

# RADCA PRAWNY ODPOWIADA

dr Piotr Korzeniowski

**W opracowaniach dotyczących ochrony środowiska bardzo często pojawia się określenie – zasada „zanieczyszczający płaci”. Autorzy tekstów nie wyjaśniają jednak znaczenia tego terminu. Jak należy rozumieć treść tej zasady?**

Jedną z naczelnych zasad prawa i polityki ochrony środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci” (ZZP), w angielskim brzmieniu (*Polluter Pays Principle – PPP*).<sup>1</sup> Szczegółowa interpretacja działania tej zasady została po raz pierwszy sformułowana w zaleceniu Rady OECD „w sprawie przewodnich zasad dotyczących międzynarodowych ekonomicznych aspektów polityki środowiskowej z 26 maja 1972 r.”<sup>2</sup> W deklaracji Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich podjętej na posiedzeniu Rady 22 listopada 1973 r. w ramach programu Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska przyjęto zasadę „zanieczyszczający płaci”.<sup>3</sup> W tym czasie w sprawie ochrony środowiska coraz częściej zabierali głos również politycy. F. Mitterand w oświadczeniu przekazanym prasie, a opublikowanym 15 maja 1974 r. na łamach „Le Monde” stwierdził, że powinien zostać opracowany ogólny plan ochrony przyrody oparty na podstawowej zasadzie mówiącej o tym, że „zanieczyszczający płaci”.<sup>4</sup> Zastosowanie tej zasady zostało opisane w Załączniku do Zalecenia Rady 75/436/EURATOM, EWWS, EWG z 3 marca 1975 r. „w sprawie nakładów i działań podejmowanych przez administrację publiczną w kwestiach związanych ze środowiskiem”.<sup>5</sup>

Zgodnie z Załącznikiem obciążanie sprawców zanieczyszczenia kosztami działań podejmowanych w celu zwalczania spowodowanego przez nich zanieczyszczenia powin-

no skłaniać tych sprawców do zmniejszania zanieczyszczenia i do podejmowania wysiłków zmierzających do znalezienia produktów lub technologii powodujących mniejsze zanieczyszczenie. Taki mechanizm działania powinien też umożliwić bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska z jednoczesnym wykorzystaniem kryteriów efektywności i sprawiedliwości.

Zasada „zanieczyszczający płaci” powinna obowiązywać równocześnie w prawie UE jak również w systemach prawa wewnętrznego państw członkowskich. W celu zrealizowania powyższego założenia UE oraz państwa członkowskie w swoim krajowym prawodawstwie muszą wprowadzić omawianą zasadę jako podstawę prawa i polityki ochrony środowiska. Powinna ona opierać się na założeniu, według którego odpowiedzialne za powstanie zanieczyszczenia osoby fizyczne lub prawne, będące podmiotami prawa publicznego albo cywilnego, muszą ponosić koszty takich działań, które są niezbędne do usunięcia zanieczyszczenia albo do zmniejszenia go do poziomu odpowiadającego normom. Zanieczyszczający powinien ponosić koszty równoważnych działań umożliwiających osiągnięcie celów w zakresie jakości środowiska albo jeśli celów takich nie określono, koszty działań niezbędnych do spełnienia zalecanych norm lub koszty równoważnych działań wskazanych przez administrację publiczną.

Analizowana zasada w praktyce jest trudna do zdefiniowania z uwagi na jej wieloaspektowy charakter. Splotają się tutaj warunki ekonomiczne, prawne i społeczne. Tworzą one razem w ten sposób jej niejednorodny kształt. Można powiedzieć, że zasada ta jest wynikiem poszukiwania rozwiązań sposobów ochrony środowiska, które

uwzględniają czynniki gospodarki rynkowej. Na gruncie nauk ekonomicznych stwierdzono, że mechanizm rynkowy nie uwzględnia wszystkich kosztów produkcji i konsumpcji. Istotne znaczenie mają tu tzw. efekty zewnętrzne lub koszty społeczne nie posiadające odzwierciedlenia w cenach towarów lub usług. W literaturze z zakresu ekonomii zwrócono uwagę na pojęcie tzw. efektów zewnętrznych. Należy przez to rozumieć uboczne niezamierzone efekty działania jednego podmiotu na sytuację innego podmiotu lub podmiotów. Mogą one występować jako koszty zewnętrzne i korzyści zewnętrzne. W obszarze działalności gospodarczej „występują zawsze wtedy, kiedy do funkcji produkcji danego przedsiębiorstwa wchodzi zmienne nie będące nakładami czynnika w sensie fizycznym, ale raczej stanowiące skutek działalności innych przedsiębiorstw”.<sup>6</sup> Istnieje niebezpieczeństwo, że koszt ochrony środowiska nie będzie miał przełożenia w cenach produktów lub usług, natomiast będzie przerzucany na całe społeczeństwo. Taki mechanizm przenoszenia kosztów ochrony środowiska na społeczeństwo nie działa jednak motywacyjnie na zanieczyszczających.

Zasada „zanieczyszczający płaci” w praktyce występuje w dwóch postaciach. W znaczeniu szerszym oraz w znaczeniu węższym. W znaczeniu szerszym sprawca zanieczyszczenia ponosi odpowiedzialność finansową w pełnym zakresie za szkody spowodowane przez własną działalność, niezależnie od tego, czy działalność ta jest zgodna z prawem, czy nie. Znacznie częściej stosowana jest w praktyce definicja zasady „zanieczyszczający płaci” w ujęciu węższym, które przewiduje, że zanieczyszczający ponosi finansową odpowiedzialność za przestrzeganie tylko pewnego zakresu standardów. Sprawcą zanieczyszczenia jest podmiot, który bezpośrednio lub pośrednio powoduje szkody w środowisku lub stwarza warunki prowadzące do powstania

szkod. W ustawie Prawo ochrony środowiska (PoŚ) zanieczyszczenie zostało zdefiniowane w art. 3 pkt. 49. Zanieczyszczenie oznacza emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.



### **Jak funkcjonuje w praktyce zasada „zanieczyszczający płaci”?**

Standardy funkcjonowania zasady „zanieczyszczający płaci” wyznaczają w dużej mierze działania władz publicznych. Administracja publiczna realizując założenia zasady „zanieczyszczający płaci” posługuje się instrumentami działania. Należą do nich głównie normy i opłaty. Normy tworzą trzy grupy. W pierwszej grupie znalazły się normy jakości środowiska. Wyznaczają one w sposób wiążący poziomy zanieczyszczeń lub uciążliwości, których nie należy przekraczać w danym środowisku lub jego części. Druga grupa zawiera normy dotyczące produktów. Określają one poziomy zanieczyszczeń lub uciążliwości, których nie należy przekraczać. Dotyczą one składu lub wartości emisji spowodowanych przez produkt. Ponadto normy mogą wyszczególniać właściwości lub cechy projektowanego produktu. Normy te wyznaczają również warunki badań testowych, pakowania, znakowania i etykietowania. Trzecią grupę tworzą tzw. normy technologiczne. Należą do niej: 1) normy emisji, określające poziomy zanieczyszczeń i uciążliwości, które nie powinny być przekraczane podczas eksploatacji instalacji stałych, 2) normy projektowe instalacji ustalające warunki, które muszą być spełnione podczas projektowania i budowy stałych oraz 3) normy eksploatacji, które formują warunki, jakie są wymagane

podczas eksploatacji stałych instalacji. Za pomocą systemu normatywów (standardów) na sprawcę zanieczyszczenia może zostać nałożony obowiązek przestrzegania określonych norm środowiskowych.<sup>8</sup> Mogą one również być wykorzystywane jako wymagania podstawowe przy ustalaniu odpowiednich opłat i podatków. Niewątpliwym mankamentem norm, jako instrumentu działań podejmowanych przez administrację publiczną dla uniknięcia zanieczyszczenia środowiska, jest ich stały poziom. Istnieje zagrożenie polegające na tym, że sprawcy mogą nie być zainteresowani w zmniejszeniu poziomu zanieczyszczeń poniżej norm ustalonych.

Opłaty, jako instrument ekonomiczny polityki ochrony środowiska, wywodzą się z koncepcji kosztów zewnętrznych oraz z teorii internalizacji tego rodzaju kosztów z wykorzystaniem optymalnego podatku Pigou.<sup>9</sup> Nazwa tego podatku pochodzi od nazwiska A. C. Pigou. Jest on autorem koncepcji, w której za pomocą podatków następuje łagodzenie negatywnych dla społeczeństwa skutków wywołanych efektami zewnętrznymi.<sup>10</sup>

Opłaty powinny być stosowane odpowiednio do wielkości emitowanego zanieczyszczenia, zgodnie z właściwą procedurą administracyjną. W pewnych sytuacjach obywatele jako konsumenci końcowi, nie płacą w formie szczególnej opłaty, realnych kosztów np. eliminacji odpadów, które są przez nich wytwarzane. Nie oznacza to wyjątku od zasady „zanieczyszczający płaci”. W takich sytuacjach koszt eliminacji tego rodzaju zanieczyszczeń jest np. uwzględniany w podatkach. Obecnie coraz częściej proponuje się inne rozwiązania m.in. polegające na handlu pozwoleniami na emisję oraz limitach produkcyjnych. Za pomocą tych instrumentów stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” administracja określa dopuszczalny zakres określonego rodzaju działalności. Aktualne w prawie ochrony środowiska opłaty spełniają

dwie funkcje: bodźcową i redystrybucyjną.<sup>11</sup> Zgodnie z funkcją bodźcową mają one zachęcać sprawcę do podejmowania takich środków zaradczych, które zredukują powodowane przez niego zanieczyszczenie przy wykorzystaniu najtańszych metod działania. Funkcja ta ma skłaniać sprawcę do ponoszenia kosztów, które przypadają na niego w ramach wspólnie podejmowanych działań. Opłaty pełniące funkcję redystrybucyjną zostały uznane przez OECD jako instrument zgodny z omawianą zasadą. Zobowiązaniem do ponoszenia opłat jest sprawca zanieczyszczenia powodujący bezpośrednio lub pośrednio szkody w środowisku.

Realizacja zasady „zanieczyszczający płaci” przy wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych polityki ochrony środowiska opiera się na mechanizmie obciążenia sprawcy kosztami zanieczyszczenia środowiska. Opłaty w oparciu o takie rozwiązanie pełnią funkcję bodźcową. Działanie tego systemu w praktyce zależy jednak od przyjętych konkretnych instrumentów prawno-ekonomicznych. Są one zharmonizowane w ramach UE realizującej wspólną politykę ochrony środowiska. Na tle tak zarysowanych definicji można postawić dwa pytania dotyczące zakresu samej zasady. 1) Czy zasada ta ogranicza się do sposobu naliczania kosztów, czy też powinna obejmować również kwestie związane z wyrównaniem szkód? 2) Czy określa ona i na ile ważne zagadnienie związane z odpowiedzialnością za powstałe zanieczyszczenie?

Odpowiadając na pierwsze pytanie, należy stwierdzić, że realizacja zasady „zanieczyszczający płaci” jest ściśle związana z problematyką kosztów ochrony środowiska.<sup>12</sup> W oparciu o tę zasadę sprawca może zostać zobowiązany do ponoszenia określonego zakresu kosztów. Należy pamiętać również i o tym, że przedmiotowa zasada, jako jeden z instrumentów prawnych polityki ochrony środowiska, funkcjonuje równocześnie w systemie

prawnym UE, jak również w prawie wewnętrznym państw członkowskich. Prawo niemieckie posługuje się na jej oznaczenie terminem „zasada sprawcy”. Zobowiązuje ona do wykazania i wyliczenia kosztów spowodowania szkód i ubytków w środowisku oraz obciążenia nimi sprawców tych szkód. Sprawca jest zobowiązany do pokrycia takich kosztów obciążeń lub degradacji środowiska, które są uznane za konieczne ze względu na realizowaną politykę ochrony środowiska oraz cele ochronne. W doktrynie prawa niemieckiego broniony jest pogląd, że takie ujęcie zasady sprawcy pozwala na prawidłowe umiejscowienie obowiązku pokrycia kosztów restytucji środowiska w łańcuchu sprawców takich szkód. Takie ujęcie zasady sprawcy ułatwia wybór instrumentów właściwych dla zapobieżenia lub naprawienia szkód. Niemieckie prawo ochrony środowiska przewiduje dwa typy samego sprawstwa. W pierwszym sprawca jest zobowiązany do ujawnienia szkód przez poniesienie kosztów mających na celu uniknięcie, zmniejszenie lub likwidację skutków naruszenia środowiska. W drugim typie ujęcia zasady sprawcy ponosi on większe koszty. Prócz kosztów wymienionych w pierwszym typie obciążają go ponadto wszystkie dodatkowe rzeczowe i finansowe koszty, których podstawą są administracyjno-prawne obowiązki podmiotu zanieczyszczającego środowisko.<sup>13</sup>

Przeciwieństwem „zasady zanieczyszczający płaci” jest zasada powszechnego obciążania społeczeństwa kosztami usuwania szkód środowiskowych. Jest to jednak wyjątek stosowany w sytuacjach szczególnych. Głównymi kosztami, które ponosi sam zanieczyszczający są koszty prewencyjne zapobiegania zanieczyszczeniom. Sprawca jest zobowiązany do ponoszenia tzw. kosztów niezbędnych, czyli polegających na wyrównaniu szkód oraz tych wszystkich dodatkowych kosztów, które wynikają z administracyjno-

prawnych obowiązków podmiotu. Istota omawianej zasady polega na twierdzeniu, że cena produkowanych dóbr lub oferowanych usług na rynku powinna odpowiadać pełnemu kosztowi produkcji oraz konsumpcji. W ten sposób zasada ta łączy w sobie uwarunkowania gospodarcze ze środowiskowymi. Instrumenty prawno-finansowe polityki ochrony środowiska, takie jak opłaty za naruszenie norm środowiskowych, bodźce finansowe wraz z normami parametrycznymi mają wpływ na sposób prowadzenia działalności gospodarczej. Odpowiednio stosowane środki polityki ochrony środowiska, a w szczególności instrumenty prawno-finansowe, wymuszają zazwyczaj zmianę struktury nakładów finansowych oraz zachęcają do wprowadzenia technik i technologii przyjaznych dla środowiska. W ten sposób wykorzystywane metody regulacji prawnych zmierzają do odtworzenia i utrzymania odpowiedniej jakości środowiska. Podatek od energii może wspomagać oszczędzanie energii, ochronę przed zmianami klimatycznymi i zmniejszenie emisji zanieczyszczeń.

Podsumowując tę część rozważań, chciałbym przedstawić trzy najważniejsze cechy charakteryzujące istotę zasady „zanieczyszczający płaci”. Zasada ta jest oderwana całkowicie od zasady sprawiedliwości. Oznacza to, że zanieczyszczający musi płacić niezależnie od tego, jak następnie rozkładają się nakłady na ochronę środowiska. Stosowanie omawianej zasady w pewnym stopniu ogranicza i zmniejsza odpowiedzialność cywilną danego podmiotu. Omówione powyżej formy pomocy w przypadku spowodowania zanieczyszczenia ograniczają odpowiedzialność cywilną. Utrudnieniem pociągnięcia do odpowiedzialności jest wymaganie dostarczenia trudnych dowodów dotyczących np. winy. W konsekwencji zagadnienie odpowiedzialności nie ma istotnego znaczenia przy obciążeniu kosztami zanieczyszczającego. Nieza-

leżnie od odpowiedzialności zanieczyszczający jest zobowiązany ponosić koszty swojej ingerencji w środowisko. Zasada ZP nie oznacza opodatkowania podmiotu zanieczyszczającego środowisko. W doktrynie prawa istnieje podstawowy podział danin publicznych na nieodpłatne, do których zalicza się podatki i cła oraz odpłatne obejmujące opłaty. Cecha odpłatności polega na istnieniu wzajemnego świadczenia państwa bądź samorządu, na rzecz którego jest uiszczana danina publiczna.<sup>14</sup>

W systemie prawa polskiego zasada „zanieczyszczający płaci” została wyartykułowana *expressis verbis* w ustawie PoS<sup>15</sup> w art. 7 oraz 7a. Zasada „zanieczyszczający płaci” nie jest wyrażona w formie bezwzględnie obowiązującej zasady prawa nie dopuszczającej wyjątków. Niezbędne wyjątki konieczne są dla łączenia polityki ochrony środowiska z innymi politykami sektorowymi w ramach UE. Wyjątki te powinny być przez administrację zawsze ograniczane, nie mogą one wywoływać znaczących zakłóceń w handlu i inwestycjach międzynarodowych ani naruszać warunków konkurencji. Podejmowane w ramach UE próby, mające na celu wyeliminowanie subwencji w dążeniu do klasycznej postaci zasady „zanieczyszczający płaci” napotykać wiele trudności. W konsekwencji utrzymuje się tendencja sprowadzająca się do obciążania zanieczyszczających większością kosztów. Jest to związane z promowaniem postaw bardziej odpowiedzialnych w dziedzinie ochrony środowiska i potrzebą zmniejszenia wydatków publicznych z tym związanych. Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 7 posługuje się ogólnym określeniem sprawcy zanieczyszczającego środowisko. „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu. Zgodnie z art. 7a do bezpośredniego zagrożenia szkodą

w środowisku i do szkody w środowisku mają zastosowanie przepisy ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.<sup>16</sup>



**Wiele wymagań związanych z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska regulującego np. funkcjonowanie takich instrumentów jak: Natura 2000 lub ocen oddziaływania na środowisko jest związana z kompleksową ochroną środowiska. Na czym polega w praktyce kompleksowa ochrona środowiska?**

Słowo kompleksowy oznacza ogarniający kilka różnych dziedzin, obejmujący jakąś zwartą całość, tworzący jakiś kompleks lub zespołowy zbiór elementów. Kompleksowość to występowanie lub ujmowanie czegoś łącznie.<sup>17</sup>

Kompleksowość w ochronie środowiska zakłada konieczność realizowania ochrony jednego lub kilku elementów przyrodniczych z uwzględnieniem ochrony pozostałych komponentów środowiska. Kompleksowość jest określana z dwóch punktów widzenia. Z pierwszego punktu widzenia jest ona elementem szeroko rozumianej zasady zintegrowanego podejścia do kwestii środowiskowych, z punktu widzenia kompleksowego ujęcia wszystkich elementów środowiska w ich wzajemnych oddziaływaniach. Drugim punktem widzenia zakładanym w tej zasadzie jest kompleksowe traktowanie oddziaływań na środowisko. Jest ono uwzględniane w konstrukcji wielu instrumentów prawnych, takich jak: instytucja ocen oddziaływania na środowisko, dostęp do informacji oraz zintegrowane pozwolenie środowiskowe.

Traktowanie środowiska jako całości oznacza sytuację, w której „poprawna jest tylko taka ochrona, która choćby wyróżnionym przedmiotem działania ochronnego był tylko

jeden element środowiska, dotyczy jednocześnie wszystkich pozostałych elementów”<sup>18</sup>. Kompleksowe podejście oznacza, że na środowisko składają się wszystkie elementy przyrodnicze w ich wzajemnym powiązaniu. Kompleksowa ochrona środowiska obejmuje składniki środowiska oraz stany naturalne podlegające ochronie prawnej. Środowisko jest pewną całością, kompleksem powiązanych i oddziałujących na siebie wzajemnie elementów. Biorąc pod uwagę zakres ochrony prawnej, środowisko jako przedmiot tej ochrony musi być chronione jako całość z uwzględnieniem złożonego kompleksu oddziałujących wzajemnie na siebie elementów wchodzących w jego skład. Regulacje prawne dotyczące poszczególnych komponentów środowiska powinny uwzględniać relacje zależności zachodzące między nimi. Naruszenie równowagi ochrony pomiędzy tymi elementami może zrodzić bezpośrednio negatywne skutki dla ochrony środowiska jako całości. Instrumenty, które są wykorzystywane w związku z realizacją kompleksowej ochrony środowiska nie mogą powodować sytuacji, w której ochrona jednego elementu środowiska będzie realizowana kosztem innych. Skuteczną odpowiedzią na sektorowe traktowanie ochrony środowiska jest kompleksowa ochrona uwzględniająca swój wymiar społeczny, środowiskowy i ekonomiczny wyrażający się w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Kompleksowość na gruncie prawa ochrony środowiska oznacza, że przedmiotem podlegającym ochronie prawnej jest środowisko stanowiące zbiór powiązanych ze sobą elementów. Zakres podmiotowy kompleksowej ochrony środowiska powinien być wyznaczony możliwie najbardziej szeroko, tak jak wynika to z zakresu art. 86 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią tego przepisu, każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorsze-

nie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. Ustawodawca w Konstytucji nie przewidział wyjątków dla podmiotów obciążonych obowiązkiem ochrony środowiska. Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za jego pogorszenie, zgodnie z zasadami wyznaczonymi przez ustawę. Warto podkreślić, że do standardu kompleksowej ochrony środowiska odwołują się także przepisy umów międzynarodowych. Przykładem może być art. 3 ust. 6 konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r.

Konstrukcję normatywną kompleksowej ochrony odzwierciedla definicja dwóch podstawowych pojęć prawa ochrony środowiska: 1) „środowisko” i 2) „ochrona środowiska”. Według ustawy Prawo ochrony środowiska (Poś) „środowiskiem jest 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 oddziaływanie pomiędzy tymi elementami”. Według przepisów ustawy Poś ochrona środowiska oznacza podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających 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.



**W opracowaniach dotyczących interpretacji przepisów prawa ochrony środowiska obejmujących wymóg uzyskania zgody organu administracji często poja-**

**wia się termin „reglamentacja” w odniesieniu do sposobów korzystania z zasobów środowiska. Co oznacza reglamentacja w korzystaniu z zasobów środowiska?**

Według „Słownika wyrazów obcych” reglamentacja oznacza „wyłączenie niektórych artykułów z wolnego obrotu towarowego, zwykle z powodu ich niedostatecznych ilości. Prawo określa reglamentację jako ograniczenie, podporządkowanie jakiejś działalności zasadom ustalonym przez przepisy prawne”.<sup>19</sup> Warunkiem reglamentacji jest regulowanie zachowań człowieka przez system prawa. W potocznym znaczeniu termin reglamentacja używany jest równoznacznie z porządkowaniem, doprowadzeniem do porządku pewnego stanu poprzez usunięcie przypadkowości. Na gruncie prawa ochrony środowiska reglamentacja reguluje i porządkuje w ramach pewnych określonych wielkości ilościowych bądź jakościowych zakres dopuszczalnego korzystania ze środowiska. Steruje ona zwłaszcza sposobami korzystania ze środowiska za pomocą przepisów prawa ochrony środowiska oraz zmienia wielkość lub jakość korzystania ze środowiska w celu uzyskania określonego stanu rzeczy. Funkcjonowanie reglamentacji odbywa się za pośrednictwem podstawowego regulatora, którym są przepisy prawne. Reglamentacja zabezpiecza stan równowagi w korzystaniu z zasobów środowiska. W ten sposób pełni ona funkcję autoregulacji w celu osiągnięcia stabilnej równowagi w korzystaniu z elementów środowiska. Mechanizm reglamentacji jest też wyrazem funkcji kontrolnych prawa ochrony środowiska regulującego sposoby zakres korzystania z zasobów środowiska.

Głównym powodem stosowania reglamentacji w korzystaniu z zasobów środowiska jest konieczność zapewnienia przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska w kontekście racjonalnego korzystania z zasobów.

W polskich regulacjach prawa ochrony środowiska wymagane zgody na korzystanie z elementów środowiska mają postać decyzji administracyjnych, wydawanych zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Zgoda będąca formalnie decyzją administracyjną jest na gruncie tych przepisów prawną formą reglamentacji sposobów korzystania ze środowiska w ramach korzystania szczególnego. Wymóg zgody wydawanej przez organy administracji jest też wyrazem funkcji organizatorskiej realizowanej przez przepisy prawa ochrony środowiska. Przejawia się ona w kształtowaniu zasad korzystania ze środowiska w celu jego ochrony. Jednymi z zadań realizowanych przez administrację publiczną w zakresie ochrony środowiska są zadania reglamentacyjno-zobowiązujące. Polegają one na kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów, oddziałujących na środowisko bądź korzystających z niego. W ramach tych zadań następuje ustalanie treści i zakresu obowiązków ochronnych podmiotów korzystających ze środowiska w ramach korzystania szczególnego lub granic dozwolonego korzystania ze środowiska, polegającego na odprowadzaniu do niego zanieczyszczeń. Ustawa Prawo ochrony środowiska<sup>20</sup> w art. 4 reguluje trzy prawne sposoby korzystania ze środowiska: powszechne, szczególne i zwykle. Powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie: 1) wprowadzania do środowiska substancji lub energii; 2) innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (art. 4 ust.1 Poś). Korzystanie ze środowiska, które wykracza poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy,

obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska (art. 4 ust. 2 Poś). Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykle korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne (art. 4 ust. 3 Poś). Korzystanie szczególnie obejmuje swoim zakresem takie sposoby korzystania ze środowiska, które wykraczają poza ramy korzystania powszechnego. Jest ono dopuszczalne po spełnieniu obowiązku uzyskania pozwolenia. W takim akcie administracyjnym ustala się w szczególności zakres i warunki korzystania ze środowiska jako całości lub jego pojedynczego elementu. Pozwolenie jest wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Taka forma korzystania ze środowiska nazwana została „korzystaniem reglamentowanym”. Przepisy prawne regulujące ochronę środowiska wyraźnie odróżniają dwa rodzaje aktów administracyjnych reglamentujących prowadzenie działalności wpływającej na stan środowiska. Są to pozwolenia i zezwolenia. Zezwolenie jest decyzją ograniczającą prawo prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej. Pozwolenie jako decyzja administracyjna nie jest warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej, ale określa warunki prowadzenia działalności gospodarczej w określony sposób. Tym sposobem na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska jest użytkowanie instalacji. Ruch takiej instalacji powoduje wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. Obowiązek uzyskania zezwolenia i pozwolenia musi być spełniony jeszcze przed podjęciem danej działalności.

Pozwolenie będąc decyzją administracyjną potwierdza wypełnienie przewidzianych w ustawie warunków prowadzenia działalno-

ści. Jest to również decyzja, która ustala lub precyzuje takie warunki w granicach przewidzianych w ustawie. Zgodnie z art. 18 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej,<sup>21</sup> obowiązek uzyskania pozwolenia objęty jest zakresem dodatkowych obowiązków skierowanych do przedsiębiorcy. Na gruncie przepisów dotyczących ochrony środowiska pozwolenie warunkuje sposoby i metody wykonywania działalności gospodarczej. Zezwolenie jest aktem administracyjnym reglamentującym możliwość podejmowania określonego rodzaju działalności. Wydawanie wspomnianych wyżej aktów jest jednym z najistotniejszych elementów funkcji „reglamentacji”. Norma upoważniająca do działań reglamentacyjnych powinna precyzyjnie wskazywać, w imię ochrony jakiego interesu administracja ma wykonywać te działania. Administracja stosując reglamentację w ochronie środowiska najczęściej nakazuje lub zakazuje czegoś.<sup>22</sup>

Akt administracyjny jest najważniejszą formą reglamentacyjnej działalności administracji, która służy realizacji nałożonych na nią zadań dotyczących ochrony środowiska.<sup>23</sup> Tego rodzaju instrument reglamentacji stosowany jest w szczególności dla ustalania dozwolonego zakresu korzystania ze środowiska. W ustawie Poś uregulowane zostały wspólne reglamentacyjne elementy instytucji pozwolenia emisyjnego. Przepisy szczegółowe odnoszące się do konkretnych rodzajów pozwoleń reglamentacyjnych, znajdują się w ustawach sektorowych i mają charakter uzupełniający w stosunku do regulacji zawartej w ustawie Poś. Podstawa prawna decyzji reglamentacyjnej będzie miała zawsze dwa filary. Pierwszym są w tym przypadku przepisy ogólne ustawy Poś. Drugim filarem są przepisy szczegółowe dotyczące danego rodzaju decyzji znajdujące się w ustawie Poś bądź w ustawach sektorowych, takich jak np. ustawa Prawo wodne. W powołaniu podsta-

wy prawnej decyzji będą więc musiały się znaleźć zarówno przepisy ogólne jak i szczegółowe przepisy materialne. Traktowanie środowiska jako zintegrowanej całości jest niezbędne nie tylko z teoretycznego punktu widzenia założeń wynikających z treści zasady kompleksowości, ale również ma duże znaczenie praktyczne przy realizacji zasady reglamentacji. Podział prawa ochrony środowiska na regulacje sektorowe oddziałuje negatywnie na funkcjonowanie ochrony środowiska jako całości. Sektorowość w regulacjach prawnych dotyczących ochrony środowiska jest zaprzeczeniem zasady kompleksowości ochrony. Ochrona prawna środowiska poprzez stosowanie reglamentacji z uwzględnieniem zasady kompleksowości staje się bardziej zintegrowana i współzależna z celami gospodarczymi tej ochrony określonymi w zasadzie zrównoważonego rozwoju.

Należy podkreślić, że na gruncie przepisów Prawa ochrony środowiska obowiązek uzyskania decyzji reglamentacyjnej będącej pozwoleniem, zezwoleniem lub koncesją należy spełnić przed podjęciem danej działalności.<sup>24</sup> W konsekwencji takiego założenia dany podmiot nie może prowadzić działalności bez wymaganej decyzji.<sup>25</sup> Wypełnienie zobowiązania uzyskania decyzji przed rozpoczęciem działalności jest spełnieniem wymogów zasady prewencji. Zezwolenie jest aktem administracyjnym, który ogranicza podejmowanie działalności gospodarczej z wykorzystaniem elementów środowiska zgodnie z zasadą reglamentacji.<sup>26</sup> W naszym ustawodawstwie krajowym funkcjonują pozwolenia na korzystanie z pojedynczych elementów środowiska. Są to przede wszystkim pozwolenia związane: z korzystaniem z wód i odprowadzaniem do nich zanieczyszczeń (pozwolenie wodnoprawne), z odprowadzaniem zanieczyszczeń do powietrza (decyzja o dopuszczalnej emisji) oraz pozwolenia związane z gospodarką odpadami.

●

**Zamierzam prowadzić działalność gospodarczą związaną z korzystaniem z zasobów środowiska objętą obowiązkiem uzyskania pozwolenia. W jaki sposób mogę uzyskać pozwolenie emisyjne, niezbędne dla prowadzenia takiej działalności?**

Zagadnienia podstawowe dotyczące pozwolenia na korzystanie z zasobów środowiska reguluje ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.<sup>27</sup> Pozwolenie emisyjne jest decyzją administracyjną wydaną w trybie kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) na wniosek prowadzącego instalację. Pozwolenie może być także wydane na wniosek zainteresowanego uzyskaniem tytułu prawnego do instalacji lub jej oznaczonej części. Ponadto może być wydane na wniosek podmiotu podejmującego realizację nowej instalacji. We wniosku o wydanie pozwolenia powinny się znaleźć:

- 1) oznaczenie prowadzącego instalację, jego adres zamieszkania lub siedziby,
- 2) adres zakładu, na którego terenie prowadzona jest eksploatacja instalacji,
- 3) informacja o tytule prawnym do instalacji,
- 4) informacje o rodzaju instalacji, stosowanych urządzeniach i technologiach oraz charakterystyka techniczna źródeł powstawania i miejsc emisji,
- 5) ocena stanu technicznego instalacji,
- 6) informacja o rodzaju prowadzonej działalności,
- 7) opis zakładanych wariantów funkcjonowania instalacji,
- 8) blokowy (ogólny) schemat technologiczny wraz z bilansem masowym i rodzajami wykorzystywanych materiałów, surowców i paliw, istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska,
- 9) informacja o energii wykorzystywanej

- lub wytwarzanej przez instalację,
- 10) wielkość i źródła powstawania albo miejsca emisji aktualnych i proponowanych w trakcie normalnej eksploatacji instalacji oraz w warunkach odbiegających od normalnych, w szczególności takich jak rozruch i wyłączenia,
  - 11) informacja o planowanych okresach funkcjonowania instalacji w warunkach odbiegających od normalnych,
  - 12) informacja o istniejącym lub przewidywanym oddziaływaniu emisji na środowisko,
  - 13) wyniki pomiarów wielkości emisji z instalacji, jeżeli przeprowadzenie pomiarów było wymagane,
  - 14) zmiany wielkości emisji, jeżeli nastąpiły po uzyskaniu ostatniego pozwolenia dla instalacji,
  - 15) proponowane działania, w tym wyszczególnienie środków technicznych mających na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji, a jeżeli działania mają być realizowane w okresie, na który ma być wydane pozwolenie – również proponowany termin zakończenia tych działań,
  - 16) proponowane procedury monitorowania procesów technologicznych istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska, w szczególności pomiaru lub ewidencjonowania wielkości emisji,
  - 17) deklarowany termin i sposób zakończenia eksploatacji instalacji lub jej oznaczonej części, niestwarzający zagrożenia dla środowiska, jeżeli zakończenie eksploatacji jest przewidywane w okresie, na który ma być wydane pozwolenie,
  - 18) deklarowany łączny czas dalszej eksploatacji instalacji, jeżeli ma on wpływ na określenie wymagań ochrony środowiska, oraz deklarowany sposób dokumentowania czasu tej eksploatacji,
  - 19) deklarowany termin oddania instalacji do eksploatacji w przypadku podmiotu podejmującego realizację nowej instalacji,
  - 20) czas, na jaki wydane ma być pozwolenie.
- Pozwolenie jest wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Określa się w nim:
- 1) rodzaj i parametry instalacji istotne z punktu widzenia przeciwdziałania zanieczyszczeniom,
  - 2) wielkość dopuszczalnej emisji w warunkach normalnego funkcjonowania instalacji, nie większą niż wynikająca z prawidłowej eksploatacji instalacji, dla poszczególnych wariantów funkcjonowania,
  - 3) maksymalny dopuszczalny czas utrzymywania się uzasadnionych technologicznie warunków eksploatacyjnych odbiegających od normalnych, w szczególności w przypadku rozruchu i wyłączenia instalacji, a także warunki wprowadzania do środowiska substancji lub energii w takich przypadkach,
  - 4) jeżeli ma to wpływ na określenie wymagań ochrony środowiska:
    - a) wymagany termin zakończenia eksploatacji instalacji,
    - b) dopuszczalny łączny czas dalszej eksploatacji instalacji oraz sposób dokumentowania czasu tej eksploatacji,
  - 5) źródła powstawania albo miejsca wprowadzania do środowiska substancji lub energii oraz,
  - 6) termin, od którego jest dopuszczalna emisja, w przypadku podmiotu podejmującego realizację nowej instalacji.
- Obowiązek uzyskania pozwolenia należy traktować jako wypełnienie nakazu eksploatacji instalacji lub urządzenia w zgodzie z wymaganiami ochrony środowiska. Jest on

skierowany głównie do właściciela instalacji. O wygaśnięciu, cofnięciu oraz ograniczeniu pozwolenia orzeka organ właściwy do wydania pozwolenia. Obowiązek uzyskania pozwolenia na emisję powstaje w wyniku eksploatacji instalacji powodującej wprowadzanie:

- 1) gazów lub pyłów do powietrza,
- 2) ścieków do wód lub do ziemi bądź
- 3) wytwarzanie odpadów. Eksploatacja instalacji powodująca wyżej wymienione skutki jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, o ile jest ono wymagane.

Uzyskanie pozwolenia jest generalnym obowiązkiem wiążącym się z eksploatacją instalacji, eksploatacją, która powoduje określone skutki i nie ma charakteru generalnego w odniesieniu do wszystkich instalacji, które powodują wskazane skutki. Pozwolenie jest wymagane w sytuacji powodowania co najmniej jednego ze wskazanych w ustawie Poś oddziaływań. Jest ono wymagane na eksploatację instalacji, która powoduje emisję. Ustawa musi wyraźnie ten obowiązek przewidywać. Może ono być udzielone jako pozwolenie:

- 1) zintegrowane,
- 2) na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
- 3) wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz
- 4) na wytwarzanie odpadów.



### **W jakich przypadkach muszę uzyskać pozwolenie zintegrowane?**

Pozwolenie zintegrowane jest rodzajem pozwolenia emisyjnego. Od strony formalnej jest to decyzja administracyjna wydawana w trybie k.p.a. Obejmuje całość oddziaływań na środowisko.<sup>29</sup> Pozwolenie zintegrowane jest wymagane na prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie ze względu na ro-

dzaj i skalę prowadzonej w niej działalności może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.<sup>30</sup> Zgodnie z ogólną zasadą obowiązującą w prawie ochrony środowiska, każda instalacja powinna być eksploatowana na podstawie pozwolenia.<sup>31</sup> Zgodnie z zasadą przezorności, potrzebę uzyskania pozwolenia należy brać pod uwagę już na etapie projektowania danej instalacji i planowania działalności.

Przepisy prawne określają warunki formalne jakie powinien spełniać wniosek o wydanie pozwolenia. Listę instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.<sup>32</sup> Wyszczególnienie instalacji uwzględnia rodzaje, charakter i rozmiar działalności w nich prowadzonej. Pozwolenie zintegrowane obejmuje całość oddziaływania instalacji na środowisko, tzn. wszystkie emisje dokonywane przez instalację, a także pobór wody. Obowiązek uzyskania pozwolenia wynika z zakwalifikowania instalacji do grupy, która wymaga takiego pozwolenia. Instalacje takie powinny spełniać wymagania wynikające z najlepszych dostępnych technik.<sup>33</sup> Powodowane przez takie instalacje emisje muszą się mieścić w granicach standardu emisyjnego, nazywanego granicznymi wielkościami emisyjnymi. Najlepsze dostępne techniki powinny spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się jednocześnie:

- 1) rachunek kosztów i korzyści, 2) czas niezbędny do wdrożenia najlepszych dostępnych technik dla danego rodzaju instalacji,
- 3) zapobieganie zagrożeniom dla środowiska powodowanym przez emisje lub ich ograniczanie do minimum,

- 4) podjęcie środków zapobiegających poważnym awariom przemysłowym lub zmniejszających do minimum powodowane przez nie zagrożenia dla środowiska oraz
- 5) termin oddania instalacji do eksploatacji.

W treści pozwolenia zintegrowanego można wyodrębnić dwie kategorie postanowień. Są to postanowienia obligatoryjne i postanowienia fakultatywne. Postanowienia obligatoryjne muszą występować we wszystkich pozwoleniach zintegrowanych. W tej kategorii mamy: ustalenie wielkości emisji gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza z instalacji, bez względu na to, czy byłoby dla niej wymagane uzyskanie pozwolenia sektorowego oraz warunki i sposoby postępowania z odpadami, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o odpadach, niezależnie od tego, czy dla instalacji wymagane byłoby, zgodnie z tymi przepisami, uzyskanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Postanowienia fakultatywne obejmują: warunki poboru wód powierzchniowych lub podziemnych, jeżeli wody te są pobierane wyłącznie na potrzeby instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego. Te wymagania dotyczące poboru wód mają charakter postanowień fakultatywnych, pod warunkiem, że wody są pobierane na potrzeby instalacji wymagającej uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Jak wynika z orzecznictwa z treści art. 146 ust. 1 Poś, nie wynika wprost dla podmiotu prowadzącego zakład, którego dotyczy zintegrowane pozwolenie, obowiązek powiadamiania właściwych organów administracji o zaistnieniu awarii.<sup>34</sup> Treść tego przepisu, zdaniem WSA w Warszawie nie zwalnia organu administracji od nałożenia na podmiot prowadzący zakład w pozwoleniu zintegrowanym takiego obowiązku. Jeżeli instalacje, których eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego, są poło-

żone na terenie jednego zakładu, to zasadą jest wydanie jednego pozwolenia dla wszystkich instalacji. Na wniosek prowadzącego instalację, której eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego, organ administracji ma obowiązek wydać odrębne pozwolenia zintegrowane dla wskazanych instalacji, które działają w ramach jednego zakładu. Warunkiem przyjęcia wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego jest wcześniejsze uiszczenie dodatkowej opłaty, tzw. opłaty rejestracyjnej. Wysokość opłaty rejestracyjnej nie może być wyższa niż 3000 euro. Opłatę wnosi się również w przypadku zmiany pozwolenia zintegrowanego w związku z dokonaniem istotnych zmian w instalacji objętej tym pozwoleniem. Opłata ta wynosi 50% opłaty rejestracyjnej, która byłaby wymagana w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla tej instalacji.



### **Na czym polegają działania prewencyjne w ochronie środowiska?**

Zagadnienia dotyczące koncepcji działań prewencyjnych należą do zasadniczych praktycznych problemów obowiązywania prawa ochrony środowiska. Prewencja będąca zasadą prawa ochrony środowiska dominuje we wszystkich współczesnych działaniach ukierunkowanych na ochronę środowiska. Mamy w nich do czynienia z prymatem zapobiegania szkodom. W prewencyjnej ochronie środowiska nie chodzi tylko o samo najwcześniejsze wykrycie możliwości wystąpienia zagrożenia dla środowiska, lecz i o wykrycie, a następnie usunięcie przyczyn, które sprzyjały powstaniu szkody. W prewencyjnej ochronie, środowisko jest traktowane jako całość zgodnie z zasadą kompleksowości. Prewencyjna ochrona środowiska jest działalnością opartą na nauce. W zapobieganiu występuje również istotny element hu-

manizmu. Prewencyjna ochrona środowiska jest skuteczniejsza, tańsza i pewniejsza co do wyników niż naprawianie szkód w środowisku po ich powstaniu. Na rozwiązanie wielu problemów związanych ze stosowaniem zasady prewencji w prawie ochrony środowiska oczekuje zwłaszcza praktyka.

Słowo prewencja pochodzi od łacińskiego terminu *praeventio* oznaczającego zapobieganie oraz *praeventire* tłumaczonego jako wyprzedzić, zapobiec. W pojęciu prewencja na gruncie normatywnym mieści się działania polegające na niedopuszczeniu do powstania zjawiska uważanego za niepożądane. Prewencja może oznaczać też podejmowanie czynności polegających na zapobieganiu przed szkodzącym działaniem. Prewencyjny to znaczy dotyczący prewencji, zapobiegający czemuś, zapobiegawczy, ochronny. Środki prewencyjne w rozumieniu działań zapobiegających powstaniu czynnika szkodzącego w przeciwieństwie do środków represyjnych mają w prawie coraz większe zastosowanie.

Zagadnienia działań prewencyjnych w prawie ochrony środowiska można rozpatrywać na wielu płaszczyznach. Jednym z ubocznych następstw współczesnego rozwoju gospodarczego oraz postępu cywilizacyjnego jest systematyczne i równoległe wzrastanie zagrożeń w środowisku naturalnym.<sup>36</sup> Z tego powodu coraz większą wagę przywiązuje się do wykorzystania różnych form prewencyjnych instrumentów prawa. Ich celem jest sterowanie działaniami człowieka w ten sposób, aby możliwie jak najwcześniej zapobiegać powstaniu ich negatywnych skutków. Tym samym dąży się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w celu stopniowej ich eliminacji oraz ograniczania zakresu ich skutków. W prewencji chodzi o wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do przeciwdziałania tym zjawiskom, jak również o niedopuszczenie do ich powstania. Najczęściej obok terminów prewencja i zapobieganie używa się także

zamiennie pojęć „przeciwdziałanie”, „profilaktyka” i ochrona. Na gruncie prawa ochrony środowiska zakres tych wszystkich pojęć jest w zasadzie jednakowy. U podstaw tak rozumianych działań prewencyjnych leży założenie, że chodzi tu o zapobieżenie czemuś, co zagraża powstaniem negatywnych skutków w środowisku jako całości w postaci szkód materialnych lub szkód, których wartość trudno z góry przewidzieć oraz wycenić. Poznanie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko jest podstawową przesłanką prewencyjnej ochrony środowiska. Obecnie coraz większą wagę przywiązuje się do wykorzystania działań prewencyjnych sterujących instrumentami prawa ochrony środowiska. W ten sposób normy prawne dążą do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w związku z korzystaniem z zasobów środowiska w kierunku ich stopniowej eliminacji oraz ograniczenia ich skutków możliwie najbliżej źródeł ich powstawania. W tym celu tworzone są regulacje prawne, których podstawowym celem jest zapobieganie negatywnym konsekwencjom oddziaływania człowieka na środowisko. Postępowanie takie oznacza uznanie wyższości szeroko rozumianej zasady prewencji nad innymi zasadami prawa w całym procesie tworzenia i stosowania prawa ochrony środowiska.

Problematyka prewencji w dziedzinie prawa ochrony środowiska znalazła się w ostatnich latach w centrum uwagi teorii i praktyki stosowania prawa, stając się podstawowym zagadnieniem przeciwdziałania szkodom w środowisku. Jest to uwarunkowane przede wszystkim stanem środowiska i tendencjami występowania w nim szkód. Przewartościowanie dotychczasowych instrumentów mających na celu zapobieganie szkodom i zwiększenie ich skuteczności jest sprawą przekraczającą granice jednego państwa. Z tego powodu zasada prewencji występuje w trzech zasadniczych wymiarach:

- 1) w wymiarze prawa międzynarodowego,
- 2) w wymiarze prawa wspólnotowego oraz,
- 3) w wymiarze prawa wewnętrznego.



**Słyszałem, że przepisy prawa ochrony środowiska dopuszczają wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji celów ochrony środowiska. W jakich sytuacjach jest tworzony obszar ograniczonego użytkowania?**

Zagadnienia dotyczące tworzenia i funkcjonowania obszaru ograniczonego użytkowania reguluje ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.<sup>37</sup> Jest to generalnie instytucja prawna, która przewiduje ograniczanie korzystania z nieruchomości dla realizacji celów ochrony środowiska w przypadkach i formach określonych w przepisach prawa.<sup>38</sup> Zgodnie z art. 135 ust. 1 Poś obszar ograniczonego użytkowania może być utworzony jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, 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.<sup>39</sup> Według SN w art. 135 ust. 1 Poś przewidziano wyjątek od zasady unormowanej w art. 144 ust. 1 Poś, według której eksploatacja instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska.<sup>40</sup> Należy podkreślić, że obszar taki może on być utworzony tylko: dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej. Dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub dla za-

kładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, obszar ograniczonego użytkowania tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały. W odniesieniu do zakładów lub innych obiektów obszar ograniczonego użytkowania jest tworzony przez radę powiatu w drodze uchwały. Wyżej wymienione organy, tworząc taki obszar, określają jego granice, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego. Od strony technicznej obszar ograniczonego użytkowania tworzy się na podstawie poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej z zaznaczonym przebiegiem granic obszaru, na którym konieczne jest utworzenie tego obszaru. Utworzenie obszaru stwarza możliwość powodowania negatywnych oddziaływań, polegających na naruszeniu wymagań jakości środowiska na nieruchomościach, do których tytuł prawny posiadają inne podmioty. Zakres ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości wynika aktu tworzącego obszar. Zagadnienia dotyczące odszkodowania przysługującego w sytuacjach ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska lub w przypadku utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, zostały uregulowane w przepisach art. 129–136 Poś. Przepisy te samodzielnie w stosunku do przepisów k.c. określają podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej oraz podmioty zobowiązane do zapłaty odszkodowania. Zgodnie z formułą wyrażoną w art. 136 ust. 1 Poś, w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania właściwymi w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nie-

ruchomości są sądy powszechne. Obowiązującym do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości w takich sytuacjach jest podmiot, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. Według ogólnej zasady wyrażonej w art. 129 Poś właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części, 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.<sup>41</sup> Obowiązuje tutaj zasada pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej za wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. W takich przypadkach właściciel nieruchomości może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę. Szkoła obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Roszczenie o wykup nieruchomości lub jej części oraz roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę przysługuje również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę przysługuje także osobie, która ma prawo rzeczowe do nieruchomości. Ustawa Poś wskazuje na termin, do którego można wystąpić z roszczeniem. Jest to okres 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

**dr Piotr Korzeniowski**  
**radca prawny, Uniwersytet Łódzki**

<sup>1</sup> P. Korzeniowski, *Zasada zanieczyszczający płaci*, [w:] M. Górski, J. S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 59–63.

<sup>2</sup> A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993, s. 39.

<sup>3</sup> OJ C, 112, 20 XII 1973, s. 1.

<sup>4</sup> W. Michajłow, *Środowisko i polityka*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1976, s. 12.

<sup>5</sup> OJ L 194, 25.07.1975, s. 1.

<sup>6</sup> M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 1994, s. 390.

<sup>8</sup> B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 1998, s. 221–223.

<sup>9</sup> S. Czaja, B. Fiedor, Z. Jakubczyk, *Ekologiczne uwarunkowanie wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Białystok-Kraków 1987, s. 171.

<sup>10</sup> W państwach członkowskich UE opodatkowaniu podlega szkoldliwa dla środowiska emisja węgla (pierwiastkowego) i siarki, wydobywanie węgla, składowanie odpadów, sprzedaż energii elektrycznej oraz samochodów. Podatek może być też pobierany od innych rodzajów działalności w zależności od warunków krajowych. Może to być podatek od nadmiernego zużycia wody, wykorzystania ziemi rolniczej na cele niezwiązane z produkcją rolną oraz podatek od wycinania lasów.

<sup>11</sup> OJ L 194, 25.07.1975 s. 1 pkt 4b.

<sup>12</sup> A. Budnikowski, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1998, s. 105.

<sup>13</sup> K. Nowacki, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 1570, Wrocław 1993, Prawo CCXXVII, s. 59.

<sup>14</sup> Tak B. Brzeziński, *Opłaty*, [w:] W. Wojtowicz, (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1996, s. 127–128.

<sup>15</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.

<sup>17</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1978, t. 1, s. 978.

<sup>18</sup> J. Boć, *Komentarz do art. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Jendroška (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 94.

<sup>19</sup> J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 634.

<sup>20</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 173 poz. 1807.

<sup>22</sup> M. Kulesza analizuje rolę instrumentów reglamentacyjnych odnoszoną do dwóch sfer działalności administracji: w sferze reglamentacyjno-porządkowej, obejmującej regulację sytuacji prawnej jednostki oraz w sferze, w której administracja działa „twórczo” na rzecz zbiorowości. M. Kulesza, *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.) *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Ossolineum 1978, s. 341.

<sup>23</sup> Zgodnie z klasyczną definicją aktu administracyjnego jest to władcze, oparte na prawie działające organu, skierowane do konkretnie oznaczonego adresata i nastawione na wywołanie indywidualnie oznaczonych i konkretnych skutków prawnych. Zob. J. Szreniawski, *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok-Warszawa, 2000, s. 35.

<sup>24</sup> W poglądach przedstawicieli doktryny reprezentowane jest stanowisko, że nie jest istotna nazwa, jaką nadano konkretnej czynności prawnej organu administracji, lecz jej treść merytoryczna. Zob. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 33.

<sup>25</sup> Zob. np. stanowisko J. Grabowskiego, który uważa, że „istota działalności reglamentacyjnej państwa polega – najogólniej rzecz biorąc – na ustalaniu norm prawnych i warunków wykonywania praw podmiotowych, przyznawanych różnym kategoriom podmiotów (...) na podstawie generalnych norm ustawowych, oraz że wyraża się ona w możliwości podjęcia w konkretnych prawem określonych przypadkach, doraźnej ingerencji w sferę prawnie zastrzeżonej samodzielności jednostek (...). *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracyjnej gospodarczej*, Katowice 1980, s. 31 i nast. Wśród prawnych form reglamentacji działalności państwa autor ten widzi zarządzanie porządkowe terenowych organów administracji państwowej, koncesje, zezwolenia na prowadzenie określonej działalności, a także różnego rodzaju zakazy i nakazy, które są wydawane przez organy administrujące w sferach działalności, które są tradycyjnie zaliczane do zakresu policji administracyj-

nej, takich jak budownictwo, komunikacja i porządek publiczny. *Funkcje administracji gospodarczej a samodzielność przedsiębiorstwa państwowego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1982, t. 18, s. 96.

<sup>26</sup> Por. w szczególności A. Chelmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Przegląd Prawa Administracji”, Wrocław 1972, s. 72 i nast. Autor ten uważa, że normy techniczne zaliczane są do norm reglamentacyjnych, zawierających pewien nakaz lub zakaz. Podobne stanowisko przedstawia B. Dolnicki, *Prawne zagadnienia reglamentacji administracyjnej w gospodarce narodowej*, „Administracja”, 1989, nr 4, s. 15. Jego zdaniem rolą środków reglamentacyjnych jest przede wszystkim „ograniczenie swobody wykonywania zarządu operatywnego mieniem państwowym i wynikających z niego uprawnień przez podmioty gospodarcze w celu zapobiegania i usuwania konkurencji interesów partykularnych z interesem państwowym”.

<sup>27</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

<sup>29</sup> J. Radziejowski (red.), M. Bar, A. Chmielarz, F. Farell, J. Jendrośka, J. Piechocki, *Zapobieganie i ograniczanie zanieczyszczeń tom II dyrektywa IPPC i pozwolenia zintegrowane*, Warszawa 2003, s. 6.

<sup>30</sup> Zob. też, R. Pochyluk, *IPPC w polskiej praktyce*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2009, nr 4 (47), s. 79–81.

<sup>31</sup> Zob. szerzej na temat procedury pozwoleń zintegrowanych w świetle doświadczeń duńskich i angielskich, M. Macniak, *Uwagi do*

*procedury pozwoleń zintegrowanych w świetle doświadczeń duńskich i angielskich*, [w:] R. Pochyluk, J. Szymański, *Pozwolenia zintegrowane nowy instrument w ochronie środowiska*, Gdańsk 2001, s. 109–124.

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 122, poz. 1055.

<sup>33</sup> Por. J. Binduga, *Dyrektywa IPPC – wyzwania dla Polski do 2016 roku Nowe normy – Nowe obowiązki*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 4 (60), s. 37–39.

<sup>34</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lutego 2007 r. IV SA/Wa 1572/06, LEX nr 325345.

<sup>36</sup> S. Myczkowski, *Człowiek przyroda cywilizacja*, Warszawa 1976, s. 7.

<sup>37</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

<sup>38</sup> Zob. też M. Podedworna-Łuczak, *Obszar ograniczonego użytkowania*, [w:] T. Nowakowski, M. Podedworna-Łuczak, *Raport o oddziaływaniu na środowisko dróg i autostrad poradnik prawnometodyczny*, Piaseczno 2009, s. 145.

<sup>39</sup> Por. A. Miler, glosa do wyroku NSA z 4 listopada 2004 r., OSK 1151/04, Orzecznictwo Sądów Polskich 2005, z. 11, poz. 127

<sup>40</sup> Wyrok SN z 25 lutego 2009 r. II CSK 546/08, LEX nr 503415, Biul.SN 2009/7/11.

<sup>41</sup> Por. P. Czepiel, *Interpretacja art. 84 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska jako przedmiot kontrowersji w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Przegląd Sądowy 1999, nr 5, s. 54 i n.