiązany jest niezwłocznie zawiadomić właściwe organy w razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub bezpośrednio zagrożenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności (ust. 1)⁷⁴. W przypadku braku możliwości zawiadomienia organ ten może nakazać, w drodze decyzji, wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni (ust. 3). Decyzja nakazująca wstrzymanie

⁷¹ Równie kategoryczne jest brzmienie art. 365 ust. 1 pr.o.ś. Zgodnie bowiem z jego treścią, wojewódzki inspektor ochrony środowiska zobowiązany jest wstrzymać, w drodze decyzji, użytkowanie instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego.

⁷² Stosownie do treści art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g., zakładem górniczym jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków, służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje.

⁷³ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 162.

⁷⁴ Stosownie do art. 60 ust. 2, zawiadomione organy niezwłocznie powiadamiają wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o podjętych czynnościach.

wykonywania działalności gospodarczej w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub bezpośredniego zagrożenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności podlega natychmiastowemu wykonaniu (ust. 4). Wspólną cechą wszystkich tych rozwiązań jest okoliczność, że chodzi o odpowiedzialność egzekwowaną przez organ administracji za pomocą przysługujących mu na podstawie wyraźnego upoważnienia środków prawnych⁷⁵.

8. Na zakończenie tej części uwag należy wspomnieć o administracyjnych sankcjach o charakterze finansowym. Są to przede wszystkim, choć nie wyłącznie, administracyjne kary pieniężne. Regulacja prawna dotycząca tej materii również rozproszona jest w wielu aktach normatywnych, jednak kluczowe znaczenie mają w tym zakresie unormowania zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz w ustawie o ochronie przyrody, a także Prawo geologiczne i górnicze oraz w ustawie Prawo wodne⁷⁶. Ich przykłady będą w przeważającej mierze przedmiotem dalszych rozważań. Zanim to jednak nastąpi, zauważyć trzeba, że najbardziej generalne reguły dotyczące administracyjnych kar pieniężnych określone zostały w Kodeksie postępowania administracyjnego⁷⁷. Zgodnie z art. 189b k.p.a., przez karę taką rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa, polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej⁷⁸. W art. 189a § 1 k.p.a. określona została generalna zasada,

⁷⁵ Tak M. GÓRSKI, w: M. GÓRSKI, M. PCHALEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2011, s. 1201. Wspomniany autor za istotną cechę tego typu odpowiedzialności uznaje powstanie stosunku administracyjnoprawnego łączącego organ administracji i podmiot, do którego działanie organu jest skierowane, podkreślając jednak, że wśród instytucji odpowiedzialności administracyjnej nie zawsze funkcjonują takie, które zakładają władczą interwencję organu, wskazując jako przykład w tym zakresie instytucję opłat podwyższonych uregulowaną w ustawie Prawo ochrony środowiska (ibidem, s. 1203).

⁷⁶ Już w tym miejscu zasygnalizować trzeba, że w przypadku ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy Prawo wodne finansowe instrumenty sankcyjne noszą inne nazwy własne, o czym niżej.

⁷⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm. [dalej: k.p.a.]. Regulacja dotycząca administracyjnych kar pieniężnych zawarta w dziale IVa została wprowadzona do tego kodeksu ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 935.

⁷⁸ W definicji administracyjnej kary pieniężnej można zatem wyróżnić elementy formalne i materialne. Por. A. WRÓBEL, w: A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA, M. WILBRANDT-GOTOWICZ, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, s. 1004 i n.; M. STAHL, *Sankcje administracyjne po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, C.H. Beck, Warszawa, 2018, s. 87 i n.

z której wynika, że w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy działu IV a tego Kodeksu. Doznaje ona jednak licznych wyjątków, o czym wprost stanowi art. 189a § 2 k.p.a. Stosownie bowiem do zawartej w nim regulacji, w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych: przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej oraz udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej, przepisy działu IV a nie znajdują zastosowania⁷⁹. Tego rodzaju stan rzeczy powoduje, że zasadnicze znaczenie w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych mają unormowania zawarte w przepisach prawa środowiska. Regulacja zamieszczona w Kodeksie postępowania administracyjnego znajduje w tych przypadkach zastosowanie co najwyżej w bardzo niewielkim zakresie. Szczegóły z tym związane trzeba jednak pominąć.

9. Z treści art. 273 ust. 2 p.o.ś. wynika, że administracyjna kara pieniężna jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych „decyzją w zakresie określonym w ust. 1”⁸⁰, a także w zakresie magazynowania odpadów i emitowania hałasu do środowiska⁸¹. Kary te wymierza wojewódzki inspektor ochrony środowiska (art. 298 ust. 1 pr.o.ś.)⁸². Postępowanie w tym zakresie jest stosunkowo złożone. Najpierw bowiem, po stwierdzeniu przekroczenia lub naruszenia warunków korzystania ze środowiska, organ ten wydaje decyzję ustalającą wymiar kary biegnącej (art. 300 ust. 1 pr.o.ś.), a następnie, na podstawie ostatecznych de-

⁷⁹ Zgodnie z art. 189a § 3 k.p.a., przepisów działu IV a k.p.a. nie stosuje się także w sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

⁸⁰ Chodzi zatem o decyzje w zakresie dotyczącym: wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, uprawnień do emisji na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 332 ze zm., oraz składowania odpadów. W tym ostatnim zakresie kary ponosi się za naruszenie warunków decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów albo decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów, wymaganych przepisami ustawy o odpadach, co do rodzaju i sposobów składowania lub magazynowania odpadów (art. 298 ust. 1 pkt 4 pr.o.ś.).

⁸¹ Zgodnie z art. 276 ust. 2 pr.o.ś., w razie korzystania ze środowiska z przekroczeniem lub naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu lub innej decyzji podmiot korzystający ze środowiska ponosi, oprócz opłaty, administracyjną karę pieniężną.

⁸² Stosownie do treści art. 275 pr.o.ś., do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych są obowiązane, z zastrzeżeniem art. 284 ust. 2, podmioty korzystające ze środowiska. Zgodnie z art. 284 ust. 2 pr.o.ś., osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami ponoszą opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie wymaga pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska.

cyzji określających wymiar kary biegnącej, decyzję o wymierzeniu kary (art. 302 ust. 1 p.o.ś.). Stosownie do treści art. 309 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś., karę wymierza się w wysokości 10-krotnej wielkości jednostkowej stawki opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Za składowanie odpadów z naruszeniem warunków dotyczących rodzaju i sposobów składowania odpadów, określonych w decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska, lub magazynowanie odpadów z naruszeniem decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów wymierza się karę w wysokości 0,1 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania (art. 309 ust. 2 pr.o.ś.)⁸³. Inaczej kwestia ta kształtuje się w przypadku przekroczenia dozwolonych poziomów hałasu. Górne jednostkowe stawki opłat w tym zakresie określa art. 311 ust. 1 pr.o.ś., natomiast stawki jednostkowe – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek kar za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu⁸⁴. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

10. Administracyjna kara pieniężna unormowana została również w ustawie o ochronie przyrody. Jest ona wymierzana m.in. za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia (art. 88 ust. 1 pkt 1 u.o.p.). Karę tę co do zasady wymierza wójt, burmistrz albo prezydent miasta, chyba że zachodzi jeden z wyjątków określonych w art. 90 u.o.p. Reguły dotyczące ustalania wysokości kary zostały określone w art. 89 u.o.p. i są bardzo złożone. Zasadą w tym zakresie jest jednak, że karę ustala się w wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu.

11. Specyficzny kształt nadano natomiast regulacji dotyczącej administracyjnych sankcji finansowych, która została zawarta w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Swego rodzaju „odpowiednikiem” administracyjnych kar pieniężnych unormowanych w ustawie Prawo ochrony środowiska jest bowiem w tym przypadku opłata dodatkowa. Wymierza się ją za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji, albo w zatwierdzonym, albo w podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych. Opłatę tę ustala,

⁸³ Stawki te określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska, Dz.U. 2017, poz. 2490 ze zm.

⁸⁴ Dz.U. 2001, nr 120, poz. 1285 ze zm. Do jednostkowych stawek kar, o których mowa w art. 311 ust. 1 i 2 pr.o.ś., stosuje się odpowiednio art. 291 pr.o.ś. Oznacza to, że stawki te podlegają z dniem 1 stycznia każdego roku podwyższeniu w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (ust. 1), a minister właściwy do spraw klimatu, nie później niż do dnia 31 października każdego roku, ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wysokość stawek opłat na rok następny, uwzględniając dotychczasowe zmiany wysokości stawek oraz zasadę, o której mowa w ust. 1 (ust. 2). Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

w drodze decyzji, odpowiednio organ koncesyjny lub organ administracji geologicznej, który zatwierdził, lub któremu zgłoszono, wspomniany projekt i jest ona niezależna od pozostałych opłat regulowanych działem VII ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Obydwie te opłaty wnoszą się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, na rachunki beneficjentów określonych w art. 141 pr.g.g. Charakter ewidentnie sankcyjny mają też kary pieniężne uregulowane w art. 175 pr.g.g., tyle tylko, że pozostają one w dość odległym związku z materią środowiskową. Kary te nakłada Prezes Wyższego Urzędu Górniczego na przedsiębiorcę, który albo nie dopełnia obowiązków określonych w art. 175 ust. 1 pkt pr.g.g., albo nie wykonuje decyzji organu nadzoru górniczego wymienionych w art. 175 ust. 1 pkt pr.g.g., nadto zaś na kierownika ruchu zakładu górniczego – za naruszenia wymagań określonych w art. 175 ust. 2 pr.g.g.⁸⁵

12. Jeszcze inaczej administracyjne sankcje finansowe unormowane zostały w ustawie Prawo wodne. W jej ramach instrumentem, za pomocą którego są one wymierzane, jest opłata podwyższona⁸⁶. Jak wynika z art. 280 pr.wodn., opłatę taką ponosi się w razie korzystania z usług wodnych, polegających na poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, zarówno bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego, jak i z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym, albo w pozwoleniu zintegrowanym. W drugim z tych przypadków mamy zatem do czynienia ze świadczeniem spełniającym takie same funkcje, jak administracyjne kary pieniężne unormowane w ustawie Prawo ochrony środowiska. W tym stanie rzeczy w ustawie Prawo wodne nie przewidziano – co oczywiste – instrumentu sankcyjnego w postaci administracyjnych kar pieniężnych⁸⁷. Regulacja dotycząca wysokości opłat jest niezmiernie rozbudowana i mocno kazuistyczna, co sprawia, że niepodobna poświęcić jej szerszej uwagi. Jedynie tytułem przykładu można wskazać, że stosownie do art. 282 ust. 1 pr.wodn., wysokość opłaty podwyższonej za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym ustala się jako dziesięciokrotność wielkości jednostkowej stawki opłaty zmiennej za takie usługi wodne⁸⁸. Opłatę tę ustala, w drodze decyzji, właściwy

⁸⁵ Szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć. Budzą one zresztą wiele wątpliwości. Por. A. LIPIŃSKI, *Nowy rodzaj odpowiedzialności w prawie geologicznym i górniczym (analiza krytyczna art. 175), „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”* 2012, nr 11, s. 2 i n.

⁸⁶ Tego rodzaju opłata regulowana jest także przepisami Prawa ochrony środowiska oraz Prawa geologicznego i górniczego, do czego wypadnie powrócić w dalszej części rozważań.

⁸⁷ Trudno aprobować fakt, że ustawodawca nie przywiązuje jakiegokolwiek znaczenia do stosowanej przezeń terminologii, co prowadzi do określania – w ramach systemu prawa – tą samą nazwą różnych instytucji prawnych.

⁸⁸ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 736.

organ Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 282 ust. 8 pr.wodn.). Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

13. W ustawie Prawo ochrony środowiska unormowany został, oprócz administracyjnych kar pieniężnych, jeszcze jeden instrument finansowy o charakterze sankcyjnym. Są to opłaty podwyższone⁸⁹. Opłatę taką ponosi podmiot korzystający ze środowiska za korzystanie bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji (art. 276 ust. 1 pr.o.ś.)⁹⁰. Regulacja dotycząca tej opłaty jest niezwykle skromna i ogranicza się do trzech przepisów. Oprócz przywołanego już art. 276 pr.o.ś., zawarta została ona także w art. 292 i art. 293. Z przepisu art. 292 pr.o.ś. wynika, że w przypadku braku wymaganego pozwolenia podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone o 500% za wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów. Przepis art. 293 p.o.ś. reguluje natomiast, w sposób bardziej złożony, wysokość opłat podwyższonych za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym oraz pozbywanie się odpadów nad brzegami zbiorników wodnych, na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody lub na terenach leśnych albo uzdrowiskowych bądź na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych. Zgodnie z art. 284 ust. 1 pr.o.ś., podmiot korzystający ze środowiska powinien ustalić we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnieść ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego. Jeśli tego nie uczyni, to marszałek województwa wymierza opłatę, w drodze decyzji, na podstawie własnych ustaleń lub wyników kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 288 ust. 1 pr.o.ś.).

14. Opłata podwyższona uregulowana została również w ustawie Prawo geologiczne i górnicze⁹¹. Zgodnie z art. 140 ust. 1 pr.g.g., należy ją uiścić za dzia-

⁸⁹ Por. A. JAWOROWICZ-RUDOLF, *Opłaty podwyższone jako rodzaj sankcji administracyjnych za naruszenie zasad korzystania ze środowiska*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2014, s. 57 i n.

⁹⁰ Zagadnieniem, które wywołuje sporo kontrowersji, jest odpowiedź na pytanie, czy dla bytu obowiązku uiszczenia opłaty znaczenie ma przyczyna jej nieuiszczenia (np. w przypadku gdy jest nią naruszenie przepisów dotyczących terminów załatwiania spraw przez organ rozpatrujący wnioski o uzyskanie pozwolenia). Rozpatrując ten problem, NSA w uchwale 7 sędziów z dnia 12 grudnia 2011 r., II OPS 2/11, ONSAiWSA 2012, nr 2, poz. 2, wyraził pogląd, że w sprawie o wymierzenie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji na podstawie art. 276 ust. 1 pr.o.ś. przyczyna braku pozwolenia może mieć znaczenie, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie pozwolenia na kolejny okres. Uchwała ta może budzić wątpliwości. Por. głosę krytyczną K. GRUSZECKIEGO, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 10, s. 82 i n., oraz częściowo krytyczny komentarz K. ŁUCZAKA wyrażony w opracowaniu pt. *Opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia. Głosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2011 r., II OPS 2/11*, Głosa 2012, nr 4, s. 106 i n.

⁹¹ Por. G. RADECKI, *Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS..., s. 291 i n.

łalność wykonywaną bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego, albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych. Opłatę tę ustala w drodze decyzji właściwy organ, którym jest Minister Środowiska, w przypadkach określonych w art. 140 ust. 2 pr.g.g.⁹², a w pozostałym zakresie – właściwy organ nadzoru górniczego⁹³.

⁹² Chodzi o działalność wykonywaną w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, a także działalność w zakresie podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla.

⁹³ Z art. 164 ust. 1 pr.g.g. wynika, że organami nadzoru górniczego są: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego.

Rozdział dziewiąty

Uwagi końcowe

1. Ocena stanu prawnego obowiązującego w zakresie umownie określonym jako „prawo środowiska” nie może być – w moim przekonaniu – pozytywna. Nie chodzi tutaj o mankamenty wynikające z wątpliwości, których źródłem jest sposób zredagowania określonych przepisów, gdyż tego rodzaju potknięcia są nie do uniknięcia w obrębie każdej regulacji prawnej, ale o kwestie natury generalnej. Na te z nich, które uważam za zagadnienia o zasadniczym znaczeniu, chciałbym zwrócić uwagę w ramach krótkich uwag końcowych.

2. Pierwszym problemem, który wymaga w tym miejscu sygnalizacji, są rozmiary obowiązującej regulacji prawnej odnoszącej się do środowiska, w tym zwłaszcza jej całkowicie niekontrolowany rozrost. Jak to bowiem wynika z wcześniejszych uwag¹, na prawo środowiska składa się obecnie olbrzymia liczba przepisów, które w mniejszym lub większym zakresie wypełniają kilkadziesiąt aktów rangi ustawowej oraz setki aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie. W moim przekonaniu, nie znajduje to dostatecznego uzasadnienia, które to spostrzeżenie dotyczy zwłaszcza rozmiarów poszczególnych aktów normatywnych. Od dawna można zaś zaobserwować wyraźną tendencję w tym zakresie, która w dodatku stale przybiera na sile. Potwierdzeniem tego może być chociażby fakt, że większość nowo wprowadzanych w życie aktów normatywnych rangi ustawowej swoimi rozmiarami zdecydowanie przewyższa akty poprzednio regulujące ten sam zakres przedmiotowy. Przykłady w tym zakresie można mnożyć. Dość stwierdzić, że o ile ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska², będąca pierwszym kompleksowym aktem dotyczącym środowiska i jego ochrony, liczyła w pierwotnym brzmieniu 118 artykułów, o tyle ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³, która ją zastąpiła, z chwilą wejścia w życie zawierała już 442 artykuły. Najbardziej symptomatycznego przykładu w omawianej kwestii dostarcza jednak, jak sądzę, ewolucja regulacji zawartej w prawie wodnym. Uchylona przed kilku laty ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁴ zawierała w tekście pierwotnym 220 artykułów i, zgodnie z treścią jej art. 1 ust. 1, regulowała „gospodarowanie wodami zgodnie

¹ Por. rozważania zawarte w rozdziale 3. niniejszego opracowania.

² Dz.U. 1980, nr 3, poz. 6, ostatni tekst jedn. Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.

³ Tekst pierwotny Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627, aktualny tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm.

⁴ Ostatni tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1121.

z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi”. Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁵, która ją zastąpiła, normuje – jak to wynika z jej art. 1 – „gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi”⁶. Nietrudno dostrzec zatem, że zakresy obydwu aktów co do zasady uznać można za tożsame. Tyle tylko, że aktualnie obowiązujące Prawo wodne z chwilą wejścia w życie liczyło 574 artykuły. Podtrzymuje zatem, zdając sobie sprawę z jego retoryczności, wcześniej sformułowane pytanie⁷, co takiego wydarzyło się w ciągu 16 lat, że przy tym samym zakresie przedmiotowym ustawy uznano za konieczne dodanie do dotychczasowych 220 artykułów kolejnych 354.

3. Drugim zjawiskiem, które wymaga zdecydowanie negatywnej oceny, jest całkowity brak stabilności obowiązującej regulacji. Znowu, sięgając wyłącznie do przykładów, odnotować trzeba, że ustawa Prawo ochrony środowiska od chwili jej wejścia w życie do dnia 30 września 2021 r. była nowelizowana 183 razy. To oznacza, że statystycznie rzecz biorąc zmiany następowały częściej niż raz na półtora miesiąca. Nie lepiej jest w przypadku Prawa wodnego. Aktualnie obowiązująca ustawa, mimo że została wprowadzona do obrotu prawnego niecałe 4 lata temu, była już nowelizowana 20 razy⁸. Zauważyć przy tym trzeba, że ustawa ta, która co do zasady weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., została po raz pierwszy zmieniona jeszcze przed jej wejściem w życie⁹. Wszystko to świadczy o całkowitym braku staranności legislacyjnej i działaniu pod wpływem doraźnych potrzeb, bez jakiegokolwiek myśli prze-

⁵ Ustawa Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 624 ze zm. [dalej: pr.wodn.].

⁶ Gwoli ścisłości zauważyć trzeba, że zakresem obu ustaw objęte zostały także kwestie dotyczące własności wód. Zostały one określone jako „sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa” (por. art. 1 ust. 1 a ustawy z 2001 r.) oraz „sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa” (art. 2 pr.wodn.). I w tym względzie mamy zatem do czynienia z identycznością zakresu przedmiotowego obu porównywanych aktów.

⁷ Por. R. Mikosz, *Własność kopalin i własność wód – kilka uwag o konstrukcji prawnej*, „Problemy Prawne Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2020, nr 1–2, s. 77, przyp. 45.

⁸ Przykłady w tym zakresie można mnożyć. Chaos legislacyjny w omawianym zakresie ilustruje również 49 zmian dokonanych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1098 [dalej: u.o.p.], oraz 73 zmiany dokonane w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 247 ze zm. [dalej: u.o.o.ś.].

⁹ Zmiana ta dokonana została ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 2180, która co do zasady weszła w życie z dniem 12 grudnia 2017 r. Ciekawostką

wodniej, która – jak mi się wydaje – powinna nieustannie towarzyszyć procesowi stanowienia prawa.

4. Brak jakiegokolwiek długofalowej myśli systemowej objawia się także przez bez troskie zmiany strukturalne w obrębie prawa środowiska, co wydaje się o wiele bardziej brzemienne w skutki aniżeli notoryczne nowelizacje aktów normatywnych wchodzących w skład tego prawa. Jedną z lepszych ilustracji tego spostrzeżenia może być ewolucja stanu prawnego dotyczącego dostępu do informacji o środowisku oraz ocen oddziaływania na środowisko. Przed wejściem w życie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁰ materia ta była normowana ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹. Ten stan rzeczy uległ zasadniczej zmianie z chwilą wejścia w życie ustawy Prawo ochrony środowiska. Regulacja dotycząca dostępu do informacji o środowisku oraz ocen oddziaływania na środowisko stała się bowiem częścią tej ustawy¹², zarazem zaś uchylona została przywołana wyżej ustawa z dnia 9 listopada 2000 r.¹³ Zapewne było to podyktowane zamiarem większego zintegrowania unormowań dotyczących środowiska w kluczowym akcie normującym tę materię. Rozwiązanie takie nie przetrwało jednak długo. Już bowiem po kilku latach problematyka dostępu do informacji o środowisku oraz ocen oddziaływania na środowisko z całkowicie niezrozumiałych – przynajmniej dla mnie – powodów ponownie stała się przedmiotem odrębnej ustawy¹⁴. Jest to przykład działania powodującego poważną dekompozycję systemową; niestety, nie jedyny.

5. Wspomniana dekompozycja przejawia się również w inny sposób. Nie mała jest bowiem w prawie środowiska liczba przypadków, kiedy to określona instytucja prawna normowana jest fragmentarycznie w różnych aktach nor-

może być fakt, że zmieniony tą ustawą art. 524 pr.wodn. miał wejść w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2019 r., co wynikało z art. 574 pkt 3 pr.wodn.

¹⁰ Co do zasady nastąpiło to z dniem 1 października 2001 r. (por. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1085 ze zm.).

¹¹ Dz.U. 2000, nr 109, poz. 1157 ze zm.

¹² Por. art. 40–70 pr.o.ś. w pierwotnym brzmieniu.

¹³ Por. art. 2 pkt 3 ustawy przywołanej w przyp. 10.

¹⁴ Chodzi o przywołaną już wyżej (por. przyp. 8) ustawę 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. Nawiązując zaś do wcześniej poczynionych uwag dotyczących rozmiarów regulacji prawnej, odnotować można, że o ile w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. (por. przyp. 11) normowanej nią materii poświęcono 54 artykuły, a w ustawie Prawo ochrony środowiska, w jej pierwotnym brzmieniu, była ona regulowana w 59 artykułach (art. 19–70 ustawy), o tyle ustawa z dnia 3 października 2008 r. w jej pierwotnym brzmieniu zawierała już 136 artykułów, a wraz z działem VIII, w którym unormowano zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe – 174 artykuły.

matywnych. Przykładem mogą być tutaj niektóre rozwiązania dotyczące odpadów. W początkowym okresie obowiązywania ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska regulacja odnosząca się do odpadów nie miała charakteru autonomicznego i stanowiła część wspomnianej ustawy. Diametralna zmiana w tym zakresie zaistniała z chwilą uchwalenia ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach¹⁵. Ustawa ta obowiązywała jednak jedynie cztery lata, gdyż została uchylona przywołaną już wyżej ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw. Aktem tym wprowadzono zarazem do obrotu prawnego ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁶. Nie na długo jednak, gdyż już w dniu 14 grudnia 2012 r. została ona zastąpiona aktualnie obowiązującą ustawą o odpadach¹⁷. Z jej art. 1 wynika, że ustawa ta określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi, wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania. Wobec tak szeroko określonego zakresu przedmiotowego ustawy można by zatem uznać, że kompleksowo unormowano w niej problematykę odpadów. Konstatacja taka byłaby jednak błędna, już chociażby z tego względu, że problematyka wytwarzania odpadów unormowana została w przeważającej mierze ustawą Prawo ochrony środowiska, a dotyczący tej kwestii art. 180a pr.o.ś. został do niej dodany właśnie przez ustawę o odpadach, w której zaprzestano regulować materię dotyczącą wytwarzania¹⁸. Nawet gdyby przyjąć, co dyskusyjne, że względ na integralność regulacji dotyczącej pozwoleń emisyjnych przemawiał za pozostawieniem przepisów dotyczących wytwarzania odpadów w ustawie Prawo ochrony środowiska, to argument ten traci na znaczeniu, jeśli wziąć pod uwagę ewolucję stanu prawnego dotyczącego pozwolenia na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Do chwili wejścia w życie ustawy Prawo wodne materia ta była – jednak tylko w części – regulowana ustawą Prawo ochrony środowiska¹⁹. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym problematyka

¹⁵ Dz.U. 1997, nr 96, poz. 592. Jedną z konsekwencji tej zmiany było uchylenie większości przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska dotyczących odpadów.

¹⁶ Dz.U. 2001, nr 100, poz. 628.

¹⁷ Aktualny tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 779 ze zm. Warto w tym miejscu, w nawiązaniu do wcześniej rozważanego problemu, odnotować, że o ile ustawa z 2001 r. w jej pierwotnym brzmieniu liczyła 80 artykułów, o tyle w przypadku ustawy z 2012 r. było ich już 253.

¹⁸ Również problematyka opłat za składowanie odpadów nadal regulowana jest w ustawie Prawo ochrony środowiska (por. art. 273 ust. 1 pkt 4 pr.o.ś.). Warto też zauważyć, że np. podziemne składowanie odpadów unormowane zostało w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm. [dalej: pr.g.g.], a przepisy ustawy o odpadach stosuje się w tym przypadku w bardzo ograniczonym zakresie (por. art. 127 ust. 1 pr.g.g.).

¹⁹ Co prawda bowiem, zgodnie z art. 181 ust. 2 pr.o.ś. w jego ówczesnym brzmieniu, warunki i tryb wydawania, wygasania, cofania i ograniczania pozwolenia na wprowadzanie ścieków

pozwolenia na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi jest już wyłącznie normowana w ustawie Prawo wodne. Potwierdza to w całej rozciągłości spostrzeżenie o braku wyraźnej myśli systemowej w procesie tworzenia prawa.

6. Negatywną ocenę prawa środowiska uzasadnia również kształt regulacji odnoszącej się do organów właściwych w sprawach środowiska, które to spostrzeżenie dotyczy w szczególności ich chaotycznej struktury oraz sposobu kształtowania ich właściwości. Zagadnienie to przedstawione zostało szerzej w innym miejscu²⁰ i z zawartych tam uwag wyłania się skomplikowana struktura organów, których kompetencje w wielu przypadkach nie są dostatecznie zsynchronizowane. Mając na uwadze zupełną wyjątkowość tego przypadku, raz jeszcze w największym możliwym skrócie przypomnieć trzeba ewolucję stanu prawnego odnoszącego się do kluczowego organu ochrony środowiska, jakim *de lege lata* jest Minister Klimatu i Środowiska²¹. Odnosząc się do tej kwestii, w punkcie wyjścia należy zwrócić uwagę, że już sama właściwość tego organu określana jest w dwojaki sposób. W art. 376 pr.o.ś., zawierającym listę organów ochrony środowiska, mowa bowiem o „ministrze właściwym do spraw klimatu”, natomiast w art. 91 u.o.p., wskazującym podmioty odgrywające rolę organów ochrony przyrody, wymieniony został „minister właściwy do spraw środowiska”. Szkopuł w tym, o czym była już mowa wcześniej, że jest to ten sam organ; jest to następstwem połączenia w ramach urzędu Ministra Klimatu i Środowiska właściwości, które wcześniej były rozdzielone. Zupełnym ewenementem jest natomiast ewolucja stanu prawnego w tym zakresie²². Ujmując problem w największym skrócie, z dniem 15 listopada 2019 r. dotychczasowe „Ministerstwo Środowiska” zmieniło nazwę na „Ministerstwo Klimatu”, jednak już w dniu 20 marca 2020 r. Ministerstwo Środowiska zostało na powrót reaktywowane, tyle tylko, że znacznie ograniczono zakres właściwości kierującego nim organu, ze względu na fakt, że nadal istniało Ministerstwo Klimatu. Ten stan rzeczy przetrwał jednak tylko do dnia 7 października 2020 r., w którym to zniesiono Ministerstwo Środowiska, przekształcając dotychczasowe Ministerstwo Klimatu w Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Po niecałych jedenastu miesiącach sytuacja wróciła zatem do punktu wyjścia, z tą różnicą, że obecnie mamy Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Pomijając inne zastrzeżenia, trzeba także zaznaczyć, że jego nazwa z logicznego punktu widzenia pozbawiona jest sensu. Zarówno bowiem w świetle definicji przyrodniczych, jak i normatywnej definicji środowiska zawartej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś.

do wód lub do ziemi, a także właściwość organów określały przepisy ustawy Prawo wodne, jednak art. 181 ust. 3 pr.o.ś. odsyłał do odpowiedniego stosowania w tym zakresie także wymienionych w nim przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁰ Por. rozważania zawarte w § 2 rozdziału 5. niniejszej monografii.

²¹ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Dz.U. 2020, poz. 1734.

²² Por. szerzej na ten temat uwagi zawarte zwłaszcza w przyp. 19. rozdziału 5.

„klimat” jest elementem środowiska²³. Nie sposób znaleźć choć minimalnego uzasadnienia dla całej tej „operacji ustawodawczej”, chyba że wziąć pod uwagę względy, które nie mają nic wspólnego z prawidłowo prowadzonym procesem legislacyjnym.

7. Wśród wielu przyczyn, które skłaniają do generalnie negatywnej oceny przepisów składających się na prawo środowiska, trzeba wreszcie zwrócić uwagę na to, co jest kwestią najistotniejszą, a mianowicie na jakość stanowionego prawa. Również w tym zakresie, bez większego wysiłku poszukiwawczego, wskazać można przykłady w pełni potwierdzające tę ocenę. Dotyczy to zarówno rozwiązań normatywnych co najmniej mogących znacząco zdestabilizować porządek prawny, jak i brzemiennych w skutki luk w prawie.

8. Jeśli chodzi o te pierwsze, to dobrą ilustracją może być stan prawny wynikający z zamieszczenia w przepisach prawa definicji „złoża kopaliny”. Została ona po raz pierwszy zamieszczona w nieobowiązującej już ustawie z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze²⁴, której art. 6 pkt 1 stanowił, że „złożem kopaliny jest takie naturalne nagromadzenie minerałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą”. Brzmienie tego przepisu stało się źródłem istotnych wątpliwości, na które rychło zwrócono uwagę w literaturze²⁵. Wytykając mankamenty zawartej w nim definicji, w szczególności, podkreślono, że cecha użyteczności bądź korzyści gospodarczej jest względna i zależy od wielu okoliczności, które podlegają zmianom w czasie i przestrzeni, zaznaczając przy tym, że nie jest zarazem jasne, kto i w jakim trybie miałby decydować o tym, że określone „naturalne nagromadzenie” minerałów i innych substancji wymienionych w art. 6 pkt 1 jest „złożem”. Mimo oczywistej wadliwości, definicja złoża kopaliny wprowadzona została, w nieomal niezmienionym brzmieniu, do aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze²⁶. Zgodnie bowiem z treścią jej art. 6 ust. 1 pkt 19, złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Ten stan rzeczy sprawia, że dotychczasowa krytyczna ocena definicji jest w pełni podtrzymywana²⁷. Radykalnie zmieniony kontekst prawny powoduje jednak, że sygnalizowane mankamenty mogą *de lege lata* prowa-

²³ Por. w szczególności J. CIECHANOWICZ-McLEAN, *Prawo ochrony klimatu*, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 2016, zwł. s. 75 i n.

²⁴ Tekst pierwotny Dz.U. 1994, nr 27, poz. 96, tekst jedn. Dz.U. 2005, nr 222, poz. 1947 ze zm.

²⁵ Por. A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, *Komentarz do ustawy prawo geologiczne i górnicze*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 1995, s. 39.

²⁶ Por. przyp. 18.

²⁷ Por. A. LIPIŃSKI, *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 24; por. także IDEM: *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, s. 30–31 oraz R. MIKOSZ,

dzić do katastrofalnych następstw. Wynika to z faktu, że doszło do całkowitej zmiany regulacji prawnej dotyczącej sytuacji prawnej wnętrza ziemi przez wprowadzenie doń nowej, nieznanej wcześniej, instytucji własności górniczej przysługującej Skarbowi Państwa²⁸. Własnością tą objęto w szczególności złoża kopalin, enumeratywnie wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g., „bez względu na miejsce ich położenia”. Ten ostatni zwrot ma kluczowe znaczenie dla sygnalizowanego problemu i jest zarazem zasadniczym źródłem zagrożenia pewności obrotu prawnego. Wynika z niego bowiem w sposób niewątpliwy, że w art. 10 ust. 1 pr.g.g. chodzi także o złoża, które mogą stanowić części składowe nieruchomości gruntowej, a czasem wręcz obejmować całą nieruchomość²⁹. Skoro tak, to absolutnie podstawowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy wydobywanie z tej przestrzeni naturalnie nagromadzanych w niej minerałów, skał lub innych substancji może „przynieść korzyść gospodarczą”. Ze wskazanych wyżej powodów uważam, że na pytanie to nie sposób udzielić poprawnej logicznie odpowiedzi. Tymczasem zaś od odpowiedzi tej zależeć będzie, czy określony fragment skorupy ziemskiej stanowić będzie przedmiot własności Skarbu Państwa, czy też nie³⁰.

9. Jeśli chodzi natomiast o sygnalizowany wyżej problem luk w prawie środowiska, to pozostając w kręgu problematyki własnościowej, można – znowu tylko tytułem przykładu – zwrócić uwagę na wątpliwości, jakie rodzi regulacja dotycząca własności wód zawarta w ustawie Prawo wodne. I tak, w punkcie wyjścia zaznaczyć trzeba, że zwrot „własność wód” jest terminem języka prawnego i został po wielokroć użyty w przepisach prawa wodnego. Nie sposób jednak w akcie tym znaleźć przepisu (przepisów), który pozwoliłby ustalić, co obejmuje treść tego prawa. Wzorce normatywne w tym zakresie wydają się zaś oczywiste, na czele z tym, który wynika z art. 140 k.c. w odniesieniu

Prawa do złóż kopalin i innych fragmentów górotworu, w: *System Prawa Prywatnego*, T. 3, *Prawa rzeczowe*, red. E. GNIEWEK, C.H. Beck, Warszawa, 2020, s. 202 i n.

²⁸ Gwoli ścisłości zauważyć trzeba, że 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 górnicze, Dz.U. R.P. nr 85, poz. 654. Identyfikacja terminologii zastosowanej przez ustawodawcę w latach 1930 i 2011 nie oznacza jednak, że własność górnicza uregulowana w rozporządzeniu oraz w ustawie to taka sama instytucja prawna. Szerzej na ten temat por. R. Mikosz, *Własność górnicza – ewolucja stanu prawnego*, w: *Rozważania o...*, red. G. DOBROWOLSKI, Wydawca Grupa INFOMAX, Katowice, 2018, s. 237 i n.

²⁹ Trzeba bowiem pamiętać, że stosownie do treści zdania pierwszego art. 143 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm. [dalej: k.c.], w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią.

³⁰ Odrębną kwestią, która całkowicie uszła uwadze ustawodawcy, jest problem braku jakiegokolwiek rekompensaty za odjęcie własności części albo nawet całości nieruchomości jej dotychczasowemu właścicielowi wskutek jej „znacjonalizowania”, będącego skutkiem wejścia w życie ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Por. R. Mikosz, *Prawa do złóż kopalin i innych fragmentów górotworu...*, s. 206.

do własności rzeczy³¹. Do wzorca takiego sięgnięto, określając normatywnie treść własności górniczej³². Ustalenie treści prawa własności wód nadal³³ wymaga zatem sięgnięcia do różnych cząstkowych rozwiązań, a następnie podjęcia próby syntezy uzyskanych konkluzji, co nie jest zabiegiem łatwym i w pełni efektywnym. W szczególności nie umożliwia on zapełnienia luk, jakie, mimo olbrzymiej liczby przepisów, występują w Prawie wodnym. Przykładem w tym zakresie niech będzie problem ochrony praw do wód. Nie ulega wątpliwości, że właściciel wód, bez względu na to, jaki jest jego status, powinien dysponować możliwością zastosowania do ochrony swojego prawa roszczeń służących ochronie praw cywilnych. Co prawda bowiem zdecydowana większość doktryny, a także orzecznictwo stoją na stanowisku, że własność wód nie jest własnością rzeczy w rozumieniu art. 140 k.c.³⁴, nie zmienia to jednak faktu, że mamy do czynienia z prawem cywilnym o majątkowym charakterze, wprost określanym jako „własność”. Skoro zaś tak, to musi ono podlegać ochronie cywilnoprawnej. W prawie wodnym brak jest jakiegokolwiek regulacji na ten temat, a wystarczyłoby skorzystać z części rozwiązania, jakie przyjęto w art. 11 pr.g.g. w odniesieniu do własności górniczej. Z przepisu tego wynika bowiem w szczególności, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do własności górniczej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego.

10. Mankamenty regulacji prawnej odnoszącej się do uprawnień przysługujących w stosunku do środowiska ujawniają się też w ramach generalnej regulacji dotyczącej korzystania ze środowiska, zawartej w art. 4 pr.o.ś. Zagadnienia niepodobna szerzej rozwinąć w tym miejscu, ograniczę się zatem do podtrzymania wcześniejszej oceny³⁵, zamykającej się w stwierdzeniu, że ze względu na wadliwość tej regulacji trudno znaleźć – moim zdaniem – argumenty uzasadniające potrzebę dalszego utrzymywania art. 4 pr.o.ś. w systemie obowiązującego prawa. Nie sposób bowiem zwłaszcza precyzyjnie ustalić celu tego unormowania, gdyż nie wynikają z niego jakiejkolwiek dyrektywy dotyczące korzystania ze środowiska, przynajmniej w takim rozumieniu, jakie odnieść należy do przepisów formułujących te zasady. Jeszcze istotniejsze

³¹ Stosownie do art. 140 k.c., w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia 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.

³² Uczyniono to w art. 12 ust. 1 pr.g.g., stanowiącym, 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 użytkowania górniczego.

³³ W poprzednio obowiązującym Prawie wodnym z 2001 r., a także we wcześniejszych aktach regulujących tę materię również brak było przepisu, który wprost określałby treść prawa własności wód.

³⁴ Por. R. Mikosz, *Prawa do złóż kopalin i innych fragmentów górotworu...*, s. 190 i n.

³⁵ Por. R. Mikosz, *Korzystanie z środowiska (kilka uwag na tle art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska)*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 1, s. 100–101.

wyduje się jednak to, że w art. 4 pr.o.ś., poza jego ust. 1, nie określono ani granic, ani prawnych warunków korzystania ze środowiska. W art. 4 ust. 1, odnoszącym się do powszechnego korzystania ze środowiska, uczyniono to natomiast w sposób budzący zasadnicze wątpliwości. Przepis art. 4 pr.o.ś. nie odnosi się również do kluczowej kwestii zamykającej się w pytaniu, w jakiej relacji określone nim „korzystanie” pozostaje do praw majątkowych przysługujących w odniesieniu do przedmiotu tego korzystania. Dlatego nadal podtrzymuję pogląd, że usunięcie art. 4 pr.o.ś. w jego obecnym kształcie z obrotu prawnego niczego by nie zmieniło, a wręcz zmniejszyłoby liczbę wątpliwości interpretacyjnych dotyczących korzystania ze środowiska.

11. Przykłady wadliwych rozwiązań prawnych przyjętych w ramach szeroko pojętego prawa środowiska można mnożyć. Nie jest to jednak celem samym w sobie. Dlatego też na zakończenie zwrócić trzeba jeszcze uwagę tylko na dwie kwestie. Pierwsza z nich pozostaje w związku z sygnalizowaną już wyżej dekompozycją systemową prawa środowiska. Szczególnie dobrą ilustracją w tym zakresie może być regulacja dotycząca odpowiedzialności za szkody w środowisku. Zasadniczym problemem jest bowiem nie tyle jej znaczne rozproszenie³⁶, ile kwestia relacji pomiędzy poszczególnymi unormowaniami. Trzeba w pełni zgodzić się z poglądem, że „problematyka odpowiedzialności za szkody w środowisku oraz podejmowania działań, które mają im zapobiegać, jest jedną z bardziej złożonych w obowiązującym systemie ochrony środowiska”³⁷. Twierdzenie to wystarczająco ilustruje bowiem regulacja zawarta w art. 322 i n. pr.o.ś.³⁸ Stan prawny w rozpatrywanym zakresie uległ jednak dalszemu istotnemu skomplikowaniu wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³⁹. Przede wszystkim powstało pytanie o wzajemny stosunek regulacji zawartej w obydwu aktach. Odpowiedzi na to pytanie nie ułatwia art. 7a dodany do ustawy Prawo ochrony środowiska, stanowiący, że do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie stosuje się przepisy tej ustawy. Wątpliwości w tym zakresie dotyczą w szczególności przypadków, w których zaistniały stan faktyczny spełnia przesłanki odpowiedzialności określone w obydwu aktach, mamy bowiem wtedy do czynienia ze zbiegiem podstaw odpowiedzialności. Ulegają one zaś pomnożeniu, jeśli zważyć, że możliwość zbiegu dotyczy nie tylko regulacji

³⁶ Które wszak nie może zasługiwać na aprobatę. Por. uwagi zawarte zwłaszcza w § 2 rozdziału 8.

³⁷ Por. K. GRUSZECKI, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, komentarz do art. 7a ustawy. LEX/el.

³⁸ Przepisy te normują odpowiedzialność cywilną za szkody wyrządzone bezprawnym oddziaływaniem na środowisko oraz szkody grożące wskutek takiej działalności.

³⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm.

zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴⁰.

12. Druga z kwestii, na którą chciałbym zwrócić uwagę na zakończenie tej części rozważań, dotyczy swego rodzaju beztroski ustawodawcy w zakresie odnoszącym się do stosowanej przezeń terminologii. Dobrą jej ilustracją jest regulacja dotycząca instrumentów finansowo-prawnych o charakterze sankcyjnym, zawarta zarówno w ustawie Prawo ochrony środowiska, jak i w innych aktach normujących tę materię. I tak, w ustawie Prawo ochrony środowiska instrumentem takim są administracyjne kary pieniężne, jak i opłaty podwyższone. Te pierwsze wymierzane są w przypadku, gdy – najogólniej rzecz ujmując – adresat pozwolenia emisyjnego przekracza lub narusza warunki korzystania ze środowiska określone w tym pozwoleniu (art. 273 ust. 2 pr.o.ś.). Opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska ponosi natomiast podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji (art. 276 ust. 1 pr.o.ś.). Próżno by jednak szukać analogicznych rozwiązań dotyczących instrumentów finansowo-prawnych o charakterze sankcyjnym w innych aktach normatywnych. I tak, w ustawie o ochronie przyrody administracyjna kara pieniężna wymierzana jest m.in. za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia (art. 88 ust. 1 pkt 1 u.o.p.), a brak w tym akcie opłaty podwyższonej. Opłata taka unormowana została natomiast w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, i podlega jej działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego, albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych (art. 140 ust. 1 pr.g.g.). W ustawie tej brak natomiast administracyjnej kary pieniężnej, a przynajmniej instrumentu o takiej nazwie⁴¹. W przypadku bowiem, gdy w rachubę wchodzi działalność wykonywana z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym, albo w podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych, podlega ona opłacie dodatkowej (art. 139 ust. 1 pr.g.g.). Nietrudno zatem dostrzec, że chodzi o instrument co najmniej bardzo podobny do administracyjnej kary pieniężnej unormowanej w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jeszcze inaczej omawiany problem unormowany został w ustawie Prawo wodne. Instrumentem finansowo-prawnym o charakterze sankcyjnym jest bowiem w tym przypadku opłata podwyższona, którą ponosi się w razie korzystania z usług wodnych, polegających na poborze wód podziemnych lub

⁴⁰ Por. R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku spowodowaną działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górniczym (zagadnienia wybrane)*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018, s. 237 i n.

⁴¹ W ustawie tej unormowane zostały natomiast kary pieniężne (art. 175 pr.g.g.), które jednak dotyczą zupełnie innego zakresu odniesienia. Por. A. Lipiński, *Nowy rodzaj odpowiedzialności w prawie geologicznym i górniczym (analiza krytyczna art. 175)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, nr 11, s. 2 i n.

wód powierzchniowych oraz na wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, zarówno bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego, jak i z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym (art. 280 pr.wodn.).

13. Dotychczasowe uwagi dowodnie potwierdzają ocenę sformułowaną na początku tego rozdziału. Truizmem jest konstatacja, że prawidłowo skonstruowana regulacja prawna powinna cechować się klarownością i w sposób pełny, nadto zaś systemowo uporządkowany, normować określony wycinek rzeczywistości. Wymagań tych bezspornie nie spełnia aktualny kształt tego fragmentu systemu prawa, który można – z pewnym uproszczeniem – określić jako prawo środowiska. Ustawodawca, skądinąd nie tylko polski, nie ułatwia bowiem zadania w tym zakresie, nie tylko mnożąc – często zdecydowanie ponad potrzebę – liczbę przepisów składających się na tę regulację, lecz – co równie istotne – nie przykładając należytej troski do ukształtowania ich wzajemnej relacji. Jeśli do tego dodać wątpliwości co do znaczenia wielu kluczowych pojęć użytych w języku prawnym, to niepodobna, moim zdaniem, uznać, że mamy do czynienia ze zbiorem regulacji składających się na „system prawa środowiska”, zwłaszcza zaś z odrębną gałęzią prawa w tym zakresie. Bez echa pozostają bowiem liczne i od dawna zgłaszane pod adresem ustawodawcy postulaty dotyczące zmian tego stanu rzeczy⁴². Obserwując bieżącą działalność legislacyjną, należy się jednak obawiać, że sytuacja, przynajmniej w najbliższej perspektywie, nie ulegnie znaczącej poprawie.

⁴² Spośród wielu opracowań dotyczących tej kwestii por. m.in.: G. DOBROWOLSKI, *Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska*, w: *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska*, red. M. GÓRSKI, J. BUCIŃSKA, M. NIEDZIOLKA, R. STEC, D. STRUS, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2011, s. 94 i n.; M. GÓRSKI, *System prawa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015, s. 29 i n.; B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI..., s. 69 i n.; A. HABUDA, *Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI..., s. 43 i n.; IDEM, *Prawo środowiska czy prawo ochrony środowiska*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i w praktyce*, red. A. BARCZAK, A. OGOŃSKA, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2016, s. 73 i n.; T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI, *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty „de lege ferenda” oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i w praktyce*, red. A. BARCZAK, A. OGOŃSKA..., s. 177 i n.

Bibliografia

- AGOPSZOWICZ A., *Cywilnoprawne środki ochrony biologicznego środowiska człowieka (zarys problemu)*, w: *Wybrane zagadnienia biologiczno-prawne ochrony i kształtowania środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1975.
- AGOPSZOWICZ A., *Obowiązek zapobieżenia szkodzie. Podstawa i zakres*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1978.
- AGOPSZOWICZ A., *System prawny górnictwa w zarysie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1969.
- BABIARZ S., DAUTER B., HAUSER R., KABAT A., NIEZGÓDKA-MEDEK M., RUDOWSKI J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2009.
- BALICKI R., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, Krajowa Rada Sądownictwa 4/2016.
- BALAŁABAN A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. GARLICKI, A. SZMYT, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2003.
- BANASZAK B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2., C.H. Beck, Warszawa, 2012, Legalis/el.
- BAR M., JENDROŚKA J., *Komentarz do 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*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2014, LEX/el.
- BARCZ J., GÓRKA M., WYROZUMSKA A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.
- BARCZAK A., *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015.
- BARCZAK A., KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA A., *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z ochroną środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony obszarów Natura 2000*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i w praktyce*, red. A. BARCZAK, A. OGONOWSKA, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2016.
- BARCZAK A., ŁAZOR M., OGONOWSKA A., *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim. Ze wzorami dokumentów i schematami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.

- BĄKOWSKI T., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich. Problematyka administracyjnoprawna*, Gdańsk, 2018.
- Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. DZIAŁOCHA, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2005.
- BIELUK J., LEŚKIEWICZ K., *Ustawa o lasach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2017.
- BITHIN T., *History of Environmental Conservation (Ancient and Medieval Periods)*, "Research Review International Journal of Multidisciplinary" Volume-04, Issue-05, May 2019.
- BOĆ J., *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015.
- BOĆ J., NOWACKI K., SAMBORSKA-BOĆ E., *Ochrona środowiska*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław, 2008.
- BODZIARCZYK J., JAWORSKI A., *Utworzone oraz projektowane rezerваты i parki narodowe na obszarach południowo-wschodniej części II Rzeczypospolitej*, „Roczniki Bieszczadzkie” 27 (2019).
- BOJAR-FIJAŁKOWSKI T., *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty „de lege ferenda” oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i w praktyce*, red. A. BARCZAK, A. OGONOWSKA, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2016.
- BOJAR-FIJAŁKOWSKI T., *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz, 2019.
- BOJARSKI M., *W sprawie odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko środowisku*, w: *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006.
- BOJARSKI M., *W sprawie zakresu prawa karnego ochrony środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, 2008.
- BOJARSKI M., RADECKI W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2018.
- BOJARSKI P., *Odpowiedzialność cywilna*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. RADECKI, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006.
- BOJARSKI P., *Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. RADECKI, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006.

- BOJARSKI P., *Własność zasobów przyrodniczych*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010.
- BRZEZIŃSKI W., *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1975.
- BRZOSOWSKI K., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11.
- BUCZEK J., *Cywilnoprawna problematyka hodowli pszczoł*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 2.
- BUDZIAREK M., SZYMCZAK A., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.
- BUKOWSKI Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4 (32).
- BUKOWSKI Z., *Konstytucyjne pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego a zrównoważony rozwój*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2003, nr 3.
- BUKOWSKI Z., *Organy ochrony środowiska: administracja rządowa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015.
- BUKOWSKI Z., *Prawo gospodarki odpadami*, Wydawnictwo Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski, Poznań, 2014.
- BUKOWSKI Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa, 2007.
- BUKOWSKI Z., *Sanitarna ochrona środowiska w prawie rzymskim i jej ogólny wpływ na kształtowanie się współczesnych rozwiązań prawnych*, w: *Czystość i brud. Higiena w starożytności*, red. W. KORPAŁSKA, W. ŚLUSARZYK, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Bydgoszcz, 2013.
- BUKOWSKI Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2009.
- BUKOWSKI Z., CZECH E.K., KARPUS K., RAKOCZY B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2013.
- CHLIPIAŁA M., *Administracja rządowa w województwie – zagadnienia ustrojowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 5.
- CHMIELEWSKI J., *Lasy ochronne. Przyczynek do rozważań nad administracyjno-prawną problematyką lasów szczególnie chronionych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 4.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa, 2001.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN J., *Prawo ochrony klimatu*, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 2016.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN J., BIERNAT K., MIERZEJEWSKI P., TRZCIŃSKA D., *Polskie prawo ochrony przyrody*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2006.

- CZECH E.K., CZECH M., *Kilka uwag na temat możliwości traktowania krajobrazu jako dobra osobistego w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej*, w: *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. BISKUP, M. PYTEL, M. RUDNICKI, J. TRZEWIK, Wydawnictwo KUL, Lublin, 2014.
- CZERWIŃSKI G., *Wybrane zagadnienia dotyczące udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.
- ĆWIEK P., CYBULSKA A., OSUCH-CHACIŃSKA L., PIĘTOWSKA E., STACHOWSKA M., WYSZOGRODZKI M., *Nowe Prawo wodne. Omówienie. Pytania i odpowiedzi. Tekst ustawy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.
- DANECKA D., RADECKI W., *Inspekcja ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.
- DANECKA D., RADECKI W., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych*, Wolters Kluwer Polska, Komentarz, Warszawa, 2021.
- DANECKA D., RADECKI W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.
- DANECKA D., RADECKI W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.
- DANIŁOWICZ W., *Prawo łowieckie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019.
- DANIŁOWICZ W., *Prawo polowania*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.
- DĄBKIEWICZ K., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.
- DĘBSKI R., *Przestępstwa przeciwko środowisku w nowym polskim kodeksie karnym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, nr 10.
- DOBROWOLSKI G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2011.
- DOBROWOLSKI G., *Kilka uwag na temat genezy i rozwoju prawa środowiska*, w: „*Verus amicus rara avis est*”. *Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. nauk. A. LITYŃSKI, A. MATAN, M. MIKOŁAJCZYK, D. NAWROT, G. NANCKA, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2020.
- DOBROWOLSKI G., *Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska*, w: *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska*, red. M. GÓRSKI, J. BUCIŃSKA, M. NIEDZIÓŁKA, R. STEC, D. STRUS, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2011.
- DOBROWOLSKI G., *Szczególne „substytuty” planowania przestrzennego*, „*Studia Iuridica Agraria*” [Białystok] 2012, T. 10.

- DOBROWOLSKI G., *Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym (na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011, nr 10.
- DOBROWOLSKI G., LIPÍŃSKI A., MIKOSZ R., RADECKI G., *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. DOBROWOLSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2018, wyd. el.
- DOBROWOLSKI G., LIPÍŃSKI A., MIKOSZ R., RADECKI G., *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. DOBROWOLSKI, Uniwersytet Śląski, Agencja Reklamowa TOP, Katowice, 2016.
- DOBROWOLSKI G., MIKOSZ R., *Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. BISKUP, M. PYTEL, R. RUDNICKI, J. TRZEWIK, Wydawnictwo KUL, Lublin, 2014.
- DOMAŃSKI G., *Rola prawa cywilnego w zakresie ochrony i kształtowania naturalnego środowiska człowieka*, „Studia Iuridica” 1972, nr 2.
- DRANIEWICZ B., *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 7.
- DRANIEWICZ B., JERZMAŃSKI J., MOCZKO-WDOWCZYK S., ROTKO J., SOMMER J., *Korzystanie ze środowiska i jego zasobów*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010.
- DUNIEWSKA Z., *W kręgu pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne”*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018.
- DUNIEWSKA Z., *Z problematyki dobra wspólnego*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, C.H. Beck, Warszawa, 2018.
- DZIEKOŃSKI T., *Wydobywanie i metalurgia kruszców na Dolnym Śląsku od XIII do połowy XX wieku*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1972.
- ERM A., *Krajowy Program Ochrony Powietrza – zagadnienia wybrane*, w: *Prawne instrumenty ochrony powietrza*, red. F. NAWROT, E. RADECKA, Wydawca Grupa INFOMAX, Katowice, 2018.
- FEDERCZYK W., *Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolno występujące objęte ochroną gatunkową*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i w praktyce*, red. A. BARCZAK, A. OGÓŃSKA, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2016.

- FEDERCZYK W., KOSIERADZKA-FEDERCZYK A., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa, 2013, LEX/el.
- FOGIEL A., *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.
- FOGLER A., *Uwarunkowania prawne udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska – wybrane zagadnienia*, w: *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. NYKA, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2017.
- GARLICKI L., DZIAŁOCHA K., SARNECKI P., SOKOLEWICZ W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2007.
- GŁUCHOWSKI J., *Podatki ekologiczne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 2002.
- GŁUCHOWSKI J., *Regulacje fiskalno-ekologiczne w prawie unijnym i międzynarodowym*, w: *Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2004.
- GNIEWEK E., MACHNIKOWSKI P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2019, Legalis/el.
- GOETTEL M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2013.
- Gospodarka a środowisko i ekologia*, red. K. MAŁACHOWSKI, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa, 2019.
- GÓRSKI M., *Charakter prawny odpowiedzialności za szkody w środowisku realizowanej na podstawie ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, w: *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, red. B. RAKOCZY, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2010.
- GÓRSKI M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2008.
- GÓRSKI M., *Plany gospodarki odpadami*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.
- GÓRSKI M., *System prawa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015.
- GÓRSKI M., PCHAŁEK M., RADECKI W., JERZMAŃSKI J., BAR M., URBAN S., JENDROŚKA J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2011.
- GRUSZECKI K., *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych jako instrument ograniczający swobodę prowadzenia działalności i prawo własności*, „Causus” 2009, nr 1.

- GRUSZECKI K., *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2011 r., II OPS 2/11, „Samorząd Terytorialny”* 2012, nr 10.
- GRUSZECKI K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, LEX/el.
- GRUSZECKI K., *Ograniczenie konstytucyjnej swobody prowadzenia działalności gospodarczej z uwagi na konieczność ochrony środowiska*, „Glosa” 2007, nr 2.
- GRUSZECKI K., *Opłaty za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, „Glosa” 2003, nr 7.
- GRUSZECKI K., *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, LEX/el.
- GRUSZECKI K., *Rybacktwo śródlądowe. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.
- GRUSZECKI K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020, LEX/el.
- GRZYBOWSKI S., *Glosa do wyroku SN z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, OSPiKA* 1976, nr 12, poz. 232.
- GRZYBOWSKI S., *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 1.
- GRZYBOWSKI S., *Problemy ochrony środowiska a zadania prawa cywilnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1977, R. 10.
- GRZYBOWSKI S., *System prawa cywilnego, T. 1, Część ogólna*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1974.
- GURGUL S., *Czy może istnieć nieruchomości niczyja?*, „Nieruchomości” 2017, nr 6.
- HABDAS M., *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody, cz. 1.*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 5.
- HABDAS M., *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody, cz. 2.*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 6.
- HABUDA A., *Dostęp i rozpowszechnienie informacji o środowisku*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010.
- HABUDA A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2013.

- HABUDA A., *Prawo środowiska czy prawo ochrony środowiska*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i w praktyce*, red. A. BARCZAK, A. OGOŃSKA, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2016.
- HABUDA A., *Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015.
- HABUDA A., RADECKI W., *Instytucje prawa ochrony przyrody*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010.
- HAŁADYJ A., *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie*, C.H. Beck, Warszawa, 2020.
- HAŁADYJ A., TRZEWIK J., *„Strategiczne zasoby naturalne” jako dobra publiczne*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2014.
- HAVLIČEK F., MORCINEK M., *Waste and pollution in the ancient Roman Empire*, “Journal of Landscape and Ecology” 2016, Vol. 9/No. 3.
- HUCHLA A., *Prawno-finansowe instrumenty, do których stosuje się ordynację podatkową*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. MASTALSKI, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław, 2000.
- IWAŃSKA B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2013.
- JAKIMOWICZ W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2012, LEX/el.
- JANECZKO E., *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2022, nr 11.
- JAROSZYŃSKI A., *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1972.
- JASTRZĘBSKI L., *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1980.
- JAWOROWICZ-RUDOLF A., *Opłaty podwyższone jako rodzaj sankcji administracyjnych za naruszenie zasad korzystania ze środowiska*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2014.
- JENDROŚKA J., BAR M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 2005.

- JENDROŚKA J., STOCZKIEWICZ M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a regulacje szczególne*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 6.
- JERZMAŃSKI J., *Odpowiedzialność administracyjna*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010.
- JEZIERSKA-MARKOCKA A., MARKOCKI M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2021.
- KAŁUŻA D., PŁOSZKA M., ROBASZEWSKA R., *Decyzja o warunkach zabudowy*, LexisNexis, Warszawa, 2014.
- KAMIŃSKA I., ROZBICKA-OSTROWSKA M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016.
- KARPIUK M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” [Lublin] 2015.
- KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA A., *Obszary Natura 2000 jako instytucja prawnej ochrony różnorodności biologicznej*, w: *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, red. nauk. M. GÓRSKI, J. MIŁKOWSKA-RĘBOWSKA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2013.
- KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa, 2019.
- KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA A., RABIEGA-PRZYŁĘCKA A., *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie – uwagi na tle nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 9 października 2015 r.*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.
- KENIG-WITKOWSKA M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2011.
- KENIG-WITKOWSKA M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Przepisy z wprowadzeniem*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2012.
- KENIG-WITKOWSKA M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, LexisNexis, Warszawa, 2006.
- KENIG-WITKOWSKA M.M., ŁAZOWSKI A., OSTRIHANSKY R., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa, 2019.
- KIEDRZYNEK M., *Obowiązki przedsiębiorcy związane z gospodarką odpadami opakowaniowymi wynikające z ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 2.
- KLAT-GÓRSKA E., KLAT-WERTELECKA L., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015.

- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. CISZEWSKI, P. NAZARUK, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 1, Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55⁴), red. J. GUDOWSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 1, Część ogólna (art. 1–125), red. M. HABDAS, M. FRAS, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 2, Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352), red. M. HABDAS, M. FRAS, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 3, Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534), red. M. HABDAS, M. FRAS, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 1, red. K. PIETRZYKOWSKI, C.H. Beck, Warszawa, 2018.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. T. BOJARSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. M. FILAR, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. V. KONARSKA-WRZOSEK, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.
- Kodeks karny. Część szczególna, T. 2, komentarz do art. 117–211a*, red. W. WRÓBEL, A. ZOLL, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.
- Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. LECHOWSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.
- Konstytucja RP, T. 1, Komentarz do art. 1–86*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, C.H. Beck, Warszawa, 2016, Legalis/el.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. HACZKOWSKA, Lexis-Nexis, Warszawa, 2014, LEX/el.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, T. 2, wyd. 2., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2016, LEX/el.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. TULEJA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019.
- KOPEĆ M., *Formy udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących ochrony środowiska*, w: *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. CHERKA, F.M. ELŻANOWSKI, M. SFORA, K.A. WĄSOWSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010.
- KORZENIOWSKI P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2012.
- KORZENIOWSKI P., *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot prawnej ochrony przyrody*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5 (62).
- KORZENIOWSKI P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2014.

- KORZENIOWSKI P., *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 1 (58).
- KORZENIOWSKI P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.
- KORZENIOWSKI P., *Roszczenie ochronne z tytułu szkodliwego oddziaływania na środowisko – art. 323 ustawy Prawo ochrony środowiska*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018.
- KORZENIOWSKI P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2010.
- KORZENIOWSKI P., *Zgoda wodnoprawna*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.
- KOSIERADZKA-FEDERCZYK A., *Ocena oddziaływania na środowisko. Węzłowe zagadnienia prawnomiedzynarodowe*, Warszawa, 2019.
- KOWALSKI G., *Zrównoważony rozwój jako naczelną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo i Środowisko”, 2010, nr 1 (61).
- KRZYWOŃ A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 8.
- KRZYŻANOWSKI J., *Wolność górnicza w Polsce (do końca 14 w.)*, Wydawnictwa Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, z. 2, Kraków, 1935.
- KSIĘŻAK P., *Rzeczy niczyje*, „Rejent” 2005, nr 4.
- KUSZLEWICZ K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.
- KWAŚNIAK P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Lexis-Nexis, Warszawa, 2011.
- LANG W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, w: „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika”, z. 31 – Prawo VIII, Toruń, 1968.
- LATAWIEC M., *Analiza historyczna ustawowych form ochrony przyrody w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa, 2011.
- LEMAŃSKA J., *Uchwały „antysmogowe”*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.
- LEOŃSKI Z., SZEWCZYK M., KRUS M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019.
- LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA B., *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.)*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1967.

- LEWICKA R., *Ochrona krajobrazu w planowaniu przestrzennym*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.
- LINDENLAUF A., *Waste management in ancient Greece, from the Homeric to Classical Period: Concepts and practices of waste, dirt, disposal and recycling*, Published by ProQuest LLC (2016), London, 2000.
- LIPIŃSKI A., *Komentarz do art. 22–23 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r., „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2020*, nr 1–2.
- LIPIŃSKI A., *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, w: *„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017*, nr 1.
- LIPIŃSKI A., *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym*, *„Studia Iuridica Agraria” 2012*, nr 10.
- LIPIŃSKI A., *Nowy rodzaj odpowiedzialności w prawie geologicznym i górniczym (analiza krytyczna art. 175)*, *„Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012*, nr 11.
- LIPIŃSKI A., *Park narodowy jako forma ochrony przyrody. Krytyczna analiza stanu prawnego*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2015.
- LIPIŃSKI A., *Plan ruchu zakładu górniczego jako instrument ochrony środowiska*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018.
- LIPIŃSKI A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019.
- LIPIŃSKI A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010.
- LIPIŃSKI A., *Prawo górnicze z 29 listopada 1930 r.*, w: *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, red. nauk. R. JASTRZĘBSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019.
- LIPIŃSKI A., *Z problematyki źródeł prawa ochrony środowiska*, *„Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2011*, nr 1 (63).
- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., *Komentarz do ustawy prawo geologiczne i górnicze*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 1995.
- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939*, w: *„Problemy Prawne Górnictwa”, 6*, red. A. AGOPSZOWICZ, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1983.

- ŁEPKOWSKI T., *Słownik historii Polski*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa, 1973.
- ŁUCZAK K., *Opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia. Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2011 r., II OPS 2/11, „Glosa” 2012, nr 4.*
- MACIEJEWSKA J., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako konstytucyjny obowiązek państwa, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2.*
- MALEC J., *Pierwsze regulacje prawne z zakresu ochrony przyrody na ziemiach polskich, „Państwo i Społeczeństwo” 2001, nr 1.*
- MAŁECKI J., *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, 1982.
- MAŁYSA-SULIŃSKA K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2008.
- MAZURKIEWICZ M., *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska (struktura prawna i funkcje)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1986.
- MERING L., *Ochrona środowiska a odpowiedzialność podmiotów zbiorowych przewidziana w ustawie z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, w: *Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2004.
- MICHALSKA-BADZIAK R., *Rola Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie ochrony środowiska*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018.
- MIKOSZ R., *Bezczynność sejmiku województwa w sprawie planu działań krótkoterminowych*, w: *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, red. F. NAWROT, E. RADECKA, Wydawca Grupa INFOMAX, Katowice, 2018.
- MIKOSZ R., *Koncesja na podziemne składowanie odpadów*, w: *Aktualne problemy gospodarowania odpadami. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2020.
- MIKOSZ R., *Korzystanie z środowiska (kilka uwag na tle art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska)*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 1.
- MIKOSZ R., *Obligation of preventing damage in the environment (several remarks on the system of the law on the obligation of legal regulation)*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego*, red. E. DROZD, A. OLESZKO, M. PAZDAN, Zakład Poligraficzno-Papierniczy Klucz-Druk, Kluczbork, 2007.
- MIKOSZ R., *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku spowodowaną działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górnictwem (zagadnienia wybrane)*, w: *Admi-*

- nistracja a środowisko. *Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018.
- MIKOSZ R., *Otulina parku narodowego – wybrane zagadnienia prawne*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2015.
- MIKOSZ R., *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego*, „*Studia Iuridica Agraria*” [Białystok] 2012, T. 10.
- MIKOSZ R., *Prawo naftowe*, w: *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, red. nauk. R. JASTRZĘBSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019.
- MIKOSZ R., *Prewencyjna ochrona praw rzeczowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1991.
- MIKOSZ R., *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego*, w: „*Problemy Prawne Górnictwa*”, 15, red. A. LIPIŃSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1992.
- MIKOSZ R., *Własność górnicza – ewolucja stanu prawnego*, w: *Rozważania o...*, red. G. DOBROWOLSKI, Wydawca Grupa INFOMAX, Katowice, 2018.
- MIKOSZ R., *Własność kopalin i własność wód – kilka uwag o konstrukcji prawnej*, „*Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*” 2020, nr 1–2.
- MIKOSZ R., RADECKI G., *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław, 2010.
- MILER A., *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2012.
- MILER A., *Strefa przemysłowa jako nowy instrument ochrony środowiska*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2006, nr 3.
- MÜLLER T., ZWOLAK Z., *Prawo łowieckie z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1998.
- NOWACKI K., *Nowa ustawa – Prawo ochrony środowiska – sui generis konstytucja w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce i w procesie integracji z Unią Europejską*, w: *Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2004.
- Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza*, red. A. HABUDA, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2017.
- Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. RAKOCZY, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.

- PACAK M., ZMOREK K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* Komentarz, LexisNexis, Warszawa, 2013, wyd. el.
- PACZUSKI R., *Ochrona środowiska w polskiej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, w: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 1999.
- PACZUSKI R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, 2008.
- PADRAK K., SOLAN M., *Odpowiedzialność cywilna w Prawie ochrony środowiska*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 5.
- PAPANASTASIS V. P., ARIANOUTSOU M., PAPANASTASIS K., *Environmental conservation in classical Greece*, „Journal of Biological Research Thessaloniki” 2010, 14.
- PĄZIK A., SŁOMSKI M., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015.
- PCHAŁEK M., BEHNKE M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, C.H. Beck, Warszawa, 2009.
- PIEKARNICZYK J., *Pierwsza polska ustawa górnicza, czyli „Ordunek gorny”. Historyczny dokument Śląska z roku 1528*, [wydana nakładem autora], Tarnowskie Góry, 1928.
- PIETRAŚ M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, 2000.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. NIEWIADOMSKI, C.H. Beck, Warszawa, 2021.
- PODOLAK M., *Ochrona środowiska naturalnego w Polsce*, w: „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia*”, Vol. 8, Sectio K, UMCS, Lublin, 2001.
- PRACKA M., *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2020, T. 27.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. GLINIECKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. nauk. Z. NIEWIADOMSKI, C.H. Beck, Warszawa, 2021.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. nauk. M. WIERZBOWSKI, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.
- Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. SOMMER, Ossolineum, Wrocław, 1987.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. RAKOCZY, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015.

- Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. GÓRSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.
- Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK, LexisNexis, Warszawa, 2010.
- Przepisy o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz*, red. J. JENDROŚKA, M. BAR, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 2002.
- PRZYBYSZ P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.
- PYZIAK-SZAFNICKA M., *Odpowiedzialność cywilna za szkodę ekologiczną*, w: *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 1997.
- RADECKA E., *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2019.
- RADECKI G., *Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2014.
- RADECKI G., *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12.
- RADECKI W., *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 1(19).
- RADECKI W., *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, w: „Prace Karłonoskiego Towarzystwa Naukowego”, Nr 26, Komisja Humanistyczna, Jelenia Góra, 1984.
- RADECKI W., *Ocena oddziaływania na środowisko*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010.
- RADECKI W., *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym*, Cz. 1. *Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 12.
- RADECKI W., *Odpowiedzialność karna*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010.
- RADECKI W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2002.
- RADECKI W., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. RADECKI, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006.

- RADECKI W., *Organizacja ochrony przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. RADECKI, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006.
- RADECKI W., *Organizacja ochrony środowiska*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010.
- RADECKI W., *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „*Studia Prawnicze*” 2001, z. 3–4.
- RADECKI W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2012.
- RADECKI W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2007.
- RADECKI W., *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2015.
- RADECKI W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016.
- RADECKI W., DANECKA D., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2019.
- RADECKI W., DANECKA D., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2018.
- RAKOCZY B., *Cywilnoprawne aspekty pojęcia środowiska*, „*Przegląd Sądowy*” 2004, nr 5.
- RAKOCZY B., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, „Państwo i Prawo*” 2009, nr 4.
- RAKOCZY B., *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, LexisNexis, Warszawa, 2007.
- RAKOCZY B., *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.
- RAKOCZY B., *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2010.
- RAKOCZY B., *Odpowiedzialność za szkody łowieckie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016.
- RAKOCZY B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2006.
- RAKOCZY B., *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KAR-

- pus, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2014.
- RAKOCZY B., *Prawo ochrony przyrody*, C.H. Beck, Warszawa, 2009.
- RAKOCZY B., *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015.
- RAKOCZY B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.
- RAKOCZY B., *Stanowienie aktów prawa miejscowego w zakresie form ochrony przyrody. Ocena „de lege lata” i postulaty „de lege ferenda”*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.
- RAKOCZY B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2010.
- RAKOCZY B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2010.
- RAKOCZY B., *Wykorzystanie roszczenia negatoryjnego w ochronie środowiska*, „Przeгляд Sądowy”, wrzesień 2008.
- RAKOCZY B., STEC R., WOŹNIAK A., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2014.
- ROBASZEWSKA R., PŁOSZKA M., KAŁUŻA D., WACH P., *Decyzje środowiskowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015.
- ROBERTO A., SAFJAN M., TIZZANO A., *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2015.
- Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, red. J. ROTKO, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2016.
- ROLIŃSKI M., *Ewolucja pojęcia prawnego „środowisko” i „ochrona środowiska”*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2005, nr 6.
- ROTKO J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. RADECKI, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław, 2006.
- SAMSONOWICZ A., *Uwagi o regale w Polsce piastowskiej (na przykładzie regale łowieckiego i rybackiego)*, „Kwartalnik Historyczny” R. 101, 1994, 4.
- SANFT CH., *Environment and Law in Early Imperial China (Third Century BCE–First Century CE): Qin and Han Statutes Concerning Natural Resources*, „Environmental History” Vol. 15, No. 4 (October 2010).
- SÁRY P., *The legal protection of environment in ancient Rome*, „Journal of Agricultural and Environmental Law” 2020, Vol. 29.

- SCHWARZ H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, T. 1, Wydawnictwo Salome, Wrocław, 2013.
- SCHWARZ H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, T. 2, Wydawnictwo Salome, Wrocław, 2015.
- SCHWARZ H., *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym, w: Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI, Wydawnictwo Grupa INFOMAX, Katowice, 2014.
- SITEK M., *Rozwój gospodarczy a globalizacja prawnej polityki ochrony środowiska naturalnego jako dobra wspólnego całej ludzkości*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Roczniki Prawnicze” 1999, nr 11.
- Skarby przyrody i ich ochrona*, red. W. SZAFER, Wydawnictwo Państwowej Rady Ochrony Przyrody, Warszawa, 1932.
- SKIBIŃSKI F., *Regale górnicze we wczesnem średniowieczu na Zachodzie i w Polsce*, „Przegląd Historyczny” 1929, T. 28/2.
- SKOCZYŁAS J.J., *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1986.
- SKOCZYŁAS J.J., *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 4.
- SKRZYDŁO W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2013, LEX/el.
- Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCZAK, T. 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1978.
- Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCZAK, T. 3, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1981.
- SOMMER J., *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010.
- SOMMER J., *Planowanie w ochronie środowiska*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. nauk. W. RADECKI, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2010.
- SOMMER J., *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4.
- SOMMER J., *Wpływ prawa wspólnotowego na prawo ochrony środowiska w Polsce*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2004, nr 3 (37).
- STAHL M., *Sankcje administracyjne po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa*, Warszawa, 2014.

- leuszuwa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu, C.H. Beck, Warszawa, 2018.
- STAWICKA E., Czy art. 129 ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowi wyczerpującą podstawę roszczeń właścicieli nieruchomości o wyrównanie strat wynikających z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotnisk, tras komunikacyjnych i tym podobnych zakładów?, „Palestra” 2012, nr 11–12.
- STAWICKA E., Odpowiedzialność cywilna za utratę wartości nieruchomości położonych w obszarze ograniczonego użytkowania wokół lotnisk – wybrane aspekty, „Palestra” 2014, nr 9.
- STEC R., Odpowiedzialność za szkody wyrządzane przez zwierzęta łowne, w: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2016.
- STEC R., Tworzenie obwodów łowieckich. Podstawy prawne, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 10.
- STEC R., *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2012.
- STELMACHOWSKI A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa, 1998.
- STELMASIAK J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, 2013.
- STEMPOWSKI R., Nasze dobro wspólne, w: „*Ratio est anima legis*”. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa, 2007.
- System Prawa Administracyjnego*, T. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, C.H. Beck, Warszawa, 2011.
- System Prawa Cywilnego*, T. 3, część 1, *Prawo zobowiązań część ogólna*, red. Z. RADWAŃSKI, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź, 1981.
- System Prawa Prywatnego*, T. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. RADWAŃSKI, C.H. Beck, Warszawa, 2002.
- System Prawa Prywatnego*, T. 3, *Prawa rzeczowe*, red. E. GNIEWEK, C.H. Beck, Warszawa, 2020.
- SZALEWSKA M., *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KĄZIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.

- SZALEWSKA M., *Otulina parku narodowego – charakter prawny i funkcje*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2015.
- SZALEWSKA M., *Wzajemność świadczeń w konstrukcji opłat za korzystanie ze środowiska*, w: *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. NYKA, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2017.
- SZUMA K., *Własność górnicza, użytkowanie górniczne i inne uprawnienia górniczne według ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górniczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2.
- SZUWALSKI P., *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, LEX/el.
- TARNACKA K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2009.
- TKACZYŃSKI J.W., *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2009.
- TRZCIŃSKA D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.
- TRZCIŃSKA D., *Związki prawne między ochroną środowiska a planowaniem przestrzennym*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2017.
- TRZCIŃSKI J., *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3.
- TRZCIŃSKI J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. TRZCIŃSKI, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa, 2005.
- TRZEWIK J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2016, LEX/el.
- URA E., *Starosta – organ wykonujący zadania z zakresu ochrony środowiska*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. KALUS, LexisNexis, Warszawa, 2012.
- Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. RAKOCZY, LexisNexis, Warszawa, 2013.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. PŁUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.

- 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, C.H. Beck, Warszawa, 2020.
- Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. OPALIŃSKI, C.H. Beck, Warszawa, 2021.
- Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. JENDROŚKA, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 2001.
- WALAS M., *Korzystanie z lasów a trwale zrównoważona gospodarka leśna*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń, 2014.
- WASILEWSKI A., *Prawna problematyka ochrony środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (kwestia granic związania państw członkowskich prawem WE)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2.
- WDOWIŃSCY J. i Z., *Tropem bobra*, Powszechne Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, Warszawa, 1981.
- WIERZBOWSKI B., RAKOCZY B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2018.
- WILCZYŃSKI P., *Środowisko jako wartość prawa naturalnego. Rozważania na tle relacji człowiek – środowisko w nauczaniu Kościoła katowickiego i w doktrynie katolickiej*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2018.
- WŁODYKA S., *Cywilnoprawna ochrona środowiska człowieka w Polsce. Tendencje i perspektywy rozwoju*, ZNUJ Prace Prawnicze 1983.
- WOJTULEK P., KOCOWSKI T., MAŁECKI W., *Prawo geologiczne i górnictwo*, C.H. Beck, Warszawa, 2020.
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, LexisNexis, Warszawa, 2011.
- WRONKOWSKA S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze „Ars boni et aequi”, Poznań, 2003.
- WRÓBEL A., JAŚKOWSKA M., WILBRANDT-GOTOWICZ M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2020.
- Wybrane problemy prawa geologicznego i górnictwa*, red. B. RAKOCZY, Wolters Kluwer, Warszawa, 2016.
- WYROZUMSKI J., *Państwowa gospodarka solna w Polsce do schyłku XIV wieku*, w: „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Nr 178, Kraków, 1968.

- ZACHARCZUK P., *Udział organizacji ekologicznej na prawach strony w postępowaniu administracyjnym wymagającym udziału społeczeństwa*, w: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, M.A. KRÓL, Wydawnictwo Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski, Szczecin–Łódź–Poznań, 2013.
- ZEMANEK J., WOŹNIAK A., *Gospodarka odpadami miasta Krakowa w kontekście Dyrektywy 99/31/EC*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2007, nr 4/1.
- ZYGLEWSKA T., *Charakter prawny otuliny parku narodowego*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2015.

Wykaz aktów normatywnych przywołanych w pracy

Akty prawa międzynarodowego

- Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r., Dz.U. 1978, nr 7, poz. 24 ze zm.
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r., Dz.U. 1976, nr 32, poz. 190.
- Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r., Dz.U. 1991, nr 27, poz. 112 ze zm.
- Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r., Dz.U. 2003, nr 2, poz. 17.
- Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r., Dz.U. 1996, nr 58, poz. 263 ze zm.
- Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r., Dz.U. 1985, nr 60, poz. 311 ze zm.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., Dz.U. 2002, nr 59, poz. 543.
- Protokół do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, dotyczący długofalowego finansowania wspólnego programu monitoringu i oceny przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie (EMEP), sporządzony w Genewie dnia 28 września 1984 r., Dz.U. 1988, nr 40, poz. 313.
- Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r., Dz.U. 1992, nr 88, poz. 488 ze zm.
- Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r., Dz.U. 1992, nr 98, poz. 490.
- Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r., Dz.U. 2009, nr 14, poz. 76 ze zm.

- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r., Dz.U. 1999, nr 96, poz. 110 ze zm.
- Konwencja sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, Dz.U. 2000, nr 28, poz. 346.
- Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996, nr 53, poz. 238.
- Protokół do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, dotyczący dalszej redukcji emisji siarki, sporządzony w Oslo dnia 13 czerwca 1994 r., Dz.U. UE L 98.326.35.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych, sporządzona w Kijowie dnia 10 października 1996 r., Dz.U. 1999, nr 30, poz. 282.
- 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.
- Konwencja sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzona w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r., Dz.U. 2009, nr 14, poz. 76 ze zm.

Akty prawa unijnego

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Rzym 1957.03.25), Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 ze zm.
- Traktat o Unii Europejskiej (Maastricht 1992.02.07), Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. UE L 1992.206.7 z dnia 1992.07.22 ze zm.
- Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza, Dz.U. UE L 1996.296.55 – akt nieobowiązujący.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r., ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. UE L 2000.327.1 z dnia 2000.12.22 ze zm.
- Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz.U. UE L 2001.197.30.

- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji, dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz.U. UE L 03.41.26.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.U. UE L 2004.143.56 z dnia 2004.04.30 ze zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT, Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005, s. 1, ze zm.
- Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów, Dz.U. UE L 2006.190.1 z dnia 2006.07.12.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/118/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu, Dz.U. UE L 2006.372.19 z dnia 2006.12.27 ze zm.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona 2007.12.13, Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy, Dz.U. UE L 2008.152.1 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.U. UE L 2008.312.3 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz.U. UE L 2008.328.28 z dnia 2008.12.06.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. UE L 2008.348.84 z dnia 2008.12.24 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. UE L 2010.20.7 z dnia 2010.01.26 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadza-

dzających do obrotu drewno i produkty z drewna, Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010, s. 23.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG, Dz.U. UE L 2011.88.5 z dnia 2011.04.04.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U. UE L 2012.26.1 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE, Dz.U. UE L 2016.344.1 z dnia 2016.12.17.

Akty prawa polskiego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 19 lipca 1869 r. względem zakazu łapania, wytępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz, obowiązującej w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim, Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim. Rok 1969. Wydano i rozesłano dnia 21 sierpnia 1869. XI. Część. Nr 26) – akt nieobowiązujący.

Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r., Dz.U. nr 102, poz. 936 – akt nieobowiązujący.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych, Dz.U. 1928, nr 36, poz. 336 – akt nieobowiązujący.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt, Dz.U. 1928, nr 36, poz. 332 – akt nieobowiązujący.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. Prawo górnicze, Dz.U. nr 85, poz. 654 – akt nieobowiązujący.

Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 31, poz. 274 – akt nieobowiązujący.

Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz.U. 1946, nr 16, poz. 109 – akt nieobowiązujący.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 25, poz. 180 – akt nieobowiązujący.

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232 – akt nieobowiązujący.
- Dekret z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze, Dz.U. nr 29, poz. 113 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. 1961, nr 7, poz. 47 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. Prawo wodne, Dz.U. nr 34, poz. 158 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1575.
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniami, Dz.U. nr 14, poz. 87 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1427 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 281 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Dz.U. 1972, nr 11, poz. 77 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1977 r. o zmianie Prawa górniczego, Dz.U. 1977, nr 35, poz. 151 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tekst jedn. Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zm. – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. 1984, nr 35, poz. 185 ze zm. – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 195.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2168 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. nr 41, poz. 324 ze zm. – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2052 ze zm.

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie racjonalnego gospodarowania naturalnymi zasobami mineralnymi, „Monitor Polski” 1990, nr 19, poz. 145 – akt nienormatywny.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1372.
- Ustawa z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego, Dz.U. nr 31, poz. 128 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2135 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1070.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1128 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1275.
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. 2001, poz. 1079 ze zm. – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1406 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej, Dz.U. 1992, nr 67, poz. 337.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 1994, nr 27, poz. 96, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2005, nr 228, poz. 1947 ze zm. – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1333 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1326.
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1683 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1439 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 716 ze zm.

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1444 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 534 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach, Dz.U. 1997, nr 96, poz. 592 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1990 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 638.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1540 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1220 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 920 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1668 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 127 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2000, nr 109, poz. 1157 ze zm. – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 623 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 628 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1903.
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2028.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 117.

- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1235.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1121 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1085 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2021, poz. 457 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2176 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o rybołówstwie morskim, Dz.U. nr 129, poz. 1441 ze zm. – akt nieobowiązujący.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek kar za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu, Dz.U. 2001, nr 120, poz. 1285 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1897.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 358.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 741 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 710 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1592 ze zm. – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1098.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. 2004, nr 118, poz. 1233.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2056.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy

- zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Krajobrazowych, Dz.U. 2005, nr 41, poz. 395.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych, Dz.U. 2005, nr 45, poz. 433 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz, Dz.U. nr 61, poz. 548 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych, Dz.U. 2005, nr 89, poz. 753.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody, Dz.U. 2005, nr 94, poz. 794.
- Ustawa z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2006, nr 50, poz. 360.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1057.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2187.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1792.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2018 ze zm.
- 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, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 247 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 722 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1464 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1850.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1324.
- Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1077 ze zm.

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 305 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie uprawnień do wykonywania polowania, Dz.U. 2010, nr 3, poz. 19.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu, Dz.U. 2010, nr 16, poz. 87.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, Dz.U. 2010, nr 34, poz. 186 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1713.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia, Dz.U. 2010, nr 130, poz. 881.
- Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 484 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 742.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku, Dz.U. nr 215, poz. 1415 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1944 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r., w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, Dz.U. nr 117, poz. 684.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2011, nr 224, poz. 1337.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż, Dz.U. 2012, poz. 511.

- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 779 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, Dz.U. 2013, poz. 400.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1114.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, Dz.U. 2014, poz. 1169.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 650 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1331.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 610 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2065.
- Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 332 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie sposobu i formy sporządzania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz wzoru planu inwestycyjnego, Dz.U. 2015, poz. 1016.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2140.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1893.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 485.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. 2015, poz. 1890 – akt nieobowiązujący.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 1936 ze zm.

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie działań naprawczych, Dz.U. 2016, poz. 1396.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, Dz.U. 2016, poz. 2183.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1277.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 935.
- Uchwała Nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, „Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego” 2017, poz. 2624.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów, Dz.U. 2017, poz. 1330.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 624 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 2180.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, Dz.U. 2017, poz. 2293 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska, Dz.U. 2017, poz. 2490 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 736.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 162.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 994 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz.U. 2018, poz. 1818.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajoobrazowych, Dz.U. 2019, poz. 394.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, Dz.U. 2019, poz. 1159.

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku, Dz.U. 2019, poz. 1383.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2019, poz. 1839.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, Dz.U. 2019, poz. 2150.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska, Dz.U. 2019, poz. 2289.
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 256.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska, Dz.U. 2020, poz. 497 – akt nieobowiązujący.
- Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego”, „Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego” 2020, poz. 5070 – zastąpiła uchwałę z dnia 18 grudnia 2017 r.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 1378.
- Obwieszczenie Ministra Klimatu z dnia 9 września 2020 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2021, MP 2020, poz. 961, sprostowanie poz. 1015.
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 28 września 2020 r. w sprawie stawek opłat na rok 2021 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, MP 2020, poz. 894.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska, Dz.U. 2020, poz. 1720 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Środowiska, Dz.U. 2020, poz. 1731.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Dz.U. 2020, poz. 1734.
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych, MP 2020, poz. 1114.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, Dz.U. 2021, poz. 234.

Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 kwietnia 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu funkcjonowania Państwowej Rady Ochrony Środowiska, Dz.U. 2021, poz. 840.

Ryszard Mikosz

Introduction to Environmental Law

Summary

This monograph presents the most important systemic issues concerning the legal regulation of the environment, and its protection in particular. It begins with a synthetic general overview of the matter, which includes a brief historical outline of the development of environmental law, analysis of the normative definitions of “environment” and “environmental protection,” and the problematic of sources of environmental law, with particular emphasis on the constitutional foundations of environmental protection.

In the following part, the monograph presents the problems of the rights pertaining to the environment. First, the monograph outlines the issue of property rights to certain elements of the environment (especially to the surface of the ground, minerals and waters), followed by the legal regulation on the use of the environment and issues concerning the right to information about the environment and its protection, as well as the right to participate in environmental proceedings. Another part of the study has been devoted to the entities performing tasks in the field of environmental management and protection, especially environmental authorities.

The last part of the monograph discusses the basic types of legal instruments governing the management and protection of the environment. Within this framework, the following categories have been distinguished: planning instruments, area protection instruments, rationing instruments, as well as preventive and corrective instruments. Next, the monograph presents selected results of the application of the discussed instruments, which concern legal and financial obligations related to the use of the environment, as well as the problem of claims by entities whose rights have been limited as a result of the application of selected instruments of environmental protection. The monograph then ends with a chapter on liability in environmental law and concluding remarks.

Ryszard Mikosz

Einführung in das Umweltrecht

Zusammenfassung

In der vorliegenden Monografie werden die wichtigsten Systemfragen in Bezug auf die gesetzliche Regelung der Umwelt und insbesondere des Umweltschutzes dargelegt. Zunächst werden in synthetischer Weise die einleitenden Fragen erörtert, die einen kurzen historischen Abriss über die Entwicklung des Umweltrechts, eine Analyse der normativen Definitionen von „Umwelt“ und „Umweltschutz“ sowie die Problematik der Quellen des Umweltrechts mit besonderem Schwerpunkt auf den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Umweltschutzes zum Inhalt haben.

Im folgenden Teil wird die Problematik der umweltbezogenen Rechte und Ansprüche nähergebracht. Zuerst wird die Frage der Eigentumsrechte an bestimmten Umweltbestandteilen (insbesondere an Erdoberfläche, Rohstoffen und Gewässer) behandelt, gefolgt von der gesetzlichen Regelung der Umweltnutzung und Fragen hinsichtlich des Informationsrechts über die Umwelt und deren Schutz bzw. des Teilnahmerechts an Umweltverfahren. Der weitere Teil der Arbeit widmet sich den Einrichtungen, die im Bereich des Umweltmanagements und des Umweltschutzes tätig sind, insbesondere den Umweltschutzbehörden.

Im letzten Teil der Monografie werden zunächst die grundlegenden Arten von Rechtsinstrumenten zur Regelung des Umweltmanagements und Umweltschutzes analysiert. In diesem Rahmen unterscheidet man: Planungsinstrumente, Instrumente zum Gebietsschutz, Reglementierungsinstrumente sowie Präventiv- und Abhilfeinstrumente. Anschließend werden manche Folgen der Anwendung von den oben genannten Instrumenten präsentiert, wie die rechtlichen und finanziellen Pflichten in Bezug auf die Umweltnutzung bzw. die Geltendmachung von Ansprüchen durch die Einrichtungen, deren Rechte infolge der Anwendung ausgewählter Instrumente des Umweltschutzes eingeschränkt wurden. Die Arbeit schließt mit dem Kapitel über die Haftung im Umweltrecht und Schlussbemerkungen.

Redakcja i korekta
Barbara Todos-Burny

Projekt okładki
Jolanta Mikosz, Adam Mikosz

Przygotowanie okładki do druku
Magdalena Pache

Redakcja techniczna
Małgorzata Pleśniar

Łamanie
Paweł Jędrzejko

Redaktor inicjujący
Przemysław Pieniążek

Nota copyrightowa obowiązująca do 31.12.2022:
Copyright © 2021 by Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

Sprzymyamy otwartej nauce:
Od 1.01.2023 publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa
Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)



Wersja elektroniczna monografii zostanie opublikowana w formule wolnego dostępu
w Repozytorium Uniwersytetu Śląskiego www.rebus.us.edu.pl

● <https://orcid.org/0000-0002-6588-1000>
Mikosz, Ryszard
Wprowadzenie do prawa środowiska / Ryszard Mikosz.
Wydanie I. – Katowice : Wydawnictwo
Uniwersytetu Śląskiego, 2021

<https://doi.org/10.31261/PN.4118>
ISBN 978-83-226-4280-1
(wersja drukowana)
ISBN 978-83-226-4187-3
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl

Druk i oprawa
Volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Księcia Witolda 7–9
71-063 Szczecin

Wydanie I. Ark. druk. 20,5. Ark. wyd. 26,0.
Papier offset 90g. PN 4118. Cena 64,90 zł (w tym VAT).



Cena 64,90 zł (w tym VAT)

ISBN 978-83-226-4187-3



9 788322 641873

Więcej o książce

