

PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

Komentarz

Krzysztof Gruszecki

KOMENTARZE

WYDANIE

6

PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

Komentarz

Krzysztof Gruszecki

KOMENTARZE

WYDANIE

6

Stan prawny na 30 czerwca 2022 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne
ERGO Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-557-8
6. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	39
Wprowadzenie	47
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973; zm.: Dz.U. z 2021 r. poz. 2127, poz. 2269; z 2022 r. poz. 1079, poz. 1260)	55
TYTUŁ I. Przepisy ogólne	59
DZIAŁ I. Zakres obowiązywania ustawy	59
Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]	59
Art. 2. [Wyłączenia]	63
DZIAŁ II. Definicje i zasady ogólne	67
Art. 3. [Definicje ustawowe]	67
Art. 4. [Zasada powszechnego i zwykłego korzystania ze środowiska]	82
Art. 5. [Zasada kompleksowości]	86
Art. 6. [Zasada prewencji i przezorności]	87
Art. 7. [Zasada ponoszenia kosztów przy zanieczyszczeniu środowiska]	92
Art. 7a. [Zagrożenie szkodą w środowisku]	94
Art. 8. [Działania uwzględniające zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju] ...	95
Art. 9. [uchylony]	97
Art. 10. [uchylony]	98
Art. 11. [uchylony]	99

Art. 12.	[Zasada obowiązku stosowania metodyk referencyjnych]	103
DZIAŁ III. Polityka ochrony środowiska oraz programy ochrony środowiska		106
Art. 13.	[Polityka ochrony środowiska]	106
Art. 14.	[Prowadzenie polityki ochrony środowiska]	107
Art. 15–16.	(uchylone)	109
Art. 17.	[Programy ochrony środowiska]	109
Art. 18.	[Procedura uchwalenia programów ochrony środowiska]	113
DZIAŁ IV. Informacje o środowisku		114
Rozdział 1 (<i>uchylony</i>)		115
Art. 19–24a.	(uchylone)	115
Rozdział 2 (<i>uchylony</i>)		115
Art. 25–29.	(uchylone)	115
Art. 30.	(uchylony)	115
DZIAŁ V (<i>uchylony</i>)		116
Art. 31–39.	(uchylone)	117
DZIAŁ VI (<i>uchylony</i>)		117
Rozdział 1		117
Art. 40–45.	(uchylone)	117
Rozdział 2		117
Art. 46–57.	(uchylone)	117
Rozdział 3		117
Art. 58–70.	(uchylone)	117
DZIAŁ VII. Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji		118
Art. 71.	[Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym]	118
Art. 72.	[Uwarunkowania wewnętrzne aktów planistycznych]	121
Art. 73.	[Ograniczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego]	129
Art. 73a.	[Sposób ustalania bezpiecznej odległości. Rodzaje poważnych awarii przemysłowych. Parametry graniczne oddziaływania potencjalnych skutków poważnych awarii przemysłowych – delegacja ustawowa]	141

Art. 74.	[Wymogi korzystania z terenu]	142
Art. 75.	[Wymagania przy prowadzeniu prac budowlanych]	143
Art. 76.	[Wymagania w zakresie oddawania obiektów budowlanych do użytkowania]	148
DZIAŁ VIII. Edukacja ekologiczna, badania z zakresu ochrony środowiska oraz reklama		
Art. 77.	[Edukacja ekologiczna]	156
Art. 78.	[Obowiązki środków masowego przekazu w zakresie ochrony środowiska]	157
Art. 79.	[Obowiązki związane z ochroną środowiska w kontekście badań naukowych]	158
Art. 80.	[Zakaz promocji sprzecznej z zasadami ochrony środowiska]	159
Art. 80a.	[Informacje o produkcie – reklama]	161
Art. 80b.	[Nadzór Inspekcji Handlowej]	162
Art. 80c.	[Kompetencje organizacji społecznych]	162
TYTUŁ II. Ochrona zasobów środowiska		
DZIAŁ I. Przepisy ogólne		
Art. 81.	[Ochrona zasobów środowiska]	165
Art. 82.	[Sposoby realizacji ochrony zasobów środowiska]	167
Art. 83.	[Standardy jakości środowiska]	168
Art. 84.	[Programy przestrzegania standardów jakości środowiska]	169
DZIAŁ II. Ochrona powietrza		
Art. 85.	[Sposoby ochrony powietrza]	172
Art. 86.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie ocen jakości powietrza]	174
Art. 86a.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie wskaźników średniego narażenia]	176
Art. 86b.	[Obwieszczenie ministra właściwego do spraw klimatu]	177

Art. 86c.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie krajowego celu redukcji narażenia]	177
Art. 86d.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie sposobu określania udziału zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł naturalnych lub solenia i piaskowania dróg w okresie zimowym w stężeniach zanieczyszczeń w powietrzu]	178
Art. 87.	[Ocena jakości powietrza – strefy]	178
Art. 88.	[Ocena jakości powietrza]	179
Art. 89.	[Ocena poziomów substancji w powietrzu]	182
Art. 90.	[Ocena poziomów substancji w powietrzu na podstawie pomiarów] . . .	185
Art. 91.	[Uchwała w sprawie programów ochrony powietrza]	188
Art. 91a.	[Osiągnięcie poziomów celów długoterminowych]	201
Art. 91b.	[Powiadomienie o zamiarze odroczenia terminów osiągnięcia poziomów dopuszczalnych w przypadku dwutlenku azotu i benzenu] – (uchylony)	202
Art. 91c.	[Krajowy program ochrony powietrza] . . .	203
Art. 91d.	[Przekroczenie pułapu stężenia ekspozycji]	204
Art. 92.	[Uchwała w sprawie planu działań krótkoterminowych]	205
Art. 92a.	[Ryzyko przekroczeń poziomów substancji w powietrzu spowodowanych przenoszeniem zanieczyszczeń z terytorium innego państwa]	209
Art. 92b.	[Udostępnianie informacji o stanie jakości powietrza]	214
Art. 93.	[Powiadomienie o ryzyku przekroczeń poziomów substancji w powietrzu]	214
Art. 94.	[Zbiorcza ocena jakości powietrza w skali kraju]	216

Art. 95.	[Decyzja nakładająca obowiązek prowadzenia pomiarów poziomów substancji w powietrzu]	220
Art. 96.	[Uchwała mająca na celu zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub zabytki – określenie rodzajów i jakości paliw]	224
Art. 96a.	[Nadzór wojewody przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska]	238
DZIAŁ III (<i>uchylony</i>)		242
Art. 97–100. (<i>uchylone</i>)		242
DZIAŁ IV. Ochrona powierzchni ziemi		243
Art. 101. [Zakres ochrony powierzchni ziemi]		243
Art. 101a. [Ocena zanieczyszczenia powierzchni ziemi]		246
Art. 101b. [Państwowy monitoring środowiska]		249
Art. 101c. [Rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi]		249
Art. 101d. [Identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi]		257
Art. 101e. [Zgłoszenie o stwierdzeniu historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi]		262
Art. 101f. [Obowiązek wykonania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi związany z prawdopodobieństwem występowania historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi]		266
Art. 101g. [Badania zanieczyszczenia gleby i ziemi w celu potwierdzenia występowania historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub w celu opracowania planu remediacji]		271
Art. 101h. [Obowiązek przeprowadzenia remediacji]		272
Art. 101i. [Przesłanki przeprowadzenia remediacji]		274

Art. 101j.	[Harmonogram zadań w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi]	276
Art. 101k.	[Koszty remediacji]	280
Art. 101l.	[Plan remediacji]	284
Art. 101m.	[Kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska w przypadku nieprzeprowadzenia remediacji przez zobowiązanego]	289
Art. 101n.	[Ocena przeprowadzenia remediacji]	293
Art. 101o.	[Obowiązek udostępnienia powierzchni ziemi dla przeprowadzenia remediacji]	294
Art. 101p.	[Ocena występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska]	297
Art. 101q.	[Sposoby przeprowadzania remediacji]	299
Art. 101r.	[Zakaz używania osadów z dna zbiorników powierzchniowych wód stojących lub wód płynących]	301
Art. 102.	(uchylony)	302
Art. 103–105.	(uchylone)	302
Art. 106–108.	(uchylone)	302
Art. 109.	(uchylony)	302
Art. 110.	(uchylony)	302
Art. 110a.	[Obserwacja i rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi]	302
Art. 111.	(uchylony)	304
DZIAŁ V. Ochrona przed hałasem		305
Art. 112.	[Ochrona przed hałasem]	305
Art. 112a.	[Wskaźniki hałasu]	310
Art. 112b.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wartości wskaźnika hałasu]	312
Art. 112c.	[Metody oceny hałasu na potrzeby sporządzania strategicznych map hałasu]	313
Art. 112d.	[Metody oceny szkodliwych skutków hałasu]	313

Art. 113.	[Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku]	314
Art. 114.	[Rodzaje terenów przy miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego]	316
Art. 115.	[Ocena faktycznego zagospodarowania i wykorzystania terenu w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego]	319
Art. 115a.	[Decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu]	323
Art. 116.	[Kompetencje rady powiatu]	335
Art. 117.	[Ocena stanu akustycznego środowiska]	339
Art. 117a.	[Przekazywanie Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska danych identyfikujących]	341
Art. 117b.	[Arkusze sprawozdawcze sporządzane na podstawie danych identyfikujących] . . .	346
Art. 118.	[Mapa akustyczna]	346
Art. 118a.	[Mapa akustyczna – podstawowe źródło danych]	351
Art. 118b.	[Obszary ciche]	352
Art. 118c.	[Kryteria oceny wielkości emisji hałasu] . . .	354
Art. 119.	(uchylony)	354
Art. 119a.	[Program ochrony środowiska przed hałasem]	354
Art. 120.	[Obowiązki starosty]	359
Art. 120a.	[Rejestr stanu akustycznego środowiska]	360
DZIAŁ VI. Ochrona przed polami elektromagnetycznymi		362
Art. 121.	[Pojęcie ochrony przed polami elektromagnetycznymi]	362
Art. 122.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie – dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku] . . .	364
Art. 122a.	[Podmioty obowiązane do wykonywania pomiarów poziomu pól elektromagnetycznych]	365

Art. 123.	[Zakres i sposób prowadzenia badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku]	368
Art. 124.	[Rejestr dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych]	369
DZIAŁ VII. Ochrona kopalin		372
Art. 125.	[Ochrona złóż kopalin]	372
Art. 126.	[Sposób eksploatacji złóż kopalin]	377
DZIAŁ VIII. Ochrona zwierząt oraz roślin		378
Art. 127.	[Pojęcie ochrony roślin i zwierząt]	378
Art. 128.	[Ochrona roślin i zwierząt na poligonach wojskowych]	380
DZIAŁ IX. Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska		382
Rozdział 1. Przepisy ogólne		382
Art. 129.	[Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Odszkodowanie]	382
Rozdział 2. Ograniczenia związane z ochroną zasobów środowiska		393
Art. 130.	[Metody ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości]	393
Art. 131.	[Decyzja w przedmiocie odszkodowania. Dopuszczalność drogi sądowej]	397
Art. 132.	[Żądanie wykupu nieruchomości]	407
Art. 133.	[Opinia rzeczoznawcy majątkowego]	408
Art. 134.	[Podmioty obowiązane do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości]	409
Rozdział 3. Obszary ograniczonego użytkowania		410
Art. 135.	[Obszary ograniczonego użytkowania]	410
Art. 136.	[Właściwość sądów. Obowiązani do wypłaty odszkodowania]	421
Rozdział 4. Strefy przemysłowe		425
Art. 136a.	[Utworzenie strefy przemysłowej]	425
Art. 136b.	[Zgoda na objęcie nieruchomości granicami strefy przemysłowej]	427
Art. 136c.	[Wniosek o utworzenie strefy przemysłowej]	429

Art. 136d.	[Uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej]	431
TYTUŁ III. Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom		436
DZIAŁ I. Przepisy ogólne		436
Art. 137.	[Pojęcie przeciwdziałania zanieczyszczeniom]	436
Art. 138.	[Podmiot odpowiedzialny za eksploatację instalacji oraz urządzenia]	437
Art. 139.	[Podmiot odpowiedzialny za eksploatację obiektów infrastruktury drogowej]	439
Art. 140.	[Obowiązki podmiotu korzystającego ze środowiska]	440
DZIAŁ II. Instalacje, urządzenia, substancje oraz produkty		442
Rozdział 1. Instalacje i urządzenia		442
Art. 141.	[Ogólne wymogi co do eksploatacji instalacji lub urządzeń]	442
Art. 142.	[Wielkość emisji]	445
Art. 143.	[Wymagania technologiczne]	447
Art. 144.	[Nadrzędność standardów jakości środowiska]	449
Art. 145.	[Standardy emisyjne]	452
Art. 145a.	[Przekazywanie informacji i danych dotyczących standardów emisyjnych]	454
Art. 146.	[Ustalanie standardów emisyjnych]	456
Art. 146a.	[Warunki dla źródła spalania paliw z okresem użytkowania do 31.12.2023 r.]	458
Art. 146b.	[Dokumenty potwierdzające spełnianie warunków przez źródła spalania paliw zasilające publiczne sieci ciepłownicze]	464
Art. 146c.	[Warunki dla źródła spalania objętego Przejściowym Planem Krajowym]	467
Art. 146d.	[Wyłączenie stosowania przepisów ustawy]	469
Art. 146e.	[Cofnięcie wniosku o objęcie Przejściowym Planem Krajowym]	469
Art. 146f.	[Przejściowy Plan Krajowy]	470

Art. 146g.	[Obowiązki prowadzących niektóre instalacje spalania paliw]	472
Art. 146ga.	[Informacje przekazywane przez ministra Krajowemu ośrodkowi bilansowania i zarządzania emisjami]	473
Art. 146h.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie wykazu źródeł spalania paliw i ich parametrów eksploatacyjnych]	473
Art. 146i.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie wymagań istotnych dla realizacji Przejściowego Planu Krajowego]	474
Art. 146j.	[Przejęciowe stosowanie wielkości dopuszczalnej emisji tlenu azotu i dwutlenku azotu określonej w pozwoleniu na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza albo w pozwoleniu zintegrowanym]	475
Art. 146k.	[Przejęciowe stosowanie wielkości dopuszczalnej emisji tlenu azotu i dwutlenku azotu określonej w pozwoleniu na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza albo w pozwoleniu zintegrowanym]	478
Art. 147.	[Pomiary wielkości emisji i pomiary ilości pobieranej wody]	481
Art. 147a.	[Obowiązki prowadzącego instalację oraz użytkownika urządzenia w zakresie pomiarów wielkości emisji]	484
Art. 148.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie prowadzenia pomiarów wielkości emisji]	491
Art. 149.	[Obowiązki w zakresie wyników pomiarów. Sprawozdawczość]	492
Art. 150.	[Decyzja o obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji]	494
Art. 151.	[Dodatkowe wymagania do uzyskania pozwolenia na emisję instalacji]	498

Art. 152.	[Obowiązek zgłoszenia instalacji]	500
Art. 152a.	[Poinformowanie o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji; przekazanie informacji do Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami]	513
Art. 152b.	[Udostępnianie informacji o objętych obowiązkiem zgłoszenia instalacjach wytwarzających pole elektromagnetyczne; wnoszenie uwag]	514
Art. 153.	[Delegacja ustawowa. Rodzaje instalacji]	518
Art. 154.	[Fakultatywne wydanie decyzji dotyczącej eksploatacji instalacji]	519
Art. 155.	[Środki transportu]	522
Art. 156.	[Zakaz używania instalacji lub urządzeń]	523
Art. 157.	[Uchwała rady gminy w sprawie ustanawiania ograniczeń co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń]	525
Art. 157a.	[Definicje ustawowe]	527
Rozdział 2. Substancje		530
Art. 158.	[Zakres wprowadzania do środowiska substancji wytwarzanej, wykorzystywanej lub transportowanej]	530
Art. 159.	[Obowiązki wprowadzającego substancję do obrotu]	531
Art. 160.	[Zakazy wprowadzania do obrotu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska]	532
Art. 161.	[Sposoby postępowania z substancjami stwarzającymi szczególne zagrożenie dla środowiska]	534
Art. 162.	[Obowiązek sukcesywnej eliminacji substancji stanowiących szczególne zagrożenie dla środowiska]	535

Art. 163.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania i przemieszczania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska]	538
Art. 164.	[Objaśnienie pojęć]	542
Art. 165.	[Substancje chemiczne i GMO – odesłanie do przepisów odrębnych]	543
Rozdział 3. Produkty		544
Art. 166.	[Ograniczenia przy wytwarzaniu produktu]	544
Art. 167.	[Obowiązki informacyjne związane z produktem]	545
Art. 168.	[Obowiązek wprowadzającego produkt do obrotu]	547
Art. 168a.	[Kontrola spełniania wymagań przez farby i lakiery]	548
Art. 168b.	[Kontrola spełniania wymagań przez kotły na paliwo stałe]	550
Art. 169.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie oznaczania produktów]	551
Art. 170.	[Delegacja ustawowa. Ograniczenia wykorzystywania produktów negatywnie wpływających na środowisko]	554
Art. 171.	[Zakaz wprowadzania do obrotu produktów, które nie spełniają wymagań ochrony środowiska]	555
Art. 171a.	[Upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie cech produktu]	555
Art. 171b.	[Klauzula wzajemnego uznawania. Produkty wprowadzane do obrotu]	556
Art. 172.	[Wymogi w zakresie opakowań]	558
Art. 172a.	[Definicja kotła na paliwo stałe oraz wprowadzania takich kotłów do obrotu]	559
DZIAŁ III. Drogi, linie kolejowe, linie tramwajowe, lotniska oraz porty		560

Art. 173.	[Sposoby ochrony przed zanieczyszczeniami]	560
Art. 174.	[Standardy jakości środowiska. Eksploatacja dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów. Emisja zanieczyszczeń]	561
Art. 175.	[Obowiązki pomiarowe zarządcy obiektu]	562
Art. 176.	[Delegacja ustawowa. Wymagania w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku]	565
Art. 177.	[Przedłożenie wyników pomiarów]	566
Art. 178.	[Decyzja o nałożeniu obowiązku prowadzenia pomiarów]	567
Art. 179.	(uchylony)	570
DZIAŁ IV. Pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii		571
Rozdział 1. Przepisy ogólne		571
Art. 180.	[Pozwolenie na eksploatację instalacji] . . .	571
Art. 180a.	[Pozwolenie na wytwarzanie odpadów] . . .	576
Art. 181.	[Rodzaje pozwoleń]	577
Art. 182.	[Brak wymagalności pozwolenia sektorowego]	579
Art. 183.	[Wydanie, cofnięcie, wygaśnięcie pozwolenia]	580
Art. 183a.	[Pojęcie prowadzącego instalację]	582
Art. 183b.	[Objęcie jednym pozwoleniem oznaczonych części instalacji]	583
Art. 183c.	[Obowiązkowa kontrola instalacji i obiektów przed wydaniem pozwolenia na wytwarzanie odpadów]	586
Rozdział 2. Wydawanie pozwoleń		590
Art. 184.	[Treść wniosku o wydanie pozwolenia] . . .	590
Art. 185.	[Postępowanie o wydanie pozwolenia] . . .	603
Art. 186.	[Przesłanki odmowy wydania pozwolenia]	609
Art. 187.	[Zabezpieczenie roszczeń]	615

Art. 188.	[Okres ważności i treść pozwolenia emisyjnego]	622
Art. 188a.	[Przekazanie informacji do Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami]	627
Art. 189.	[Obowiązki i prawa przejmującego prowadzenie instalacji]	628
Art. 190–191.	(uchylone)	630
Art. 191a.	[Nowa instalacja]	630
Art. 192.	[Zmiana warunków wydawania pozwolenia]	630
Rozdział 3.	Wygaśnięcie, cofnięcie i ograniczenie pozwolenia	634
Art. 193.	[Wygaśnięcie pozwolenia]	634
Art. 194.	[Obligatoryjne cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia bez odszkodowania]	645
Art. 195.	[Fakultatywne cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia bez odszkodowania]	649
Art. 196.	[Fakultatywne cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia za odszkodowaniem]	657
Art. 197.	[Nieusunięcie negatywnych skutków w środowisku powstałych w wyniku prowadzonej działalności]	660
Art. 198.	[Zwrot ustanowionego zabezpieczenia]	662
Art. 199.	[Tryb wszczęcia postępowania w sprawie wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia]	665
Art. 200.	[Likwidacja lub upadłość podmiotu korzystającego ze środowiska]	666
Rozdział 4.	Pozwolenia zintegrowane	666
Art. 201.	[Instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego]	666
Art. 202.	[Treść pozwolenia zintegrowanego]	669
Art. 203.	[Kilka instalacji położonych na jednym terenie]	674
Art. 204.	[Wymogi wobec instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego]	675
Art. 205.	[Obowiązek dotrzymania standardów jakości środowiska]	680

Art. 206.	[Fakultatywne wymagania wynikające z najlepszych dostępnych technik]	681
Art. 207.	[Przesłanki najlepszych dostępnych technik]	681
Art. 208.	[Wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego]	683
Art. 209.	[Przekazanie ministrowi wniosku o wydanie polecenia zintegrowanego] . . .	689
Art. 210.	[Opłata rejestracyjna]	691
Art. 211.	[Pozwolenie zintegrowane]	692
Art. 211a.	[Zmiana pozwolenia zintegrowanego] . . .	698
Art. 212.	[Nadzór nad wydawaniem pozwoleń zintegrowanych. Rejestr wniosków i pozwoleń]	700
Art. 213.	[Zlecenie wykonywania zadań]	703
Art. 214.	[Obowiązki informacyjne przed dokonaniem zmian w instalacji]	706
Art. 215.	[Wniosek o zmianę pozwolenia zintegrowanego]	711
Art. 216.	[Analiza pozwolenia zintegrowanego] . . .	716
Art. 217.	[Nowe pozwolenie zintegrowane]	719
Art. 217a.	[Badania zanieczyszczenia gleby i ziemi]	721
Art. 217b.	[Raport końcowy o stanie zanieczyszczeń]	723
Art. 217c.	[Ocena zanieczyszczenia powierzchni ziemi w raporcie końcowym]	726
Art. 217d.	[Nowy plan remediacji]	727
Art. 218.	[Udział społeczeństwa w ochronie środowiska]	731
Art. 219.	[Postępowanie transgraniczne]	732
Rozdział 5. Pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza		734
Art. 220.	[Pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza]	734
Art. 221.	[Treść wniosku o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów]	737
Art. 222.	[Poziomy substancji w powietrzu]	739
Art. 223.	(uchylony)	742

Art. 224.	[Dodatkowa obligatoryjna treść pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza]	742
Art. 225.	[Ograniczenia wydawania pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów]	744
Art. 226.	[Postępowanie kompensacyjne]	755
Art. 227.	[Strony postępowania kompensacyjnego]	756
Art. 228.	[Zakres wniosku o wszczęcie postępowania kompensacyjnego]	760
Art. 229.	[Wykonalność pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów]	762
Rozdział 6 (<i>uchylony</i>)		766
Art. 230–233. (<i>uchylone</i>)		766
Rozdział 7 (<i>uchylony</i>)		767
Art. 234–236. (<i>uchylone</i>)		767
DZIAŁ IVa. Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń		767
Art. 236a.	[Utworzenie Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń] . . .	767
Art. 236b.	[Procedura przekazywania danych do Krajowego Rejestru]	769
Art. 236c.	[Obowiązki Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie przekazywania Komisji Europejskiej sprawozdania i raportu]	775
Art. 236d.	[Kara pieniężna za naruszenia przepisów związanych z przekazaniem danych do Krajowego Rejestru]	777
DZIAŁ IVb. Rejestr średnich źródeł spalania paliw		783
Art. 236e.	[Rejestr średnich źródeł spalania paliw] . . .	783
DZIAŁ V. Przeglądy ekologiczne		784
Art. 237.	[Obowiązek sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego]	784
Art. 238.	[Treść przeglądu ekologicznego]	792
Art. 239.	[Fakultatywne elementy decyzji o sporządzeniu i przedłożeniu przeglądu ekologicznego]	795

Art. 240.	[Zakres przeglądu ekologicznego]	796
Art. 241.	[Podmioty obowiązane do dokonania przeglądu ekologicznego]	798
Art. 241a.	[Obligatoryjny załącznik do przeglądu ekologicznego]	798
Art. 242.	[Delegacja ustawowa. Dodatkowe wymagania, jakie powinien spełniać przegląd ekologiczny]	800
TYTUŁ IV. Poważne awarie		801
DZIAŁ I. Przepisy ogólne		801
Art. 243.	[Pojęcie ochrony środowiska przed poważną awarią]	801
Art. 243a.	[Objaśnienie pojęć]	805
Art. 244.	[Podmioty obowiązane do ochrony środowiska przed awariami]	808
Art. 245.	[Obowiązek zawiadomienia o awarii. Obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych]	810
Art. 246.	[Działania wojewody w razie awarii]	812
Art. 247.	[Decyzja wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w przypadku awarii]	813
DZIAŁ II. Instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu poważnej awarii przemysłowej		817
Rozdział 1. Przepisy ogólne		817
Art. 248.	[Zakład stwarzający zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej]	817
Rozdział 2. Obowiązki prowadzącego zakład stwarzający zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowej		821
Art. 249.	[Obowiązek zapobiegania awariom przemysłowym i ograniczania ich skutków dla ludzi oraz środowiska]	821
Art. 250.	[Notyfikacja]	822
Art. 251.	[Program zapobiegania poważnym awariom przemysłowym]	825

Art. 252.	[Opracowanie i wdrożenie systemu bezpieczeństwa gwarantującego ochronę ludzi i środowiska]	829
Art. 253.	[Raport o bezpieczeństwie]	831
Art. 254.	[Przedłożenie raportu o bezpieczeństwie. Opłata za zatwierdzenie raportu]	832
Art. 255.	[Uruchomienie zakładu lub jego części]	834
Art. 256.	[Analiza i zmiany raportu o bezpieczeństwie]	835
Art. 257.	[Analiza zgłoszenia zakładu o zwiększonym lub o dużym ryzyku, programu zapobiegania awariom, systemu zarządzania bezpieczeństwem, raportu o bezpieczeństwie oraz wewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego]	836
Art. 258.	[Zmiany w programie zapobiegania awariom]	838
Art. 259.	[Wzajemne informowanie się między zakładami sąsiadującymi]	839
Art. 260.	[Plany operacyjno-ratownicze]	842
Art. 261.	[Obowiązek prowadzącego zakład o dużym ryzyku]	844
Art. 261a.	[Obowiązek prowadzącego zakład o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku podawania do publicznej wiadomości informacji dotyczących zakładu]	848
Art. 262.	[Udział pracowników w postępowaniu w sprawie sporządzenia wewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego]	850
Art. 263.	[Obowiązek dostarczenia wykazu zawierającego dane o rodzaju, kategorii i ilości substancji niebezpiecznych]	853
Art. 264.	[Obowiązki prowadzącego zakład o zwiększonym lub dużym ryzyku w razie awarii]	854
Rozdział 3. Obowiązki organów administracji związane z awarią przemysłową		855

Art. 264a.	[Opiniowanie programu zapobiegania awariom przez właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej]	855
Art. 264b.	[Zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia raportu o bezpieczeństwie bądź zmian raportu]	858
Art. 264c.	[Opiniowanie wewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego lub jego zmiany przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej]	859
Art. 264d.	[Decyzja o ustaleniu grupy zakładów, których zlokalizowanie względem siebie może spowodować efekt domina]	860
Art. 265.	[Zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy]	864
Art. 266.	[Realizacja zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego. Odstąpienie od sporządzenia planu]	870
Art. 267.	[Informacje udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej przez właściwe organy Państwowej Straży Pożarnej]	871
Art. 267a.	[Udostępnianie informacji na zasadach i w trybie określonych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie]	874
Art. 268.	[Obowiązki organów Państwowej Straży Pożarnej w przypadku awarii]	876
Art. 268a.	[Obowiązki organów administracji publicznej oraz podmiotów wymienionych w zewnętrznym planie operacyjno-ratowniczym w przypadku awarii]	877
Art. 269.	[Czynności kontrolno-rozpoznawcze. Kontrole planowe w terenie]	878
Art. 269a.	[Cel prowadzenia kontroli w terenie]	881
DZIAŁ III. Współpraca międzynarodowa		884
Art. 270.	[Awaria przemysłowa o zasięgu transgranicznym]	884
Art. 271.	[Działania ratownicze w związku z awarią poza terytorium kraju]	886

Art. 271a.	[Obowiązki informacyjne]	888
Art. 271b.	[Kompetencje Głównego Inspektora Ochrony Środowiska]	889
Art. 271c.	[Koordynowanie realizacji zadań związanych ze współpracą międzynarodową w sprawach przeciwdziałania awariom]	890
TYTUŁ V. Środki finansowo-prawne	. . . . .	891
DZIAŁ I. Przepisy ogólne	. . . . .	891
Art. 272.	[Środki finansowo-prawne ochrony środowiska]	891
Art. 273.	[Obowiązek opłat z tytułu korzystania ze środowiska]	896
Art. 274.	[Kryteria ustalania wysokości opłat]	901
Art. 275.	[Podmioty obowiązane do ponoszenia opłat]	905
Art. 276.	[Podwyższona opłata za korzystanie ze środowiska]	907
Art. 277.	[Wnoszenie opłat]	919
Art. 278.	[Sprawozdania z wykonania przychodów i rozchodów]	922
Art. 279.	[Podmioty obowiązane do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych]	923
Art. 280.	[Zmieszanie odpadów]	929
Art. 281.	[Stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej. Wyłączenia]	930
Art. 282.	[Tryb wszczęcia postępowania]	937
Art. 283.	[Ustalanie stawek podatków i innych danin publicznych]	938
DZIAŁ II. Opłaty za korzystanie ze środowiska	. . . . .	939
Rozdział 1. Wnoszenie opłat		939
Art. 284.	[Podmioty ponoszące opłaty]	939
Art. 285.	[Ustalanie opłaty i terminy jej wniesienia]	942
Art. 285a.	[Opłata wnoszona przez prowadzącego instalację albo operatora statku powietrznego, który nie rozliczył emisji gazów cieplarnianych]	944

Art. 285b.	[Pomniejszenie wysokości opłaty w przypadku zwrotu nadmiarowo wydanych uprawnień do emisji]	946
Art. 286.	[Przekazywanie informacji i danych o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat]	947
Art. 286a–287.	(uchylone)	953
Art. 288.	[Wymierzanie opłaty przez marszałka województwa]	953
Art. 289.	[Zwolnienia od obowiązku wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Podwyższone opłaty]	962
Rozdział 2. Stawki opłat za korzystanie ze środowiska		964
Art. 290.	[Górne jednostkowe stawki opłat]	964
Art. 291.	[Podwyższenie stawek opłat. Obwieszczenie]	966
Rozdział 3. Opłaty podwyższone		968
Art. 292.	[Opłaty podwyższone o 500%]	968
Art. 293.	[Przesłanki naliczania opłat podwyższonych]	970
Rozdział 4. Przepisy szczególne dotyczące opłat za składowanie odpadów		980
Art. 294–296.	(uchylone)	980
Art. 297.	[Opłata z tytułu umieszczenia odpadów na składowisku]	980
Art. 297a.	[Zwolnienie z opłaty za składowanie odpadów]	981
DZIAŁ III. Administracyjne kary pieniężne		982
Rozdział 1. Postępowanie w sprawie wymierzenia kary		982
Art. 298.	[Podstawy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej]	982
Art. 299.	[Podstawy stwierdzenia przekroczenia lub naruszenia]	1996
Art. 300.	[Decyzja ustalająca wymiar kary biegnącej]	1000
Art. 301.	[Zmiana wymiaru kary biegnącej]	1002
Art. 302.	[Decyzja o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej]	1008

Art. 303.	[Nowa wysokość kary biegnącej w przypadku bezzasadności wniosku] . . .	1011
Art. 304.	[Zmiana stawek kary]	1013
Art. 305.	[Podstawa stwierdzenia przekroczenia warunków korzystania ze środowiska] . . .	1013
Art. 305a.	[Brak wymaganych pomiarów]	1020
Art. 306.	[Szczegółowe warunki wymierzania kar na podstawie pomiarów ciągłych]	1025
Art. 307.	[uchylony]	1026
Art. 308.	[Brak wszczęcia postępowania]	1026
Rozdział 2.	Wysokość kar	1028
Art. 309.	[Ustalanie wysokości kary]	1028
Art. 310.	(uchylony)	1029
Art. 311.	[Górne jednostkowe stawki kar – przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu]	1030
Art. 312.	[Podwyższanie stawek kar w razie przekroczenia poziomu hałasu]	1031
Rozdział 3.	Przepisy szczególne dotyczące kar za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz emisję hałasu	1032
Art. 313.	[Przekroczenie ilości substancji wprowadzanych do powietrza]	1032
Art. 314.	(uchylony)	1034
Art. 315.	[Przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu. Kary wymierzone odrębnie dla pory dnia i pory nocy]	1034
Rozdział 4.	Kary pieniężne za uchybienia w zakresie przygotowania i realizacji programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych	1035
Art. 315a.	[Podstawy wymiaru kary pieniężnej]	1035
Art. 315b.	[Odwołanie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska]	1039
Art. 315c.	[Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa]	1040
Rozdział 5.	Przepisy szczególne dotyczące kar za niespełnianie warunków uznawania za dotrzymane maksymalnych emisji substancji ze źródeł spalania paliw, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 146h	1041

Art. 315d.	[Odpowiedzialność za niedotrzymywanie maksymalnych emisji substancji]	1041
Art. 315e.	[Administracyjna kara pieniężna za niedotrzymywanie maksymalnych emisji substancji]	1042
Rozdział 6.	Kary pieniężne za uchybienia w zakresie sporządzania strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem	1043
Art. 315f.	[Kary pieniężne za brak przekazania informacji GIOŚ]	1043
Art. 315g.	[Odwołanie od decyzji wymierzającej karę]	1048
Art. 315h.	[Odroczenie terminu płatności kary]	1050
Art. 315i.	[Odesłanie do Ordynacji podatkowej]	1055
Art. 315j.	[Opłata prolongacyjna]	1056
Art. 315k.	[Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia]	1057
DZIAŁ IV.	Odraczanie, zmniejszanie oraz umarzanie podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych	1058
Art. 316.	[Właściwość organów w sprawach odraczania terminu płatności opłaty za korzystanie ze środowiska, jej zmniejszania i umarzania]	1058
Art. 317.	[Odroczenie terminu płatności opłaty za korzystanie ze środowiska]	1059
Art. 318.	[Wniosek o odroczenie terminu płatności]	1071
Art. 318a.	(uchylony)	1080
Art. 319.	[Preferencje w przypadku terminowej realizacji obowiązków]	1080
Art. 320.	[Konsekwencje nieterminowej realizacji obowiązków]	1088
Art. 321.	[Termin przedawnienia należności]	1091
DZIAŁ V.	Opłata emisyjna	1095
Art. 321a.	[Przedmiot opłaty emisyjnej]	1095
Art. 321b.	[Podział przychodów z opłaty emisyjnej]	1096

Art. 321c.	[Podmioty podlegające obowiązkowi zapłaty opłaty emisyjnej]	1097
Art. 321d.	[Data powstania obowiązku zapłaty opłaty emisyjnej]	1098
Art. 321e.	[Podstawa obliczenia wysokości opłaty emisyjnej]	1100
Art. 321f.	[Stawka opłaty emisyjnej]	1101
Art. 321g.	[Właściwość organów w sprawach opłaty emisyjnej]	1101
Art. 321h.	[Obowiązek składania informacji w sprawie opłaty emisyjnej oraz obliczania i wpłacania opłaty emisyjnej]	1104
Art. 321i.	[Przekazywanie kwot pobranej opłaty emisyjnej]	1107
Art. 321j.	[Odpowiednie stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej]	1108
DZIAŁ VI. Administracyjne kary pieniężne za naruszenie zakazu wprowadzania do obrotu kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW niespełniających wymagań		
Art. 321k.	[Administracyjna kara pieniężna za wprowadzanie do obrotu niespełniających wymagań kotłów na paliwo stałe]	1110
TYTUŁ VI. Odpowiedzialność w ochronie środowiska		
DZIAŁ I. Odpowiedzialność cywilna		
Art. 322.	[Odpowiedzialność za szkody. Stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego]	1114
Art. 323.	[Legitymacja czynna do domagania się podjęcia środków zapobiegawczych bądź przywrócenia środowiska do stanu zgodnego z prawem]	1118
Art. 324.	[Wyrządzenie szkody przez zakład o zwiększonym lub o dużym ryzyku]	1123
Art. 325.	[Działanie zgodnie z prawem]	1125
Art. 326.	[Roszczenie o zwrot nakładów]	1126
Art. 327.	[Zobowiązanie do udzielenia informacji o zakresie odpowiedzialności]	1126

Art. 328.	[Legitymacja czynna organizacji ekologicznych. Zaprzestanie reklamy] . . .	1127
DZIAŁ II. Odpowiedzialność karna		1129
Art. 329.	[uchylony]	1129
Art. 330.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 75 – prace budowlane]	1129
Art. 331.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 76 ust. 4 – uchylenie się od obowiązku zawiadomienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska]	1131
Art. 332.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 92 ust. 1c – nieprzestrzeganie przepisów uchwały sejmiku województwa w sprawie planu działań krótkoterminowych]	1132
Art. 332a.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 80a ust. 1 i 2 – promocja produktu szkodliwego dla środowiska]	1133
Art. 333.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 95 – uchylanie się od obowiązku pomiaru poziomu substancji w powietrzu]	1134
Art. 334.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 96 – nieprzestrzeganie przepisów uchwały sejmiku województwa w sprawie dopuszczonych do stosowania paliw]	1136
Art. 335.	(uchylony)	1136
Art. 335a.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 101f – niedopełnienie obowiązku prowadzenia badań]	1136
Art. 335b.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 101e – niedopełnienie obowiązku zgłoszenia zanieczyszczenia powierzchni ziemi]	1138
Art. 335c.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 101h – niedopełnienie obowiązku przeprowadzenia remediacji]	1139

Art. 335d.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 101l – naruszenie przepisów ustawy w zakresie remediacji]	1140
Art. 336.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 101r – używanie do prac ziemnych zanieczyszczonej gleby lub ziemi]	1141
Art. 337.	(uchylony)	1142
Art. 337a.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie warunków decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu]	1142
Art. 338.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 116 ust. 1 – odpowiedzialność za naruszenie uchwał rady powiatu] . . .	1143
Art. 338a.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 122a – uchylanie się od obowiązku pomiaru pól elektromagnetycznych] . . .	1145
Art. 338b.	[Naruszenie obowiązku terminowego przekazywania wyników pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku] . . .	1146
Art. 339.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 145 pkt 1, 4–8 – niedotrzymywanie standardów emisyjnych]	1147
Art. 339a.	[Niedopełnienie obowiązków określonych w ustawie]	1149
Art. 340.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 147, 147a, 150 – naruszenie obowiązków w zakresie pomiarów]	1149
Art. 341.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 149 ust. 1 – nieprzedstawienie wyników pomiarów]	1151
Art. 342.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 152 – eksploatacja instalacji]	1152
Art. 343.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 156 ust. 1 i art. 157 ust. 1 – zakaz używania instalacji nagłaśniających]	1154
Art. 344.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 160 ust. 1 – łamanie zakazu wprowadzania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska] . . .	1155

Art. 345.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 161 – uchylenie się od obowiązku unieszkodliwiania instalacji]	1156
Art. 346.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 162 ust. 2, 3 i 4 – uchylenie się od obowiązku informowania organów samorządu terytorialnego]	1158
Art. 347.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 170 – jednorazowe naczynia i sztucce]	1159
Art. 348.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 167 ust. 2, 3, 5, art. 169 oraz art. 171 – wprowadzanie do obrotu produktów niespełniających wymagań]	1160
Art. 349.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 175 i 178 – uchylenie się od obowiązków zarządcy obiektu]	1162
Art. 350.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 177 – wyniki pomiarów]	1163
Art. 351.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 187 – brak pozwolenia]	1164
Art. 351a.	[Odpowiedzialność karna za ujawnienie informacji w związku z wykonywaniem czynności weryfikatora środowiskowego]	1165
Art. 351b.	[Odpowiedzialność karna za nieuprawnione używanie znaków udziału w EMAS]	1166
Art. 351c.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 217b – naruszenie obowiązków w zakresie raportu końcowego]	1167
Art. 352.	[Odpowiedzialność karna za zaniechanie zawiadomienia o wystąpieniu awarii] . . .	1168
Art. 353.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 247 ust. 1 – naruszenie decyzji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska]	1169

Art. 354.	[Odpowiedzialność karna za niedopełnianie obowiązków przez prowadzącego zakład o zwiększonym lub o dużym ryzyku]	1170
Art. 355.	[Odpowiedzialność karna za uruchomienie wbrew przepisom ustawy zakładu o zwiększonym lub o dużym ryzyku albo jego części]	1173
Art. 356–357.	(uchylone)	1175
Art. 358.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 264d ust. 1 – naruszenie obowiązków nałożonych decyzją o ustaleniu grupy zakładów, których zlokalizowanie względem siebie może spowodować efekt domina]	1175
Art. 359.	[Odpowiedzialność karna za naruszenie art. 286 – uchylanie się od obowiązku prowadzenia ewidencji]	1175
Art. 360.	[Odpowiedzialność karna za zaniechanie wykonywania obowiązków określonych decyzjami administracyjnymi]	1176
Art. 361.	[Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia]	1177
DZIAŁ III. Odpowiedzialność administracyjna		1178
Art. 362.	[Decyzja zapobiegająca negatywnym oddziaływaniom na środowisko]	1178
Art. 363.	[Decyzja nakazująca czynności zmierzające do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko]	1198
Art. 364.	[Decyzja o wstrzymaniu działalności]	1208
Art. 365.	[Kompetencje wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do wydania decyzji wstrzymującej użytkowanie instalacji]	1215
Art. 366.	[Rygor natychmiastowej wykonalsności. Termin wstrzymania działalności lub użytkowania]	1224

Art. 367.	[Wstrzymanie użytkowania instalacji przez inspektora ochrony środowiska] . . .	1227
Art. 368.	[Decyzja o wstrzymaniu użytkowania instalacji]	1235
Art. 369.	[Wyłączenie przepisów]	1238
Art. 369a.	[Przypadki, w których mimo wprowadzania substancji lub energii do środowiska bez wymaganego pozwolenia lub z naruszeniem jego warunków nie wstrzymuje się użytkowania instalacji] . . .	1238
Art. 370.	[Decyzja o zakazie produkcji, sprowadzania z zagranicy lub wprowadzania do obrotu produktów niespełniających wymagań ochrony środowiska]	1240
Art. 371.	[Decyzja o wstrzymaniu działalności wydana na podstawie ustawy o odpadach]	1242
Art. 372.	[Zgoda na podjęcie wstrzymanej działalności lub użytkowania]	1246
Art. 373.	[Decyzja wydawana przez organy Państwowej Straży Pożarnej]	1248
Art. 374.	[Tryb uzgodnienia decyzji]	1252
Art. 375.	[Wszczęcie postępowania z urzędu] . . .	1254

TYTUŁ VII. Organy administracji oraz instytucje ochrony

środowiska		1259
DZIAŁ I. Organy administracji do spraw ochrony		
środowiska		1259
Art. 376.	[Organy ochrony środowiska]	1259
Art. 377.	[Inspekcja ochrony środowiska jako organ ochrony środowiska]	1267
Art. 377a.	[Właściwość instancyjna]	1273
Art. 378.	[Właściwość rzeczowa określonych organów]	1274
Art. 379.	[Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska]	1279
Art. 380.	[Protokół pokontrolny]	1285
Art. 381.	(uchylony)	1286

Art. 382.	[Właściwość miejscowa organów ochrony środowiska]	1286
Art. 383.	[Wyłączenia od procedury uzgadniania lub opiniowania]	1289
Art. 384.	[Obowiązki ministrów w zakresie ochrony środowiska]	1291
Art. 385.	[Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej]	1292
DZIAŁ II.	Institucje ochrony środowiska	1293
Rozdział 1.	Przepisy ogólne	1293
Art. 386.	[Instytucje ochrony środowiska]	1293
Rozdział 2.	Państwowa Rada Ochrony Środowiska	1296
Art. 387.	[Państwowa Rada Ochrony Środowiska]	1296
Art. 388.	[Zakres działania Rady]	1296
Art. 389.	[Wystąpienie o opinię]	1297
Art. 390.	[Skład i kadencja Rady]	1297
Art. 391.	[Wydatki i obsługa biurowa]	1298
Art. 392.	[Diety oraz zwrot kosztów podróży i noclegów]	1298
Art. 393.	[Delegacja ustawowa. Rozporządzenie w sprawie sposobu funkcjonowania Rady]	1299
Rozdział 3	. . . . .	1300
Art. 394–399.	[uchylone]	1300
Rozdział 4.	Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej	1300
Art. 400.	[Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska]	1300
Art. 400a.	[Zadania w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej]	1303
Art. 400b.	[Cele NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy]	1309
Art. 400c.	[Organy NFOŚiGW]	1316
Art. 400d.	[Skład i sposób wyboru Rady Nadzorczej NFOŚiGW]	1316
Art. 400e.	[Organy wojewódzkich funduszy]	1319

Art. 400f.	[Skład i sposób wyboru rad nadzorczych wojewódzkich funduszy]	1320
Art. 400g.	[Zwrot kosztów podróży i noclegów] . . .	1322
Art. 400h.	[Zadania Rady Nadzorczej NFOŚiGW i rad nadzorczych wojewódzkich funduszy]	1322
Art. 400i.	[Zarząd NFOŚiGW]	1326
Art. 400j.	[Zarządy wojewódzkich funduszy]	1330
Art. 400k.	[Zadania Zarządu NFOŚiGW i zarządów wojewódzkich funduszy]	1333
Art. 400l.	[Organizacja wewnętrzna biur funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej]	1338
Art. 400m.	[Nabór do zatrudnienia na wolne stanowiska pracy w biurze NFOŚiGW oraz w biurach wojewódzkich funduszy]	1339
Art. 400n.	[Zasady prowadzenia rachunkowości NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy]	1344
Art. 400o.	[Statut NFOŚiGW]	1344
Art. 400p.	[Statuty wojewódzkich funduszy]	1345
Art. 400q.	[Samodzielna gospodarka finansowa] . . .	1345
Art. 400r.	[Nadzór nad działalnością NFOŚiGW] . . .	1347
Art. 401.	[Przychody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej]	1353
Art. 401a–401b.	[uchylone]	1358
Art. 401c.	[Przeznaczenie środków z NFOŚiGW] . . .	1358
Art. 401d.	[Dodatkowe źródła przychodu NFOŚiGW]	1368
Art. 401e.	[Środki z Funduszu Modernizacyjnego oraz ze sprzedaży uprawnień do emisji jako przychody NFOŚiGW]	1370
Art. 402.	[Przekazywanie wpływów z opłat i kar pieniężnych]	1372
Art. 403.	[Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej na poziomie powiatów i gmin]	1378

Art. 404.	[Przekazanie nadwyżki dochodów z tytułu opłat i kar do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej]	1383
Art. 405–410.	[uchylone]	1385
Art. 410a.	[Dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji]	1385
Art. 410b.	(uchylony)	1388
Art. 410c.	[Możliwości dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Rezerwy celowe]	1388
Art. 410d.	[Wspieranie projektów i inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poza granicami kraju]	1389
Art. 410e.	[Przeznaczenie środków innych niż przychody]	1391
Art. 410f.	[Wykorzystanie środków NFOŚiGW na odszkodowania]	1393
Art. 411.	[Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej]	1394
Art. 411a.	[Udziały i akcje w spółkach]	1413
Art. 412–421.	(uchylone)	1414
Rozdział 5. Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna	. . . . .	1415
Art. 421a.	[Zadania, siedziba i firma Spółki Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna]	1415
Art. 421b.	[Kapitał zakładowy Spółki Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna]	1415
Art. 421c.	[Przedmiot działalności Spółki Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna]	1416
Art. 421d.	[Akcje Spółki Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna]	1417
Art. 421e.	[Emisja obligacji przez Spółkę Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna]	1418
Art. 421f.	[Połączenie Spółki Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna z inną spółką lub jej podział]	1419
Art. 421g.	[Rada nadzorcza Spółki Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna]	1419

Art. 421h.	[Podejmowanie uchwał przez radę nadzorczą Spółki]	1420
Art. 421i.	[Zarząd Spółki Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna]	1421
Art. 421j.	[Wynagrodzenie członków organów Spółki Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna]	1421
Art. 421k.	[Stosowanie do Spółki Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna przepisów innych ustaw]	1422
Rozdział 6. Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji		1422
Art. 421l.	[Środki Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji]	1422
Art. 421m.	[Plan finansowy Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji]	1426
TYTUŁ VIII (uchylony)		1428
Art. 422–441. [uchylone]		1428
TYTUŁ IX. Przepis końcowy		1429
Art. 442. [Termin i zasady wejścia w życie ustawy]		1429
Bibliografia		1431

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 2002/49/WE** – dyrektywa 2002/49/WE z 25.06.2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz.Urz. UE L 189, s. 12, ze zm.)
- dyrektywa 2008/50/WE** – dyrektywa 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1, ze zm.)
- dyrektywa IED** – dyrektywa 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334, s. 17)
- dyrektywa MCP** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2193 z 25.11.2015 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (Dz.Urz. UE L 313, s. 1)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.p.w.** – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124)
- k.s.h.** – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
- k.w.** – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.)
- o.p.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
- p.g.g.** – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.)
- p.o.ś.** – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
- pr. bud.** – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
- pr. przed.** – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.)
- pr. wod. z 2017 r.** – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.)
- pr. wod. z 2001 r.** – ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.) – uchylona
- pr. wod. z 1974 r.** – ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) – uchylona

-
- rozporządzenie 166/2006** – rozporządzenie (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.01.2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającym dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 33, s. 1 ze zm.)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47)
- u.d.i.p.** – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
- u.f.p.** – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
- u.g.n.** – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
- u.IH** – ustawa z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1706)
- u.IOŚ** – ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1070 ze zm.)
- u.o.** – ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699)
- u.o.k.ś.** – ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) – uchylona
- u.o.m.RP** – ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 457)
- u.o.p.** – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916)
- u.o.ppoż.** – ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 869 ze zm.)
- u.p.e.a.** – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479)
-

- u.PSP** – ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1940 ze zm.)
- u.p.z.p.** – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
- u.s.d.g.** – ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)
– uchylona
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528)
- ustawa antysmogowa** – ustawa z 10.09.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. poz. 1593)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
- u.s.z.e.** – ustawa z 17.07.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2022 r. poz. 673)
- u.u.c.p.** – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297)
- u.u.i.ś.** – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297)
- u.w.a.r.w.** – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)
- u.z.s.ś.n.** – ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187)

Czasopisma, orzecznictwo i inne

BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. Woj. Dol.	– Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. Woj. Wielk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
FK	– Finanse Komunalne
GAP	– Gospodarka, Administracja Państwowa
GDOŚ	– Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
GIOŚ	– Główny Inspektor Ochrony Środowiska
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Prz. Orz.	– Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
ICT	– Technologie Informacyjno-Komunikacyjne
KPPubl.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
Legalis	– System Informacji Prawnej Legalis
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
M.P.	– Monitor Polski
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NP	– Nowe Prawo
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych

OOU	– obszar ograniczonego użytkowania
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OŚP	– Ochrona Środowiska – Przegląd
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
PiPUE	– Prawo i Podatki Unii Europejskiej
PiŚ	– Prawo i Środowisko
PK	– Przegląd Komunalny
PP	– Przegląd Podatkowy
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPOŚ	– Przegląd Prawa Ochrony Środowiska
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Pr. Spółek	– Prawo Spółek
Prz. Leg.	– Przegląd Legislacyjny
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RDOŚ	– regionalny dyrektor ochrony środowiska
SA	– Sąd Apelacyjny
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– Sąd Okręgowy
SP	– Studia Prawnicze
SPE	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny

TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Wprowadzenie

I. Kształtowanie się ochrony środowiska w Polsce

Człowiek jest jednym z elementów środowiska przyrodniczego, dlatego zawsze w mniejszym lub większym stopniu był on uzależniony od warunków, w których przychodziło mu żyć. Z tego też powodu od samego początku powstawania poszczególnych społeczeństw były podejmowane działania, które mogły mieć wpływ na stan środowiska naturalnego.

Początkowo motywy działań podejmowanych w tym zakresie były bardzo zróżnicowane (W. Szafer, *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, Warszawa 1976, s. 13 i n.), poczynając od pobudek religijnych (np. święte drzewa), przez względy o charakterze gospodarczym (ochrona niektórych gatunków zwierząt), a na bezpieczeństwie państwa kończąc (np. utrzymywanie przez pierwszych Piastów nienaruszonych puszczy na granicach zachodnich).

Polska ma w tym zakresie poważne osiągnięcia, a liczba regulacji prawnych wpływających na ochronę środowiska jest imponująca. Już Bolesław Chrobry zajmował się tą dziedziną, obejmując ochroną bobry. Następne rozwiązania ograniczające korzystanie z poszczególnych elementów przyrody znalazły się w statutach wawerskich Władysława Jagiełły z 1423 r., w których objęto ochroną dziki, łosie i jelenie (szerzej J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002, s. 16). Innym przykładem tego typu regulacji mogą być statuty litewskie Zygmunta I Starego z 1525 r., wprowadzające ochronę żubra

w Puszczy Białowieskiej (W. Radecki, *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Kraków 1990, s. 45). Z punktu widzenia ochrony środowiska nie ma większego znaczenia fakt, że rozwiązania te były wprowadzane z przyczyn typowo merkantylnych i miały zagwarantować większe korzyści materialne dla tego, kto wprowadzał ograniczenia w korzystaniu ze środowiska. Istotny był bowiem ich efekt finalny, tj. zapewnienie przetrwania do dziś wielu cennych gatunków roślin i zwierząt. Dlatego też, mówiąc o początkach ochrony środowiska na ziemiach polskich, nie można zapominać również o takich rozwiązaniach.

Upadek państwowości nie przerwał rozwoju polskiej myśli dotyczącej ochrony środowiska. Wzrost liczby problemów związanych z rozwojem cywilizacyjnym spowodował, że spojrzenie na tę problematykę stało się nawet szersze i bardziej racjonalne. Najlepszym dowodem jest ustawa z 19.07.1869 r. dotycząca zakazu łapania, wytępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwych Tatrom – świstaka i dzikich kóz – obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim 1869, cz. XI, Nr 26), która była aktem pionierskim w skali europejskiej.

Polska myśl ochrony środowiska szczególnie zaczęła się rozwijać po odzyskaniu niepodległości. W tym okresie wyróżnia się trzy zasadnicze kierunki w ochronie: konserwatorski, biocenotyczny i planistyczny (A. Wodziczko, *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody*, Kraków 1948, s. 5).

Pierwszy objawiał się troską o zachowanie resztek pierwotnej przyrody, którą starano się ratować ze względu na jej naukowe wartości.

Drugi wskazywał, że istotne są powiązania między składnikami świata roślinnego. Praktyczna ochrona środowiska z tego punktu widzenia przejawiała się przede wszystkim w działalności gospodarczo-ochronnej. Zmiana metod prowadzenia działalności gospodarczej na przyjaźniejsze przyrodzie miała prowadzić do zachowania zróżnicowania środowiska.

Trzeci kierunek stawiał sobie początkowo za zadanie ochronę krajobrazu przed jego pustyńnieniem, a na dalszych etapach – również planową gospodarkę innymi elementami środowiska.

W te kierunki działań wkomponowują się akty prawne wydane po odzyskaniu przez Polskę niepodległości:

- 1) ustawa z 23.03.1922 r. o uzdrowiskach (Dz.U. Nr 31, poz. 254 ze zm.);
- 2) ustawa wodna z 19.09.1922 r. (Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 ze zm.);
- 3) rozporządzenie Prezydenta RP z 22.08.1927 r. o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych (Dz.U. Nr 77, poz. 673 ze zm.);
- 4) rozporządzenie Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 1932 r. Nr 42, poz. 417 ze zm.);
- 5) ustawa z 10.03.1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 31, poz. 274).

Kolejny etap rozwoju polskiego prawa ochrony środowiska przypada na okres po zakończeniu II wojny światowej. Uchwalone zostały wówczas ustawy:

- 1) z 21.05.1963 r. o substancjach trujących (Dz.U. Nr 22, poz. 116 ze zm.);
- 2) z 21.04.1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 14, poz. 87);
- 3) z 26.10.1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz.U. Nr 27, poz. 249).

Zwieńczeniem tego okresu kształtowania się polskiego prawa ochrony środowiska było wejście w życie ustawy z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.), która była pierwszą próbą kompleksowego uregulowania problematyki dotyczącej ochrony środowiska w polskim systemie prawnym. Ponieważ jednak ochrona środowiska jest bardzo dynamiczną dziedziną, to również rozwiązania prawne w tym zakresie przechodziły poważną ewolucję. W obecnym stanie prawnym jej rezultatem jest ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.).

II. Miejsce ustawy – Prawo ochrony środowiska w polskim systemie ochrony środowiska

Mimo że komentowana ustawa nie stanowi kompleksowej regulacji prawnej, jej rola w polskim systemie prawa jest ogromna (R. Paczuski, *Najnowsze zmiany w polskim prawie ochrony środowiska*, OŚP 2001/3, s. 6). Zawiera ona prawie wszystkie zasady ogólne rządzące prawem ochrony środowiska jako dziedziną nauki (pewne wyjątki w tym zakresie wprowadziła ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań) oraz definicje i podstawowe pojęcia, które są wspólne dla wszystkich aktów prawnych z zakresu ochrony środowiska. Niektóre zagadnienia szczegółowe ustawa reguluje natomiast w sposób wyczerpujący. Dlatego, ustalając relacje pomiędzy rozwiązaniami w niej zawartymi a tymi wynikającymi z innych aktów materialnoprawnych, należy zacząć od postanowień art. 1 p.o.ś., który określa zakres przedmiotowy tej regulacji. Wynika z niego, że ustawa zawiera wiele rozwiązań wspólnych dla całej dziedziny prawa ochrony środowiska. Z tego powodu wskazane jest, aby interpretacja rozwiązań zawartych w szczegółowych aktach prawnych uwzględniała postanowienia komentowanej ustawy.

III. Wpływ międzynarodowego prawa ochrony środowiska oraz prawa Unii Europejskiej

Rozwiązania ustawy – Prawo ochrony środowiska nie mogą funkcjonować i być interpretowane w oderwaniu od systemu ochrony środowiska jako całości. Polskie rozwiązania prawne w zakresie ochrony środowiska mogą być definiowane postanowieniami prawa międzynarodowego lub prawa Unii Europejskiej bądź nawet przez nie zastępowane. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 91 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej bezpośrednie stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Ponadto zgodnie z regułami określonymi w art. 91

ust. 2 Konstytucji RP umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą parlamentu mają prymat nad ustawą, jeżeli postanowień ustawy nie można pogodzić z postanowieniami umowy międzynarodowej.

Na mocy tej reguły w polskim systemie prawnym funkcjonują np. Konwencja sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706) oraz Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego, przyjęta w Paryżu 16.11.1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190, zał.).

Odmiennie przedstawia się sytuacja w przypadku źródeł prawa Unii Europejskiej. W dniu 16.04.2004 r. Rzeczpospolita Polska podpisała Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii i Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 864, zał.), zwany traktatem akcesyjnym. Zgodnie z postanowieniami art. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia. W związku z tym Polskę jako państwo członkowskie wiążą zarówno akty prawa pierwotnego, jak i akty prawa wtórnego.

Do aktów prawa pierwotnego należy zaliczyć m.in.:

- 1) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47);
- 2) Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 2016 r. C 203, s. 1), zawarty w Rzymie 25.03.1957 r.;
- 3) Akt końcowy Konferencji międzyrządowej w sprawie wspólnego rynku i Euratomu; deklaracje wspólne, deklaracje intencji, deklaracje rządów w różnych sprawach; akt przyjęty w Rzymie 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/1);
- 4) Traktat o Unii Europejskiej zawarty w Maastricht 7.02.1992 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 13);
- 5) Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z 26.02.2001 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/32).

Aktami prawa wtórnego będą natomiast wszystkie akty przyjmowane na podstawie prawa pierwotnego. Zgodnie z postanowieniami art. 288 TFUE można wśród nich wyróżnić normy o charakterze wiążącym i normy o charakterze niewiążącym.

Do pierwszej kategorii należy zaliczyć:

- 1) rozporządzenia mające, zgodnie z art. 288 TFUE, bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich bez konieczności wprowadzania do systemu prawa krajowego;
- 2) dyrektywy wydawane na podstawie art. 288 TFUE, skierowane do państw członkowskich, ale wymagające od nich wyboru formy i metody wprowadzenia zawartych w nich rozwiązań do prawa krajowego;
- 3) decyzje wydawane zgodnie z art. 288 TFUE, będące bezpośrednim nakazem, z konkretnie określonym adresatem.

Natomiast mówiąc o szeroko rozumianych źródłach prawa unijnego, należy pamiętać również o niemających wiążącego charakteru zaleceniach i opiniach.

Z perspektywy ochrony środowiska najważniejszą rolę odgrywają:

- 1) dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. WE L 197, s. 30);
- 2) dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 156, s. 17);
- 3) dyrektywa 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1);
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z 23.04.2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (Dz.Urz. UE L 126, s. 13);
- 5) dyrektywa 2012/18/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4.07.2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz.Urz. UE L 197, s. 1).

USTAWA

z dnia 27 kwietnia 2001 r.

Prawo ochrony środowiska¹

(tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973; zm.: Dz.U. z 2021 r. poz. 2127, poz. 2269; z 2022 r. poz. 1079, poz. 1260)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Unii Europejskiej:

- 1) dyrektywy Rady 87/217/EWG z 19 marca 1987 r. w sprawie ograniczania zanieczyszczenia środowiska azbestem i zapobiegania temu zanieczyszczeniu (Dz.Urz. WE L 85 z 28.03.1987, str. 40 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 8, str. 269);
- 2) dyrektywy Rady 91/692/EWG z 23 grudnia 1991 r. normalizującej i racjonalizującej sprawozdania w sprawie wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska (Dz.Urz. WE L 377 z 31.12.1991, str. 48 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, str. 10);
- 3) dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L- 206 z 22.07.1992, str. 7 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 102);
- 4) dyrektywy Rady 96/59/WE z 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT) (Dz.Urz. WE L 243 z 24.09.1996, str. 31 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 3, str. 75);
- 5) (*uchylony*);
- 6) dyrektywy 1999/94/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 1999 r. odnoszącej się do dostępności dla konsumentów informacji o zużyciu paliwa i emisjach CO² w odniesieniu do obrotu nowymi samochodami osobowymi

- (Dz.Urz. WE L 12 z 18.01.2000, str. 16 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 3);
- 7) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.Urz. WE L 269 z 21.10.2000, str. 34 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 224);
 - 8) dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz.Urz. WE L 189 z 18.07.2002, str. 12 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 101);
 - 9) dyrektywy 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz.Urz. UE L 23 z 26.01.2005, str. 3 ze zm.);
 - 10) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1);
 - 11) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17 czerwca 2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.Urz. UE L 164 z 25.06.2008, str. 19);
 - 12) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3);
 - 13) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20 z 26.01.2010, str. 7 ze zm.);
 - 14) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17);
 - 15) częściowo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 16 ze zm.);
 - 16) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniającej, a następnie uchylającej dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz.Urz. UE L 197 z 24.07.2012, str. 1);
 - 17) dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UEL168 z 01.07.2015, str. 1 i Dz.Urz. UE L 5 z 10.01.2018, str. 35).
- Niniejsza ustawa służy stosowaniu:
- 1) rozporządzenia (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 33 z 04.02.2006, str. 1 oraz Dz.Urz. UE L 188 z 18.07.2009, str. 14 ze zm.);

- 2) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2013 z 20 listopada 2013 r. w sprawie recyklingu statków oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 i dyrektywę 2009/16/WE (Dz.Urz. UE L 330 z 10.12.2013, str. 1).

Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji zapewnia wykonanie następujących decyzji:

- 1) decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1135 z 10 sierpnia 2018 r. ustanawiającej rodzaj, format i częstotliwość przekazywania informacji, które mają być udostępniane przez państwa członkowskie na potrzeby sprawozdań z wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (Dz.Urz. UE L 205 z 14.08.2018, str. 40);
- 2) decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2019/1741 z 23 września 2019 r. określającej format i częstotliwość przekazywania danych, które mają być udostępniane przez państwa członkowskie na potrzeby sprawozdawczości na mocy rozporządzenia (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 267 z 21.10.2019, str. 3).

Odośnik zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z 1 października 2021 r. (Dz.U. poz. 2127) zmieniającej nin. ustawę z dnia 25 lutego 2022 r.

TYTUŁ I

Przepisy ogólne

DZIAŁ I

Zakres obowiązywania ustawy

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

Ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności:

- 1) zasady ustalania:
 - a) warunków ochrony zasobów środowiska,
 - b) warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska,
 - c) kosztów korzystania ze środowiska;
 - 2) (*uchylony*)
 - 3) (*uchylony*)
 - 4) obowiązki organów administracji;
 - 5) odpowiedzialność i sankcje.
1. Przepis ten nie ma charakteru merytorycznego, a jedynie informuje o treści ustawy (podobnie M. Górski [w:] M. Bar [i in.], *Ustawa*

z 27.04.2001 r. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 30). W związku z tym nie przyznaje nikomu żadnych uprawnień ani nie nakłada żadnych obowiązków. Odgrywa jednak znaczną rolę, określono w nim bowiem w sposób pośredni zakres przedmiotowy obowiązywania Prawa ochrony środowiska – ustawodawca wskazuje, jakie rodzaje zagadnień zostaną dzięki niemu unormowane. Można więc stwierdzić, że w tych wszystkich przypadkach będą miały zastosowanie jego rozwiązania. Stanowisko to wydaje się bardzo istotne ze względu na szczególny charakter komentowanej ustawy w polskim systemie prawa ochrony środowiska, ponieważ spełnia ona rolę *sui generis* ustawy zasadniczej tej dziedziny prawa. Dlatego też z tego punktu widzenia uchylenie art. 1 pkt 2 i 3 p.o.ś. przez art. 144 pkt 1 u.u.i.ś. z dnia 15.11.2008 r. należy uznać za przejaw nadmiernego formalizmu. Wyłączenie bowiem udostępniania informacji o stanie i ochronie środowiska, udziału społeczeństwa oraz ocen oddziaływania na środowisko z zakresu przedmiotowego regulacji ustawy nie wywołuje efektu w postaci braku konieczności uwzględniania w tym zakresie rozwiązań wynikających z ustawy (np. zasad ogólnych czy podstawowych pojęć). Zmiana postanowień art. 1 może natomiast przynieść ten negatywny efekt, że osoby dokonujące interpretacji postanowień przepisów prawa stanowiących np. podstawę przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko mogą pominąć reguły wynikające z ustawy, w efekcie czego przeprowadzony proces wykładni może być wadliwy. W związku z tym wskazywanie zakresu przedmiotowego zastosowania ustawy przez określenie dziedzin prawa ochrony środowiska, w stosunku do których znajduje ono zastosowanie, nie wydaje się najlepszym rozwiązaniem i w przyszłości należałoby od niego odstąpić na rzecz rozwiązań jednoznacznie wskazujących konieczność uwzględnienia postanowień ustawy we wszystkich aktach stanowiących prawną podstawę ochrony środowiska.

2. Na taką konieczność wskazuje również fakt, że już w obecnej chwili katalog przypadków, w których znajduje zastosowanie ustawa, ma charakter otwarty, o czym świadczy posłużenie się przez ustawodawcę w art. 1 sformułowaniem „w szczególności”. Dlatego zasadniczego znaczenia nabiera w tym kontekście zakres przedmiotowy terminu

„ochrona środowiska”. Pozwala on określić sytuacje, w których powinny być uwzględniane wymagania ochrony środowiska, oraz ustalić zakres przedmiotowy tych aktów prawnych, które mają być zaliczone do szeroko rozumianej ochrony środowiska. Omawiane pojęcie należy do języka prawnego i jest definiowane w art. 3 pkt 13 p.o.ś., w związku z czym nie wymaga przybliżenia. Istotne jest natomiast dokładne określenie zakresu przepisów dotyczących ochrony środowiska, przy interpretacji których powinny być wzięte pod uwagę dyrektywy zawarte w ustawie.

W teorii prawa ochrony środowiska za przepisy z tego zakresu uznaje się:

- 1) postanowienia Konstytucji RP w zakresie ochrony środowiska;
- 2) przepisy kompleksowej regulacji prawnej ochrony środowiska, w tym przepisy Unii Europejskiej;
- 3) przepisy umów międzynarodowych, których głównym przedmiotem jest ochrona środowiska;
- 4) przepisy szczególne, o których informują normy odsyłające;
- 5) przepisy szczególne określające wymagania ochrony środowiska w ustawach lub aktach wykonawczych do tych ustaw, których głównym przedmiotem nie jest ochrona środowiska;
- 6) normy techniczne;
- 7) akty prawa miejscowego odnoszące się do ochrony środowiska (R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 115).

Z powyższego zestawienia wynika, że katalog przepisów, przy interpretacji których powinny być brane pod uwagę wymagania wynikające z konieczności ochrony środowiska, jest obszerniejszy, niż *prima facie* mogłoby się wydawać i nie ogranicza się tylko do dziedzin wymienionych w omawianym przepisie.

3. Mówiąc o postanowieniach art. 1 komentowanej ustawy, należy również zwrócić uwagę na zawarte w nich odesłanie do wynikającej z art. 5 Konstytucji RP zasady zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którym: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz

bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewni ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. W ustawie powtórzona została zatem jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego, która jednak w praktyce nie wydaje się dostatecznie wykorzystywana, co – zdaje się – jest poważnym błędem, gdyż w każdym przypadku wątpliwości co do sposobu interpretacji przepisu związanego z ochroną środowiska powinna stanowić ona jedno z podstawowych kryteriów oceny przeprowadzonej wykładni konkretnego przepisu (podobnie Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 465). Jeżeli z zestawienia dokonanej wykładni z zasadą zrównoważonego rozwoju będzie wynikało, że pozostaje ona w zgodzie z tą zasadą, to należy przypuszczać, że proces wykładni z punktu widzenia ochrony środowiska został przeprowadzony prawidłowo. Natomiast jeżeli interpretacja konkretnej normy prawnej nie będzie przystawała do omawianej dyrektywy, to najprawdopodobniej będzie ona wadliwa i trzeba będzie poszukać innej. Na taki charakter zasady zrównoważonego rozwoju zwraca się również uwagę w orzecznictwie, w którym przyjmuje się, że: „Zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale w drugiej zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych, stosując zasadę zrównoważonego rozwoju” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.03.2009 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352). Jeszcze większą rolę zasadzie zrównoważonego rozwoju przypisuje się w literaturze przedmiotu, w której przyjmuje się, że „zasada zrównoważonego rozwoju [wynikająca z art. 5 Konstytucji RP – K.G.] odnosi się do wszystkich wymienionych tam ogólnych funkcji państwa. Oznacza to, że mamy do czynienia z zasadą ustrojową. Przyjęcie takiego założenia powoduje, że w art. 5 mamy podwójną regulację odnoszącą się do ochrony środowiska: 1) wprowadzenie

zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ustrojowej odnoszącej się do podstawowych zadań państwa, 2) określenie ochrony środowiska jako jednej z podstawowych funkcji państwa” (Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, PiŚ 2002/4, s. 63). Pogląd ten należy w całej rozciągłości zaakceptować, z tym jednak zastrzeżeniem, że w głównej mierze odnosi się on do działań o charakterze kompleksowym, a nie indywidualnym.

4. Przepisy art. 1 pkt 2 i 3 p.o.ś. zostały uchylone przez art. 144 pkt 1 u.u.i.ś. z dniem 15.11.2008 r.

Art. 2. [Wyłączenia]

1. Przepisów ustawy nie stosuje się do spraw uregulowanych w przepisach prawa atomowego.

2. Przepisów ustawy nie stosuje się także w zakresie:

1) obowiązku posiadania pozwolenia,

1a) wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu,

2) ponoszenia opłat,

w razie prowadzenia działań ratowniczych.

2a. Przepisów ustawy nie stosuje się także w zakresie hałasu powstającego w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska.

3. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742).

4. Zasady ochrony morza przed zanieczyszczeniem przez statki oraz organy administracji właściwe w sprawach tej ochrony określają przepisy odrębne.

1. Postanowienia art. 2 ustawy stanowią całość z art. 1 tego aktu prawnego. W przepisie tym w sposób negatywny zostały doprecyzowane przypadki, w których, mimo że odnoszą się one do ochrony środowiska, wyłączone zostało obowiązywanie Prawa ochrony środowiska. Biorąc pod uwagę fakt, że są to wyjątki od generalnej reguły, jaką jest obowiązywanie tego aktu prawnego, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extentendae* nie powinny być one interpretowane w sposób rozszerzający. Dlatego należałoby je bardzo precyzyjnie określić.

2. Najmniej wątpliwości w tym zakresie będą budzić wyłączenia określone w art. 2 ust. 1 p.o.ś., odnoszące się do spraw uregulowanych w przepisach ustawy z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1941 ze zm.), która ustala zasady pokojowego wykorzystania energii jądrowej. W zakresie tym oczywiście mieścić się będą także akty wykonawcze wydane na jego podstawie (K. Kwaśnicka, *Wyłączenia przedmiotowe* [w:] K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, LEX 2011). Należy jednak zauważyć, że w ostatnim czasie nastąpiła w tym zakresie poważna zmiana jakościowa. W przeciwieństwie bowiem do wcześniejszych rozwiązań (przewidujących konieczność stosowania postanowień ustawy – Prawo ochrony środowiska w zakresie dostępu do informacji o środowisku oraz monitoringu środowiskowego) obecnie wyłączenie zastosowania postanowień komentowanej ustawy do spraw uregulowanych w przepisach Prawa atomowego ma charakter bezwzględny. Oceniając prawidłowość funkcjonowania podmiotów korzystających ze środowiska oraz organów działających w tym zakresie, należy mieć jednak zawsze na uwadze fakt, że reguły w tym zakresie uległy zmianie. Oznacza to, że zdarzenia z przeszłości muszą być oceniane według stanu prawnego obowiązującego w chwili ich wystąpienia, a nie według stanu aktualnego.
3. Dużo większe wątpliwości może rodzić wyjątek określony w art. 2 ust. 2 p.o.ś., wyłączający jej działanie w razie prowadzenia działań ratowniczych, które nie są definiowane w komentowanej ustawie. W związku z tym może pojawić się zastrzeżenie co do tego, w jakich przypadkach występuje prowadzenie działań ratowniczych, a w jakich nie. Wydaje się, że w tym zakresie znaczną pomocą mogą być postanowienia art. 2 pkt 2 u.o.ppoż., który określa, że działania ratownicze to każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidacji przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Definicja ta ma abstrakcyjny charakter i może znajdować zastosowanie dla określenia innych działań ratowniczych niż tylko wynikających z bezpieczeństwa pożarowego. Ponadto należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w komentowanym przepisie nie ograniczył grupy podmiotów zwolnionych z obowiązku stosowania postanowień ustawy. W związku z tym trzeba

przyjąć, że zwolnienie to będzie miało zastosowanie wobec wszystkich podmiotów podejmujących działania ratownicze, bez względu na to, czy mają one charakter profesjonalny czy też incydentalny.

Trzeba jednak podkreślić, że wyłączenie obowiązywania Prawa ochrony środowiska w tym zakresie nie ma charakteru całkowitego i odnosi się jedynie do:

- 1) obowiązku uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska wydawanego na podstawie art. 180–192 p.o.ś.;
- 2) obowiązku ponoszenia opłat (art. 284–297a p.o.ś.);
- 3) wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a p.o.ś.).

Najmniej precyzyjne może wydawać się zwolnienie dotyczące obowiązku ponoszenia opłat. Jeśli jednak weźmie się pod uwagę, że wyjątek ten odnosi się wyłącznie do opłat ponoszonych na podstawie Prawa ochrony środowiska (co wynika z tego, że ustawodawca wymienia je w grupie wyjątków od obowiązku stosowania komentowanej ustawy), sprawa staje się oczywista. Dzieje się tak, ponieważ jedynymi opłatami ponoszonymi na podstawie tego aktu prawnego są opłaty za korzystanie ze środowiska wnoszone na podstawie art. 273 ust. 1 p.o.ś.

4. Kolejne zwolnienie o charakterze podmiotowo-przedmiotowym zostało wprowadzone w art. 2 ust. 2a p.o.ś., wyłączającym jej obowiązywanie w zakresie hałasu powstającego w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska. Wyłączenie to ma charakter szczególny, gdyż mogą z niego korzystać tylko podmioty uprawnione do powszechnego korzystania ze środowiska (instytucja ta zostanie szczegółowo omówiona w komentarzu do art. 4 ustawy), a przedmiotowe ograniczenie odnosi się do określonej strefy korzystania ze środowiska (uregulowanej w art. 112–120 p.o.ś.).
5. Odstępstwem od reguły o charakterze przedmiotowym, wynikającym z postanowień art. 2 ust. 4 p.o.ś., jest określenie, że zasady ochrony morza przed zanieczyszczeniem przez statki oraz organy właściwe w tych sprawach określają przepisy odrębne. W tym zakresie będą znajdowały zastosowanie rozwiązania zawarte w:

- 1) ustawie z 16.03.1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz.U. z 2020 r. poz. 1955 ze zm.);
- 2) ustawie z 20.07.2017 r. – Prawo wodne;
- 3) ustawie z 18.09.2001 r. – Kodeks morski (Dz.U. z 2018 r. poz. 2175 ze zm.).

Wprowadzenie tego unormowania nie rozwiązało jednak w praktyce wszystkich problemów dotyczących ustalenia relacji pomiędzy rozwiązaniami wynikającymi z ustawy a rozwiązaniami stanowiącymi podstawę ochrony środowiska morskiego. Najlepszym przykładem takich problemów są poglądy zaprezentowane w orzecznictwie, w którym przyjmuje się, że: „1. Przepis art. 2 ust. 4 p.o.ś. nie daje podstaw do przyjęcia, że zanieczyszczenie powietrza przez statki poruszające się po wodach morskich wewnętrznych i terytorialnych nie podlega opłatom za korzystanie ze środowiska, w tym za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wynikające z eksploatacji urządzenia. Przepis ten wyłącza spod regulacji p.o.ś. jedynie kwestie zasad ochrony morza przed zanieczyszczeniami przez statki i w tym zakresie odsyła do przepisów odrębnych. Regulacja opłat określonych w art. 273 ust. 1 i art. 277 ust. 2 p.o.ś. nie stanowi zasad ochrony morza przed zanieczyszczeniami. Omawiane opłaty nie stanowią bowiem zakazów ani nakazów, których celem byłaby ochrona morza, jak również nie są karami za zanieczyszczenie morza przez statki. 2. Poza zakresem działania p.o.ś., pozostaje wyłącznie sfera ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniami przez statki” (wyrok WSA w Gdańsku z 21.06.2007 r., II SA/Gd 257/07, LEX nr 603735; podobnie wyrok NSA z 25.01.2007 r., II OSK 151/06, ONSAiWSA 2008/2, poz. 36). Z poglądami tymi należy się zgodzić. Z punktu widzenia praktyki i teorii mogą one pomóc rozwiązać wiele problemów związanych z ochroną środowiska morskiego.

6. Odmienny charakter mają postanowienia art. 2 ust. 3 komentowanej ustawy. Ustawodawca nie wprowadził w tym przepisie bezpośredniego wyłączenia obowiązywania ustawy, a jedynie określił relacje pomiędzy jej postanowieniami a rozwiązaniami zawartymi w ustawie o ochronie informacji niejawnych, przyjmując prymat tej drugiej. W praktyce najbardziej wpłynie to na postępowania związane z dostępem do in-

formacji o stanie i ochronie środowiska, regulujące dostęp do informacji o środowisku, jeżeli przedmiotem tego postępowania będzie informacja o statusie tajemnicy państwowej lub służbowej w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych. W pozostałych przypadkach nie dojdzie bowiem do zbiegu przepisów. Obecnie podstawy udostępniania informacji o stanie i ochronie środowiska znajdują się w ustawie o udostępnianiu informacji o stanie i ochronie środowiska, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dlatego też znaczenie tej normy kolizyjnej z punktu widzenia praktyki uległo zmniejszeniu. Nie oznacza to jednak automatycznie, że stała się ona rozwiązaniem zbędnym, gdyż, jak już była o tym mowa w komentarzu do art. 1, rola komentowanej ustawy w polskim systemie ochrony środowiska jest szczególna.

7. Na podstawie analizy rozwiązań zawartych w art. 2 p.o.ś. wydaje się, że *de lege ferenda* powinny być one rozszerzone o bezpośrednie określenie relacji pomiędzy rozwiązaniami zawartymi w ustawie a postanowieniami innych aktów prawnych regulujących problematykę ochrony środowiska. Obecnie brakuje w tym zakresie całościowych rozwiązań; luki tej nie wypełniają incydentalne rozwiązania poszczególnych aktów prawnych, np. jak to miało miejsce w nieobowiązującym już art. 1 ust. 2 u.o.k.ś. Wydaje się, że najbardziej racjonalnym posunięciem byłoby generalne wprowadzenie prymatu ustawy w zakresie ochrony środowiska, z ewentualnymi wyłączeniami, tak jak dzieje się to obecnie.

DZIAŁ II

Definicje i zasady ogólne

Art. 3. [Definicje ustawowe]

Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **aglomeracji** – rozumie się przez to miasto lub kilka miast o wspólnych granicach administracyjnych;

- 2) autostradzie – rozumie się przez to także drogę ekspresową, jeżeli przepisy o autostradach płatnych mają zastosowanie do tej drogi;
- 2a) badaniach zanieczyszczenia gleby i ziemi – rozumie się przez to pomiary zawartości substancji powodującej ryzyko w glebie i w ziemi, w tym pobieranie próbek oraz związane z tymi pomiarami badania właściwości gleby i ziemi;
- 2b) dokumencie referencyjnym BAT – rozumie się przez to dokument, będący wynikiem wymiany informacji zorganizowanej przez Komisję Europejską zgodnie z przepisami dotyczącymi emisji przemysłowych, sporządzony dla określonego rodzaju działalności i opisujący w szczególności stosowane techniki, aktualne wielkości emisji i zużycia, techniki uwzględniane przy okazji ustalania najlepszych dostępnych technik, a także opisujący konkluzje BAT oraz wszelkie nowe techniki;
- 3) eksploatacji instalacji lub urządzenia – rozumie się przez to użytkowanie instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności;
- 4) emisji – rozumie się przez to wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi:
 - a) substancje,
 - b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne;
- 4a) granicznych wielkościach emisyjnych – rozumie się przez to najwyższe z określonych w konkluzjach BAT wielkości emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami, uzyskiwane w normalnych warunkach eksploatacji z wykorzystaniem najlepszej dostępnej techniki lub kombinacji najlepszych dostępnych technik;
- 5) hałasie – rozumie się przez to dźwięki o częstotliwościach od 16 Hz do 16 000 Hz;
- 5a) historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi – rozumie się przez to zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r.;

rozumie się przez to także szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187), która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat;

- 6) instalacji – rozumie się przez to:
 - a) stacjonarne urządzenie techniczne,
 - b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu,
 - c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami,
których eksploatacja może spowodować emisję;
- 7) istotnej zmianie instalacji – rozumie się przez to taką zmianę sposobu funkcjonowania instalacji lub jej rozbudowę, która może powodować znaczące zwiększenie negatywnego oddziaływania na środowisko;
- 8) kompensacji przyrodniczej – rozumie się przez to zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, 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 krajo-
brazowych;
- 8a) lotnisku – rozumie się przez to także port lotniczy oraz lądowisko;
- 8b) krajowym celu redukcji narażenia – rozumie się przez to procentowe zmniejszenie krajowego wskaźnika średniego narażenia dla roku odniesienia, w celu ograniczenia szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi, który ma być osiągnięty w określonym terminie;
- 8c) krajowym wskaźniku średniego narażenia – rozumie się przez to średni poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie pomiarów przeprowadzonych na obszarach tła miejskie-

go w miastach o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy i aglomeracjach na terenie całego kraju, wykorzystywany do określenia i dotrzymania krajowego celu redukcji narażenia oraz dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji;

- 8d) konkluzji BAT – rozumie się przez to dokument sporządzony na podstawie dokumentu referencyjnego BAT, przyjmowany przez Komisję Europejską, w drodze decyzji, zgodnie z przepisami dotyczącymi emisji przemysłowych, formułujący wnioski dotyczące najlepszych dostępnych technik, ich opisu, informacji służącej ocenie ich przydatności, wielkości emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, powiązanego monitoringu, powiązanych poziomów zużycia oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednich sposobów przeprowadzenia remediacji;
- 9) metodyce referencyjnej – rozumie się przez to określoną na podstawie ustawy metodę pomiarów lub badań, która może obejmować w szczególności sposób poboru próbek, sposób interpretacji uzyskanych danych, a także metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji oraz energii w środowisku;
- 10) najlepszych dostępnych technikach – rozumie się przez to najbardziej efektywny i zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, który wskazuje możliwe wykorzystanie poszczególnych technik jako podstawy przy ustalaniu dopuszczalnych wielkości emisji i innych warunków pozwolenia mających na celu zapobieganie powstawaniu, a jeżeli nie jest to możliwe, ograniczenie emisji i oddziaływanie na środowisko jako całość, z tym że:
 - a) technika – oznacza zarówno stosowaną technologię, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, eksploatowana oraz likwidowana,
 - b) dostępne techniki – oznaczają techniki o takim stopniu rozwoju, który umożliwia ich praktyczne zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów i korzyści, a które to techniki prowadzący daną działalność może uzyskać,

- c) najlepsza technika – oznacza najbardziej efektywną technikę w osiąganiu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości;
- 10a) obszarze cichym w aglomeracji – rozumie się przez to obszar, na którym nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu wyrażonych wskaźnikiem hałasu L_{DWN} ;
- 10b) obszarze cichym poza aglomeracją – rozumie się przez to obszar, który nie jest narażony na oddziaływanie hałasu komunikacyjnego, przemysłowego lub pochodzącego z działalności rekreacyjno-wypoczynkowej;
- 10c) (*uchylony*)
- 10d) obszarze tła miejskiego – rozumie się przez to obszar miasta, w którym poziomy substancji w powietrzu są reprezentatywne dla narażenia ludności zamieszkującej tereny miejskie na działanie substancji;
- 11) oddziaływaniu na środowisko – rozumie się przez to również oddziaływanie na zdrowie ludzi;
- 11a) (*uchylony*)
- 12) odpadach – rozumie się przez to odpady w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2021 r. poz. 779, 784 i 1648);
- 13) ochronie środowiska – rozumie się przez to 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;
- 14) organie administracji – rozumie się przez to:
 - 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;
- 15) organie ochrony środowiska – rozumie się przez to organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I;
- 16) organizacji ekologicznej – rozumie się przez to organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska;
- 17) PCB – rozumie się przez to substancje, o których mowa w art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;
- 18) polach elektromagnetycznych – rozumie się przez to pole elektryczne, magnetyczne oraz elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0 Hz do 300 GHz;
- 19) (*uchylony*)
- 20) podmiocie korzystającym ze środowiska – rozumie się przez to:
- a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162) 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 Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 994 i 1641), 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;
- 21) pomiarze – rozumie się przez to również obserwacje oraz analizy;
- 22) (*uchylony*)

- 23) **poważnej awarii** – rozumie się przez to zdarzenie, w szczególności emisję, pożar lub eksplozję, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem;
- 24) **poważnej awarii przemysłowej** – rozumie się przez to poważną awarię w zakładzie;
- 25) **powierzchni ziemi** – rozumie się przez to ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe, z tym że:
 - a) **gleba** – oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie,
 - b) **ziemia** – oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka,
 - c) **wody gruntowe** – oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624, 784, 1564 i 1641), które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem;
- 26) **powietrzu** – rozumie się przez to powietrze znajdujące się w troposferze, z wyłączeniem wnętrz budynków i miejsc pracy;
- 26a) **poziomie dźwięku A** wyrażonym w decybelach (dB) – rozumie się przez to wartość poziomu ciśnienia akustycznego, skorygowaną według charakterystyki częstotliwościowej A, wyznaczoną zgodnie z Polską Normą;
- 27) (*uchylony*)
- 28) **poziomie substancji w powietrzu** – rozumie się przez to stężenie substancji w powietrzu w odniesieniu do ustalonego czasu lub opad takiej substancji w odniesieniu do ustalonego czasu i powierzchni, przy czym:
 - a) **poziom dopuszczalny** – jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany; **poziom dopuszczalny** jest standardem jakości powietrza,

- b) poziom docelowy – jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym czasie za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych; poziom ten ustala się w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość,
 - c) poziom celu długoterminowego – jest to poziom substancji, poniżej którego, zgodnie ze stanem współczesnej wiedzy, bezpośredni szkodliwy wpływ na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość jest mało prawdopodobny; poziom ten ma być osiągnięty w długim okresie czasu, z wyjątkiem sytuacji, gdy nie może być osiągnięty za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych;
- 28a) poziomie informowania – rozumie się przez to stężenie substancji w powietrzu, powyżej którego istnieje zagrożenie zdrowia ludzkiego wynikające z krótkotrwałego narażenia na działanie zanieczyszczeń wrażliwych grup ludności, w przypadku którego niezbędna jest natychmiastowa i właściwa informacja;
 - 29) pozwoleniu, bez podania jego rodzaju – rozumie się przez to pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, o którym mowa w art. 181 ust. 1;
 - 30) produkcie – rozumie się przez to wprowadzaną do obrotu substancję, energię, instalację, urządzenie oraz inny przedmiot lub jego część;
 - 30a) programie ochrony środowiska przed hałasem – rozumie się przez to program sporządzany na potrzeby zarządzania emisją i skutkami hałasu, w tym w celu zmniejszenia hałasu;
 - 31) prowadzącym instalację – rozumie się przez to podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania instalacją w celu jej eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w ustawie;
 - 31a) pułapie stężenia ekspozycji – rozumie się przez 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;

- 31b) **remediacji** – rozumie się przez to 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;
- 32) **równowadze przyrodniczej** – rozumie się przez to stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej;
- 32a) **ruchach masowych ziemi** – rozumie się przez to powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spęływanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby;
- 32b) **równoważnym poziomem hałasu** – rozumie się przez to wartość poziomu ciśnienia akustycznego ciągłego ustalonego dźwięku, skorygowaną według charakterystyki częstotliwościowej A, która w określonym przedziale czasu odniesienia jest równa średniemu kwadratowi ciśnienia akustycznego analizowanego dźwięku o zmiennym poziomie w czasie; równoważny poziom hałasu wyraża się wzorem zgodnie z Polską Normą;
- 32c) **ryzyku** – rozumie się przez to prawdopodobieństwo wystąpienia konkretnego skutku w określonym czasie lub w określonej sytuacji;
- 32d) **samooczyszczaniu** – rozumie się przez to biologiczne, chemiczne i fizyczne procesy, których skutkiem jest ograniczenie ilości, ładunku, stężenia, toksyczności, dostępności oraz rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w glebie, ziemi i wodach, przebiegające samoistnie, bez ingerencji człowieka, ale których przebieg może być przez człowieka wspomagany;

- 33) standardach emisyjnych – rozumie się przez to dopuszczalne wielkości emisji;
- 34) standardzie jakości środowiska – rozumie się przez to poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze;
- 35) staroście – rozumie się przez to także prezydenta miasta na prawach powiatu;
- 35a) strategicznej mapie hałasu – rozumie się przez to mapę sporządzoną do celów całościowej oceny narażenia na hałas z różnych źródeł na danym terenie albo do celów sporządzania ogólnych prognoz dla danego terenu;
- 36) substancji – rozumie się przez to pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka;
- 37) substancji niebezpiecznej – rozumie się przez to jedną lub więcej substancji albo mieszaniny substancji, które ze względu na swoje właściwości chemiczne, biologiczne lub promieniotwórcze mogą, w razie nieprawidłowego obchodzenia się z nimi, spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub środowiska; substancją niebezpieczną może być surowiec, produkt, półprodukt, odpad, a także substancja powstała w wyniku awarii;
- 37a) substancji powodującej ryzyko – rozumie się przez to substancję stwarzającą zagrożenie i mieszaninę stwarzającą zagrożenie, należąca co najmniej do jednej z klas zagrożenia wymienionych w częściach 2–5 załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.Urz. UE L 353 z 31.12.2008, str. 1, z późn. zm.), w szczególności substancje powodujące ryzyko, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 101a ust. 5 pkt 1;

- 38) ściekach – rozumie się przez to wprowadzane do wód lub do ziemi:
- a) wody zużyte na cele bytowe lub gospodarcze,
 - b) ciekłe odchody zwierzęce, z wyjątkiem gnojówki i gnojowicy przeznaczonych do rolniczego wykorzystania w sposób i na zasadach określonych w przepisach działu III rozdziału 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne oraz w przepisach ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2021 r. poz. 76),
 - c) wody odciekowe ze składowisk odpadów oraz obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w których są składowane odpady wydobywcze niebezpieczne oraz odpady wydobywcze inne niż niebezpieczne i obojętne, miejsc magazynowania, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, wykorzystane solanki, wody lecznicze i termalne,
 - d) wody pochodzące z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni,
 - e) wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, z wyjątkiem wód włączanych do górotworu, jeżeli rodzaje i ilość substancji zawartych w wodzie włączanej do górotworu są tożsame z rodzajami i ilościami substancji zawartych w pobranej wodzie, z wyłączeniem niezanieczyszczonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych,
 - f) wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb w obiektach przepływowych, charakteryzujących się poborem zwrotnym, o ile ilość i rodzaj substancji zawartych w tych wodach przekracza wartości ustalone w warunkach wprowadzania ścieków do wód określonych w pozwoleniu wodnoprawnym,
 - g) wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb albo innych organizmów wodnych w stawach o wodzie stojącej, o ile produkcja tych ryb lub organizmów rozumiana jako średnioroczny przyrost masy tych ryb albo tych organizmów w poszczególnych latach cyklu

produkcyjnego przekracza 1500 kg z 1 ha powierzchni użytkowej stawów rybnych tego obiektu w jednym roku danego cyklu;

- 38a) ściekach bytowych – rozumie się przez to ścieki z budynków mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej, powstające w wyniku ludzkiego metabolizmu lub funkcjonowania gospodarstw domowych oraz ścieki o zbliżonym składzie pochodzące z tych budynków;
- 38b) ściekach komunalnych – rozumie się przez to ścieki bytowe lub mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi będącymi skutkiem opadów atmosferycznych, odprowadzane urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych;
- 38c) ściekach przemysłowych – rozumie się przez to ścieki niebędące ściekami bytowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi będącymi skutkiem opadów atmosferycznych, powstałe w związku z prowadzoną przez zakład działalnością handlową, przemysłową, składową, transportową lub usługową, a także będące ich mieszaniną ze ściekami innego podmiotu, odprowadzane urządzeniami kanalizacyjnymi tego zakładu;
- 39) środowisku – rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami;
- 40) terenie zamkniętym – rozumie się przez to teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052 oraz z 2021 r. poz. 922 i 1641);
- 41) tytule prawnym – rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy;

- 42) urządzeniu – rozumie się przez to niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu;
- 42a) użytkownika urządzenia – rozumie się przez to podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania urządzeniem w celu jego eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w ustawie;
- 43) wielkości emisji – rozumie się przez to rodzaj i ilość wprowadzanych substancji lub energii w określonym czasie oraz stężenia lub poziomy substancji lub energii, w szczególności w gazach odlotowych, wprowadzanych ściekach oraz wytwarzanych odpadach;
- 44) władającym powierzchnią ziemi – rozumie się przez to właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający;
- 45) właściwym organie Państwowej Straży Pożarnej – rozumie się przez to właściwego miejscowo ze względu na lokalizację zakładu:
 - a) komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej – w sprawach dotyczących zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej,
 - b) komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej – w sprawach dotyczących zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;
- 46) wprowadzaniu ścieków do ziemi – rozumie się przez to także wprowadzanie ścieków do gleby;
- 46a) wskaźniku średniego narażenia dla miasta o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy i aglomeracji – rozumie się przez to średni poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie pomiarów przeprowadzonych na obszarach tła miejskiego w miastach o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy i aglomeracjach, wykorzystywany do dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji oraz określenia i dotrzymania krajowego celu redukcji narażenia;

-
- 47) wykorzystywaniu substancji – rozumie się przez to także ich gromadzenie;
- 47a) wyłącznej strefie ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej – rozumie się przez to wyłączną strefę ekonomiczną Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2135 oraz z 2021 r. poz. 234 i 1718);
- 48) zakładzie – rozumie się przez to jedną lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalacje posiada tytuł prawny, oraz znajdującymi się na nim urządzeniami;
- 48a) zakładzie stwarzającym zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej – rozumie się przez to zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej lub zakład o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, o których mowa w art. 248 ust. 1;
- 49) zanieczyszczeniu – rozumie się przez to 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;
- 49a) udziale zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł naturalnych – rozumie się przez to tę część emisji zanieczyszczeń, która nie jest spowodowana bezpośrednio lub pośrednio działalnością człowieka, w tym zjawiska naturalne, takie jak wybuchy wulkanów, aktywność sejsmiczna, aktywność geotermiczna, pożary lasów i nieużytków, gwałtowne wichury, aerozole morskie, emisja wtórna lub przenoszenie w powietrzu cząstek pochodzenia naturalnego z regionów suchych;
- 50) zrównoważonym rozwoju – rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

1. Ochrona środowiska to dziedzina prawa o charakterze interdyscyplinarnym, w której regułą jest posługiwanie się pojęciami właściwymi dla nauk przyrodniczych, technicznych i chemicznych. Dlatego w praktyce mogą mieć one różne znaczenie pojęciowe, w zależności od kontekstu, w jakim zostały użyte. Wskazane jest więc podjęcie działań eliminujących te nieprecyzyjności. Celowi temu służy tzw. słowniczek zawierający ustawowe definicje wymienionych w nim pojęć – w większości przypadków są one zrozumiałe i nie powinny być źródłem poważniejszych wątpliwości interpretacyjnych. Dlatego nie będą stanowiły w tym miejscu przedmiotu analizy. Konieczność taka będzie natomiast niekiedy zachodzić przy omawianiu konkretnej normy prawnej, w której zostały one ujęte.
2. Mówiąc o definicjach ustawowych pojęć związanych z prawnymi aspektami ochrony środowiska, należy zauważyć, że ich znaczenie wykracza daleko poza zakres ustawy. Zgodnie bowiem z podstawowymi zasadami interpretacyjnymi, jeżeli ustawodawca w jednym akcie prawnym wprowadził definicję jakiegoś pojęcia, to takie samo znaczenie powinno być mu nadawane również w procesie wykładni postanowień innych aktów prawnych, jeżeli prawodawca się nim w nich posługuje. W przypadku rozwiązań prawnych związanych z ochroną środowiska jest to bardzo częste zjawisko. Dlatego też znaczenie ustawowych definicji zawartych w art. 3 p.o.ś. znacząco wykracza poza jej ramy; mają one bardzo duże znaczenie praktyczne.
3. Przepisy art. 3 pkt 10c, 11a i 19 p.o.ś. zostały uchylone przez art. 144 pkt 3 lit. a u.u.i.ś. z dniem 15.11.2008 r., przepis art. 3 pkt 22 p.o.ś. – przez art. 1 pkt 3 lit. d, zaś przepis art. 3 pkt 27 – przez art. 1 pkt 3 lit. f ustawy z 18.05.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 954 ze zm.) z dniem 28.07.2005 r. Natomiast katalog definicji ustawowych został znacząco poszerzony przez ustawę z 11.07.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1101), zmieniającą niniejszą ustawę z dniem 5.09.2014 r. Katalog definicji został znacząco zmieniony i uzupełniony Prawem wodnym z 2017 r. Ustawodawca zupełnie zmienił definicję ścieków zawartą w pkt 38 tego

przepisu. Od 1.01.2018 r. w definicji ścieków nie mieszczą się już wody opadowe i roztopowe. Ustawa z 6.03.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650) wprowadziła z kolei zmiany w definicji podmiotu korzystającego ze środowiska, będące jednak jedynie konsekwencją wprowadzenia w życie Prawa przedsiębiorców.

Kolejne zmiany w siatce pojęciowej zostały wprowadzone przez art. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy z 30.08.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. poz. 2087) dodające art. 3 pkt 30a zawierający definicję programu ochrony środowiska przed hałasem oraz art. 3 pkt 35a definiujący strategiczne mapy hałasu.

Takie doprecyzowywanie pojęć, którymi posługuje się ustawodawca, ma niewątpliwie duże znaczenie z punktu widzenia zarówno teorii, jak i praktyki. Z jednej strony usuwa bowiem niektóre wątpliwości interpretacyjne, z drugiej natomiast stanowi to pewien przejaw unifikacji obowiązujących rozwiązań.

Art. 4. [Zasada powszechnego i zwykłego korzystania ze środowiska]

1. 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 przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

2. Korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska.

3. 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.

I. Zakres podmiotowy

W art. 4 komentowanej ustawy określono formy, w jakie może być ujęte korzystanie ze środowiska, oraz wskazano, komu przysługują uprawnienia w tym zakresie. W ust. 1 tego przepisu zostało wprowadzone tzw. powszechne korzystanie ze środowiska. Zanim zostanie określony jego zakres, niezbędne jest ustalenie, komu będzie ono przysługiwało.

W art. 4 ust. 1 p.o.ś. stwierdzono, że przysuguje ono z mocy ustawy każdemu. Dlatego też *prima facie* mogłoby się wydawać, że mają do niego prawo, bez konieczności uzyskiwania pozwolenia, wszystkie podmioty funkcjonujące na terenie państwa polskiego, bez względu na formę organizacyjną. Uwzględniając jednak cele, dla których można powszechnie korzystać ze środowiska (tj. m.in. zaspokojenie potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego), należy stwierdzić, że tak nie jest, a prawo to będzie przysługiwać wyłącznie osobom fizycznym. Tylko one mogą mieć potrzeby osobiste, prowadzić gospodarstwo domowe czy wypozywać. Kolejnym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest ustalenie, jakim kategoriom osób fizycznych będzie przysługiwało prawo do powszechnego korzystania ze środowiska. W ustawie brakuje jakichkolwiek wskazówek w tym zakresie. Znajdują się one jednak w art. 37 Konstytucji RP, który w ust. 1 określa, że ten, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, natomiast w myśl ust. 2 tego przepisu wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa. W przypadku powszechnego korzystania ze środowiska ustawodawca nie wprowadził żadnych szczegółowych rozwiązań i dlatego należy stwierdzić, że przysługiwać ono będzie każdej osobie legalnie przebywającej w Polsce, bez względu na to, czy jest ona jej obywatelem czy też nie. Z punktu widzenia podmiotowego zakresu powszechnego

korzystania ze środowiska nie można zapominać także o tym, kto powinien stać na jego straży (niestety w praktyce korzystanie to bywa często utrudnione). W literaturze przedmiotu w tym zakresie wskazuje się, że strażnikiem interesu podmiotów korzystających w omawiany sposób ze środowiska są „właściwe w tych sprawach organy administracji publicznej, które przez stosowanie przysługujących im norm prawnych każdorazowo, wręcz indywidualnie, władne są ocenić, czy tak rozumiany interes publiczny został naruszony. I stosownie do stanu tego naruszenia – przeciwdziałać niepożądanym z punktu widzenia ochrony tego interesu – zachowaniom” (A. Barczewska-Dziobek, J. Dziobek-Romański, *Interes publiczny i prywatny w prawie ochrony środowiska. Zagadnienia wybrane*, PiŚ 2012/1, s. 65 i n.). Oczywiście formy działań prawnych podejmowanych przez organy administracji w celu zagwarantowania możliwości powszechnego korzystania ze środowiska będą uzależnione od stwierdzonych ograniczeń. W niektórych przypadkach mogą to być decyzje administracyjne, a w innych – działania egzekucyjne zmierzające do bezpośredniego wyegzekwowania obowiązków wynikających z mocy prawa.

II. Zakres przedmiotowy

Kolejne zagadnienie wymagające rozważenia to ustalenie, jaki jest zakres powszechnego korzystania ze środowiska. Dokonując ustalenia jego granic, ustawodawca posłużył się dwoma kryteriami. W art. 4 ust. 1 p.o.ś. stwierdził po pierwsze, że może ono odbywać się bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia określonych w nim potrzeb, a po drugie, że musi wyłączać wprowadzenie do środowiska substancji lub energii innych niż powstające w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska.

Jeżeli chodzi o pierwsze z przedstawionych kryteriów, praktyczne ustalenie jego granic nie powinno budzić wątpliwości. Pojęcie instalacji należy bowiem do języka prawnego i jest definiowane w art. 3 pkt 6 p.o.ś. Dlatego każde korzystanie ze środowiska realizowane bez wykorzystania instalacji będzie mogło być rozumiane jako powszechne, jeżeli będzie pozostawało w związku z zaspokojeniem potrzeb osobistych

i gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku i uprawiania sportu. Cele, dla realizacji których może zaistnieć konieczność powszechnego korzystania ze środowiska, zostały określone przy użyciu klasycznych zwrotów nieostrych. Nie wydaje się jednak, aby w praktyce określenie mieszczące się w ich ramach było źródłem poważniejszych wątpliwości interpretacyjnych.

Jak już wspomniano, drugim kryterium jest związanie powszechnego korzystania ze środowiska z wprowadzaniem substancji lub energii. Pojęcie substancji zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 36 p.o.ś., nie powinno więc być praktycznych wątpliwości dotyczących jego zakresu. Natomiast określenie energii nie jest co prawda bezpośrednio zdefiniowane, ale w art. 3 pkt 4 p.o.ś. określa się, że emisja polega m.in. na wprowadzeniu do środowiska energii, takich jak ciepło, hałas, wibracje lub pole elektromagnetyczne. Z postanowień tego przepisu można więc wnioskować, że pojęcie energii na potrzeby ustawy obejmuje wymienione wyżej rodzaje energii.

Zakres powszechnego korzystania ze środowiska wyznaczają także postanowienia art. 4 ust. 2 i 3 p.o.ś. określające granice zwykłego oraz szczególnego korzystania ze środowiska. W przypadku tego pierwszego w orzecznictwie podkreśla się, że „Art. 4 ust. 3 p.w. określa zwykłe korzystanie ze środowiska jako takie, które wykracza poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody rozumieniu przepisów p.w. Przy czym przytoczony przepis nie ogranicza podmiotów korzystających ze środowiska tylko do korzystania dla potrzeb gospodarstwa domowego lub rolnego” (wyrok WSA w Rzeszowie z 27.02.2020 r., II SA/Rz 1346/19, LEX nr 2979687). Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 p.o.ś. szczególne korzystanie ze środowiska może być obarczone koniecznością uzyskania pozwolenia. Należy jednak pamiętać, że ten rodzaj korzystania ze środowiska nie jest ograniczony tylko do przypadków związanych z działalnością gospodarczą. W związku z tym każdy przypadek korzystania ze środowiska wymaga zindywidualizowanej oceny przy ustalaniu, z jakim rodzajem korzystania ze środowiska mamy do czynienia.

Art. 5. [Zasada kompleksowości]

Ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów.

1. Jak już była o tym mowa we wstępie, ochrona środowiska jest dziedziną prawa o charakterze interdyscyplinarnym. Sama ustawa 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. Wyjątkowe znaczenie w tym zakresie mają zasady ogólne będące normami nadrzędnymi ze względu na zawarte w nich treści i przesłanie dla wyodrębnionej dyscypliny prawa (A. Kalin-Prokopik, L. Leszczyński, *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, EPS 2005/1, s. 23). Właśnie taki charakter mają zasady ogólne prawa ochrony środowiska zawarte w art. 5–12 p.o.ś. i dlatego przy interpretacji innych rozwiązań prawnych powinno stosować się następujące kryteria:
 - 1) nadrzędności zasad w strukturze systemu prawa;
 - 2) nadrzędności treściowej zasad w stosunku do innych norm;
 - 3) szczególnej roli spełnianej przez daną zasadę;
 - 4) działalności społecznej (J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ, Prawo 1965/42, s. 17–38).
2. Identyfikacyjny charakter ma wprowadzona w art. 5 p.o.ś. zasada kompleksowości ochrony środowiska (E. Radziszewski, *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003, s. 43). Dyrektywa ta nie jest nowością w polskim prawie, ponieważ jej zapowiedź pojawiła się już w art. 78 pr. wod. z 1974 r. W sytuacji przynależności Polski do Unii Europejskiej jej źródła należy upatrywać w postanowieniach art. 11 TFUE, w myśl którego „wymogi ochrony środowiska naturalnego muszą być integralną częścią określania i realizacji polityki i działań Wspólnoty w dziedzinach określonych w artykule 3, w szczególności w celu popierania zrównoważonego rozwoju” (M.M. Kenig-Witkowska, *Ius contrahendi w sprawach dotyczących środowiska w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Prawo instytucjonalne*, red. E. Piontek, A. Zawidzka, Kraków 2003, s. 107 i n.).

3. Transponując tę dyrektywę na grunt prawa polskiego, należy stwierdzić, że zarówno działania mające na celu określenie prawnych podstaw ochrony środowiska, jak i działania podejmowane już w celu realizacji ochrony jednego lub kilku obiektów przyrodniczych powinny być prowadzone tak, aby ochrona jednego elementu nie była wykonywana kosztem innych czy też nie wywierała na nie nawet w sposób pośredni negatywnego wpływu. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że ochrona środowiska i jego konkretnych elementów prowadzona w oderwaniu od większej całości, w której konkretny element funkcjonuje, nie może przynieść na dłuższą metę pozytywnych efektów.
4. W praktyce zwraca się również uwagę, że zasada kompleksowości musi być uwzględniana przy ustalaniu kręgu stron w konkretnym postępowaniu. Powinno być ono „przeprowadzone z uwzględnieniem w szczególności zasady wyrażonej w art. 5 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którą ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów. Organ, prowadząc postępowanie na podstawie art. 74 ust. 3a ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, powinien uwzględnić łączny wpływ oddziaływań, których źródłem jest przedsięwzięcie, na wszystkie elementy środowiska. Badając oddziaływanie przedsięwzięcia w wariantach zaproponowanym przez wnioskodawcę, należy uwzględnić skalę, czas trwania oraz intensywność oddziaływania danego przedsięwzięcia. Chodzi zatem o oddziaływania, które mają powtarzalny i trwały charakter oraz występują przez dłuższy czas” (wyrok NSA z 27.04.2020 r., II OSK 1728/19, LEX nr 3018172).

Art. 6. [Zasada prewencji i przezorności]

1. Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu.
2. Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze.

1. W art. 6 ust. 1 i 2 komentowanej ustawy zostały sformułowane zasady zapobiegania i przezorności dotyczące podejmowania działań mogących negatywnie oddziaływać na środowisko. Źródeł pierwszej z nich należy upatrywać m.in. w postanowieniach dyrektywy Rady 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. WE L 175, s. 40; obecnie zastąpiona przez dyrektywę 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1).

W myśl postanowienia art. 2 ust. 1 tego aktu prawnego państwa członkowskie zobowiązane są do stosowania wszystkich koniecznych działań w celu zapewnienia, aby skutki przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, m.in. ze względu na swój charakter, rozmiary i położenie, zostały poddane ocenie, zanim zostanie udzielone im zezwolenie na przeprowadzenie tych przedsięwzięć. Z postanowień tego przepisu wynika, że do podejmowania działań o charakterze prewencyjnym w pierwszej kolejności zostały zobowiązane państwa członkowskie, w drugiej natomiast – podmioty podejmujące działalność mogącą oddziaływać negatywnie na środowisko – ponieważ bez tego nie uzyskają niezbędnych zezwoleń. Z zasady prewencji wynika więc dla podmiotu, który podejmuje się świadomie działalności mogącej oddziaływać na środowisko, obowiązek stosowania od początku środków i metod działania, które mają na celu zapobieganie przewidywanemu ujemnemu oddziaływaniu podejmowanej działalności na środowisko (E. Iwanek-Chachaj, *Zasada prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska*, SIL 2008/11, s. 37). W podobnym kierunku zmierza także orzecznictwo, w którym podkreśla się, że „w myśl art. 6 ust. 1 p.o.ś., kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu (tzw. zasada prewencji). Z kolei w myśl art. 6 ust. 2 tej ustawy, kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze (tzw. zasada przezorności). Zasada przezorności odnosi się więc do działalności podejmowanej

w sytuacji, gdy skutki takiej działalności nie są jeszcze w pełni rozpoznane” (wyrok SN z 2.04.2014 r., IV CSK 404/13, LEX nr 1504575). W teorii zwraca się również uwagę na to, że obowiązek ten ma charakter powszechny i dotyczy każdego podmiotu korzystającego ze środowiska, który chociaż potencjalnie może spowodować jego zanieczyszczenie (E. Iwanek-Chachaj, *Zasada prewencji i przezorności...*, s. 38). W orzecznictwie wskazuje się bowiem, że: „Przepis art. 6 ust. 2 p.o.ś. stanowi bezpośrednie odbicie zasady ostrożności i nakłada na organy ochrony środowiska obowiązek rozstrzygnięcia z jej uwzględnieniem. Z zasady ostrożności wynika ciężący na wszystkich podmiotach obowiązek dołożenia należytej staranności w ocenie skutków, jakie dla środowiska może przynieść nowa inwestycja czy działalność” (wyrok NSA z 7.12.2016 r., II OSK 601/15, LEX nr 2290216).

2. Źródłem tego rozwiązania należy upatrywać w starej zasadzie, że łatwiej jest zapobiegać powstaniu negatywnych skutków niż przywracać do stanu pierwotnego zdegradowane środowisko. W praktyce realizacji tej dyrektywy służą rozwiązania poświęcone np. najlepszym dostępnym technikom (BAT), najlepszym dostępnym technologiom niepowodującym nieuzasadnionych kosztów (BATNEC) czy przeglądom ekologicznym. Oprócz sytuacji, w których ustawodawca bezpośrednio wprowadza obowiązek oceny ewentualnych oddziaływań konkretnego przedsięwzięcia na środowisko, zasada zapobiegania powinna być uwzględniana również w innych przypadkach wystąpienia negatywnych zmian w środowisku.
3. Kolejną zasadą zawartą w art. 6 ust. 2 p.o.ś. jest zasada przezorności, mająca swoje źródło w postanowieniach art. 191 ust. 1 TFUE, który określa, że: „Polityka Wspólnoty (...) opiera się na zasadzie przezorności”. Próbując doprecyzować, co należy rozumieć przez pojęcie przezorności, w orzecznictwie przyjmuje się, że „przepis art. 6 ust. 2 p.o.ś. zawiera przesłankę egzoneracyjną, jaką jest «kierując się przezornością». Ustawodawca nie definiuje, co rozumie pod pojęciem przezorności, choć z zaistnieniem tej okoliczności wiąże wyłączenie odpowiedzialności. *Per analogiam iuris* pojęcie przezorności może być utożsamiane z formułą «należyta staranność», użytą w art. 355 k.c. Pojmowana ona

jest jako wykonanie zobowiązania «w sposób staranny», dochowując wymaganego poziomu staranności (należyta staranność)” (wyrok SN z 2.04.2014 r., IV CSK 404/13, LEX nr 1504575). Wydaje się, że nie ma żadnych przeciwwskazań, aby wskazówki te wykorzystywać nie tylko na gruncie prawa cywilnego, lecz także w innych przypadkach, w których znajduje zastosowanie zasada przeczności. W najnowszym orzecznictwie podkreśla się zaś, że „Treść zasady przeczności określa ją dwa pojęcia: ryzyko i niepewność, które dotyczą mogącego wystąpić znaczącego oddziaływania na środowisko, które nie jest jeszcze w pełni rozpoznane. Zasada przeczności powinna być stosowana przy kwalifikacji przedsięwzięć, których realizacja oparta jest na parametrach niepewnych pod względem ich wystąpienia” (wyrok NSA z 23.01.2020 r., II OSK 559/18, LEX nr 2785418). W praktyce stosowanie zasady przeczności powinno przejawiać się w tym, że wszystkie podmioty podejmujące działalność, której skutki nie są do końca sprawdzone, a mogą wyrzucić negatywny wpływ na środowisko, powinny dokonać wszechstronnej analizy, w jaki sposób można wyeliminować zagrożenia. W sytuacji gdy przeprowadzone badania wskazują, że nawet przy zastosowaniu najnowocześniejszych osiągnięć techniki nie da się wyeliminować zagrożeń dla środowiska wynikających z planowanej działalności, podmiot zainteresowany jej podjęciem powinien z tego zrezygnować albo wyniki te będą jedną z podstaw do odmowy wydania przez organ administracyjny zezwolenia na prowadzenie takiej działalności. W judykaturze przyjmuje się, że: „Również potencjalne ryzyko wystąpienia negatywnego oddziaływania na środowisko może być przesłanką zastosowania instrumentów prawnych zgodnych z zasadą przeczności, uregulowaną w art. 6 ust. 2 p.o.ś.” (wyrok WSA w Poznaniu z 3.08.2017 r., II SA/Po 1033/16, LEX nr 2357187). „Sięgnięcie po środki ochrony środowiska, w tym reglamentacyjne, polegające na zakazie podejmowania pewnych działań, nie musi być następstwem wykazania szkodliwości tych działań, czyli jej udowodnienia w sposób wolny od wątpliwości, lecz może opierać się na uprawdopodobnieniu i wynikającej z niego hipotezie co do potencjalnego wpływu tych działań na środowisko” (wyrok NSA z 15.03.2018 r., II OSK 2297/17, LEX nr 2483028). W najnowszym orzecznictwie wskazuje się nawet, że „Stwierdzenie nadmierności wpływu emisji odorowych, oceniane

przez pryzmat fundamentalnych dla prawa ochrony środowiska zasad prewencji oraz przezorności (art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (...)) oraz art. 191 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), może uzasadniać odmowę ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia” (wyrok WSA w Warszawie z 9.09.2020 r., IV SA/Wa 2720/19, OSP 2021/1, poz. 106). Stanowisko to zostało zaaprobowane w literaturze przedmiotu (P. Korzeniowski, *Stosowanie zasad ogólnych prawa ochrony środowiska w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Glosa do wyroku WSA z 9.09.2020 r., IV SA/Wa 2720/19, OSP 2021/1, poz. 106*).

Niemniej jednak: „Potencjalność znaczącego oddziaływania na środowisko elektrowni wiatrowych nie może oznaczać automatycznego stosowania instrumentów prawnych wynikających z zasady przezorności uregulowanej w art. 6 ust. 2 p.o.ś.” (wyrok NSA z 9.08.2016 r., II OSK 2943/14, LEX nr 2119368). Zasada przezorności realizowana jest także przez obowiązek uwzględniania zagrożeń, wynikający z zasady planowości, gdyż nakreślenie zagrożeń na etapie planowania przedsięwzięcia, a następnie kierowanie się przezornością pozwala podjąć możliwe środki zapobiegawcze (E. Iwanek-Chachaj, *Zasada prewencji i przezorności...*, s. 40). Najlepszym przykładem takiego właśnie stosowania zasad ogólnych w praktyce jest orzeczenie, w którym wskazuje się, że „przejścia dla zwierząt, jako rodzaj urządzeń mających za zadanie zapewnienie zachowania korytarza migracyjnego, stanowią nieodzowny element planowanej inwestycji drogowej. Wobec tego zasadność, celowość określonej lokalizacji konkretnych przejść nie może być rozpatrywana w kategoriach bezprzedmiotowości postępowania. Ilość, rodzaj oraz lokalizacja przejść dla zwierząt stanowi element merytorycznego rozstrzygnięcia organu ochrony środowiska i rezygnacja z realizacji konkretnych przejść musi mieć swoje merytoryczne uzasadnienie pozostające w zgodzie z zasadą przezorności, wyrażoną w art. 6 ust. 1 i 2 p.o.ś.” (wyrok NSA z 10.03.2011 r., II OSK 2561/10, LEX nr 992529). Oczywiście jest to pogląd zaprezentowany w indywidualnej sprawie, ale dobrze obrazuje, w jaki sposób zasada przezorności powinna być realizowana w praktyce.

4. Mówiąc o zasadzie przezroczności, należy mieć na uwadze również to, że obowiązek jej stosowania może konkretyzować się na różnych płaszczyznach. W związku z tym w doktrynie podkreśla się, że działania zmierzające do realizacji tej dyrektywy w praktyce mogą być podzielone na trzy grupy. Do pierwszej z nich należałoby zaliczyć zapobieganie powstawaniu szkód u ich źródła. W tym celu mogą być wykorzystywane normy prawne i standardy. Do drugiej grupy należałoby zakwalifikować działania zmierzające do neutralizacji ubocznych skutków ingerencji człowieka w środowisko. W trzeciej natomiast znalazłoby się kontrola prawna i społeczna działań niosących ze sobą ryzyko wystąpienia szkód w środowisku (P. Korzeniowski, *Nowe prawo ochrony środowiska – charakterystyka wybranych instytucji prawnych*, Prz. Leg. 2002/2, s. 16).

Art. 7. [Zasada ponoszenia kosztów przy zanieczyszczeniu środowiska]

- 1. Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia.**
2. Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu.

1. W art. 7 ust. 1 i 2 komentowanej ustawy zawarta została zasada „zanieczyszczający płaci”. Jej źródła należy doszukiwać się już w zaleceniach Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z 14.11.1974 r., I CC 74/223, w których wdrożono omawianą zasadę (*Decyzje, zalecenia i inne instrumenty prawne OECD*, t. 2, *Zalecenia*, red. L. Bartoszek, R. Krzyśków, J. Pękacik, Warszawa 1997, segregator II, pkt 9.1) oraz w zaleceniu Rady 75/436/EWG z 3.03.1975 r. w sprawie alokacji kosztów i działań władz publicznych w zakresie ochrony środowiska (Dz.Urz. WE L 194, s. 1), które mimo niewiążącego charakteru określało, że odpowiedzialne za powstanie zanieczyszczeń osoby fizyczne lub prawne muszą ponieść koszty działań koniecznych do usunięcia zanieczyszczeń lub do zmniejszenia ich w sposób zgodny z przestrzeganymi normami lub równoważnymi wymaganiami określonymi przez organy władzy publicznej.

Doniosłość tej zasady znalazła odzwierciedlenie w postanowieniach art. 191 ust. 2 TFUE, który wprowadza obowiązek „pokrywania kosztów naprawy szkód ekologicznych przez ich sprawcę”, oraz w zasadzie 16 deklaracji z Rio de Janeiro określającej, że „państwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować internalizację kosztów naprawy środowiska oraz użycie wszelkich instrumentów ekonomicznych zgodnie z zasadą: zanieczyszczający ponosi wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie «zakłócenia międzynarodowego handlu i procesu inwestowania»” (*Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro 1992, Warszawa 1993, s. 13 i n.*).

2. Przenosząc tę zasadę do polskiego systemu prawnego, w art. 7 ust. 1 p.o.ś. ustawodawca nałożył obowiązek ponoszenia kosztów zanieczyszczenia na każdy podmiot będący ich sprawcą, bez wprowadzania w tym zakresie jakichkolwiek różnic. W związku z tym generalnie obowiązek ten spoczywa zarówno na osobach fizycznych, jak i na jednostkach organizacyjnych. Nie oznacza to jednak, że przepisy rangi ustawowej nie wprowadzają wyjątków od tej generalnej reguły. Okolicznością, na którą należy zwrócić uwagę, jest połączenie w art. 7 ust. 1 p.o.ś. zasady „zanieczyszczający płaci” z zaleceniem prewencji i rozszerzeniem konieczności ponoszenia kosztów związanych z emisją zanieczyszczeń do środowiska na działania o charakterze profilaktycznym, które mają wpłynąć na ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko.
3. W praktyce realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” służą przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, takie jak opłaty za korzystanie ze środowiska czy kary pieniężne za wprowadzanie zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska, o których będzie mowa w dalszej części opracowania. Taki sposób stosowania omawianej zasady w praktyce znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie, w którym przyjmuje się, że: „1. Brak określenia we własnym zakresie opłaty w prawidłowej wysokości za wyemitowane zanieczyszczenia do powietrza i brak możliwości ich pomiarów musi prowadzić do akceptacji dopuszczenia metody szacunkowej, aby nie uchybić zasadzie ogólnej z art. 7 ust. 1 p.o.ś. 2. Zasada

«zanieczyszczający płaci» z art. 7 p.o.ś. nadaje kierunek interpretacyjny pozostałym przepisom tej ustawy” (wyrok NSA z 6.02.2014 r., II OSK 2136/12, LEX nr 1497909). Jednocześnie jednak w orzecznictwie podkreśla się, że „Obowiązek poniesienia kosztów usunięcia skutków zanieczyszczenia środowiska związany jest z faktycznym jego zanieczyszczeniem. W świetle przepisów Prawa wodnego oraz Prawa ochrony środowiska nie można przyjąć, że sama potencjalna możliwość korzystania ze środowiska poprzez wprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód stanowi podstawę do wymierzenia opłaty za tę usługę wodną, w sytuacji gdy brak jest urządzeń wodnych, za pomocą których wody opadowe i roztopowe miałyby być odprowadzane do wód, a więc nie istnieje faktyczna możliwość «zanieczyszczenia» środowiska” (wyrok NSA z 13.02.2020 r., II OSK 3686/18, LEX nr 2945302). W praktyce pogląd ten jest trudny do przecenienia. Wynika bowiem generalnie, że koszty powiązane z korzystaniem ze środowiska powinny być ponoszone tylko wówczas, gdy miało miejsce rzeczywiste korzystanie ze środowiska. Nie powinno się zaś ponosić kosztów za samą możliwość skorzystania ze środowiska.

Art. 7a. [Zagrożenie szkodą w środowisku]

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.

1. Problematyka odpowiedzialności za szkody w środowisku oraz podejmowania działań, które mają im zapobiegać, jest jedną z bardziej złożonych w obowiązującym systemie ochrony środowiska. Jednocześnie może być ona unormowana przy wykorzystaniu różnorodnych metod, poczynając od cywilnych, a na administracyjnych kończąc. Dlatego w celu ujednoczenia praktyki w tym zakresie oraz wprowadzenia jednolitych standardów w ramach Unii Europejskiej wydana została dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko

w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.Urz. UE L 143, s. 56), obligująca w art. 19 ust. 1 państwa członkowskie do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej wykonania przed dniem 30.04.2007 r.

2. Zapobieganie to mogło być realizowane zarówno przez wprowadzenie nowych rozwiązań do ustawy, jak i przez opracowanie autonomicznego aktu prawnego (W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 45).

Transponując postanowienia przywołanej dyrektywy do prawa polskiego, nasz ustawodawca wybrał wariant całościowej regulacji, której efektem jest ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187).

3. Jak już wspomniano w komentarzu do art. 2, w polskim prawie ochrony środowiska brak do końca jednoznacznych rozwiązań określających wzajemne relacje pomiędzy aktami prawnymi przynależnymi do tej gałęzi prawa. Dlatego po wprowadzeniu autonomicznych rozwiązań prawnych odnoszących się do zapobiegania szkodom w środowisku do ustawy został dodany art. 7a, przyznający w tym zakresie prymat postanowieniom ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Nie oznacza to jednak, że w sprawach nieuregulowanych w tym akcie prawnym nie będą znajdowały zastosowania rozwiązania wynikające z ustawy.

Art. 8. [Działania uwzględniające zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju]

Polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

1. W celu efektywnej realizacji omawiane powyżej zasady zrównoważonego rozwoju oraz przezorności działania w zakresie ochrony środowiska powinny mieć charakter zorganizowany. Założenie takie wynika również z postanowień art. 11 TFUE, zgodnie z którym: „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”. Jednocześnie w praktyce podkreśla się, że również „Artykuł 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) wyraża związek życia prywatnego z zanieczyszczenia środowiska i prawo jednostek do ochrony przed tymi zanieczyszczeniami. W takim przypadku na państwie ciąży pozytywny obowiązek ochrony jednostki przed zagrożeniami. Co prawda art. 8 Konwencji nie zawiera wymogów proceduralnych podejmowania decyzji, ale nakazuje działania respektujące prawa jednostki wyrażone w tym przepisie” (wyrok ETPC z 10.11.2004 r., 46117/99, Legalis nr 117851). Uwzględniając powyższe założenia, ustawodawca w art. 8 komentowanej ustawy do polskiego systemu prawa ochrony środowiska wprowadził zasadę planowości, zobowiązującą do uwzględnienia wymagań ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w podejmowaniu działań o charakterze strategicznym mogących oddziaływać na stan środowiska.
2. Okolicznością, na którą należy w tym miejscu zwrócić uwagę, jest zakres przedmiotowy uwzględnienia wymagań ochrony środowiska w procesie planowania szeroko rozumianych przedsięwzięć mogących wywierać wpływ na środowisko. Z postanowień art. 8 p.o.ś. wynika, że konieczność taka zachodzi w przypadku tworzenia zarówno powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jak i aktów planowania niemających charakteru normatywnego. Obowiązek będzie więc spoczywał na rozmaitych podmiotach, w zależności od zaistniałej sytuacji – zarówno działających na podstawie prawa publicznego, jak i prywatnego.
3. Obowiązek ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju będzie musiał być uwzględniany np. przy tworzeniu:

- 1) polityki ekologicznej państwa, uchwalonej na podstawie art. 13 p.o.ś.;
- 2) programów ochrony środowiska, sporządzonych na podstawie art. 17 p.o.ś. przez organy wykonawcze województwa, powiatu czy gminy;
- 3) strategii rozwoju województw, przyjmowanych na podstawie art. 11 u.s.w.;
- 4) planów zagospodarowania województw, przyjmowanych na podstawie art. 42 u.p.z.p.;
- 5) studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przyjmowanych na podstawie art. 12 ust. 1 u.p.z.p.;
- 6) planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, przyjmowanych na podstawie art. 37a ust. 1 u.o.m.RP;
- 7) planów działalności gospodarczej i inwestycyjnej.

Wyczerpanie to ma tylko przykładowy charakter, ponieważ nie da się wymienić wszystkich planów i strategii, przy opracowaniu których powinny być uwzględniane zasady ochrony środowiska. Sam ustawodawca posługuje się w art. 8 p.o.ś. sformułowaniem „w szczególności” w odniesieniu do sfer działalności człowieka objętych tym obowiązkiem, co sprawia, że katalog ten ma charakter otwarty.

4. Zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę przy omawianiu zasady planowości, jest konieczność uwzględnienia przy tworzeniu planów i strategii, oprócz pozostałych zasad ochrony środowiska, również obowiązku zrównoważonego rozwoju. Należy on do języka prawnego i jest definiowany w art. 3 pkt 50 p.o.ś., co zwalnia z konieczności określenia zakresu przedmiotowego tego pojęcia.

Art. 9. [uchylony]

Artykuł 9 komentowanej ustawy statuował zasadę dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska. Jednak z dniem 15.11.2008 r. weszła w życie ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie

środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, której art. 144 pkt 4 uchylił obowiązywanie postanowień art. 9 p.o.ś. Nie oznacza to jednak automatycznie, że zasada dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie została wyeliminowana z polskiego systemu ochrony środowiska. Obecnie znajduje bowiem ona swoje umocowanie w art. 4 u.u.i.ś., który stanowi, że: „Każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą”. Oznacza to, że zasada, która do tej pory znajdowała swoje umocowanie w art. 9 p.o.ś., nadal obowiązuje. Zmienił się jedynie akt prawny, w którym została ona wprowadzona. Z systemowego punktu widzenia rozproszenie zasad ogólnych prawa ochrony środowiska nie wydaje się najlepszym rozwiązaniem, gdyż mogą pojawić się wątpliwości co do zakresu przedmiotowego ich obowiązywania. Niestety takie rozwiązanie stało się faktem.

Art. 10. [uchylony]

Artykuł 10 komentowanej ustawy wprowadzał zasadę czynnego udziału społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Z dniem 15.11.2008 r. weszła w życie ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, której art. 144 pkt 4 uchylił obowiązywanie postanowień art. 10 p.o.ś. Nie oznacza to jednak, że zasada czynnego udziału społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska została wyeliminowana z polskiego systemu ochrony środowiska. Aktualnie jej źródłem są bowiem postanowienia art. 5 u.u.i.ś., który stanowi, że: „Każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa”. W związku z tym z punktu widzenia zakresu uprawnień przysługujących społeczeństwu w sprawach z zakresu ochrony środowiska zmiana uległa jedynie ich podstawa prawna. Przeniesienie jednej z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska jako dziedziny do innego aktu prawnego z punktu widzenia systemowego nie wydaje się uzasadnione, gdyż powoduje rozproszenie podstawowych dyrektyw interpretacyjnych. Niestety stało się to faktem.

Art. 11. [uchylony]

1. Artykuł 11 komentowanej ustawy wprowadzał zasadę nieważności decyzji wydanych z naruszeniem przepisów z zakresu ochrony środowiska. Jednak z dniem 15.11.2008 r. weszła w życie ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, której art. 144 pkt 4 uchylił obowiązywanie postanowień art. 11 p.o.ś. W przeciwieństwie jednak do zasady dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska oraz zasady udziału społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska, ta dyrektywa została definitywnie wyeliminowana z polskiego systemu ochrony środowiska. Nie oznacza to jednak automatycznie, że nie ma ona już w obecnej chwili żadnego znaczenia i można ją pominąć całkowitym milczeniem. Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. wywołuje bowiem taki efekt, jakby wyeliminowanego z obrotu prawnego orzeczenia w ogóle nie było. Ocena prawidłowości decyzji administracyjnej jest zaś dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dacie jej wydania, nawet jeżeli w okresie późniejszym uległ on zmianie. W związku z tym w odniesieniu do decyzji wydanych w okresie obowiązywania art. 11 p.o.ś. również ten przepis będzie stanowił jedno z kryteriów oceny prawidłowości konkretnego orzeczenia (B. Majchrzak, *Konsekwencje uchylecia art. 11 ustawy – Prawo ochrony środowiska (wybrane uwagi)*, KPPubl. 2008/3–4, s. 187; tak samo K. Gruszecki, *Glosa do wyroku NSA z 2.02.2009 r., II OSK 62/08*, GSP-Prz. Orz. 2009/2, s. 6). W związku z tym, mimo uchylecia art. 11 p.o.ś., uwagi zawarte we wcześniejszych edycjach komentarza nadal pozostają aktualne w odniesieniu do decyzji wydanych w okresie jego obowiązywania.
2. W art. 11 p.o.ś. została wprowadzona zasada nieważności decyzji wydanych z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska, mająca typowo procesowy charakter. W związku z tym nie może być ona interpretowana w oderwaniu od postanowień art. 156 k.p.a., określającego podstawy nieważności decyzji administracyjnych. Może pojawić się jednak sporo wątpliwości interpretacyjnych związanych z ustaleniem przypadków, w których może ona mieć zastosowanie.

3. W komentowanym przepisie nie określono precyzyjnie, czy zasada ta znajduje zastosowanie wobec wszystkich orzeczeń wydawanych w postępowaniu administracyjnym w sprawach szeroko rozumianej ochrony środowiska, czy też tylko w stosunku do orzeczeń wydawanych na podstawie ustawy. Jak już była o tym mowa w komentarzu do art. 1, do tej kategorii powinny zostać zaliczone wszystkie te orzeczenia, które w jakiś sposób są związane z problematyką ochrony środowiska, a kryterium przesądzającym o zaliczeniu do konkretnej grupy powinien być wpływ konkretnego przepisu stanowiącego podstawę orzekania na stan środowiska (K. Gruszecki, B. Sygit, *Nieważność decyzji administracyjnej wydanej z naruszeniem przepisów ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*, Prok. i Pr. 2005/9, s. 105).
4. W przywołanym wyżej art. 156 k.p.a. określono wiele przesłanek pozwalających stwierdzić nieważność decyzji administracyjnej. Znalazło się wśród nich m.in. wymienione w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. wystąpienie wady pozwalającej stwierdzić nieważność decyzji z mocy prawa. W teorii postępowania administracyjnego przyjmuje się, że orzeczenie mające określoną wadę jest nieważne (J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 729). Właśnie taki charakter ma omawiany art. 11 ustawy. W związku z tym należy przyjąć, że z punktu widzenia procesowego podstawę prawną do stwierdzenia nieważności decyzji będzie stanowił art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. w zw. z art. 11 p.o.ś. i z konkretnym przepisem prawa materialnego, którego postanowienia zostały naruszone.
5. W związku z komentowanym rozwiązaniem należy również zastanowić się, czy podstawy nieważności określone w art. 11 p.o.ś. znajdowały zastosowanie w odniesieniu do wszystkich orzeczeń wydawanych w postępowaniu administracyjnym, czy też tylko do tych ściśle związanych z ochroną środowiska. Zastrzeżenie to nie odnosi się oczywiście do różnego rodzaju pozwoleń, zezwoleń czy koncesji na korzystanie ze środowiska, ponieważ te ostatnie z punktu widzenia procesowego, mimo odmiennej nazwy, są decyzjami administracyjnymi. Niejasny natomiast pozostaje status postanowień przesądzających bardzo często o ważnych kwestiach incydentalnych. W art. 11 p.o.ś. była bowiem mowa jedynie

o decyzjach administracyjnych. W związku z tym *prima facie* mogłoby się wydawać, że zasada wprowadzona w art. 11 nie znajdowała do nich zastosowania, gdyż w przepisie tym stanowiono tylko o decyzjach administracyjnych. Uwzględniając jednak, że zgodnie z brzmieniem art. 126 k.p.a. do postanowienia odpowiednio stosuje się m.in. rozwiązania zawarte w art. 156–159 k.p.a. (regulujące postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji), a procesową podstawą stwierdzenia nieważności orzeczenia wydanego z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska jest art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., należy przyjąć, że ta podstawa stwierdzenia nieważności będzie znajdowała zastosowanie zarówno do decyzji, jak i do postanowień.

6. Kolejnym zagadnieniem wymagającym komentarza jest ustalenie skali naruszeń przepisów dotyczących ochrony środowiska, która będzie uzasadniała stwierdzenie nieważności konkretnego orzeczenia. Wydaje się, że rygor nieważności został wprowadzony, aby orzeczenia administracyjne dotknięte tą wadą nie umożliwiły takiej ingerencji w środowisko, która doprowadziłaby do powstania w nim trudnych lub niemożliwych do zlikwidowania negatywnych zmian. W doktrynie postępowania administracyjnego przyjmuje się, że podstawy pozwalające stwierdzić nieważność decyzji administracyjnej mają charakter wad rażących, chociaż te wymienione w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. mają charakter nienazwany i wymagają sprecyzowania z wykorzystaniem przepisów prawa materialnego (J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 649). Samo pojęcie rażącego naruszenia prawa jest klasycznym przykładem zwrotu prawnie nieoznaczonego, który w zależności od sytuacji i kontekstu może nabierać różnego znaczenia (m.in.: L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 21; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 101).

W praktyce możemy wyróżnić trzy stanowiska w sprawie interpretacji treści tego pojęcia.

A. W pierwszym przyjmuje się, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa materialnego „wówczas, gdy rozstrzygnięcie

sprawy jest ewidentnie sprzeczne z wyraźnym i niebudzącym wątpliwości przepisem, co na podstawie jego brzmienia niejako od razu «rzuca się w oczy»; rażące naruszenie prawa materialnego, zgodnie z tym stanowiskiem, zachodzić będzie wówczas, gdy organ administracji wbrew literalnemu brzmieniu przepisu nałoży na stronę obowiązek, przyzna uprawnienie lub odmówi jego przyznania, mimo że powinien wiedzieć, że w świetle obowiązującego prawa tego rodzaju stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany (H. Poleszak, *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu przed NSA*, NP 1984/1, s. 25).

B. Według drugiej koncepcji „o tym, czy naruszenie prawa jest naruszeniem rażącym w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decyduje ocena skutków społeczno-gospodarczych, jakie dane naruszenie za sobą pociąga. Za rażące należy mianowicie uznać takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności” (wyrok NSA z 6.08.1984 r., II SA 735/84, ONSA 1985/2, poz. 1).

C. Reprezentanci trzeciego poglądu akcentowali z kolei, że dla prawidłowej wykładni terminu „rażący” podstawą jest odwołanie się do słownikowego terminu „bardzo duży”, chodzi bowiem o to, aby „przy stosowanych porównaniach odwołać się do kryteriów materialnych, a nie formalnych” (A. Zieliński, *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.*, PiP 1986/2, s. 105).

W rozpatrywanym przypadku interpretacja tego pojęcia powinna być dokonywana w odniesieniu do art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. J. Borkowski zwraca uwagę, że odwołanie do szczegółowych przepisów prawa materialnego ma odróżnić wady wymienione w tym przepisie od tych określonych w art. 156 § 1 pkt 1–6 k.p.a. (J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 102). Podkreśla on, że celem takiego działania ustawodawcy „jest zwiększenie ciężaru gatunkowego jakiejś wady decyzji i wzmocnienie jej skutków, ze względu na ochronę pewnych dóbr lub wartości w ściśle określonym jednym i nietypowym przypadku”. Pogląd ten zasługuje na pełną

aprobate. Gdyby intencją ustawodawcy nie było rozszerzenie przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji na inne niż te wymienione w art. 156 § 1 pkt 1–6 k.p.a., to postanowienia art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. nie byłyby potrzebne, do stwierdzenia nieważności, wystarczyłoby bowiem „rażące naruszenie prawa” z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zgodnie zaś z ogólnymi regułami wykładni przepis prawa nie może być interpretowany tak, jakby niektóre zawarte w nim zwroty były zbędne (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 444). Dlatego wobec postanowień art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. należy przyjąć, że w przepisie tym ustawodawca powiększył katalog podstaw pozwalających stwierdzić nieważność orzeczenia administracyjnego.

7. Podsumowując, należy jednak uznać, że art. 11 p.o.ś. nie spełniał w sposób prawidłowy powierzonej mu funkcji. Brak jakiegokolwiek dookreślenia wad skutkujących koniecznością stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego czynił jego stosowanie trudnym w praktyce (K. Gruszecki, B. Sygit, *Nieważność...*, s. 104).

Art. 12. [Zasada obowiązku stosowania metodyk referencyjnych]

1. Podmioty korzystające ze środowiska oraz organy administracji są obowiązane do stosowania metodyk referencyjnych, jeżeli metodyki takie zostały określone na podstawie ustaw.

2. Jeżeli na podstawie ustawy wprowadzono obowiązek korzystania z metodyki referencyjnej, jest dopuszczalne stosowanie innej metodyki, pod warunkiem:

- 1) że umożliwi ona uzyskanie dokładniejszych wyników, a uzasadnieniem jej zastosowania są zjawiska meteorologiczne, mechanizmy fizyczne i procesy chemiczne, jakim podlegają substancje lub energie – w przypadku metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji lub energii w środowisku;
- 2) udowodnienia pełnej równoważności uzyskiwanych wyników – w przypadku pozostałych metodyk.

1. W zakresie ochrony środowiska wprowadzonych jest wiele ograniczeń wynikających z art. 22 Konstytucji RP prawa wolności wykonywania działalności gospodarczej. Główną rolę odgrywają wśród nich różnego rodzaju pozwolenia na korzystanie ze środowiska oraz związane z nimi dopuszczalne normy emisji do środowiska. Z instrumentami tymi w sposób nierozzerwalny wiąże się konieczność przeprowadzenia różnorodnych pomiarów. Mogą być one jednak dokonywane na różne sposoby i nie wszystkie uzyskiwane wyniki są miarodajne.

Mając świadomość tego problemu, polski ustawodawca w art. 12 komentowanej ustawy wprowadził zasadę stosowania w sprawach z zakresu ochrony środowiska metodyk referencyjnych, określonych w przepisach wydawanych na podstawie ustawy.

2. Obowiązek stosowania metodyk referencyjnych został nałożony na podmioty korzystające ze środowiska, w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.o.ś., a także na organy administracji. Taka konieczność znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie, w którym podkreśla się, że „Obowiązek czynienia ustaleń w oparciu o badania wykonane przez akredytowane podmioty dotyczy również organów ochrony środowiska rozstrzygających daną sprawę, a nie odnosi się wyłącznie do podmiotów korzystających ze środowiska. Wynika to w szczególności z art. 12 p.o.ś. w zw. z art. 147a p.o.ś.” (wyrok WSA w Warszawie z 19.02.2019 r., IV SA/Wa 1763/18, LEX nr 3060124). W art. 12 nie sprecyzowano, o jakie organy administracyjne chodzi, z czego wynika, że obowiązuje on wszystkie organy dokonujące pomiarów emisji, bez względu na to, czy są one organami ochrony środowiska w rozumieniu art. 376 p.o.ś. czy też nie (bardziej szczegółowa analiza statusu organów ochrony środowiska znajduje się w komentarzu do tego artykułu).
3. Z postanowień art. 12 p.o.ś. można wyprowadzić obowiązek stosowania przy dokonywaniu pomiarów emisji metodyk referencyjnych określonych na podstawie ustawy. W obecnym stanie prawnym zawarte są one w różnych aktach prawnych. Dla przykładu można wymienić

rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 7.09.2021 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji (Dz.U. poz. 1710 ze zm.). Obowiązek stosowania metodyk referencyjnych może być jednak w wielu przypadkach wyłączony.

Po pierwsze, może to mieć miejsce w sytuacjach określonych w art. 12 ust. 2 pkt 1 p.o.ś., a więc wówczas, gdy przy użyciu innych metodyk referencyjnych niż określone przez prawodawcę możliwe jest uzyskanie dokładniejszych wyników pozwalających na eliminację czynników zewnętrznych, które mogłyby je w jakiś sposób wypaczyć. Rozwiązanie to zostało wprowadzone przez art. 1 pkt 5 ustawy z 18.05.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 954 ze zm.). Podstawową jego zaletą jest to, że bez konieczności zmiany obowiązujących przepisów prawa można uwzględnić osiągnięcia nauki pozwalające na uzyskanie dokładniejszych wyników. Nie zwalnia to jednak z obowiązku przedłożenia dowodów potwierdzających większą precyzję pomiarów polegającą na eliminacji czynników zewnętrznych. Oczywiście w praktyce można sobie wyobrazić sytuację, w której po wielokrotnym wykorzystaniu określonej metodyki referencyjnej organ administracji na podstawie art. 77 § 4 k.p.a. przyjmie, że jest ona powszechnie uznana za dokładniejszą, co będzie zwalniało z obowiązku udowodnienia tego faktu.

Po drugie, odstąpienie od stosowania metodyk referencyjnych określonych przez przepisy prawa może mieć miejsce, w myśl art. 12 ust. 2 pkt 2 p.o.ś., w przypadku udowodnienia pełnej równoważności uzyskanych wyników przy wykorzystaniu innych metod pomiarowych. W przepisie tym nie określono, przez kogo dokładność ta powinna być udowodniona. Organy administracji, przeprowadzając pomiary, wykorzystują metodyki referencyjne określone przez prawo. Dlatego w praktyce zainteresowany zastosowaniem innych metod będzie podmiot korzystający ze środowiska. Wykazanie równoważności wykorzystanych metodyk referencyjnych będzie mogło nastąpić przy użyciu wszystkich środków dowodowych dopuszczonych na podstawie art. 75 k.p.a.

DZIAŁ III

Polityka ochrony środowiska oraz programy ochrony środowiska

Art. 13. [Polityka ochrony środowiska]

Polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

1. Jak już wspomniano w komentarzu do art. 8 komentowanej ustawy, działania w zakresie ochrony środowiska powinny mieć charakter planowy i być realizowane z uwzględnieniem konieczności zrównoważonego rozwoju. Analogiczne postanowienia zostały również zawarte w art. 11 TFUE, który przewiduje, że: „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”. Cele takie zazwyczaj są wdrażane w praktyce na podstawie różnego rodzaju aktów planowania. W polskim systemie prawnym jednym z najważniejszych aktów tego typu jest polityka ochrony środowiska, przyjmowana na podstawie art. 13 p.o.ś.
2. W pierwszej kolejności należy się zastanowić nad tym, jaki charakter z perspektywy źródeł prawa ma ta regulacja oraz jakie skutki mogą wywierać rozwiązania w niej przyjęte. Jeżeli chodzi o rozwiązanie pierwszego problemu, to nie jest ono takie proste. W teorii prawa przyjmuje się bowiem, że polityki mogą mieć charakter informacyjny, imperatywny lub oddziałujący (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 126).

W pierwszym przypadku zawierają one pewne programy, które powinny podmiotom zainteresowanym ułatwić podejmowanie decyzji.

W drugim – mają charakter aktów prawnych i bezpośrednio wiążą ich adresatów. Natomiast normy oddziałujące funkcjonują jako instrument o charakterze mieszanym – z jednej strony informują o pewnych stanach, z drugiej natomiast – mają wprowadzić określony system zachęt skłaniających wskazane w nich podmioty do podjęcia działań zmierzających w określonym kierunku (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 126).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że polityka ochrony środowiska jest aktem o charakterze imperatywnym. Jak wynika bowiem z postanowień komentowanego przepisu, ma ona na celu stworzenie warunków do realizacji ochrony środowiska.

3. Ustalenie charakteru polityki ochrony środowiska nie rozstrzyga jednak o jej charakterze z perspektywy źródeł prawa. Akty planowania mogą mieć charakter normatywny i stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego (np. plany zagospodarowania przestrzennego) lub też nie. Pewną pomoc w tym zakresie stanowią postanowienia art. 87 Konstytucji RP, określające, jakie akty prawne są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, a także art. 13 p.o.ś., z którego wynika, że polityka ochrony to zespół działań. Należy uznać, że nie będzie ona źródłem prawa, z którego bezpośrednio wynikałyby prawa lub obowiązki.
4. Ostatnim zagadnieniem, które należy poddać szczegółowej analizie, są cele realizacji, którym służy polityka ochrony środowiska. Zagadnienie to będzie stanowiło przedmiot rozważań w komentarzu do art. 14 ustawy.

Art. 14. [Prowadzenie polityki ochrony środowiska]

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 rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057).
2. Polityka ochrony środowiska jest prowadzona również za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska.

1. W art. 14 ust. 1 sprecyzowano postanowienia poprzedniego przepisu, wskazując, jakiego rodzaju inne akty planowania powinny być uwzględniane w procesie prowadzenia polityki ochrony środowiska. W celu zrealizowania tych założeń na pierwszym etapie prac powinien zostać ustalony rzeczywisty stan otaczającego nas środowiska. Wykonaniu tego zadania może służyć opracowanie różnokierunkowych prognoz będących prezentacjami określonego zjawiska jako faktu, który nastąpi w przyszłości. Zabieg ten powinien ułatwić ustalenie kierunków i dobór środków oddziaływania, a także optymalne opracowanie rozwiązań pojawiających się na etapie prognozowania problemów (L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983, s. 84–85).

W procesie opracowywania polityki ochrony środowiska należy uwzględniać również fakt, że regulacja ta nie jest oderwana od systemu ekonomiczno-prawnego, w którym będzie realizowana. Dlatego powinna ona stanowić *sui generis* „oś integracji polityk sektorowych i równoważenia rozwoju kraju” oraz celów gospodarczych i społecznych z celami ochrony środowiska (F. Pankau [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 293).

2. Mając świadomość tego, że polityka ochrony środowiska będzie skuteczna tylko wtedy, gdy wynikające z niej założenia będą wdrażane na różnych szczeblach, przy tworzeniu aktów planowania niekoniecznie bezpośrednio związanych z ochroną środowiska ustawodawca w art. 14 ust. 2 ustawy określił, w jakich jeszcze przypadkach jest prowadzona polityka ochrony środowiska. W przepisie tym co prawda zostały wskazane konkretne rodzaje aktów planowania, za pomocą których prowadzona jest polityka ochrony środowiska, jednak w żadnym razie nie można przyjąć, że katalog ten ma charakter zamknięty, gdyż cele wynikające z polityki ochrony środowiska w praktyce realizowane mogą być bowiem przy wykorzystaniu także innych aktów z zakresu planowania. Trudno zaś uznać, aby takie działania nie znajdowały swojego umocowania prawnego, gdyż dostateczną podstawę w tym zakresie będą stanowiły omówione wyżej zasady ochrony środowiska.

Art. 15–16. (uchylone)**Art. 17.** [Programy ochrony środowiska]

1. Organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1.

2. Projekty programów ochrony środowiska podlegają zaopiniowaniu przez:

- 1) ministra właściwego do spraw klimatu – w przypadku projektów wojewódzkich programów ochrony środowiska;
- 2) organ wykonawczy województwa – w przypadku projektów powiatowych programów ochrony środowiska;
- 3) organ wykonawczy powiatu – w przypadku projektów gminnych programów ochrony środowiska.

3. (uchylony)

4. Organ, o którym mowa w ust. 1, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych 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 (Dz.U. z 2021 r. poz. 247, 784, 922, 1211, 1551 i 1718), w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska.

1. Polityka ochrony środowiska, w przeciwieństwie do jej poprzedniczki – polityki ekologicznej państwa, nie jest jakimś jednym konkretnym aktem planowania, ale raczej konglomeratem różnych działań, których głównym celem jest ochrona środowiska zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju. W związku z tym w celu pewnego uporządkowania tych działań oraz zagwarantowania ich wewnętrznej spójności niezbędne było wprowadzenie rozwiązań porządkujących. Taki charakter niewątpliwie mają wszystkie akty planowania, bez względu na to, czy *in concreto* mają charakter powszechnie obowiązujący czy też nie. W polskiej rzeczywistości zróżnicowanie fizjograficzne i przyrodnicze

poszczególnych części kraju jest bardzo duże. Będąc świadomym tego faktu, ustawodawca w art. 17 ust. 1 komentowanej ustawy nałożył na określone w tym przepisie organy samorządu obowiązek sporządzenia odpowiednich – wojewódzkich, powiatowych i gminnych – programów ochrony środowiska, przy uwzględnieniu takich samych wymagań jak w aktach rozwoju, o których była mowa w komentarzu do art. 14 ustawy.

2. Programy ochrony środowiska nie są tworzone w oderwaniu od systemu prawnego i gospodarczego, w którym mają być realizowane. Dlatego zastanowienia wymaga, jaka jest relacja pomiędzy programami ochrony środowiska a innymi aktami planowania. Zagadnienie to zyskuje na znaczeniu przede wszystkim w przypadku aktów odnoszących się do tych samych rejonów lub też częściowo odnoszących się do tej samej problematyki. Najprostsze jest ustalenie zależności pomiędzy programami ochrony środowiska a polityką ochrony środowiska. Skoro są one wypracowywane w celu jej realizacji, to jest oczywiste, że muszą być z nią zgodne. Bardziej skomplikowana jest relacja między poszczególnymi programami ochrony środowiska a innymi programami sektorowymi (np. programami gospodarki odpadami). Wydaje się, że rozwiązania tego problemu należy szukać w charakterze tych aktów. Podobnie jak polityka ekologiczna, są one tzw. aktami oddziaływania, z czego wynika, że mają stymulować do podejmowania określonych działań podmioty oddziałujące na środowisko. Nie nakładają więc bezpośrednio na nikogo obowiązków ani też nie przyznają nikomu uprawnień (wyrok WSA w Krakowie z 25.01.2005 r., II SA/Kr 1385/04, LEX nr 144132; inaczej uważa M. Bar [w:] M. Bar [i in.], *Ustawa z 27.04.2001 r...*, red. J. Jendrośka, s. 215). Także w odniesieniu do planów gospodarki odpadami przyjmowanych na podstawie art. 34 ust. 1 u.o. w praktyce przyjmuje się, że:

„1) plany gospodarki odpadami (tak samo jak programy ochrony środowiska) nie mają charakteru normatywnego, obowiązują jedynie «wewnątrz» administracji, w związku z czym nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji;

- 2) z samych postanowień wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie sposób wywieść kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku minimalizowania używania opakowań jednorazowych oraz podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania lub naprawy użytkowanych przedmiotów. Ewentualne wymagania nałożone w tym zakresie na właścicieli nieruchomości mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym). Niedopuszczalne jest natomiast na tej podstawie nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 25.03.2014 r., NK-N.4131.7.9.2014.GD1, Dz.Urz. Woj. Dol. poz. 1539).

Można co prawda się zastanawiać nad tym, czy w niektórych przypadkach plany te nie wywołują skutków zewnętrznych (np. w zakresie statusu instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych), ale co do zasady pogląd ten dobrze opisuje charakter planów ochrony środowiska.

Nie są one zatem źródłami prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP i nie mogą bezpośrednio wpływać na akty przyjmowane przez inne organy. Dlatego należy stwierdzić, że *de lege lata* co do zasady nie ma bezpośrednich zależności pomiędzy gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi programami ochrony środowiska. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że przy ich opracowywaniu muszą być uwzględniane te same cele, trzeba stwierdzić, że nie powinny one pozostawać z sobą w sprzeczności.

3. W związku z procedurą opracowywania programów należy zwrócić uwagę, że opracowywanie gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów w myśl art. 17 ust. 2 p.o.ś. przebiega w dwóch etapach. W pierwszym organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli (w województwie będzie to zarząd województwa, w powiecie – zarząd powiatu, w gminie – wójt, burmistrz lub prezydent miasta), przy uwzględnieniu założeń podanych w art. 14 p.o.ś., opracowują projekty programów.

4. Po przygotowaniu projektów programów ochrony środowiska w drugim etapie organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego w myśl art. 17 ust. 2 p.o.ś. mają uzyskać na ich temat opinie organów wymienionych w tym przepisie. Uwzględnivszy fakt, że ustawodawca posłużył się pojęciem opinii, należy stwierdzić, że jest to najluźniejszy sposób współdziałania organów administracji, a stanowisko wypowiedziane w tym trybie nie ma charakteru wiążącego. W związku z tym organ opracowujący program ochrony środowiska może wziąć pod uwagę to stanowisko, ale nie ma takiego obowiązku. Aby projekt taki został uznany za opracowany, organy współdziałające powinny wypowiedzieć się w tej sprawie. W art. 17 p.o.ś. nie określono terminów, w jakich powinno to nastąpić. Jeżeli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, sprawa nie wydaje się kontrowersyjna. Odpowiednio w art. 77b u.s.p. i w art. 80a u.s.w. określono, że jeżeli organem zobowiązanym do zajęcia stanowiska jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, to powinno to nastąpić w terminie 14 dni, a milczenie jest równoznaczne z brakiem zastrzeżeń. Biorąc pod uwagę fakt, że w obu tych przypadkach organem upoważniającym do zajęcia stanowiska jest organ kolegialny, należy uznać, że powinno ono przybrać formę uchwały. Nie będzie ona podejmowana w trybie art. 106 k.p.a., gdyż nie jest to współdziałanie organów administracji, o których jest mowa w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nie oznacza to wyłączenia tych organów wykonawczych spod jakiegokolwiek kontroli, ponieważ w stosunku do nich znajdują zastosowanie środki nadzoru zawarte w ustawie o samorządzie powiatowym i w ustawie o samorządzie województwa. Odwrotnie przedstawia się sytuacja w przypadku opinii ministra właściwego do spraw klimatu. Żaden z przepisów prawa nie określa, w jakim terminie organ ten jest zobowiązany do zajęcia stanowiska oraz jakie są ewentualne następstwa prawne jego milczenia. Dlatego też wydaje się, że *de lege ferenda* luka ta mogłaby zostać uzupełniona np. przez wprowadzanie rozwiązań analogicznych do tych przyjętych w ustawach samorządowych.
5. W myśl art. 17 ust. 4 p.o.ś. w postępowaniu w sprawie sporządzenia programu ochrony środowiska powinien zostać zagwarantowany udział społeczeństwa. Ma się to odbywać na zasadach określonych

w art. 29–32 i 39–43 u.u.i.ś., o czym była już mowa w komentarzu do art. 15 ustawy.

6. Przepis art. 17 ust. 3 p.o.ś. został uchylony przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 3.10.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 190, poz. 1865) z dniem 8.12.2003 r.

Art. 18. [Procedura uchwalenia programów ochrony środowiska]

1. Programy, o których mowa w art. 17 ust. 1, uchwała odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy.

2. Z wykonania programów organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia się odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy.

3. Po przedstawieniu raportów odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu albo radzie gminy, raporty są przekazywane przez organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy odpowiednio do ministra właściwego do spraw klimatu, organu wykonawczego województwa i organu wykonawczego powiatu.

1. W art. 17 komentowanej ustawy została określona procedura prac nad programami ochrony środowiska. Ich zwieńczeniem jest dopiero podjęcie stosownej uchwały przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego, określone w art. 18 p.o.ś.
2. Jeżeli chodzi o art. 18 ust. 2 p.o.ś., o obowiązku składania raportów na temat wykonania programów ochrony środowiska, to w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca nie wprowadził żadnych zunifikowanych wymagań, jakim powinny odpowiadać przedmiotowe raporty. W związku z tym w praktyce szczegółowość zawartych w nich informacji może być mocno zróżnicowana. Samo w sobie nie jest to najlepsze rozwiązanie. W każdym jednak razie powinno z nich wynikać, jakie działania zostały podjęte w celu wykonania planów wynikających z poszczególnych programów oraz jakie cele nie zostały zrealizowane, z podaniem przyczyny zaniechania. Jeżeli zatem z konkretnego

raportu nie wynikałyby takie podstawowe informacje, to trudno przyjąć, aby przedłożony raport spełniał wymagania formalne. W takim przypadku należy dopuszczać możliwość wezwania do uzupełnienia raportu. Niestety *de lege lata* brak wyraźnej podstawy do tego. Dlatego też *de lege ferenda* należałoby wprowadzić wprost taką możliwość.

3. W kontekście tego rozwiązania może pojawić się wątpliwość dotycząca charakteru terminu, w jakim organy uchwałodawcze mają się wywiązać się z nałożonych na nie obowiązków. Należy stwierdzić, że termin ten nie ma charakteru procesowego, ponieważ nie jest przewidziany dla żadnej czynności procesowej. Przewidziany jest on co prawda w przepisie prawa materialnego, ale trudno przyjąć, że jego przekroczenie uniemożliwia przedłożenie raportu. Konsekwencje tego mogłyby być bowiem dużo poważniejsze niż w razie przedłożenia raportu z opóźnieniem. Dlatego należy uznać, że w praktyce może mieć także miejsce przedłożenie raportu po upływie terminu. Niestety w obowiązujących przepisach prawa brak jakichkolwiek rozwiązań dyscyplinujących organy właściwe do przedłożenia omawianych raportów. W ekstremalnych sytuacjach może to doprowadzić do sytuacji, w których raporty nie będą przedkładane, gdyż zobowiązane do tego organy nie będą chciały ponosić kosztów ich sporządzenia.

DZIAŁ IV

Informacje o środowisku

Jak już była o tym mowa w komentarzu do art. 9, obecnie zagadnienia związane z udostępnianiem informacji o stanie i ochronie środowiska zostały wyłączone z ustawy i unormowane w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W związku z tym uchylone zostały art. 19–24a p.o.ś. Analogiczne rozwiązania znalazły się natomiast w art. 8–25 u.u.i.ś. Dlatego też dotychczasowy komentarz do art. 19–24a p.o.ś. stał się bezprzedmiotowy i został usunięty.

ROZDZIAŁ 1 (uchylony)

Art. 19–24a. (uchylone)

Przepisy art. 19–24a p.o.ś. zostały uchylone przez art. 144 pkt 7 u.u.i.ś. z dniem 15.11.2008 r.

ROZDZIAŁ 2 (uchylony)

Art. 25–29. (uchylone)

Przepisy art. 25–29 p.o.ś. (tytuł I dział IV rozdział 2 p.o.ś.) zostały uchylone ustawą z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1479) z dniem 1.01.2019 r. Przepisy te, dotyczące państwowego monitoringu środowiska i rozpowszechniania informacji o środowisku, zostały odpowiednio zmienione i umieszczone w ustawie z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1070 ze zm.), w art. 23 w rozdziale 4 dotyczącym również państwowego monitoringu środowiska. Rozwiązanie to miało na celu uporządkowanie tych przepisów poprzez zebranie ich w jednej ustawie właściwej dla instytucji realizującej to zadanie (por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 2662, s. 15). Odpowiednio do powyższego art. 329 p.o.ś., traktujący o odpowiedzialności za niewywiązanie się z obowiązków przetwarzania danych i udostępniania informacji na potrzeby państwowego monitoringu środowiska, został również uchylony z dniem 1.01.2019 r.

Art. 30. (uchylony)

Przepis art. 30 p.o.ś. został uchylony przez art. 144 pkt 8 u.u.i.ś. z dniem 15.11.2008 r. Artykuł ten określał, w jakiej formie mają być udostępniane informacje o stanie i ochronie środowiska. Przeniesienie rozwiązań związanych z tą problematyką do ustawy o udostępnianiu informacji

o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko spowodowało uchylenie postanowień tego przepisu.

DZIAŁ V (uchylony)

Jak już była o tym mowa w komentarzu do art. 10, obecnie zagadnienia związane z zasadami udziału społeczeństwa w postępowaniach związanych z ochroną środowiska zostały unormowane w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W związku z tym dotychczasowe rozwiązania zawarte w art. 31–39 p.o.ś. zostały uchylone. Rozwiązując praktyczne problemy związane z udziałem społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska, należy mieć jednak na uwadze to, że zgodnie z postanowieniami art. 153 ust. 1 u.u.i.ś. do spraw wszczętych na podstawie ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy dotychczasowe. Oznacza to, że w odniesieniu do spraw wszczętych przed 15.11.2008 r. (data wejścia w życie nowych rozwiązań), a niezakończonych, w dalszym ciągu obowiązujące będą rozwiązania dotychczasowe. Aktualne będą one również w tych sytuacjach, w których co prawda decyzja ostateczna została wydana, ale np. na skutek stwierdzenia jej nieważności została wyeliminowana z obrotu prawnego. Wówczas bowiem okazuje się, że mamy do czynienia z postępowaniem wszczętym w konkretnej sprawie przed zmianą przepisów, w której nie ma ostatecznej decyzji, w związku z czym będzie zachodziła konieczność odwołania się do reguł intertemporalnych wynikających z art. 153 ust. 1 u.u.i.ś. Oczywiście zawsze należy mieć na uwadze fakt, że będą one znajdowały zastosowanie wyłącznie do postępowań wszczętych na podstawie ustawy. Jeżeli zatem postępowanie prowadzone z udziałem społeczeństwa zostało wszczęte na innej podstawie niż ustawa, reguła ta nie będzie znajdowała zastosowania, nawet jeżeli w dacie wszczęcia postępowania do tej konkretnej sprawy były stosowane zasady udziału społeczeństwa wynikające z ustawy.

Art. 31–39. (uchylone)

Przepisy art. 31–39 p.o.ś. zostały uchylone przez art. 144 pkt 9 u.u.i.ś. z dniem 15.11.2008 r.

DZIAŁ VI (*uchylony*)

ROZDZIAŁ 1

Art. 40–45. (uchylone)

Przepisy art. 40–45 p.o.ś. zostały uchylone przez art. 144 pkt 9 u.u.i.ś. z dniem 15.11.2008 r.

ROZDZIAŁ 2

Art. 46–57. (uchylone)

Przepisy art. 46–49, 51–53 oraz 55–57 p.o.ś. zostały uchylone przez art. 144 pkt 9 u.u.i.ś. z dniem 15.11.2008 r., przepis art. 50 p.o.ś. – przez art. 1 pkt 16 ustawy z 26.04.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 88, poz. 587) z dniem 19.08.2007 r., przepis art. 54 p.o.ś. – przez art. 40 pkt 5 ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474) z dniem 25.05.2003 r.

ROZDZIAŁ 3

Art. 58–70. (uchylone)

Przepisy art. 58–69 p.o.ś. zostały uchylone przez art. 144 pkt 9 u.u.i.ś. z dniem 15.11.2008 r., a przepis art. 70 p.o.ś. – przez art. 1 pkt 29 ustawy z 26.04.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony

środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 88, poz. 587) z dniem 19.08.2007 r.

Podobnie jak instrumenty prawne gwarantujące społeczeństwu udział w postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony środowiska, także oceny oddziaływania na środowisko zostały wyłączone z zakresu przedmiotowego Prawa ochrony środowiska i przeniesione do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Również w tym przypadku należy pamiętać o regułach intertemporalnych wynikających z art. 153 ust. 1 u.u.i.ś., które przewidują, że do spraw wszczętych na podstawie komentowanej ustawy stosujemy przepisy dotychczasowe (z modyfikacjami wynikającymi z tego przepisu).

DZIAŁ VII

Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji

Art. 71. [Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym]

1. Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2. W koncepcji, strategiach, planach i studiach, o których mowa w ust. 1, w szczególności:

- 1) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu;
- 2) ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

3. Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych.

1. Jak już była mowa we wprowadzeniu do tego komentarza, ustawa odgrywa szczególną rolę w polskim systemie źródeł prawa ochrony środowiska, ponieważ wprowadza pewne generalne zasady rządzące całą dziedziną prawa. Zagadnienia materialnoprawne są, w zależności od dziedziny, regulowane w sposób ramowy lub wyczerpujący. Właśnie z ramowym sposobem regulacji w ustawie mamy do czynienia w przypadku gospodarowania przestrzenią oraz tworzenia aktów strategicznego rozwoju. W ustawie wprowadzono tylko fragmentaryczne rozwiązania wskazujące konieczność uwzględnienia w tym procesie wymagań wynikających z potrzeby ochrony środowiska. Muszą one być jednak traktowane jako dyrektywy określające, jakie rozwiązania w zakresie gospodarki przestrzenią mogą być uznane za właściwe z punktu widzenia ochrony środowiska. Dlatego też w orzecznictwie przyjmuje się, że: „1. Przepisy art. 71 ust. 1 i 3 p.o.ś. mają charakter postulatywny i zawierają jedynie dyrektywę przy uchwalaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nakazującą uwzględnienie konieczności ochrony środowiska. Z ww. przepisów niemożliwe jest skonkretyzowanie normy prawnej, której naruszenie stanowiłoby podstawę do stwierdzenia nieważności studium na podstawie art. 28 u.p.z.p. 2. Zasada samodzielności gminy w zakresie określania polityki przestrzennej wyrażona w art. 3 u.p.z.p. nie ma charakteru nieograniczonego i gmina nie ma pełnej swobody w prowadzeniu polityki przestrzennej w odniesieniu do obszarów położonych na jej terenie. Istota planowania przestrzennego polega

bowiem między innymi na tym, że gmina ma obowiązek wziąć pod uwagę rozwój całego swojego obszaru, dalej w powiązaniu z rozwojem większej jednostki, jaką jest dane województwo oraz cały kraj. Polityka gminy kieruje się zatem przede wszystkim interesem publicznym i społecznym. Z reguły interesy te pozostają w sprzeczności z interesem jednostkowym wynikającym z uprawnień właścicielskich osób prywatnych” (wyrok WSA w Warszawie z 14.07.2011 r., IV SA/Wa 768/11, LEX nr 1162407). Z takim stanowiskiem nie można jednak do końca się zgodzić, gdyż dyrektywy wynikające z komentowanego przepisu muszą być rozpatrywane w powiązaniu z wynikającą z art. 8 p.o.ś. zasadą planowości. Jest to więc pewien wzorzec do naśladowania, który uznaje się za wiążący (S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 61 i 116). Oczywiście z omawianego rozwiązania w żadnym razie nie można wyprowadzać prymatu ochrony środowiska nad innymi celami, ale w żadnym razie nie może być ona marginalizowana w procesie tworzenia aktów z zakresu planowania przestrzennego. W takim przypadku można bowiem słusznie podnosić zarzut naruszenia zasad ochrony środowiska.

2. Właśnie taki systematyzujący charakter mają postanowienia zawarte w art. 71 p.o.ś., którego treść normatywna powinna być ustalona w bezpośrednim powiązaniu z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym, która stanowi ustrojową podstawę funkcjonowania samorządu gminnego, oraz z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. – uznającym, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy do zadań własnych gminy (E. Radziszewski, *Prawo ochrony...*, s. 113).
3. W art. 71 ust. 1 p.o.ś. wskazano, że podstawowymi kryteriami opracowywania aktów planowania wymienionych w tym przepisie, o których powinny pamiętać organy upoważnione do tego na podstawie przepisów materialnoprawnych, są zasada zrównoważonego rozwoju (stanowiąca przedmiot analizy w komentarzu do art. 6) oraz pojęcie ochrony środowiska w znaczeniu nadanym mu przez art. 3 pkt 13 p.o.ś. Taką rolę postanowień ustawy w procesie planowania przestrzennego definiuje się również w orzecznictwie, w którym przyjmuje się,

że „zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy (...) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określa się rozwiązania niezbędne do przywrócenia środowiska do właściwego stanu. Dotyczy to również wysypisk odpadów komunalnych, które zostały zamknięte, ale dotychczas nie rekultywowane” (wyrok WSA w Warszawie z 7.05.2004 r., IV SA 4505/03, LEX nr 729664).

4. W art. 71 ust. 3 i 2 p.o.s. wskazano środki w procesie gospodarki przestrzenną zapewniające realizację wymagań, o których była mowa w tezie 3.

Art. 72. [Uwarunkowania wewnętrzne aktów planistycznych]

1. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;
- 3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni;
- 4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej;
- 5) zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych;
- 5a) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;

- 6) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.
2. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia.
 3. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określa się także sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi.
 4. Wymagania, o których mowa w ust. 1–3, określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań.
 5. Przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania.
 6. Minister właściwy do spraw klimatu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje, zakres i sposób wykonania opracowań ekofizjograficznych, o których mowa w ust. 4, uwzględniając odpowiednio potrzeby, dla których sporządzane są te opracowania, konieczność zapewnienia trwałości podstawowych procesów przyrodniczych na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego oraz dane będące podstawą sporządzania tych opracowań.

7. Przepisy ust. 1 pkt 2 i 4 stosuje się odpowiednio do planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

1. W art. 72 ust. 1 i 2 komentowanej ustawy określono, jakie wymagania w zakresie ochrony środowiska powinny spełniać studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, gminny plan zagospodarowania przestrzennego oraz częściowo plany zagospodarowania przestrzennego województw. Postanowień tych przepisów nie da się zinterpretować, nie uwzględniając art. 10 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym studium powinno brać pod uwagę w szczególności uwarunkowania wynikające z:
 - 1) dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;
 - 2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;
 - 2a) diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.), przygotowanej na potrzeby strategii rozwoju gminy;
 - 3) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
 - 4) stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
 - 4a) rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych;
 - 5) warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, oraz zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z uniwersalnym projektowaniem (Dz.U. z 2020 r. poz. 1062 ze zm.);
 - 6) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;
 - 7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy;
 - 8) stanu prawnego gruntów;
 - 9) występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;

- 10) występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych;
 - 11) występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla;
 - 12) występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych;
 - 13) stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;
 - 14) zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych;
 - 15) wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.
2. Natomiast według art. 15 ust. 2 u.p.z.p. plan zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo powinien określać:
- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
 - 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
 - 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
 - 3a) zasady kształtowania krajobrazu;
 - 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
 - 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
 - 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
 - 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazo-

- wym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 8) szczegółowe zasady i warunki scalania oraz podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
 - 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
 - 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
 - 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urzędzania i użytkowania terenów;
 - 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę wskazaną w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.
3. W orzecznictwie na podstawie postanowień art. 6 ust. 4 i 5 nieobowiązującej ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), który zawierał rozwiązania analogiczne do art. 10 ust. 1 u.p.z.p., przyjmowano, że wymogi ustawowe dotyczące zawartości samego studium oraz „art. 71 i 72 ustawy należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość pozwalające napisać «spójny» ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich «ogólnikowość» i «hasłowość» nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium” (wyrok NSA z 25.06.2002 r., II SA/Kr 608/02, OwSS 2002/4, poz. 103). Stanowisko to znalazło swoje potwierdzenie również w orzeczeniach wydanych na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 u.p.z.p. W praktyce wskazuje się bowiem, że „Regulacja art. 10 ust. 1 u.p.z.p. formułuje wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się zaś art. 10 ust. 2. Jednakże zarówno wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, jak i regulacyjnych należy interpretować nie tylko

językowo, lecz także celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest zaś określenie polityki przestrzennej gminy. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Akt ten nie może zawierać skonkretyzowanych regulacji normatywnych” (wyrok WSA w Warszawie z 13.02.2019 r., IV SA/Wa 1675/18, LEX nr 3025820).

4. Podstawą do spełnienia określonych wyżej według art. 72 ust. 4 p.o.ś. wymagań powinny być opracowania ekofizjograficzne, zdefiniowane w art. 72 ust. 5, które powinny ułatwić ocenę rozwiązań planistycznych z punktu widzenia ich dostosowania do ukształtowania terenu oraz jego właściwości środowiskowych. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „Celem opracowania ekofizjograficznego jest określenie sposobów utrzymania lub przywrócenia równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia na danym terenie, a ponadto wskazanie racjonalnych metod gospodarowania zasobami środowiska naturalnego. Tym samym należy stwierdzić, że opracowanie ekofizjograficzne pełni ważną funkcję w procesie planistycznym” (J.H. Szlachetko, *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny. Poglądy judykatury*, ST 2014/10, s. 18). Natomiast w orzecznictwie na kanwie postanowień komentowanego przepisu przyjmuje się, że: „Opracowanie ekofizjograficzne jest dokumentem o charakterze analityczno-instrukcyjnym, sporządzanym na potrzeby przygotowania aktów planistycznych – studium uwarunkowań czy planu zagospodarowania przestrzennego, podejmowanych w formie uchwał organu stanowiącego gminy. Pełni jedynie funkcję informacyjną w przygotowaniu aktu planistycznego, nie może jednak zastępować tego aktu; nie może pełnić funkcji rozstrzygającej, przypisanej ustawowo aktom planowania przestrzennego podejmowanym przez organ stanowiący gminy. Opracowanie ekofizjograficzne może wskazywać na różnorodne uwarunkowania przyrodnicze wykorzystania terenu, jednakże kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, a także obszarów oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, określa się – zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 i 3 u.p.z.p. – w studium” (wyrok WSA w Białymstoku z 5.03.2013 r., II SA/Bk 837/12, LEX nr 1305611). Mimo że art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.

został uchylony, przywołane orzeczenie pozostaje aktualne. To właśnie solidnie przygotowane opracowania ekofizjograficzne pozwalają na uzyskanie niezbędnych informacji dotyczących środowiska przyrodniczego, a tym samym stwarzają możliwość jego ochrony obecnie i w przyszłości. Poprawna analiza ekofizjograficzna stanowi również ważną bazę informacyjną dla opracowania prognozy oddziaływania na środowisko (I. Derucka, *Rola opracowań ekofizjograficznych w praktyce planistycznej*, „Administracja” 2010/1, s. 112). Dlatego też w orzecznictwie zwraca się uwagę na to, że: „Jeżeli na skutek przekształceń środowiska odnotowanych w opracowaniu ekofizjograficznym, o jakim mowa w art. 72 ust. 5 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (...), zachodzi potrzeba zmian w ochronie systemu przyrodniczego, ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, skorygowane zasady ochrony wymagają wpisania do treści studium i zatwierdzenia uchwałą rady gminy. Niezgodne z prawem jest ograniczenie się do zamieszczenia w studium odesłania do opracowania ekofizjograficznego” (wyrok WSA w Białymstoku z 31.05.2007 r., II SA/Bk 77/07, ONSAiWSA 2008/6, poz. 109). Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić, gdyż zmiany w środowisku mogą w sposób istotny wpływać na dalszy sposób jego ochrony na danym terenie. Dlatego też, mimo że tworzenie opracowań ekofizjograficznych nie jest jedynym bezpośrednim elementem planowania przestrzennego, to jednak organ administracji przystępujący do opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego gminy powinien dokonać oceny aktualności posiadanych opracowań ekofizjograficznych. Jeżeli bowiem okaże się, że od momentu ich sporządzenia w środowisku zaszły istotne zmiany, które mogą determinować rozwiązania z zakresu planowania przestrzennego, będą one wymagały aktualizacji. Okoliczność ta jest szczególnie istotna w tych przypadkach, w których np. pomiędzy opracowaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a przystąpieniem do tworzenia projektu planu upłynęło kilka lat.

5. Mówiąc o opracowaniach ekofizjograficznych, nie można zapominać także o tym, że „zapisy zawarte w opracowaniu ekofizjograficznym mogą posłużyć jako uzasadnienie i wyjaśnienie rozwiązań przyjętych

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego” (wyrok NSA z 24.05.2012 r., II OSK 639/12, LEX nr 1252136; tak też wyrok NSA z 9.05.2012 r., II OSK 405/12, LEX nr 1252056). Dlatego też w literaturze przedmiotu podkreśla się, że „celem opracowania ekofizjograficznego jest określenie sposobów utrzymania lub przywrócenia równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia na danym terenie, a ponadto wskazanie racjonalnych metod gospodarowania zasobami środowiska naturalnego” (J.H. Szlachetko, *Wpływ braku opracowania...*, ST 2014/10, s. 16). Jednocześnie nie można zapominać o tym, że ustalenia wynikające z omawianych opracowań powinny być uwzględniane w procesie przeprowadzania strategicznych i indywidualnych ocen oddziaływania na środowisko na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Z jednej strony stanowią one bowiem wyjściowe źródło informacji o tym, na jakie elementy środowiska należy zwrócić szczególną uwagę. Z drugiej natomiast strony pozwalają na ustalenie, jakie zmiany zachodzą w środowisku w okresie pomiędzy sporządzeniem opracowania ekofizjograficznego a przeprowadzaniem oceny oddziaływania na środowisko. Takie porównanie danych pozwoli na ustalenie, czy np. zmiany w środowisku są przykładowo następstwem realizacji konkretnego przedsięwzięcia, czy też zależne są one od innych czynników.

6. W celu precyzyjnego wskazania opracowań ekofizjograficznych będących podstawą opracowywania studium i planu w art. 72 ust. 6 p.o.ś. zawarto obligatoryjną delegację dla ministra właściwego do spraw klimatu do określenia rodzajów, zakresów i sposobów wykonywania opracowań ekofizjograficznych. Pierwotnie upoważniała ona do wydania aktu wykonawczego ministra właściwego do spraw środowiska. Wykonując ją, Minister Środowiska wydał rozporządzenie z 9.09.2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1298). Później zmieniono to rozwiązanie, przewidując, że rozporządzenie to powinno być wydane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Nowe rozporządzenie nie zostało jednak jeszcze

wydane. Obowiązki przywołanego rozporządzenia z 9.09.2002 r. może zaś budzić wątpliwości z uwagi na zmianę organów uczestniczących w procesie jego wydawania.

Art. 73. [Ograniczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego]

1. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z:

- 1) ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r. poz. 1098 i 1718) parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin;
- 2) utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych;
- 2a) wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją;
- 2b) strategicznych map hałasu;
- 3) 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.

2. Linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym:

- 1) ochronę walorów krajobrazowych;
 - 2) możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt.
3. W obrębie zwartej zabudowy miast i wsi jest zabroniona budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Rozbudowa takich zakładów jest dopuszczalna pod warunkiem, że doprowadzi ona do ograniczenia

zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym ograniczenia wystąpienia poważnych awarii przemysłowych.

3a. Przepis ust. 3 nie dotyczy budowy i rozbudowy zakładów na obszarach określanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania, jeżeli plany te nie zawierają ograniczeń dotyczących zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi.

4. Zakłady stwarzające zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej lokalizuje się w bezpiecznej odległości od siebie, od wielorodzinnych budynków mieszkalnych, od budynków mieszkalnych powstałych na nieruchomościach pochodzących z Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2020 r. poz. 1100 i 2127 oraz z 2021 r. poz. 11, 223 i 1551), od obiektów użyteczności publicznej, od budynków zamieszkania zbiorowego, od obszarów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, od upraw wieloletnich, od dróg krajowych oraz od linii kolejowych o znaczeniu państwowym.

5. Wielorodzinne budynki mieszkalne, budynki mieszkalne powstałe na nieruchomościach pochodzących z Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, obiekty użyteczności publicznej, budynki zamieszkania zbiorowego, obszary, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, drogi krajowe oraz linie kolejowe o znaczeniu państwowym lokalizuje się w bezpiecznej odległości od zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.

6. Istniejącym zakładom, o których mowa w ust. 3 i 4, dla których bezpieczna odległość nie została zachowana, organy Inspekcji Ochrony Środowiska mogą, po uzyskaniu opinii właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej, wydać decyzję w zakresie nałożenia dodatkowych zabezpieczeń technicznych, aby zmniejszyć niebezpieczeństwa, na jakie są narażeni ludzie.

7. Dla celów planowania i zagospodarowania przestrzennego, komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej może, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, wydać decyzję nakładającą na prowadzącego zakład o zwiększonym

ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, obowiązek opracowania i przedłożenia informacji dotyczących:

- 1) **prawdopodobieństwa wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;**
- 2) **potencjalnych skutków wystąpienia poważnej awarii przemysłowej oraz jej zasięgu.**

8. Koszty opracowania i przedłożenia informacji, o których mowa w ust. 7, pokrywa prowadzący zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.

1. Zgodnie z postanowieniami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawą lokalizacji przedsięwzięć są postanowienia planów zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku ich braku realizacja przedsięwzięcia może nastąpić na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 u.p.z.p.) lub decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 ust. 1 u.p.z.p.). Konieczność uwzględnienia wymagań związanych z ochroną środowiska na etapie opracowywania zarówno planów zagospodarowania przestrzennego, jak i aktów indywidualnych z zakresu planowania przestrzennego wskazuje się również w orzecznictwie, w którym przyjmuje się, że: „Z treści ust. 1 art. 73 p.o.ś. wynika, że ma on zastosowanie w dwóch przypadkach, tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego lub wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ograniczenia wprowadzone przez ten przepis dotyczą zatem fazy, która przesądza o zlokalizowaniu inwestycji na określonym obszarze, nie zaś realizacji procesu inwestycyjnego” (wyrok NSA z 5.06.2009 r., II OSK 928/08, LEX nr 563565). W judykaturze w tym zakresie uznaje się, że: „Przepis art. 73 ust. 1 ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska jest adresowany głównie do organów gminy, na terenie której uchwalany jest plan miejscowy oraz do organów wydających decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak również do organów uzgadniających plan lub decyzję w tym zakresie, czyli regionalnego dyrektora ochrony środowiska” (wyrok NSA z 23.08.2016 r., II OSK 2948/14, LEX nr 2142413).

Według art. 73 ust. 1 p.o.ś. w postanowieniach tych aktów powinno się uwzględnić:

- 1) formy ochrony przyrody ustanowione w trybie ustawy o ochronie przyrody (na temat podstaw ich wyznaczania zob. bliżej: K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 34 i n.; W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 62 i n.);
- 2) obszary ograniczonego użytkowania utworzone na podstawie art. 135 p.o.ś. oraz strefy przemysłowe utworzone na podstawie art. 136a i 136b p.o.ś.;
- 3) obszary ciche w aglomeracji lub poza aglomeracją wyznaczone na podstawie art. 118b p.o.ś.;
- 4) strategiczne mapy hałasu opracowywane na podstawie art. 118 p.o.ś.
- 5) regiony wodne wyznaczone w trybie Prawa wodnego oraz strefy ochrony ujęć wodnych i obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych.

Zgodnie z wypracowanym w orzecznictwie stanowiskiem, które zasługuje na pełną aprobatę, nie tylko utrzymanie na danym terenie form ochrony przyrody, lecz także ograniczenia w korzystaniu ze środowiska wynikające z tego tytułu muszą być brane pod uwagę w procesie planowania przestrzennego (wyrok WSA w Warszawie z 6.04.2004 r., IV SA 3655/02, LEX nr 704994). Powyższy obowiązek uwzględniania form ochrony przyrody oznacza „że przed kwestiami ochrony przyrody nie mają pierwszeństwa prawa właściciela do nieruchomości wynikające z treści obowiązujących planów miejscowych. To proces wyważania różnych, często sprzecznych grup interesów, co jest dokonywane w ramach konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W istocie proces ten polega na ważeniu praw konstytucyjnie chronionych oraz wartości, w celu ochrony których prawa te są ograniczane. Wyraża się to w nakazie ograniczania praw, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wartości wskazanych w ustawie o ochronie przyrody” (wyrok NSA z 29.08.2018 r., II OSK 2125/16, LEX nr 2558093).

2. Właściwe gospodarowanie przestrzenią i ograniczenie uciążliwości wynikających z lokalizacji określonych przedsięwzięć odbywa się nie tylko przy użyciu instrumentów planistycznych *sensu stricto*. Zgodnie

z postanowieniami art. 73 ust. 2 p.o.ś. również przy wydawaniu np. decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych czy pozwoleń na budowę, stanowiących podstawę realizacji przedsięwzięć wymienionych w tym przepisie, należy uwzględnić ochronę walorów krajobrazowych. Według art. 5 pkt 8 u.o.p. rozumie się przez nią zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu, a co za tym idzie – również umożliwienie przemieszczania się wolno żyjących (dzikich) zwierząt, którymi na podstawie art. 4 pkt 21 ustawy z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 572) są zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.

3. Nie można jednak zapominać o tym, że ten sam obowiązek spoczywa zarówno na podmiotach zamierzających realizować te przedsięwzięcia, jak i na autorach opracowań projektowanych na ich zamówienie. Ustawodawca w art. 71 ust. 2 p.o.ś. mówi ogólnie o konieczności uwzględnienia wymagań ochrony przyrody, bez rozgraniczenia, kto ma się z tego obowiązku wywiązać, a zatem w takim samym stopniu obowiązek ten spoczywa na organach administracji prowadzących postępowania w jakikolwiek sposób związane z przedsięwzięciami, o których mowa w art. 73 ust. 2 p.o.ś., jak i na podmiotach uczestniczących w ich realizacji.
4. Kolejne ograniczenia dotyczące budowy zakładów stanowiących zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zagrożenie wystąpienia poważnych awarii, zostały wprowadzone w art. 73 ust. 3 ustawy. Na kanwie postanowień tego przepisu w literaturze wskazuje się, że „Mimo że w przepisie jest mowa o budowie i rozbudowie, czyli o czynnościach uregulowanych w p.b., zatwierdzanych w drodze pozwolenia na budowę, to należy uznać, że chodzi tu zarówno o zatwierdzenie budowy (wydawanie pozwoleń na budowę), jak i lokalizację (wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Zakaz nie dotyczy jednak przeznaczania terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – wręcz przeciwnie – p.o.ś. wyraźnie wskazuje, że zakłady te mogą być lokalizowane i budowane na terenach odpowiednio przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego” (K. Czajkowska-Matosiuk, *Aspekty prawne zapobiegania katastrofom*, PiŚ 2013/1, s. 62).

5. W dotychczasowym stanie prawnym ograniczenia odnoszące się do zakładów powodujących poważne zagrożenia obowiązywały w odniesieniu do terenów położonych w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi. Natomiast po zmianach wprowadzonych przez art. 1 pkt 3 ustawy z 23.07.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1434) odnoszą się one jedynie do obszarów o zwartej zabudowie miast i wsi. W stosunku do dotychczasowych rozwiązań nastąpiła więc istotna zmiana zakresu terytorialnego obowiązywania ograniczeń w budowie zakładów stwarzających poważne zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi. Ustawodawca zrezygnował bowiem ze sztywnego kryterium „granic administracyjnych miast” (które w praktyce obejmują także obszary niezabudowane, lasy czy użytki rolne). Taką zmianę należy ocenić pozytywnie, gdyż ogranicza ona zakaz budowy jedynie do terenów, na których mogą występować rzeczywiste zagrożenia. Niestety nie eliminuje ona wszystkich wątpliwości, jakie mogą się z tym wiązać.

A. Po pierwsze, wprowadzono w komentowanym przepisie ograniczenie konstytucyjnego prawa własności. Skoro bowiem na nieruchomościach położonych na określonym terenie, bez względu na ich przeznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego, nie można realizować określonych celów, to prawo do korzystania z nieruchomości zostało poważnie ograniczone. Dlatego zasadniczego znaczenia nabiera precyzyjne określenie, co kryje się pod pojęciem zwartej zabudowy. Nie jest ona bowiem bezpośrednio definiowana w żadnym przepisie prawa. Ustawodawca posługuje się tym pojęciem w wielu aktach prawnych. Na przykład w § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225) została zawarta legalna definicja zabudowy śródmiejskiej, przez którą należy rozumieć zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze funkcjonalnym śródmieścia, który stanowi faktyczne lub przewidywane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego centrum miasta lub dzielnicy miasta. W objaśnieniach do rozporządzenia Ministra Środowiska z 14.06.2007 r. w sprawie dopuszczalnych

poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112) wskazano, że: „Strefa śródmiejska miast powyżej 100 tys. mieszkańców to teren zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją obiektów administracyjnych, handlowych i usługowych. W przypadku miast, w których występują dzielnice o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys., można wyznaczyć w tych dzielnicach strefę śródmiejską, jeżeli charakteryzuje się ona zwartą zabudową mieszkaniową z koncentracją obiektów administracyjnych, handlowych i usługowych”. Można więc przyjąć, że zabudowa śródmiejska bez najmniejszych wątpliwości będzie wchodzić w skład obszarów o zwartej zabudowie. O zwartej zabudowie będzie można mówić także w sytuacji koncentracji na ograniczonym terenie obiektów budowlanych realizujących takie same lub zróżnicowane funkcje. W związku z tym należy stwierdzić, że obszary o zwartej zabudowie występować będą wtedy, gdy takie ich przeznaczenie wyniknie z postanowień planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – z intensywności zabudowy na danym terenie.

B. Po drugie, wątpliwości może budzić to, co kryje się pod pojęciem zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi. Nie jest ono w obowiązujących przepisach definiowane. W art. 3 pkt 23 p.o.ś., zawierającym definicję poważnej awarii, przykładowo wymienia się, że źródłem zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi mogą być emisje, pożar lub eksplozja, powstałe w trakcie procesów, w których występuje więcej niż jedna substancja niebezpieczna. Należy zatem przyjąć, że w sytuacji gdy zachodzi możliwość wystąpienia tego typu zjawisk nadzwyczajnych, których przykładem mogą być poważne awarie, mamy do czynienia z zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzi. Okolicznością, na którą również należy zwrócić uwagę, jest brak określenia przez ustawodawcę skali tego zagrożenia. W związku z tym, jeżeli konkretne przedsięwzięcie będzie zagrażało życiu lub zdrowiu nawet jednej osoby, to zostaną spełnione przesłanki wymienione w art. 73 ust. 3 p.o.ś.

C. Po trzecie, należy zwrócić uwagę na to, że z obowiązku spełnienia wymagań, o których mowa w art. 73 ust. 3 p.o.ś., nie zwalnia również konieczność uzyskania przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięcia decyzji w przedmiocie uwarunkowań środowiskowych, gdyż

– jak trafnie zauważa się w orzecznictwie – „jest to (...) zagadnienie związane z dopuszczalnością lokalizacji danej inwestycji na określonym terenie, a nie z jej wpływem na środowisko” (wyrok NSA z 6.08.2009 r., II OSK 1249/08, LEX nr 555795). Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że „całkowicie niezasadny jest argument, iż wpis do rejestru zakładów, których działalność może być przyczyną wystąpienia poważnej awarii, nie rodzi skutków prawnych na zewnątrz administracji, skoro może on prowadzić do ograniczeń w korzystaniu z gruntów. Nie można się również zgodzić z takim poglądem, że wpis do ww. rejestru nie rodzi skutków prawnych po stronie zakładu wpisanego do tego rejestru. Jeżeli bowiem z woli ustawodawcy to podmiot sąsiadujący z zakładem wpisanym do ww. rejestru musi swoją zabudowę odsunąć na bezpieczną odległość, co może prowadzić do całkowitej niemożności korzystania z gruntów, to tym samym zakład w istocie jest zwolniony z zachowania dbałości o podjęcie takich działań, które będą ograniczały jego oddziaływanie tak, aby zamykało się ono w granicach, jakimi zakład dysponuje prawnie” (postanowienie NSA z 4.11.2011 r., II OSK 1707/11, LEX nr 1152009). Oznacza to, że podmioty położone w zasięgu oddziaływania takiego zakładu będą miały interes prawny w postępowaniach w przedmiocie wydania decyzji mogących mieć wpływ na zakres korzystania z konkretnych nieruchomości.

6. Od tej generalnej reguły został wprowadzony wyjątek w art. 73 ust. 3a p.o.ś. – uznający, że jeżeli plany zagospodarowania przestrzennego przewidują przeznaczenie nieruchomości na realizację celów określonych w tym przepisie, to omówione wcześniej rozwiązania nie obowiązują. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że jest to wyjątek od generalnej reguły i musi być interpretowany w sposób zawężający, a nie rozszerzający. Przede wszystkim powinno się o tym pamiętać w procesie interpretacji postanowień planu zagospodarowania przestrzennego.
7. Zgodnie z wynikającą z art. 5 p.o.ś. zasadą kompleksowości działań w zakresie ochrony środowiska zarówno podmioty zainteresowane realizacją konkretnego przedsięwzięcia, jak i organy prowadzące takie postępowanie powinny uwzględniać zagrożenia wynikające z różnych źródeł oraz ich wzajemne oddziaływanie. Realizując tę dyrektywę,

w art. 73 ust. 4 i 5 p.o.ś. wprowadzono rozwiązania dotyczące lokalizacji zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii (w rozumieniu art. 3 pkt 23 p.o.ś.) oraz utrzymania obiektów, o których mowa w art. 73 ust. 5 p.o.ś.

8. Uwzględniając fakt, że funkcjonowanie zakładów stwarzających takie zagrożenia jest procesem ciągłym, ustawodawca w art. 73 ust. 6 p.o.ś. przyznał organom Inspekcji Ochrony Środowiska możliwość nałożenia w formie decyzji obowiązku wykonania dodatkowych zabezpieczeń. Rozwiązanie to niewątpliwie ogranicza zasadę swobody wykonywania działalności gospodarczej. Dokładniejszej analizy wymagają zatem przesłanki uzasadniające nałożenie takiego obowiązku.

A. W art. 73 ust. 5 p.o.ś. przede wszystkim mówi się o braku zachowania bezpiecznej odległości od zakładów stanowiących źródło takiego zagrożenia. Obowiązek zachowania bezpiecznej odległości zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej od budynków mieszkalnych powstałych na nieruchomościach pochodzących z Zasobu Nieruchomości jest konsekwencją wejścia w życie ustawy z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 1961 ze zm.). Żaden z przepisów nie określa jednak, co należy rozumieć przez tę bezpieczną odległość. Dlatego trzeba przyjąć, że w zależności od sytuacji może ona być różna, a jej wielkość powinna być ustalana na podstawie sporządzanych przeglądów ekologicznych. W każdym jednak przypadku przyjęta odległość powinna znajdować odzwierciedlenie w zgromadzonym materiale dowodowym.

B. Tak samo istotnym problemem jest ustalenie liczby stron uczestniczących w postępowaniu. W takim przypadku, oprócz osób władających nieruchomościami położonymi w zasięgu oddziaływania tego przedsięwzięcia, powinno się rozważyć, czy przymiotów strony nie będą miały również podmioty eksploatujące zakłady wpływające na podniesienie ryzyka wystąpienia zagrożenia dla życia lub zdrowia. Każdy przypadek na pewno będzie wymagał indywidualnego podejścia. Wydaje się jednak, że z uwagi na ograniczenia, które z tego tytułu mogą wynikać, trzeba będzie im przyznać przymioty strony

w prowadzonym postępowaniu. Potwierdzeniem tego jest pogląd zaprezentowany w orzecznictwie, przyjmujący, że „przymiot strony posiadają właściciele lub wierzycieli użytkownicy działek bezpośrednio sąsiadujących z terenem inwestycji, choć nie jest to regułą. Może się również zdarzyć, że za stronę postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy zostanie również uznany właściciel położonej dalej, a nie tylko sąsiedniej nieruchomości, jeżeli wykaże, że planowana inwestycja narusza jego interes prawny. Chodzi o zakres oddziaływania inwestycji na nieruchomość, do której przysługuje danemu podmiotowi jakieś prawo rzeczowe” (wyrok WSA w Rzeszowie z 20.11.2012 r., II SA/Rz 578/12, LEX nr 1241307). Oczywiście każdy przypadek na pewno będzie wymagał indywidualnego podejścia. Wydaje się jednak, że z uwagi na ograniczenia, które z tego tytułu mogą wynikać, trzeba będzie przyznać podmiotom eksploatującym zakład przymiot strony w postępowaniu prowadzonym z inicjatywy podmiotu zainteresowanego realizacją przedsięwzięcia w strefie bezpieczeństwa.

C. Kolejnym zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę, jest charakter decyzji wydawanych na podstawie art. 73 ust. 6 p.o.ś. oraz ich treść. W przepisie stanowiącym podstawę orzekania znalazło się stwierdzenie, że decyzja taka może zostać wydana i w związku z tym ma ona charakter uznaniowy. Swoboda w działaniu organu jest bardzo mocno ograniczona, ponieważ trudno będzie wykazać, że w sytuacji wystąpienia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi nie zachodzi konieczność nałożenia na podmiot eksploatujący zakład dodatkowych zabezpieczeń. Nałożenie ograniczeń w prowadzonej działalności, jak w przypadku każdego rozstrzygnięcia uznaniowego, będzie zatem musiało znajdować swoje uzasadnienie w występujących okolicznościach faktycznych, które muszą przemawiać za jego wydaniem. Jednocześnie trudno jednak przyjmować, że podstawą do nałożenia określonych obowiązków będzie samo stworzenie innym podmiotom możliwości inwestowania w już wyznaczonej strefie bezpieczeństwa. W takim przypadku zagrożenia uzasadniające wydanie decyzji na podstawie art. 73 ust. 6 p.o.ś. jeszcze nie występują. Mają one bowiem jedynie charakter hipotetyczny i mogą wystąpić w bliżej nieokreślonej przyszłości (nie ma pewności, czy dojdzie do ich powstania). Oczywiście

wydanie takiej decyzji musi być poprzedzone zasięgnięciem w trybie art. 106 k.p.a. opinii organu Państwowej Straży Pożarnej, który powinien wypowiedzieć się w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Posłużenie się przez prawodawcę sformułowaniem „opinia” wyraźnie wskazuje na brak jej wiążącego charakteru (na temat współdziałania pomiędzy organami administracji już kilkakrotnie była mowa w komentarzu).

D. Ostatni problem, który wymaga zasygnalizowania, dotyczy tego, czy organ administracji może określić metodę, przy użyciu której mają być wykonane dodatkowe zabezpieczenia, czy też jedynie pewne standardy korzystania ze środowiska, jakie powinny zostać osiągnięte. Rozstrzygając analogiczny problem w zakresie postanowień art. 362 ustawy przed jego nowelizacją, w orzecznictwie stwierdzono, „że przepis art. 362 ustawy nie daje organowi administracji działającemu z urzędu w zakresie wydawania decyzji w przedmiocie ograniczenia oddziaływania na środowisko podstaw do narzucenia stronie metody, jaką ma obowiązek zastosować, aby osiągnąć pożądany stan środowiska” (wyrok WSA w Warszawie z 1.02.2005 r., IV SA/Wa 11/04, LEX nr 164961). Wydaje się, że stanowisko to pozostaje aktualne również w odniesieniu do postanowień art. 73 ust. 6 p.o.ś., zwłaszcza w sytuacji gdy art. 362 p.o.ś. został znowelizowany w sposób umożliwiający organom administracji określenie takich metod.

9. Ustawa z 23.07.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw poszerzyła katalog środków prawnych umożliwiających ograniczenie wystąpienia poważnych awarii przez dodanie ust. 7 i 8 do art. 73, pozwalających wskazanym w nim organom na wydanie decyzji administracyjnej nakładającej na zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnych awarii obowiązku przedłożenia wskazanych w nim informacji. Takie rozwiązanie jest konsekwencją trudności, przed jaką stają organy administracji w procesie oceny rzeczywistej skali zagrożeń generowanych przez konkretny zakład. Analizując rozwiązania wynikające z tej regulacji, należy zwrócić uwagę na kilka zagadnień mogących rzutować na prawidłowość działań podejmowanych na jego podstawie przez organy administracji.

A. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że komentowane rozwiązanie daje podstawę do wydania innych rodzajowo decyzji niż te wskazane w art. 73 ust. 6 p.o.ś. W związku z tym będzie to postępowanie w odrębnej sprawie administracyjnej, a skoro tak, to decyzje te będą wydawane w odrębnym postępowaniu, w którym co do zasady stronami postępowania będą jedynie podmioty eksploatujące zakłady stwarzające ryzyko wystąpienia poważnych awarii. Tylko one będą bowiem miały realny interes prawny w takim postępowaniu, wymagający ochrony w tym konkretnym postępowaniu. Wszystkie inne podmioty będą zaś miały co najwyżej interes faktyczny, który będzie mógł ulegać przekształceniu w interes prawny w innych postępowaniach, w których wykorzystywane będą informacje przedłożone przez podmiot korzystający ze środowiska.

B. Z procesowego punktu widzenia takie samo znaczenie jak zagadnienia podmiotowe mają zagadnienia przedmiotowe. Należy tu zauważyć, że ustawodawca ograniczył możliwość wydawania omawianego rodzaju decyzji jedynie dla celów związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Oznacza to, że w innych przypadkach taka możliwość nie będzie występowała.

C. Omawiając zagadnienia procesowe, należy zauważyć także, że analizowane decyzje mają charakter uznaniowy. Biorąc pod uwagę fakt, że z punktu widzenia rodzaju nakładanych obowiązków zbliżone są one do tych wynikających z decyzji o przeglądzie ekologicznym, wydawanych na podstawie art. 237 p.o.ś., można wykorzystać poglądy wypracowane na kanwie tego przepisu. Dlatego też w tym zakresie odpowiednio będą znajdowały zastosowanie uwagi poczynione w komentarzu do tego przepisu. Jedyną istotną różnicą w tym zakresie będzie konieczność współdziałania z wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska. Ten ostatni bowiem, zgodnie z art. 73 ust. 7 p.o.ś., zobowiązany jest do wyrażenia swojej opinii przybierającej postać postanowienia wydawanego na podstawie art. 106 § 1 k.p.a. Stanowisko to nie będzie miało jednak charakteru wiążącego, gdyż opinia jest najsłabszą formą współdziałania pomiędzy organami administracji.

10. W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych w art. 73 ust. 8 p.o.ś. wymieniono podmioty zobowiązane do pokrycia kosztów opracowania i przedłożenia informacji wskazanych w decyzji wydanej na podstawie art. 73 ust. 7 p.o.ś.

Art. 73a. [Sposób ustalania bezpiecznej odległości. Rodzaje poważnych awarii przemysłowych. Parametry graniczne oddziaływania potencjalnych skutków poważnych awarii przemysłowych – delegacja ustawowa]

Minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może określić, w drodze rozporządzenia:

- 1) sposób ustalania bezpiecznej odległości, o której mowa w art. 73 ust. 4 i 5,
- 2) rodzaje poważnych awarii przemysłowych, których potencjalne skutki należy uwzględnić przy ustalaniu bezpiecznej odległości, o której mowa w art. 73 ust. 4 i 5,
- 3) parametry graniczne oddziaływania potencjalnych skutków poważnych awarii przemysłowych w zakresie palności, wybuchowości i toksyczności substancji niebezpiecznych, których miejsca występowania należy uwzględnić przy ustalaniu bezpiecznej odległości, o której mowa w art. 73 ust. 4 i 5

– kierując się potrzebą zapewnienia wysokiego poziomu ochrony ludzi i środowiska.

W celu ułatwienia organom administracji dokonywania ustaleń na potrzeby postępowań związanych z funkcjonowaniem zakładów stwarzających ryzyko wystąpienia poważnych awarii w art. 73a p.o.ś. przyznano ministrowi właściwemu do spraw klimatu fakultatywną możliwość wydania rozporządzenia określającego sposób ustalania bezpiecznej odległości, rodzajów poważnych awarii, których potencjalne skutki muszą być uwzględniane przy ustalaniu bezpiecznej odległości oraz parametrów granicznych oddziaływania skutków poważnych awarii. Obecnie takie rozporządzenie będzie musiało być opracowane

w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Rozporządzenie to nie zostało jednak jeszcze wydane.

Art. 74. [Wymogi korzystania z terenu]

- 1. W trakcie przygotowywania i realizacji inwestycji należy zapewnić oszczędne korzystanie z terenu.**
- 2. Wymóg, o którym mowa w ust. 1, uwzględniają w szczególności projektanci oraz organy administracji ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz organy administracji właściwe do spraw wywłaszczania nieruchomości.**

W art. 74 komentowanej ustawy nałożono zarówno na organy administracji, jak i na projektantów obowiązek racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Oznacza to, że przy opracowywaniu rozwiązań o charakterze generalnym, a także indywidualnym, jednym z kryteriów oceny prawidłowości ich sporządzenia będzie właśnie oszczędne korzystanie z terenu. Zakres przedmiotowy obowiązywania tej powinności jest trudny do określenia. Postanowienia art. 74 ust. 1 i 2 p.o.ś. powinny być bowiem uwzględniane w procesie opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych i projektów budowlanych, i w zasadzie każdy z organów administracji powinien mieć je na uwadze, jeżeli jego działalność może mieć wpływ na racjonalną gospodarkę przestrzenną. Zasadność takiego twierdzenia znajduje swoje potwierdzenie w piśmiennictwie, w którym skazuje się, że „Etap przygotowania i realizacji inwestycji obejmuje w szczególności decyzję środowiskową, decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenie na budowę. Dopiero z chwilą złożenia wniosku przez inwestora, w którym tenże deklaruje i konkretyzuje zamiar wykonania określonej inwestycji, można mówić o jej przygotowywaniu. Zatem będzie to dopiero etap postępowania administracyjnego zmierzającego do uzyskania decyzji wyznaczającej parametry konkretnej inwestycji. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 74 ust. 1 [p.o.ś.] proces przygotowywania i realizacji inwestycji ujmuje łącznie, w zasadzie jako jeden etap” (K. Świdorski,

Wymóg oszczędnego korzystania z terenu w procesie inwestycyjnym, „Casus” 2015/5, s. 20).

Art. 75. [Wymagania przy prowadzeniu prac budowlanych]

1. W trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych.
 2. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji.
 3. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą.
 4. Właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków, o których mowa w ust. 1 i 3.
 5. Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie 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, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.
1. O ile w art. 74 ustawy został skonkretyzowany obowiązek zapewnienia właściwej gospodarki przestrzenią na etapie prac studyjnych i projektowych, o tyle z art. 75 wynika obowiązek ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a jego adresatem uczyniono inwestora. W związku z tym to właśnie ten podmiot będzie ponosił odpowiedzialność za niewłaściwe wykonywanie prac (np. zniszczenie drzew lub krzewów w trakcie budowy).

2. Zgodnie z postanowieniami art. 75 ust. 3 ustawy sposób realizacji tego obowiązku powinien zostać określony w pozwoleniu na budowę, a sposób oddziaływania na środowisko nie powinien wykraczać poza ten określony w art. 75 ust. 2 p.o.s. W związku z tym brak ich określenia w przypadku, gdy planowane przedsięwzięcie może oddziaływać na środowisko, jest wadą, która powinna wpływać na wyeliminowanie takiego pozwolenia z obrotu prawnego, ponieważ zostanie ono podjęte z naruszeniem przepisów o ochronie środowiska. Brak takich rozwiązań w decyzji stanowiącej podstawę realizacji procesu inwestycyjnego nie będzie mógł stanowić podstawy do przyznania mu prymatu nad ochroną elementów przyrodniczych, na co zasadnie zwrócono uwagę w orzecznictwie, na przykładzie drzew (zob. wyrok WSA w Warszawie z 14.03.2006 r., IV SA/Wa 2237/05, LEX nr 227797). Jednocześnie na kanwie postanowień art. 75 ust. 2 ustawy należy zwrócić uwagę na to, że każde działanie mogące oddziaływać na środowisko powinno być połączone z podejmowaniem tzw. działań korygujących i minimalizujących. Celem tych działań, zgodnie z postanowieniami z art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b u.u.i.s., jest uniknięcie wystąpienia negatywnego oddziaływania na środowisko lub ograniczenie jego zakresu. W związku z tym, ustalając, jakie działania będą spełniały te wymagania, będzie trzeba odnosić się do konkretnego przypadku, a przeprowadzana ocena powinna mieć charakter zindywidualizowany. Pewną pomocą w tym względzie w sprawach z zakresu ochrony przyrody mogą okazać się postanowienia art. 6 ust. 2 dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206, s. 7), w myśl którego: „Państwa Członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy”. Rozwiązanie to nie ma co prawda charakteru bezpośrednio obowiązującego w państwach Unii Europejskiej, ale może być potraktowane jako wskazówka, w jaki sposób mają być przeprowadzane działania korygujące i minimalizujące w przypadku możliwości oddziaływania na chronione siedliska i gatunki.