

PROBLEMY POGRANICZA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

redakcja naukowa
Małgorzata Stahl, Piotr Korzeniowski
Aneta Kaźmierska-Patrzyczna

MONOGRAFIE

PROBLEMY POGRANICZA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

redakcja naukowa
Małgorzata Stahl, Piotr Korzeniowski
Aneta Kaźmierska-Patrzyczna

MONOGRAFIE

Stan prawny na 1 października 2016 r.

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

Recenzent

Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer

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.


prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN 978-83-8092-624-0

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
---------------------	----

Wprowadzenie	13
--------------------	----

Część I

ZADANIA ADMINISTRACJI W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA

Paulina Łazutka

Związek jednostek samorządu terytorialnego jako podmiot wykonujący zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska	17
--	-----------

Paweł Romaniuk

Systemy zarządzania i kontroli wybranych organów administracji publicznej ukierunkowane na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska	35
---	-----------

Ewaryst Kowalczyk

Obowiązki i uprawnienia podmiotów administracji w zamówieniach publicznych w zakresie ochrony środowiska w świetle dyrektywy 2014/24/WE	45
--	-----------

Eryk Kosiński, Maria Grzymisławska-Cybulska

Budowa elementów systemu ochrony brzegu morskiego jako usługa związana z ochroną środowiska morskiego w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług	58
---	-----------

Część II

**DOSTĘP DO INFORMACJI, UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA
W PODEJMOWANIU DECYZJI ORAZ DOSTĘP DO SPRAWIEDLIWOŚCI
W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH ŚRODOWISKA**

Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, Agnieszka Rabiega-Przyłęcka

Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie – uwagi na tle nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 9 października 2015 r.	73
---	-----------

Grzegorz Czerwiński

Wybrane zagadnienia dotyczące udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska	89
--	-----------

Anna Haładyj

Skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w świetle art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus	99
---	-----------

Magdalena Micińska-Bojarek

Umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej w dziedzinie ochrony środowiska – pozycja ustrojowa i przegląd	112
---	------------

Część III

PLANOWANIE W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Anna Barczak

Polityka ochrony środowiska – od dokumentu do działań	135
--	------------

Marcin Kamiński

Administracyjnoprawne normy celowe w prawie ochrony środowiska	143
---	------------

Diana Trzcińska

Związki prawne między ochroną środowiska a planowaniem przestrzennym ...	160
---	------------

Maciej Kruś, Dawid Trela

Aktualne problemy dotyczące ujawniania udokumentowanych złóż kopalin w studium	173
---	------------

Piotr Ruczkowski

Lokalizacja krematoriów (instalacji do spopielania zwłok) w świetle przepisów o ochronie środowiska i innych wybranych regulacji prawnych	184
--	------------

Jakub Polanowski

Utrzymanie obiektu budowlanego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska	194
---	------------

Jan Stoksik

Działanie rolnośrodowiskowoklimatyczne w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (zagadnienia wybrane)	210
--	------------

Przemysław Niemczuk

Stan wody na gruncie w prawie administracyjnym	227
---	------------

Część IV

OCHRONA POWIETRZA I ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII

Ilona Przybojewska

Paryskie porozumienie klimatyczne: przełom czy stagnacja?	243
--	------------

Joanna Lemańska

Uchwały „antysmogowe”	254
------------------------------------	------------

Zygmunt Wiśniewski

Nowe regulacje prawne odnawialnych źródeł energii a bezpieczeństwo energetyczne Polski. Zagadnienia wybrane	267
--	------------

Dominik J. Kościuk, Artur K. Modrzejewski

Farmy fotowoltaiczne i wiatrowe a ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym – uwarunkowania prawne	282
---	------------

Joanna Wyporska-Frankiewicz

Strona postępowania w sprawie ustalenia dopuszczalnego poziomu hałasu. Zagadnienia wybrane	295
---	------------

Patrycja Zgoła

Nadzór nad wykorzystaniem źródeł promieniowania jonizującego	314
---	------------

Część V

GOSPODAROWANIE ODPADAMI I POSTĘPOWANIE Z SUBSTANCJAMI CHEMICZNYMI

Marek Górski

Plany gospodarki odpadami	327
--	------------

Krystian M. Ziemiński, Maciej Kielbas

Próba oceny form działania organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami na przykładzie wojewódzkich planów gospodarki odpadami	340
--	------------

Karolina Karpus

Prawo o odpadach i granice przedmiotu jego regulacji w świetle zasady zrównoważonego rozwoju	352
---	------------

Małgorzata Szejnowska, Elżbieta Zębek

Obowiązki reglamentacyjne podmiotów w zakresie gospodarki odpadami w kontekście prawno-administracyjnym i środowiskowym	363
--	------------

Ewa Badowska-Domagala

Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi poprzez przystąpienie do porozumienia	379
--	------------

Magdalena Łysek

Problemy gmin we wdrażaniu przepisów znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	395
---	------------

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

Zarys obowiązków przedsiębiorstw związanych z substancjami chemicznymi ze szczególnym uwzględnieniem tzw. substancji SVHC w świetle rozporządzenia REACH	407
---	------------

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Problemy administracyjnej kontroli wprowadzania do obrotu produktów biobójczych (na przykładzie kontroli sanitarnej)	418
---	------------

Część VI OCHRONA PRZYRODY

Bartosz Rakoczy

Stanowienie aktów prawa miejscowego w zakresie form ochrony przyrody. Ocena <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	433
---	------------

Adrianna Ogonowska

Zakaz podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000	446
--	------------

Dorota Lebowa

Skarga na czynności związane z przeprowadzeniem przez dyrektora parku narodowego przetargu na rozporządzanie nieruchomością	454
--	------------

Michał Kasiński

Ochrona własności a ochrona przyrody. Siedem mitów w sprawach reglamentacji usuwania drzew i krzewów	463
---	------------

Małgorzata Szwejkowska, Wojciech Truszkowski, Elżbieta Zębek

Usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości gminnych – wybrane zagadnienia teorii i praktyki	472
--	------------

Agnieszka Skóra

Adresaci decyzji o usunięciu drzewa lub krzewu. Wybrane aspekty procesowe art. 83 u.o.p.	485
--	------------

Agnieszka Wilczyńska, Przemysław Wilczyński

Lasy jako dobro publiczne	497
--	------------

Część VII OCHRONA KRAJOBRAZU

Janusz Sługocki

Problemy ochrony prawnej krajobrazowych wartości przyrodniczych i kulturowych – uwagi o próbie wzmocnienia narzędzi ochrony krajobrazu ..	521
--	------------

Anna Fogel

Nowe podejście do ochrony krajobrazu – założenia czy faktyczna zmiana modelu działań administracji?	535
--	------------

Piotr Aszkiełowicz

Praktyka organów administracji publicznej względem zakazów na obszarach chronionych przyrody po wejściu w życie ustawy krajobrazowej	546
---	------------

Renata Lewicka

Ochrona krajobrazu w planowaniu przestrzennym	558
--	------------

Anna Ostrowska

Bariery ochrony krajobrazu w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego	576
---	------------

Część VIII
INSTRUMENTY FINANSOWO-PRAWNE I ODPOWIEDZIALNOŚĆ
PRAWNA W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Leszek Bielecki

Ulgi w spłacie opłat i kar w zakresie korzystania ze środowiska w świetle rozwiązań ustawowych	597
---	------------

Katarzyna Golał

Wybrane problemy odpowiedniego stosowania instytucji przedawnienia do środków finansowo-prawnych ochrony środowiska	608
--	------------

Marek Lewicki

Opłaty podwyższone w prawie ochrony środowiska – zagadnienia wybrane ..	622
--	------------

Piotr Korzeniowski

Wyzwania związane z określeniem charakteru prawnego kary pieniężnej za nielegalne przemieszczanie odpadów	640
--	------------

Adam Habuda

Nowe wyzwania wynikające z ewolucji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska	654
--	------------

Małgorzata Szalewska

Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania	663
--	------------

Zakończenie	673
--------------------------	------------

Bibliografia	677
---------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	–	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
k.k.	–	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. Dz. U. poz. 1137 z późn. zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	–	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
k.p.c.	–	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
p.o.ś.	–	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.)
pr. wod.	–	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.)
u.o.p.	–	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.)
u.s.g.	–	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)
u.s.p.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.)
u.u.i.ś.	–	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PiS	–	Prawo i Środowisko
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl
NSA	–	Naczelnny Sąd Administracyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

Niniejsza monografia poświęcona jest tematyce pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Wokół tej problematyki skupiła się grupa przedstawicieli teorii i praktyki zajmujących się tymi dwoma obszarami systemu prawa. W teorii prawa podział systemu prawa na gałęzie jest najczęściej uzasadniany względami teoretycznymi i praktycznymi. Przesłanki teoretyczne tworzą podział wówczas, gdy normy należące do jednej gałęzi prawa charakteryzują się w takim stopniu wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych norm, że w całości stanowią w miarę jednolity przedmiot. Tymi cechami mogą być szczególne dla danej gałęzi prawa cele, instytucje prawne, cechy stosunków społecznych oraz sposób regulacji tych stosunków. Praktyka uzasadnia podział prawa względami teoretycznymi, pod warunkiem że mają one wpływ na procesy tworzenia, stosowania i wykładni prawa. Warunkiem dokonania systematyzacji działów prawa jest wybór i stosowanie określonych kryteriów.

Obecny stan dyskusji nad kryteriami podziału prawa na gałęzie cechuje duża liczba propozycji i brak szerzej uznanych rozwiązań teoretycznych, przy praktycznej akceptacji tradycyjnie istniejących podziałów i wątpliwościach co do wyodrębniania nowych gałęzi prawa. Najczęściej proponuje się stosowanie następujących kryteriów podziału prawa: 1) kryterium przedmiotowe, które wskazuje na rodzaj stosunków społecznych regulowanych przez dane normy (występujące tutaj trudności wiążą się z charakterystyką przedmiotów przeprowadzoną w sposób pozwalający na ścisłe ich odgraniczenie); 2) kryterium metody regulacji prawnej; 3) kryterium zadaniowe wskazujące na istnienie szczególnych zadań realizowanych przez daną grupę norm; 3) kryterium systemowe podkreślające istnienie łącznego układu wewnętrznego norm, posiadającego własne zasady, za pomocą których ustalany jest określony porządek instytucji prawnych funkcjonujących w ramach tego układu. Kryteria te można zastosować przy analizie zagadnień przedstawionych w monografii. Wobec dynamicznych zmian zachodzących obecnie w systemie prawa trudno wskazać ściśle metodologiczne odrębności prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska.

Można przypuszczać, że wymiana doświadczeń i poglądów zaprezentowanych w tej publikacji pozwoli na wyciągnięcie wniosków dotyczących doskonalenia stosowania szeregu przepisów prawa. Wyróżnienie działów i wyodrębnianie się różnych dyscyplin

szczegółowych nauk prawnych jest jednym z podstawowych zadań nauki prawa. W badaniu systemu prawa wciąż aktualna pozostaje potrzeba kompleksowego ujęcia różnorodnych jego gałęzi w procesie ich wzajemnego oddziaływania i nakładania się na siebie ich zakresów. Rodzą się tu jednak pewne pytania. Jak należy rozumieć pojęcie całości w prawie? Czy całością jest system prawa, czy też całość taką tworzą dopiero kompleksowe gałęzie prawa i kompleksowe dyscypliny prawa, do których można niewątpliwie zaliczyć zarówno prawo administracyjne, jak i prawo ochrony środowiska?

Słowo „pogranicze” oznacza obszar w pobliżu granicy dzielącej pewne przestrzenie. Tak rozumiane pogranicze na gruncie nauki prawa może oznaczać obszar styku prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Związki prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska, ich współdziałanie i wzajemne przenikanie się stanowi jedną z cech stosunków administracyjnoprawnych, którym przedmiotem jest środowisko lub jego zasoby.

Zastosowanie metody administracyjnoprawnej na gruncie prawa ochrony środowiska bardzo często wymaga uwzględnienia m.in., że instytucja prawna lub instrument prawny zawiera w sobie elementy prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Z wypowiedzi autorów książki wyłania się potrzeba wspólnego ukierunkowania prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Analizy badanych zagadnień pokazują współlistnienie, współdziałanie oraz wzajemne przenikanie się regulacji prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Niewątpliwie problemy graniczne przedstawione w monografii charakteryzują się także szczególną złożonością będącą konsekwencją kompleksowego charakteru tych dwóch obszarów regulacji.

W zamyśle autorów monografia traktuje o podstawowych zagadnieniach teoretycznych i praktycznych dwóch systemów obejmujących prawo administracyjne i prawo ochrony środowiska. Gdy ujmujemy wszystkie normy prawne chroniące środowisko w powiązaniu ze sobą, wówczas okazuje się, że to, co jednostkowe i to, co ogólne jest w nich powiązane przy pomocy: instytucji, instrumentów oraz metod regulacji należących zarówno do prawa administracyjnego, jak i prawa ochrony środowiska.

Zamierzeniem tej publikacji jest otwarcie dyskusji nad zagadnieniami pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska, a więc często wywołującymi wątpliwości czy spory pomiędzy przedstawicielami doktryny. Celem opracowania jest także przyczynienie się do usunięcia podłoża przynajmniej niektórych z tych sporów przez wskazanie oczywistych związków oraz koniecznego zakresu współdziałania prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska.

Mamy również nadzieję, że prezentowana monografia stanie się inspiracją do podjęcia dalszych badań naukowych dotyczących zagadnień w niej poruszanych.

Część I

**ZADANIA ADMINISTRACJI W ZAKRESIE
OCHRONY ŚRODOWISKA**

Paulina Łazutka

Związek jednostek samorządu terytorialnego jako podmiot wykonujący zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska

1. Wprowadzenie

We współczesnym świecie ochrona środowiska jest niezwykle cenna. Dobry stan środowiska wpływa nie tylko na zdrowie obywateli, ale również na kondycję gospodarki w ujęciu narodowym i globalnym. Tak postrzegana ochrona środowiska wymaga zatem nie tylko dobrej jakości przepisów prawnych, ale także właściwych mechanizmów ich realizowania.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały obciążone licznymi zadaniami z zakresu ochrony środowiska. Zadania te wymagają od nich zarówno specjalistycznych działań organizatorskich czy technicznych, jak i dużych nakładów finansowych. Aby skomplikowane i wielopłaszczyznowe zadania ochronne wykonywać jak najlepiej, wiele jednostek samorządu terytorialnego zdecydowało się na powołanie związków, które pozwalają na skumulowanie sił i środków w celu maksymalizacji efektywności działania w tym zakresie.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie podstaw formalnych takiej współpracy i realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska wraz z powołaniem się na przykłady z praktyki.

2. Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP zajmuje się problematyką ochrony środowiska w kilku miejscach, a jej postanowienia są niezwykle korzystne dla środowiska i jego bezpieczeństwa¹.

Najważniejsze postanowienia w tej materii zawiera bez wątpienia art. 5 Konstytucji RP, 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 zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Realizacja wskazanych w tym artykule zadań należy do wszystkich władz publicznych Rzeczypospolitej, tj. do organów ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, a także do organów samorządu, zwłaszcza terytorialnego. Każdy z tych pionów władzy i organów powinien działać z właściwymi mu kompetencjami i w odpowiednich dla niego formach prawnych i organizacyjnych². Z. Bukowski podkreśla, że art. 5 Konstytucji RP zawiera podwójną regulację odnoszącą się do ochrony środowiska. Po pierwsze, jest to wprowadzenie zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ustrojowej odnoszącej się do podstawowych zadań państwa, zaś po drugie, chodzi o określenie ochrony środowiska jako jednej z podstawowych funkcji państwa³. Tym samym ochrona środowiska została zaliczona do zasadniczych wartości państwa takich jak: niepodległość, nienaruszalność terytorium państwa, ochrona praw i wolności człowieka i obywatela czy dziedzictwa narodowego. Jak wskazuje A. Barczak, Konstytucja RP traktuje ochronę środowiska jako wartość w aspekcie ogólnospołecznym, a nie tylko indywidualnym. Jest to bardzo nowoczesne ujęcie, które nawiązuje do ogólnościowej strategii ochrony środowiska, opartej na dokumentach ONZ i harmonizuje pod tym względem z podstawami prawno-ustrojowymi Unii Europejskiej⁴.

Rozwinięciem postanowień art. 5 jest art. 74 Konstytucji RP. Określa on zadania władz publicznych w dziedzinie polityki ekologicznej i ma charakter programowy⁵. Konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom dotyczy działań politycznych. Nie jest on skoncentrowany tylko i wyłącznie na polityce ochrony środowiska. Władze publiczne mają prowadzić wszelkie możliwe polityki w sposób zapewniający bezpieczeństwo

¹ L. Gardjan-Kawa, *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000, s. 25.

² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 26.

³ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, PiŚ 2002, nr 4, s. 65.

⁴ A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska* (w:) A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, s. 39–40.

⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 176.

ekologiczne⁶. Zdaniem P. Korzeniowskiego art. 74 Konstytucji RP akcentuje przede wszystkim obowiązek ochrony środowiska znajdujący się po stronie władz publicznych⁷, który powinien stanowić samodzielną i odrębną od innych funkcję państwa⁸. Jak zaznacza P. Winczorek, uregulowania tego przepisu są przykładem praw człowieka najnowszej generacji i jakkolwiek dotyczą jednostek, to w istocie odnoszą się do wielkich zbiorowości ludzkich. W naszych czasach mają charakter zdecydowanie ponadlokalny i ponadpaństwowy⁹. Dodatkowo jest to nakaz perspektywicznego spojrzenia na problemy ochrony środowiska, zobowiązujący władze publiczne do podejmowania działań kształtujących, prewencyjnych i reglamentacyjnych nie tylko zgodnie z kryterium legalności, ale również gospodarności, oszczędności i efektywności¹⁰.

Przywołane powyżej przepisy wraz z art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 86 i 232 Konstytucji RP tworzą konstytucyjne podstawy ochrony środowiska. Pomimo tego, że normy konstytucyjne odnoszą się nie tylko do ochrony środowiska, to umieszczenie jej wśród fundamentalnych założeń funkcjonowania państwa sprawia, że prawa i wolności oraz obowiązki obywateli i władz publicznych należy rozpatrywać i interpretować w oparciu o treść zasady ochrony środowiska i jej wymogi¹¹.

3. Zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska wykonywane przez gminy i powiaty

Do grupy podmiotów zobowiązanych i uprawnionych do wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska należą jednostki samorządu terytorialnego. W niniejszej części opracowania zaprezentowane zostaną zadania z zakresu ochrony środowiska wykonywane przez gminy i powiaty.

Gmina to podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, która zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Kontynuacją konstytucyjnych postanowień jest art. 6 u.s.g., formułujący domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym. Domniemanie to stanowi podstawową regułę, na której opiera się podział zadań w sprawach publicznych o zna-

⁶ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 69.

⁷ P. Korzeniowski, *Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jako zadanie władz publicznych. Jak należy rozumieć treść art. 74 ust. 1 Konstytucji RP?*, PiŚ 2011, nr 2, s. 113–126, <https://sip-1lex-1pl-1czytelnia-2czasopism-2online.han3.lib.uni.lodz.pl/#/publikacja/151129708> (26.08.2016).

⁸ *Ibidem*, teza 2.

⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 177.

¹⁰ L. Gardjan-Kawa, *Administrowanie zasobami...*, s. 26.

¹¹ A. Haładyj, *Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska*, Prawo – Administracja – Kościół 2003, nr 1–2, s. 57.

czeniu lokalnym, ma ono również stanowić dyrektywę interpretacyjną w przypadku sporów kompetencyjnych w tym przedmiocie¹².

Zadania gminy ustawodawca dzieli na zadania własne i zadania zlecone. Zadania własne gminy, do których należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, zostały ujęte w art. 7 u.s.g. Jak akcentuje B. Jaworska-Dębska, obszerna ustawowa egzemplifikacja tych zadań pozwala na ich przyporządkowanie (według przedmiotu) do kilku rodzajów spraw dotyczących:

- infrastruktury technicznej,
- infrastruktury społecznej,
- porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- ładu przestrzennego i ekologicznego,
- promocji gminy i współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹³.

Zadania powiatu mają komplementarny charakter w stosunku do zadań gminy. W tym przypadku ustawodawca nie wyróżnia już zadań własnych i zleconych, konstruuje natomiast trzy rodzaje zadań powiatu wskazane w art. 4 i 5 u.s.p., tj. zadania *stricte* samorządowe, zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane na podstawie zawartego z organem administracji rządowej porozumienia oraz zadania i kompetencje określone w ustawach przypisane kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży¹⁴.

Zadania samorządowe powiatu, enumeratywnie wymienione w ustawie, można podzielić na podobne kategorie spraw jak w przypadku gminy, tj.:

- ponadpodstawowa infrastruktura techniczna,
- ponadpodstawowa infrastruktura społeczna,
- porządek i bezpieczeństwo obywateli w wymiarze ponadpodstawowym,
- ład przestrzenny i ekologiczny,
- promocja powiatu i współpraca z organizacjami pozarządowymi¹⁵.

Zadania z zakresu ochrony środowiska należą do czwartej kategorii spraw przypisanych do wykonywania przez gminy i powiaty, tj. do spraw dotyczących ładu przestrzennego i ekologicznego. Jak zauważa słusznie A. Barczak, zadania z zakresu ochrony środowiska są o tyle istotne, że organy samorządu terytorialnego są obowiązane nie

¹² B. Jaworska-Dębska, *Zadania gminy* (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 416.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Bliższe omówienie tych kategorii zadań zob. B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, ST 2003, nr 1–2; M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, ST 1998, nr 11.

¹⁵ B. Jaworska-Dębska, *Zadania powiatu* (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, s. 417.

tylko je wykonywać, ale również uwzględniać podczas wykonywania innych zadań, niemających charakteru środowiskowego¹⁶.

Wśród zadań własnych gminy związanych z ochroną środowiska można wymienić m.in. sprawy dotyczące: przyrody, ochrony wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, środowiskowych aspektów zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, zieleni gminnej i zadrzewień, a także, w szerszym ujęciu, związane z utrzymaniem gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej¹⁷. Do tego katalogu należy również dołączyć zadania związane z kształtowaniem ładu przestrzennego na terytorium gminy.

Jak podkreślono powyżej, powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, które ze względu na swoją specyfikę nie mogą być efektywnie realizowane przez gminy. Tym samym katalog zadań powiatu związanych z ochroną środowiska kształtuje się następująco: zadania publiczne w zakresie ochrony środowiska i przyrody, leśnictwa, zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska, a także, w szerszym ujęciu, zadania związane z utrzymaniem powiatowych obiektów użyteczności publicznej¹⁸.

Zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska przypisane jednostkom samorządu terytorialnego można dalej dzielić. W doktrynie na przestrzeni lat zaproponowano wiele podziałów dotyczących tej materii¹⁹, jednak dla niniejszych rozważań zostanie wykorzystany podział zadań ochronnych autorstwa M. Górskiego. Autor dzieli zadania ochronne przypisane jednostkom samorządu terytorialnego na trzy grupy:

- zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym (kreatywne, organizatorskie),
- zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym,
- zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym²⁰.

Klasyfikacja M. Górskiego ma szczególne znaczenie, ponieważ określa rolę administracji samorządowej w ochronie środowiska, konkretyzując pożądany zakres jej organów. Należy jednak podkreślić, że nie jest to hermetyczny rozdział zadań, gdyż w praktyce istnieją wzajemne powiązania i przenikanie się różnych ich typów²¹.

¹⁶ A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska* (w:) A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu...*, s. 36.

¹⁷ M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 117.

¹⁸ Katalog zadań powiatu w zakresie ochrony środowiska zestawia M. Rudnicki, *ibidem*, s. 118.

¹⁹ Por. A. Barczak, *Typologia zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska* (w:) A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu...*, s. 45–48.

²⁰ M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka* 1998, nr 4, s. 15 i n.

²¹ A. Barczak, *Konkluzje* (w:) A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu...*, s. 49.

Wśród zadań ochronnych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego pierwszorzędne znaczenie mają zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym. Polegają one na eliminowaniu lub ograniczaniu określonych zagrożeń spowodowanych funkcjonowaniem społeczności lokalnych, takich jak zanieczyszczenie wód, gromadzenie odpadów komunalnych, niszczenie gleby, powierzchni ziemi, terenów zielonych. Zadania te wykonywane są w imieniu i na rzecz społeczności lokalnych. Mają charakter własny, bo ich źródłem są działania wspólnoty samorządowej powodujące określone zagrożenia, jednak wykonywane są nie tylko w interesie własnym, ale w pierwszym rzędzie w interesie ogólnospołecznym. Zadania te, co do treści, terminów i kolejności wykonania, powinny być kształtowane przez rady, a wykonywane przez organy wykonawcze²². Innymi słowy, polegają one na zobowiązaniu administracji samorządowej do podejmowania czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska albo do inicjowania podejmowania takich działań, gdzie organy samorządowe wprawdzie wprost czynności nie wykonują, ale są ściśle włączone w ich realizację²³.

4. Wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska przez związek jednostek samorządu terytorialnego – ujęcie statystyczne

Zadania publiczne przypisane ustawami na rzecz jednostek samorządu terytorialnego powinny być, co do zasady, wykonywane przez te jednostki. Ustawodawca przewiduje jednak wyjątek od tej reguły, dopuszczając możliwość wykonywania tych zadań w postaci współdziałania publicznoprawnego lub prywatnoprawnego²⁴. Możliwe formy współdziałania publicznoprawnego to związek jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie komunalne i stowarzyszenie tworzone w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów²⁵. Pierwszorzędne znaczenie dla dalszych rozważań będzie miała współpraca w formie związku.

Na gruncie prawa polskiego współdziałać w formie związku mogą gminy z gminami, gminy z miastem na prawach powiatu, w zakresie, w jakim miasto na prawach powiatu wykonuje zadania gminne, gmina z powiatem w zakresie zadań publicznych o charakterze komplementarnym²⁶, powiat z powiatem oraz powiat z miastem na prawach powiatu, w zakresie, w jakim miasto na prawach powiatu wykonuje zadania powiatowe.

²² M. Górski, *Zadania własne samorządu terytorialnego* (w:) M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 83.

²³ *Idem*, *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem* (w:) J. Jendrośka, J. Jerzmański (red.), *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Warszawa 2001, s. 105.

²⁴ Współdziałanie na podstawie umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (tzw. PPP) pozostaje poza spektrum zainteresowania niniejszego artykułu.

²⁵ Art. 84 ust. 1 u.s.g.

²⁶ Możliwość ta została dopuszczona nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz. U. poz. 1045 z późn. zm.), która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2016 r. (art. 72a u.s.p.).

Związek międzygminny na charakter celowy, ponieważ jest powołany do realizacji określonych celów czy zadań samorządów publicznych²⁷. Jego istotą jest wspólne wykonywanie zadań publicznych przez współdziałające podmioty. Wspólne wykonywanie zadań publicznych należy rozumieć jako uzgodnione przez gminy będące uczestnikami związku przekazanie (powierzenie) zadań gmin na rzecz związku międzygminnego, który te zadania będzie realizował we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność²⁸. Związki mogą wykonywać zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Jak podkreśla K. Bandarzewski, uzasadnieniem działań zainteresowanych gmin polegających na tworzeniu związku jest zapewnienie skuteczniejszego i efektywniejszego wykonywania zadań. Po stronie gmin musi istnieć przekonanie, że jedynie przekazanie danych zadań związkowi ułatwi bądź umożliwi ich realizację z większą korzyścią dla społeczności lokalnych, ponieważ to stopień zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty powinien stanowić kryterium przekazania zadań związkowi²⁹.

Wraz z chwilą ogłoszenia statutu związku w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym zadania przekazane związkowi przechodzą na niego i to związek ponosi pełną odpowiedzialność za ich wykonanie. Oznacza to, że związek staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, a równocześnie gmina traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek³⁰.

Instytucja współdziałania w formie związku jednostek samorządu terytorialnego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego wraz z reaktywowaniem samorządu terytorialnego w 1990 r. W okresie od 1990 r. do stycznia 2016 r. utworzono 312 związków międzygminnych, z czego 207 działa do dziś³¹. Na przestrzeni ostatnich 25 lat powstawanie związków międzygminnych kształtowało się w sposób opisany poniżej.

²⁷ Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie* (w:) A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Przegląd Prawa i Administracji 1996, t. XXXV, s. 28.

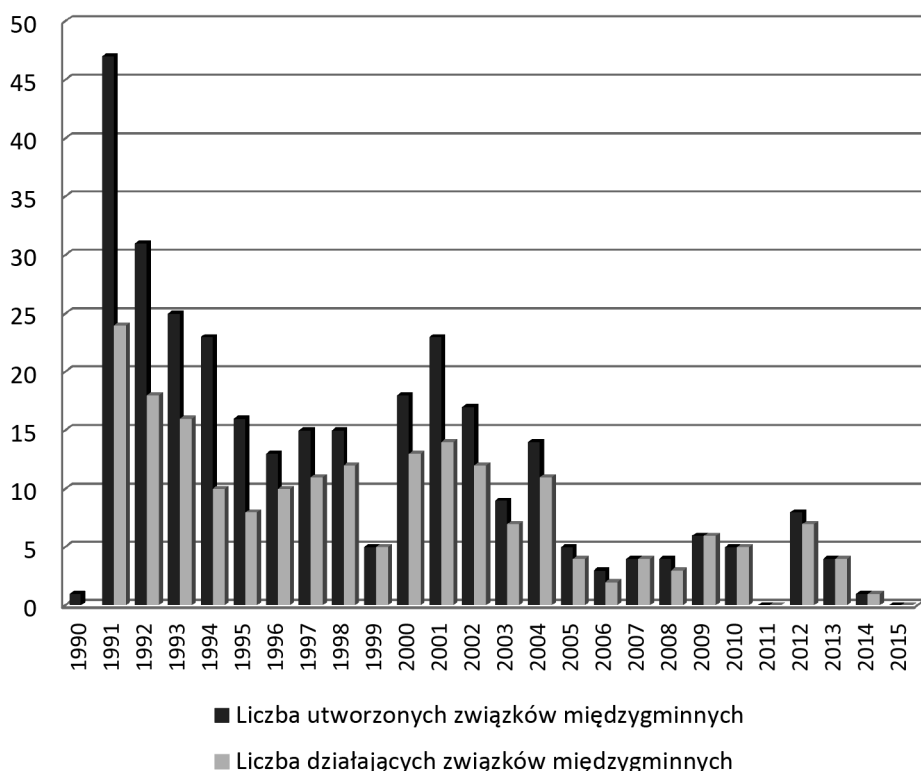
²⁸ K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 64* (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 777.

²⁹ K. Bandarzewski, *Związki i porozumienia międzygminne. Uwagi wstępne* (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, s. 772.

³⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 lipca 2006 r., II SA/Go 247/06, LEX nr 322183.

³¹ Obliczenia własne na podstawie ministerialnego rejestru związków międzygminnych na dzień 30 września 2015 r., http://mac.bip.gov.pl/rejestry/zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne_12_12.html (dostęp: 19.12.2015).

Rysunek 1. Związki międzygminne w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie ministerialnego rejestru związków międzygminnych.

Powyższa statystyka pokazuje, że instytucja związków międzygminnych przeżywała swój największy rozkwit na początku lat 90. XX w. Taki stan rzeczy wynika zapewne z faktu, że nowo utworzony samorząd terytorialny chciał maksymalnie wykorzystać przyznane mu uprawnienia, rozpoczynając swoją prężną działalność we wszystkich możliwych dziedzinach. Sytuacja ta zaowocowała tym, że związki tworzone były bez właściwej analizy zasadności ich powstawania, a co z tego wynika większość nie przetrwała próby czasu i została zlikwidowana.

Kolejny etap wzmożonego zainteresowania instytucją związków międzygminnych przypada na lata 2000–2002. W okresie tym debatowano i wprowadzono dużą nowelizację ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³², która nakładała na gminy dodatkowe obowiązki w tym zakresie. Gminy uznały, że współdziałanie pozwoli im bardziej efektywnie wykonywać nałożone na nie zadania i będzie dla nich korzystniejsze finansowo niż wykonywanie tych samych zadań samodzielnie.

³² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.).

W ostatnich latach liczba tworzonych rocznie związków międzygminnych oscyluje wokół 4–8 związków. Nie jest to liczba wysoka, pozwalająca uznać, że instytucja związków cieszy się popularnością wśród jednostek samorządu terytorialnego, jednak – co najistotniejsze – zmienia się podejście samorządów do tej formy współdziałania. Zmiana ta jest szczególnie widoczna przy porównaniu liczby utworzonych związków ze związkami działającymi. W ostatnich latach odsetek likwidowanych związków w porównaniu do związków utworzonych zdecydowanie zmalał. Pozwala to wysunąć wniosek, że coraz częściej instytucja związków międzygminnych jest wybierana z zachowaniem rozwagi i uwzględnieniem perspektywicznego myślenia, powalającego wyeliminować incydentalną współpracę na rzecz współpracy długofalowej w strategicznych dla samorządów dziedzinach.

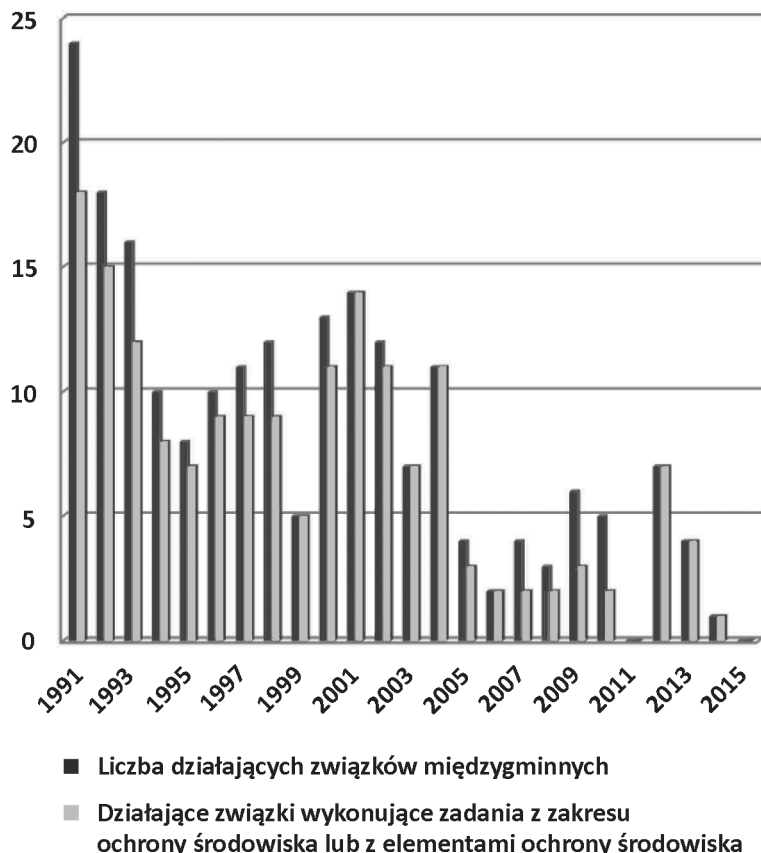
Od 1 stycznia 1999 r. możliwe jest również tworzenie związków powiatów, jednak instytucja ta nie spotkała się w praktyce z dużym zainteresowaniem, ponieważ do stycznia 2016 r. utworzono zaledwie 5 związków powiatów, z czego 4 są związkami działającymi³³.

Od 1 stycznia 2016 r. ustawodawca dopuszcza tworzenie związków powiatowo-gminnych, które mają umożliwić wykonywanie w ich ramach zadań publicznych gmin i powiatów o charakterze komplementarnym. Z związku z rozszerzeniem katalogu podmiotów mogących tworzyć związki instytucja ta ponownie może zyskać zainteresowanie samorządów, choć znów to upływ czasu będzie najlepszą weryfikacją wprowadzonych rozwiązań.

Bardzo dużą grupę związków międzygminnych stanowią związki utworzone w celu wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska. 172 związki spośród 207 działających wykonują zadania z zakresu ochrony środowiska lub zadania z elementami ochrony środowiska. Stanowi to blisko 83% wszystkich działających obecnie związków międzygminnych.

³³ Ministerialny rejestr związków powiatowych, stan na 30 września 2015 r., http://mac.bip.gov.pl/rejstry/zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne_12_12.html (dostęp: 19.12.2015).

Rysunek 2. Związki wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska

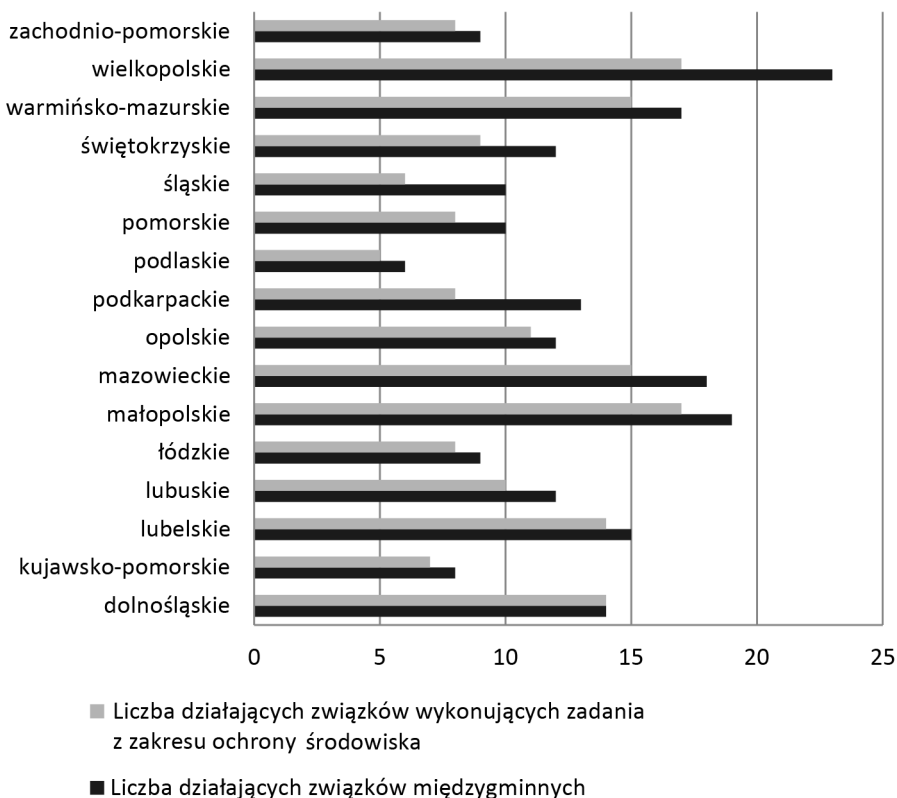


Źródło: opracowanie własne na podstawie ministerialnego rejestru związków międzygminnych.

Tak duża liczba funkcjonujących związków międzygminnych, które wykonują zadania z zakresu ochrony środowiska, doskonale ilustruje charakter zadań ochronnych przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego. Po pierwsze, samorządy mają do zrealizowania szeroki katalog tych zadań (zagospodarowanie przestrzenne, zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków, gospodarka odpadami komunalnymi, ochrona krajobrazu, zieleni i zadrzewień i wiele innych), po wtóre zaś, specyfika tych zadań wiąże się z dużymi nakładami finansowymi. Wreszcie zadania z zakresu ochrony środowiska bardzo trudno ograniczyć do konkretnego terytorium, np. pojedynczej gminy, ponieważ nie mają one charakteru lokalnego, tylko ogólnokrajowy czy wręcz globalny. Tym samym dużo łatwiej podejmować działania należące do tej grupy zadań publicznych, współpracując z innymi podmiotami, tak aby terytorialny zakres oddziaływania realizowanych czynności był jak najrozleglejszy.

Z uwzględnieniem podziału kraju na poszczególne województwa rozmieszczenie związków międzygminnych wykonujących zadania z zakresu ochrony środowiska kształtuje się następująco.

Rysunek 3. Związki międzygminne w podziale na województwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie ministerialnego rejestru związków międzygminnych.

Współdziałanie w formie związku międzygminnego jest najpopularniejsze w województwie wielkopolskim, mazowieckim i małopolskim, choć stosunkowo duża liczba związków w tych województwach może wynikać z ich wielkości. Ponad 80% związków działających w poszczególnych województwach to związki wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska. Szczególną uwagę należy zwrócić na województwo dolnośląskie, gdzie działa 14 związków międzygminnych i wszystkie one zostały utworzone w celu wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska.

5. Związki jednostek samorządu terytorialnego wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska – przykłady dobrych praktyk

Wśród zadań z zakresu ochrony środowiska o charakterze bezpośrednio wykonawczym, jakie przedstawił M. Górski, można wyróżnić zadania organizatorskie, zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi, zadania w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień oraz zadania w zakresie ochrony powierzchni ziemi³⁴. Podział ten zostanie wykorzystany dla przedstawienia dobrych praktyk z zakresu realizacji zadań przez związki jednostek samorządu terytorialnego.

Związki wykonujące zadania z zakresu ochrony terenów zieleni i zadrzewień oraz z zakresu ochrony powierzchni ziemi stanowią niezbyt liczną grupę, dlatego też te dwa katalogi zadań zostaną ze względu na ograniczone ramy opracowania pominięte.

5.1. Związki wykonujące zadania organizatorskie

Zadania o charakterze organizatorskim polegają na podejmowaniu takich czynności oddziałujących na stan środowiska jako całości lub na poszczególne jego części (elementy), których celem jest uzyskanie takiego rodzaju stosunków między elementami całości, aby części przyczyniały się do powodzenia całości³⁵. Podstawową rolę w tej grupie zadań przypisuje się instrumentom planistycznym, które, jak podkreśla A. Barczak, zapewniają racjonalną organizację działań wspólnot samorządowych w zakresie ochrony środowiska³⁶. Zdaniem P. Chmielnickiego wykonywanie tych zadań to jeden z najważniejszych aspektów funkcjonowania aparatu administracyjnego gminy i jedna z dominujących płaszczyzn relacji mieszkańców gminy z urzędem. Rozstrzygnięcia podejmowanie w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego mają decydujące znaczenie zarówno dla rozwoju całej gminy, jak i dla zdeterminowania realnych możliwości korzystania przez właściciela pojedynczej nieruchomości z jego praw³⁷.

Podstawami prawnymi realizacji zadań o charakterze organizatorskim w odniesieniu do instrumentów planistycznych są przede wszystkim ustawa o planowaniu i zagos-

³⁴ Wykorzystano podział zaproponowany przez A. Barczak i E. Kowalewską (w:) *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015.

³⁵ A. Barczak, *Zadania o charakterze organizatorskim* (w:) A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu...*, s. 50.

³⁶ *Ibidem*, s. 51.

³⁷ P. Chmielnicki, *Ład przestrzenny i gospodarka zasobami naturalnymi* (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, s. 183.

podarowaniu przestrzennym³⁸ oraz ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁹.

Wśród związków międzygminnych związki wykonujące zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowią pojedyncze przypadki. Jako przykład można podać Związek Międzygminny „Planowanie Przestrzenne” z siedzibą w Kielcach, który zgodnie z ministerialnym rejestrem związków międzygminnych został powołany w celu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, sporządzania prognoz skutku wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrody, dokonywania analiz przestrzennych i przygotowywania analiz zmian oraz przygotowywania projektów decyzji w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nowe możliwości w tym zakresie daje ustawa o związkach metropolitalnych⁴⁰, która obowiązuje od 1 stycznia 2016 r. Zakłada ona tworzenie jako związków obligatoryjnych związków metropolitalnych z gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego i powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Na wstępie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia będzie tworzyła obszary metropolitalne, czyli zgodnie z art. 5 tej ustawy, spójne pod względem przestrzennym strefy oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzujące się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałe przez co najmniej 500 tys. mieszkańców, a następnie w ramach obszarów związki metropolitalne.

Zgodnie z art. 12 ustawy o związkach metropolitalnych związki metropolitalne będą wykonywać zadania publiczne m.in. w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, tym samym zadania o charakterze organizatorskim, polegające na opracowywaniu instrumentów planistycznych będą z mocy ustawy wykonywane przez związki jednostek samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie bez wątplenia pozwala stworzyć spójną koncepcję zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru metropolitalnego, a nie tylko gminy, oraz umożliwić rozłożenie dużych kosztów powyższych działań na kilka podmiotów, nie obarczając nimi tylko jednej jednostki.

³⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.).

³⁹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.).

⁴⁰ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890).

5.2. Związki wykonujące zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków

Grupa zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków regulowana jest ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴¹ oraz ustawą – Prawo wodne⁴².

Zadania te należą bez wątpienia do najtrudniejszych obowiązków nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ wymagają inwestycji o charakterze organizacyjnym, technicznym i finansowym. Istota zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków polega na świadczeniu usług odpowiednio w zakresie poboru, uzdatniania i dostarczania wody bądź odprowadzania i oczyszczania ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Celem jest natomiast bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności⁴³.

Zdecydowana większość powstających i funkcjonujących związków międzygminnych wykonuje właśnie te zadania, gdyż wspólna ich realizacja, przy uwzględnieniu ich specyfiki, co wskazano powyżej, jest efektywniejsza i ekonomiczniejsza dla jednostek samorządu terytorialnego niż samodzielne działanie. Jako przykład dobrych praktyk można podać kilka związków międzygminnych, które działają od wielu lat z sukcesem przy wykonywaniu tej kategorii zadań.

Pierwszym przykładem może być Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu, największy związek międzygminny na Dolnym Śląsku i jeden z większych związków w kraju⁴⁴. Związek powstał w 1991 r. W 1997 r. ze struktury WZWik w celu prowadzenia działalności gospodarczej wydzielono Wałbrzyski Zakład Wodociągów i Kanalizacji o statusie prawnym zakładu budżetowego. W 2002 r., w wyniku kolejnego etapu przekształceń, zlikwidowano zakład budżetowy i utworzono jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością – Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji⁴⁵.

W skład związku wchodzi 10 gmin z dwóch powiatów wałbrzyskiego i świdnickiego: Boguszów-Gorce, Czarny Bór, Głuszyca, Jedlina Zdrój, Stare Bogaczowice, Szczawno Zdrój, Świebodzice, Walim oraz Wałbrzych. Związek świadczy usługi wodociągowo-kanalizacyjne dla 230 tys. mieszkańców Wałbrzycha i okolicznych gmin⁴⁶.

⁴¹ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 139 z późn. zm.).

⁴² Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.).

⁴³ A. Barczak, *Zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków* (w:) A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu...*, s. 93.

⁴⁴ Zob. <http://www.wzwik.pl/index.php/informacje-o-wzwik.html> (dostęp: 20.12.2015).

⁴⁵ Zob. <http://www.wzwik.pl/index.php/informacje-o-wzwik/historia.html> (dostęp: 20.12.2015).

⁴⁶ Zob. <http://www.wzwik.pl/index.php/informacje-o-wzwik/misja-wzwik.html> (dostęp: 20.12.2015).

Według art. 7 statutu Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji do zadań związku należy m.in.: bieżące i stałe dostarczanie wody dla jej odbiorców, odbiór ścieków od odbiorców wody oraz ich usuwanie i oczyszczanie, utrzymanie i eksploatacja pozostającej w dyspozycji związku sieci wodociągowo-kanalizacyjnej i innych urządzeń służących zaopatrzeniu w wodę oraz usuwaniu i oczyszczaniu ścieków, dysponowanie i gospodarowanie zasobami wodnymi eksploatowanymi na potrzeby sieci wodociągowej zgodnie z pozwoleniami wodnoprawnymi, utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych służących ochronie wód przed zanieczyszczeniem, będących w dyspozycji związku, utrzymanie i eksploatacja gminnej kanalizacji deszczowej na podstawie zlecenia właściwej gminy, podejmowanie i prowadzenie inwestycji w zakresie gospodarki wodnościekowej oraz ochrona wód przed ich zanieczyszczeniem, opracowanie, realizacja i stała aktualizacja programu racjonalnej i oszczędnej gospodarki posiadanymi zasobami wodnymi⁴⁷.

W 1992 r. powstał także Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Węgrowie. W jego skład wchodzi 11 gmin: Cerańów, Kosów Lacki, Korytnica, Kotuń, Liw, Łaskarzew, Miedzna, Mokobody, Sterdyń, Suchożebry i Wierzbno. Zadania związku statut określa następująco: prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków gmin – członków związku w zakresie wodociągów, urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków przekazanych do Związku oraz utrzymanie i eksploatacja studni publicznych gmin – członków związku⁴⁸.

5.3. Związki wykonujące zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi

Podstawą prawną dla wykonywania zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi jest ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawa o odpadach⁴⁹, jak również ustawa – Prawo ochrony środowiska⁵⁰, jako akt o charakterze ogólnym wobec wskazanych wcześniej ustaw.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 3 ust. 2a wskazuje, że w sytuacji wykonywania zadań określonych tą ustawą przez związek międzygminny, organy tego związku są uprawnione do uchwalania wymaganych w tym zakresie aktów

⁴⁷ Statut Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji (tekst jedn.: Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 3536).

⁴⁸ Statut Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Węgrowie (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2007 r. Nr 74, poz. 1715).

⁴⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.).

⁵⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.).

prawa miejscowego. Jest to wyraźne upoważnienie ustawowe do wydawania aktów prawa miejscowego przez organy związków międzygminnych.

Zadania z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi są realizowane przez dużą grupę związków międzygminnych. Jako pierwszy przykład można wskazać Związek Gmin Ziemi Kujawskiej, który powstał w 1991 r. z inicjatywy ówczesnego burmistrza Aleksandrowa Kujawskiego przy poparciu pozostałych wójtów i burmistrzów gmin dzisiejszego powiatu aleksandrowskiego. Głównym zadaniem związku jest rozwiązywanie wspólnych problemów gospodarczych, ekologicznych, kulturalnych i społecznych gmin członkowskich⁵¹. Członkami Związku są gminy: Aleksandrów Kujawski, Ciechocinek, Nieszawa, Bądkowo, Koneck, Raciążek, Waganiec i Zakrzewo.

Dotychczasowa współpraca wójtów i burmistrzów gmin uczestniczących w związku zaowocowała m.in.: rekultywacją starego wysypiska śmieci i budową nowoczesnego składowiska odpadów zarządzanego przez spółkę będącą własnością ZGZK, zakupem 132 szt. pojemników do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (opakowania szklane, papier, puszki, tworzywa sztuczne) typu „DZWON” o pojemności 1,5 m³ każdy oraz 120 szt. pojemników na odpady typu SM 110l z przeznaczeniem dla mieszkańców strefy wokół składowiska, opracowaniem globalnej „Koncepcji unormowania gospodarki ściekowej dla miast i gmin zrzeszonych w ZGZK”, która stanowi podstawę pierwszego etapu inwestycji obejmującej budowę dwóch oczyszczalni ścieków mechaniczno-biologicznych dla miast Waganiec i Zakrzewo o łącznej przepustowości Qdśr = 763 m³ oraz budowę kanalizacji ściekowej i deszczowej o łącznej długości 32 250 mb w gminach Aleksandrów Kujawski, Waganiec i Zakrzewo. W ramach Lokalnej Akcji na rzecz Środowiska przy współudziale ZGZK i Starostwa został opracowany Program Ochrony Środowiska dla powiatu Aleksandrów Kujawski. Ponadto przeprowadzono akcję podwyższania świadomości ekologicznej wśród społeczeństwa, skierowaną głównie do młodszego pokolenia. W trakcie jej trwania wydano komiksy, plakaty i kalendarze propagujące segregację odpadów, które zostały rozdane w szkołach, przeprowadzono szereg audycji radiowych oraz zorganizowano warsztaty edukacyjne dla nauczycieli. Od 4 lat odbywa się konkurs zbiórki makulatury przeznaczony dla szkół w gminach. Organizowane są również wyjazdy na składowisko i pogadanki dla dzieci szkół podstawowych dotyczące segregacji odpadów i ich powtórnego wykorzystania. Z wypracowanych nadwyżek budżetowych dotychczas dotowane były Ochotnicza Straż Pożarna, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej i Powiatowy Lekarz Weterynarii⁵².

Innym przykładem prężnie działającego związku międzygminnego w tej kategorii zadań publicznych jest Związek Międzygminny „Strefa Usług Komunalnych”, który zo-

⁵¹ Zob. <http://www.biuletyn.abip.pl/zgzk.a.k/index.php?komunikat=1356&parent=1330> (dostęp: 20.12.2015).

⁵² *Ibidem*.

stał utworzony w 1999 r. przez osiem gmin położonych na terenie powiatów kraśnickiego i lubelskiego. Uczestnikami przedsięwzięcia jest miasto Kraśnik oraz siedem gmin wiejskich – Kraśnik, Wilkołaz, Zakrzówek, Urzędów, Dzierzkowice, Niedrzwica Duża oraz Strzyżewice.

Zasadniczym celem przyświecającym organizacji jest wspólna realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska, a w szczególności działalność związana z gospodarowaniem odpadami. Gminy współdziałają w zakresie dowozu, segregacji utylizacji odpadów komunalnych, koordynują gospodarkę odpadami, a także świadczą usługi z tym związane. Poza działaniami inwestycyjnymi związek międzygminny propaguje idee ochrony środowiska naturalnego oraz prowadzi działania promujące swoich uczestników⁵³. Wspólne działania gmin doprowadziły do budowy nowoczesnego, spełniającego normy unijne składowiska odpadów komunalnych wraz z wydzieloną niecką do składowania odpadów przemysłowych i zmierzają do budowy Zakładu Segregacji Odpadów, co w połączeniu z nowoczesnym wysypiskiem stworzy funkcjonalny i efektywny system gospodarowania odpadami na terenie związku, pozwalający przez długie lata prowadzić skuteczną i zgodną z przepisami gospodarkę odpadami⁵⁴.

Związek wydaje również biuletyn pt. „Racjonalna gospodarka odpadami”⁵⁵, w którym publikowane są informacje o bieżącej działalności związku.

6. Podsumowanie

Podsumowując prowadzone rozważania, należy uznać, że ochrona środowiska należy do podstawowych funkcji państwa i musi być realizowana przez wszystkie władze publiczne. Jednostki samorządu terytorialnego należą do głównych podmiotów, które wykonują wiele zadań z zakresu ochrony środowiska, jednak bardzo często ze względu na wysoki stopień skomplikowania i duże nakłady finansowe nie są w stanie same realizować tych działań. Rozwiązaniem tej sytuacji jest sięganie przez samorządy po różne formy współdziałania, w tym tworzenie związków jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie ok. 83% działających w skali kraju związków międzygminnych wykonuje zadania z zakresu ochrony środowiska, co biorąc pod uwagę specyfikę działań ochronnych i ich ponadlokalne, wręcz ogólnonarodowe i globalne oddziaływanie, wydaje się doskonałym rozwiązaniem, nie tylko uwzględniającym oczekiwania i potrzeby

⁵³ Zob. <http://www.zwiazek.krasnik.pl/> (dostęp: 20.12.2015).

⁵⁴ Zob. <http://www.zwiazek.krasnik.pl/zwiazek/> (dostęp: 20.12.2015).

⁵⁵ Biuletyn można pobrać w formacie pdf ze strony internetowej związku.

społeczności lokalnych, ale również gwarantującym racjonalne dysponowanie zasobami środowiska naturalnego i ich ochronę.

Mgr Paulina Łazutka, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Zakład Prawa Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

Paweł Romaniuk

Systemy zarządzania i kontroli wybranych organów administracji publicznej ukierunkowane na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska

1. Wstęp

Działania z zakresu ochrony środowiska są niezwykle potrzebne w każdym rozwijającym się kraju, choć samo pojęcie ochrony środowiska można traktować w bardzo różnorodnych aspektach. Może to być funkcjonowanie organizacji ekologicznych, działania organów administracji publicznej czy chociażby wszelkie problemy związane z zanieczyszczeniem środowiska. Obecnie kwestie ochrony środowiska dotyczą również i Polski. Dość częstym tematem dyskusji stają się parki narodowe, budowa autostrad, przetwarzanie i utylizacja odpadów czy jakiegokolwiek zanieczyszczenie powietrza, wód i lasów. Głośne bywają także w tej dyskusji działania organizacji ekologicznych, które niezwykle aktywnie protestują przeciwko próbom budowania elektrowni atomowej czy zapór wodnych.

Jednak sprawami obejmującymi kwestie ochrony środowiska zajmują się nie tylko organizacje ekologiczne. Kluczową rolę odgrywają tutaj organy administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa decydują one o ochronie środowiska naturalnego i jego zasobów, a także zajmują się sprawowaniem kontroli nad tymi działaniami. Celem opracowania jest przedstawienie głównych uprawnień i obowiązków organów administracji publicznej w zakresie zarządzania i kontroli wybranych organów administracji publicznej, ukierunkowanych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska.

2. Organy administracji publicznej i instytucje ochrony środowiska – wprowadzenie

Wszelkie zadania publiczne związane z ochroną środowiska wykonują podmioty administracji publicznej, które otrzymały odpowiednie kompetencje. Zagadnienia te są o tyle ważne, iż żyjemy w nieustannie zmieniającym się otoczeniu, które widocznie wpływa na kształt środowiska. Zadania dotyczące ochrony środowiska realizują organy publiczne, w tym:

- wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
- starosta i marszałek województwa,
- sejmik wojewódzki,
- wojewoda,
- minister właściwy do spraw środowiska,
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- regionalny dyrektor ochrony środowiska¹.

Organy Inspekcji Ochrony Środowiska, funkcjonujące w oparciu o przepisy odpowiedniej ustawy, także wykonują zadania w zakresie ochrony środowiska, jednakże tylko wtedy, gdy reguluje je ustawa².

Wymienione organy administracji publicznej realizują wiele funkcji i zadań z zakresu ochrony środowiska. Można je pogrupować w trzy oddzielne kategorie. Do pierwszej kategorii zalicza się realizowanie przez organy administracji publicznej zadań typowo organizatorskich w stosunku do ochrony środowiska. Chodzi tu o działania, które w sposób bezpośredni wpływają na stan środowiska, a także przyczyniają się do skutecznej ochrony środowiska przed naruszeniami przez podmioty nieupoważnione oraz takie, które korzystają ze środowiska w sposób nieprawidłowy. Wspomniane obowiązki skoncentrowane są szczególnie w samorządach gmin. Do drugiej kategorii zadań z zakresu ochrony środowiska zakwalifikować można kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów, które korzystają ze środowiska. W tym zakresie do obowiązków organów administracji publicznej zalicza się m.in.: wydawanie decyzji oraz pozwoleń, ustalanie prawnego obowiązków dla podmiotów korzystających ze środowiska czy chociażby wskazywanie obszarów do legalnego korzystania ze środowiska³. Trzecią kategorią zadań realizowanych przez organy administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska są zadania kontrolne i nadzorcze. Obejmują one przede wszystkim badanie stanu środowiska oraz dokonywanie kontroli przestrzegania obowiązków nałożonych na podmioty korzystające ze środowiska, które wprost wynikają z obowiązujących przepisów prawa⁴.

¹ Zob. art. 376 p.o.ś.

² Zob. art. 377 p.o.ś.

³ Por. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz, 2000, s. 45–63.

⁴ Zob. G. Dobrzański, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2015, s. 60–72.

Od organów, które zajmują się ochroną środowiska, należy odróżnić instytucje ochrony środowiska. Są to najczęściej instytucje pełniące różne funkcje i mające odmienny zakres kompetencji. Należy wyróżnić dwa podstawowe typy tych instytucji. Do pierwszej grupy zalicza się tzw. instytucje opiniodawczo-doradcze, spośród których można wymienić Państwową Radę Ochrony Środowiska oraz Krajową Radę Ekozarządzania. Do drugiej grupy zaliczamy instytucje finansowe, tj. fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

3. Instytucje opiniodawcze w zakresie ochrony środowiska

Instytucje opiniodawcze w zakresie wypełniania obowiązków związanych z ochroną środowiska są niezwykle ważne w kształtowaniu sytuacji administracyjno-prawnych w tym obszarze. Pierwszą instytucją, która wymaga omówienia, jest Państwowa Rada Ochrony Środowiska. Funkcjonuje ona na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 387 p.o.ś. tworzy się Państwową Radę Ochrony Środowiska, zwaną dalej „Radą”, jako organ doradczy i opiniodawczy ministra właściwego do spraw środowiska. Do głównych zadań Rady należy przede wszystkim:

- opracowywanie dla ministra właściwego do spraw środowiska opinii w sprawach ochrony środowiska,
- przedstawianie propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska,
- zachowania lub poprawy jego stanu⁵.

Niezwykle ważny jest art. 393 ust. 1 p.o.ś. Na jego podstawie minister właściwy do spraw środowiska określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób funkcjonowania Państwowej Rady Ochrony Środowiska, mając szczególnie na uwadze ważną przesłankę związaną ze sprawnym funkcjonowaniem Rady⁶. Omawianym aktem prawnym jest rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu funkcjonowania Państwowej Rady Ochrony Środowiska⁷. Zgodnie z § 8 tego rozporządzenia w pracach Rady, z głosem doradczym, mogą brać udział osoby zaproszone przez przewodniczącego Rady. Czyni to pracę Rady bardziej owocną, gdyż zaproszone osoby wnoszą do dyskusji nowy punkt widzenia, co może ułatwić wypracowanie właściwego stanowiska w pewnych sprawach. W oparciu o § 9 ust. 1 rozporządzenia Rada przygotowuje swoje stanowisko w formie opinii, które przewodniczący niezwłocznie przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

⁵ Zob. art. 388 p.o.ś.

⁶ Zob. art. 393 ust. 1 p.o.ś.

⁷ Dz. U. Nr 77, poz. 702.

Kolejną instytucją opiniodawczą ważną dla kształtowania spraw związanych z ochroną środowiska jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Działanie tego podmiotu reguluje ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS)⁸. Określa ona instytucje właściwe do wykonywania zadań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej dopuszczających dobrowolny udział organizacji w systemie ekozarządzania i audytu.

Zgodnie z art. 2 tej ustawy krajowy system ekozarządzania i audytu tworzą następujące podmioty:

- minister właściwy do spraw środowiska,
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- Polskie Centrum Akredytacji.

Organami zajmującymi się egzekwowaniem prawa, o których mowa w art. 2 pkt 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r.⁹, są wójt, burmistrz albo prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, wojewoda, regionalny dyrektor ochrony środowiska, organy Inspekcji Ochrony Środowiska, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Prezes Wyższego Urzędu Górniczego¹⁰.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi rejestr organizacji zarejestrowanych w systemie, zwany dalej rejestrem EMAS. Dokonuje on także wpisu organizacji do rejestru EMAS, na jej wniosek, po spełnieniu warunków określonych w art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 1221/2009. Natomiast przed każdym dokonaniem wpisu organizacji do rejestru Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zasięga pisemnej opinii organów określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o krajowym systemie ekozarządzania i audytu, które są właściwe ze względu na miejsce korzystania ze środowiska przez organizację w zakresie spełniania przez nią wymagań prawnych dotyczących środowiska¹¹.

4. Działania kontrolne wybranych organów ochrony środowiska

Jednym z podmiotów kontrolnych zajmujących się kwestiami z zakresu ochrony środowiska jest Inspekcja Ochrony Środowiska, funkcjonująca na podstawie ustawy –

⁸ Zob. ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) (Dz. U. Nr 178, poz. 1060).

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz. Urz. UE L 342 z 22.12.2009, s. 1).

¹⁰ Organy egzekwujące prawo wymienione są w art. 4 ust. 1 ustawy o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS).

¹¹ Zob. art. 6 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o krajowym systemie ekozarządzania i audytu.

Prawo ochrony środowiska. Szczegółowym aktem wykonawczym regulującym jej działania jest ustawa z dnia 21 lipca 2001 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹². Inspekcja została powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska.

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy do głównych zadań kontrolnych Inspekcji należy przede wszystkim:

- 1) kontrola podmiotów korzystających ze środowiska oraz przestrzegania przepisów o ochronie środowiska;
- 2) dbanie o przestrzeganie decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska;
- 3) kontrola przestrzegania przepisów dotyczących zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej;
- 4) ocena eksploatowanych instalacji i urządzeń, których celem jest ochrona środowiska przed zanieczyszczeniem;
- 5) kontrola respektowania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi;
- 6) kontrola przestrzegania przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej;
- 7) prowadzenie postępowań z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz z niektórymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi, o których mowa w ustawie o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych¹³;
- 8) ocena przestrzegania przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Trzeba też pamiętać, iż w ramach działań kontrolnych Inspekcja Ochrony Środowiska opracowuje programy państwowego monitoringu środowiska oraz koordynuje realizację zadań państwowego monitoringu środowiska. Ponadto gromadzi ona informacje o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska i przetwarza zgromadzone informacje na temat środowiska. Inspekcja Ochrony Środowiska dokonuje również oceny stanu środowiska, a także opracowuje raporty o stanie środowiska, które są niezwykle ważne dla procesu budowania wiedzy i świadomości o otaczającym nas środowisku¹⁴. Inspekcja kontroluje też wyroby, które są wprowadzane do obrotu lub użytku. Wyroby te podlegają niezwykle uważnej analizie, mającej potwierdzić ich zgodność z kluczowymi wymogami dotyczącymi ochrony środowiska.

¹² Kwestie te reguluje ustawa z dnia 21 lipca 2001 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 686 z późn. zm.).

¹³ Zob. ustawę z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz. U. poz. 881).

¹⁴ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Inspekcja Ochrony Środowiska dla lepszego wypełniania swoich działań kontrolnych i nadzorczych współdziała z innymi organami kontroli. Należy tutaj podkreślić ważną rolę, jaką pełni Państwowa Inspekcja Sanitarna, organy administracji państwowej i rządowej, organy samorządu terytorialnego, organy obrony cywilnej czy organizacje społeczne¹⁵.

W ramach wspomnianych działań kontrolnych, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 3 ustawy, organami Inspekcji Ochrony Środowiska są:

- Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
- wojewódzki inspektor ochrony środowiska jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej, który jest nadzorowany przez właściwego ministra do spraw środowiska. Kieruje on działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska, badając przy tym sposób sprawowania kontroli nad zadaniami wykonywanymi przez poszczególne podmioty.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska w ramach swoich zadań ustala szczegółowe zasady postępowania w zakresie należącym do właściwości Inspekcji Ochrony Środowiska oraz zasady współdziałania z innymi organami administracji publicznej. Może także wydawać wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska polecenia, które dotyczą najczęściej podjęcia określonych działań, i żądać informacji o stanie środowiska i jego ochrony. Główny Inspektor Ochrony Środowiska organizuje również oraz koordynuje działania kontrolne podmiotów o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim, które korzystają ze środowiska¹⁶.

Natomiast wojewódzki inspektor ochrony środowiska kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa. Wykonuje on swoje zadania zgodnie z ogólnymi kierunkami działania, zaleceniami i wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Jest to niezwykle ważne dla prawidłowego wykonywania czynności kontrolnych¹⁷. Istotnym obowiązkiem wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jest wyznaczenie w porozumieniu z wojewodą kierunków działań oraz przygotowanie rocznego planu pracy dla Inspekcji Ochrony Środowiska w województwie, których elementem są roczne plany związane z działalnością kontrolną¹⁸.

W oparciu o postanowienia art. 12 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie dokonanych ustaleń kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska może podjąć kilka ważnych działań, do których należy:

- wydawanie zarządzeń pokontrolnych skierowanych do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej,

¹⁵ Zob. art. 17 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

¹⁶ Zob. art. 4a ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

¹⁷ Por. R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 76–91.

¹⁸ Zob. art. 5 ust. 4 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

- wydawanie na podstawie odrębnych przepisów decyzji administracyjnych,
- wszczęcie egzekucji, jeżeli obowiązek wynika z mocy prawa lub decyzji administracyjnej¹⁹.

Natomiast zgodnie z art. 379 ust. 1 p.o.ś. marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów²⁰. Wymienione organy mogą upoważniać do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich i gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych. Takie działania są praktykowane dla uzyskania lepszej koordynacji działań kontrolnych i nadzorczych nad działaniami obejmującymi ochronę środowiska.

Kontrolujący, którzy wykonują kontrolę w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, są uprawnieni do pewnych działań. W szczególności mają prawo do:

- 1) wstępu wraz z rzeczoznawcami oraz niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, natomiast w godzinach od 6 do 22 – na pozostały teren;
- 2) przeprowadzania badań, analizy lub wykonywania innych niezbędnych działań kontrolnych;
- 3) żądania od pracowników komórki kontrolowanej przedłożenia pisemnych lub ustnych informacji, a także wezwania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
- 4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką przeprowadzanej kontroli²¹.

W ramach przeprowadzanych czynności kontrolnych wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania również w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska²². W tym zakresie mogą na drodze sądowej dochodzić praw, które zostały naruszone. Co więcej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa mogą występować do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w celu podjęcia niezbędnych działań, które leżą w jego kompetencji. W sytuacji kiedy w wyniku przeprowadzonej kontroli organy te zdiagnozują naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub pojawi się umotywowane podejrzenie, że takie naruszenie prawa w tym zakresie mogło nastąpić, przekazują całą dokumentację kontrolną wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska²³. Natomiast kierownik kontrolowanego podmiotu

¹⁹ O tych działaniach mowa jest w art. 12 ust. 1 u.i.o.ś.

²⁰ Zob. art. 379 ust. 1 p.o.ś.

²¹ Zob. art. 379 ust. 3 p.o.ś.

²² Zob. art. 379 ust. 4 p.o.ś.

²³ Zob. art. 379 ust. 5 p.o.ś.

lub kontrolowana osoba fizyczna, u których przeprowadzane są czynności kontrolne z zakresu przestrzegania postanowień ustawy – Prawo o ochronie środowiska, zawsze obowiązani są umożliwić przeprowadzanie kontroli.

Trzeba też pamiętać, z przeprowadzanych czynności kontrolnych sporządza się protokół. Jeden z egzemplarzy przekazywany jest kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej, drugi zaś zostaje włączony do akt bieżących podmiotu kontrolującego. Protokół podpisany jest przez kontrolującego oraz kierownika kontrolowanego podmiotu lub kontrolowaną osobę fizyczną. Przed podpisaniem protokołu mogą oni wnieść do tego protokołu umotywowane zastrzeżenia i uwagi wraz z uzasadnieniem takiego działania. Jeżeli jednak z różnych powodów kierownik kontrolowanego podmiotu lub kontrolowana osoba fizyczna odmówią podpisania protokołu, informację o takim fakcie kontrolujący umieszcza w protokole. Odmawiający podpisu w terminie 7 dni może przedstawić swoje stanowisko w formie pisemnej odpowiedzi odpowiednio wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, staroście lub marszałkowi województwa²⁴. W sytuacji kiedy przepis nie stanowi inaczej, właściwy miejscowo do prowadzenia sprawy w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego²⁵ jest organ właściwy ze względu na położenie nieruchomości, na której terenie planuje się lub realizuje przedsięwzięcie związane z przedmiotem postępowania w sprawie ochrony środowiska²⁶.

Jednak trzeba pamiętać, iż nie wydaje się uzgodnień oraz opinii w sytuacjach, w których organ właściwy do dokonania postępowania w sprawach ochrony środowiska jest jednocześnie również organem uzgadniającym lub opiniującym takie kwestie. Powyższego wymogu dotyczącego uzgodnienia lub opiniowania przez organ ochrony środowiska nie stosuje się także w sytuacji, w której organem właściwym do prowadzenia postępowania w danej sprawie z zakresu ochrony środowiska jest wojewoda, zaś organem uzgadniającym lub opiniującym jest starosta²⁷.

Na zakończenie rozważań dotyczących omawianych kwestii przeprowadzania czynności kontrolnych przez podmioty jednostek samorządu terytorialnego warto wspomnieć, że zgodnie z art. 384 p.o.ś. właściwi ministrowie powinni zapewnić odpowiednie warunki, które są niezbędne do realizacji przepisów związanych z procesami ochrony środowiska przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne.

Ważną rolę w działaniach kontrolnych nad sprawowaniem właściwego poziomu ochrony środowiska odgrywa wojewoda. Zgodnie z art. 96a ust. 1 p.o.ś. wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska sprawuje nadzór w zakresie:

²⁴ Zob. art. 380 p.o.ś.

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.).

²⁶ Zob. art. 382 ust. 1 p.o.ś.

²⁷ Zob. art. 383 ust. 1 i 2 p.o.ś.

- 1) terminowego uchwalenia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych²⁸;
- 2) wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne upoważnione do tego podmioty.

W sprawach działań kontrolnych realizowanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska stosuje się wspomniane już przepisy ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. W tym zakresie wojewódzki inspektor ochrony środowiska na skutek przeprowadzonych czynności kontrolnych może wydać zalecenia pokontrolne, które przekazywane są kontrolowanemu. Kontrolowany organ ma prawo na piśmie złożyć zastrzeżenia do zaleceń pokontrolnych w terminie 14 dni od dnia ich doręczenia. Kontrolowany organ, w terminie 30 dni od dnia doręczenia ustosunkowania się wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do jego zastrzeżeń, jest zobligowany do powiadomienia go o realizacji wskazanych zaleceń pokontrolnych²⁹.

5. Podsumowanie

Wszelka aktywność w zakresie ochrony środowiska jest niezwykle ważna dla prawidłowo rozwijającego się kraju. System zarządzania zadaniami, obejmujący kwestie środowiska i jego ochrony, staje się coraz skuteczniejszą metodą zapobiegania wyrządzaniu szkód. Takie procedury mają przede wszystkim zmniejszać ryzyko wystąpienia szkodliwych działań, a ich celem edukacyjnym staje się zachęcanie do bardziej efektywnego wykorzystywania dostępnych zasobów naturalnych. Jednak nie zawsze jest to działanie zakończone sukcesem. Dlatego też w polskim prawie powołano szereg różnych instytucji publicznych, które stoją na straży respektowania postanowień związanych z ochroną środowiska.

Ważną przesłankę działań kontrolnych w omawianym obszarze stanowią również unijne wymagania dotyczące ochrony środowiska. Mają one jednak charakter otwarty i nieustannie podlegają przeobrażeniom. To sprawia, że polski model prawnej ochrony środowiska w znacznym stopniu musi korespondować z wymaganiami wspólnotowymi, a co za tym idzie – ma zawierać rozwiązania, które zostały implementowane do polskiego ustawodawstwa. Nie zawsze są to łatwe decyzje, jednak można zaobserwować w tej dziedzinie pozytywne zmiany.

Omówione w tekście wybrane działania kontrolne niektórych instytucji publicznych pozwalają stwierdzić, iż pomimo wielu różnych uregulowań prawnych w Polsce coraz lepiej dba się o stan środowiska. Wzrasta również świadomość społeczna, że środowi-

²⁸ Plany działań krótkoterminowych dotyczą planów, o których mowa w art. 91 i 92 p.o.ś.

²⁹ Zob. art. 96a ust. 2–6 p.o.ś.

sko naturalne jest dobrem, które trzeba pielęgnować i cenić, gdyż jest to dziedzictwo wymagające nieustannej troski.

Dr Paweł Romaniuk, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

Ewaryst Kowalczyk

Obowiązki i uprawnienia podmiotów administracji w zamówieniach publicznych w zakresie ochrony środowiska w świetle dyrektywy 2014/24/WE

1. Wprowadzenie

Podmioty administracji publicznej stanowią najszerszą grupę wśród udzielających zamówień publicznych. Okoliczność ta wynika z faktu, że regulacje prawne dotyczące zamówień publicznych skierowane są w pierwszym rzędzie do jednostek sektora finansów publicznych¹, a kategoria ta obejmuje z kolei całe spektrum podmiotów administrujących, w tym organy władzy publicznej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe i wiele innych². Obszar zamówień publicznych stanowi zatem sferę aktywności podmiotów administrujących działających w formach niewładczych, które przejawiają się w zawieraniu umów o charakterze cywilnoprawnych oraz organizacji cywilnoprawnych procedur służących wyłonieniu wykonawców będących stronami takich umów. Cywilnoprawny charakter zamówień publicznych nie determinuje jednak całkowitej swobody zamawiających w tym zakresie. W problematykę udzielania zamówień publicznych wpisana jest bowiem kwestia ingerencji ustawodawcy w proces udzielania zamówienia poprzez nakładanie na instytucje zamawiające określonych obowiązków bądź kreowanie uprawnień w celu realizacji funkcji systemu zamówień publicznych³.

Kwestia zamówień publicznych podejmowana jest obecnie głównie w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Ustawa ta obowiązuje od 2 marca

¹ Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.), dalej: p.z.p.

² Art. 9 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

³ A. Panasiuk, *Publicznoprawne ograniczenia przy udzielaniu zamówień publicznych*, Bydgoszcz 2007, s. 43 i n.

2004 r. Dotychczas ów akt prawny był zmieniany blisko 50 razy, m.in. w związku z koniecznością implementacji dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi⁴.

Dnia 26 lutego 2014 r. przyjęto nowe dyrektywy dotyczące zamówień publicznych: dyrektywę 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE⁵ (tzw. dyrektywę klasyczną) oraz dyrektywę 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE⁶ (tzw. dyrektywę sektorową). Z przyjęciem przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy klasycznej oraz dyrektywy sektorowej związany jest obowiązek wdrożenia do polskiego porządku prawnego ich postanowień. Zgodnie z art. 90 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 106 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE terminy implementacji obu dyrektyw do porządków prawnych państw członkowskich UE upłynęły 18 kwietnia 2016 r.

Na gruncie polskiej legislacji, w związku z koniecznością transpozycji postanowień dyrektywy klasycznej i sektorowej, ujawniły się dwie koncepcje działań: jedna zmierzająca do opracowania nowej, kompleksowej ustawy – Prawo zamówień publicznych, druga polegająca do nowelizacji przepisów obowiązującej ustawy w niezbędnym zakresie. W związku z tym Urząd Zamówień Publicznych opracował w 2015 r. projekt nowej ustawy regulującej udzielanie zamówień publicznych. Zgodnie z intencjami autorów projektu celem regulacji było stworzenie mechanizmów pozwalających na najbardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych, a także umożliwienie wykorzystania zamówień publicznych jako środka do realizacji przez państwo określonych celów i polityk. Wśród najważniejszych rozwiązań zawartych w projekcie wskazano – obok regulacji służących uproszczeniu procedur udzielania zamówień publicznych i ich uelastycznienia – promowanie realnego wykorzystywania pozaekonomicznych celów zamówień publicznych takich jak ochrona środowiska. Nowe rozwiązania miałyby uwzględniać w zamówieniach publicznych zagadnienia związane z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska. Przygotowany w kwietniu 2015 r. projekt został przyjęty przez Radę Ministrów 27 października 2015 r. w trakcie VII kadencji Sejmu RP. Po ukonstytuowaniu się Sejmu VIII kadencji nowa Rada Ministrów skierowała projekt ustawy ponownie do uzgodnień międzyresortowych. W styczniu 2016 r. Urząd Zamówień Publicznych powrócił jednak do koncepcji tzw. małej nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych. Przeniesienie zasadniczych postanowień dyrektyw dokonane zostało dwa miesiące po upływie terminu implementacji, tj. 22 czerwca 2016 r., ustawą o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁷.

⁴ Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, s. 114.

⁵ Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65.

⁶ Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 243.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1020.

W związku z koniecznością implementacji postanowień dyrektyw klasycznej szczególnego znaczenia nabrała problematyka dostosowania polskiego ustawodawstwa krajowego do wymagań prawa unijnego. Na uwagę zasługują zmiany w zakresie regulacji dotyczących problematyki ochrony środowiska.

Przedmiotem niniejszego opracowania są wybrane uprawnienia i obowiązki instytucji zamawiających, będących jednocześnie podmiotami administracji publicznej, związane z organizacją postępowań o zamówienie publiczne. Z tego powodu w analizowanej materii skoncentrowano się na tzw. zamówieniach klasycznych, pominięto zaś zagadnienia dotyczące tzw. zamówień sektorowych, odnoszących się przede wszystkim do podmiotów działających w określonych obszarach gospodarki. Celem pracy jest przedstawienie newralgicznych obszarów postępowań o zamówienie publiczne, obejmujących problematykę wymagań przedmiotowych, podmiotowych oraz kryteriów oceny ofert, w których ujawniła się konieczność starannej transpozycji zapisów dyrektywy klasycznej pod kątem aspektów środowiskowych. Opracowanie ma charakter przy czynkowy i odnosi się podjętych aktualnie w Polsce zabiegów legislacyjnych.

2. Obowiązki i uprawnienia instytucji zamawiających w zakresie wymagań przedmiotowych

Ze wskazań zawartych w preambule dyrektywy klasycznej wynika, że dla Parlamentu Europejskiego oraz Rady jest rzeczą szczególnie istotną, by państwa członkowskie i zamawiający podjęły stosowne środki w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, wynikających z przepisów tworzonych zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, które mają zastosowanie w realizacji zamówień publicznych⁸. Dyrektywa klasyczna przypisuje w tym zakresie szczególną rolę udzielającym zamówień publicznych, dostrzegając w nich instytucje, których zadaniem jest monitorowanie przestrzegania przepisów prawa ochrony środowiska na odpowiednich etapach postępowania o udzielenie zamówienia przy stosowaniu zasad ogólnych regulujących wybór wykonawców⁹.

Wyjaśniając intencje legislacyjne, prawodawca europejski wskazał, że celem dyrektywy jest sprecyzowanie sposobu, w jaki instytucje zamawiające mogą przyczynić się do ochrony środowiska i wspierania zrównoważonego rozwoju, zapewniając jednocześnie możliwość uzyskania przez te instytucje najlepszej jakości zamówień za daną cenę¹⁰. Wskazania zawarte w preambule dyrektywy klasycznej znajdują kontynuację w jej części normatywnej. Artykuł 18 ust. 2 dyrektywy wymaga od państw członkowskich zapewnienia przestrzegania przez wykonawców zamówień publicznych określonych

⁸ Pkt 37 preambuły dyrektywy klasycznej.

⁹ Pkt 40 preambuły dyrektywy klasycznej.

¹⁰ Pkt 91 preambuły dyrektywy klasycznej.

obowiązków, wśród których na pierwszym miejscu wskazuje się prawo ochrony środowiska.

Obowiązująca w Polsce ustawa – Prawo zamówień publicznych nakłada na zamawiających liczne obowiązki związane z organizacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający przestrzeganie pewnych zasad. Zgodnie z art. 7 p.z.p. zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o zamówienie publiczne w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Organizacja postępowania o udzielenia zamówienia publicznego w sposób gwarantujących przestrzeganie zasad zamówień publicznych polega m.in. na odpowiednim określaniu wymagań uczestnictwa wykonawców w postępowaniu o zamówienie publiczne. Kluczowe wymagania związane z ubieganiem się o udzielenie zamówienia publicznego zawiera się – obok warunków udziału w postępowaniu odnoszącym się do kwalifikacji podmiotowych wykonawcy oraz kryteriów oceny ofert – w opisie przedmiotu zamówienia, którego dotyczyć powinna składana przez wykonawcę oferta (wymagania przedmiotowe).

Obowiązujące przepisy o zamówieniach publicznych określające obowiązki zamawiającego dotyczące prawidłowego opisu przedmiotu zamówienia można podzielić na te, w których ustawodawca nakłada na zamawiającego obowiązek spełnienia określonych wymagań, oraz te, w których wyraźnie dopuszcza skorzystanie z określonych możliwości. Przykładem nakładanych na zamawiającego ograniczeń w opisywaniu przedmiotu zamówienia jest norma prawna zawarta w art. 29 ust. 2 p.z.p., z której wynika zakaz opisywania przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, a także norma z art. 29 ust. 3 p.z.p., która zawiera zakaz opisu przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.

Interesujące w zakresie uprawnień zamawiającego pozostają regulacje nowej dyrektywy klasycznej dotyczące tzw. specyfikacji technicznych stanowiących element dokumentów zamówienia przygotowywanych przez zamawiającego. W specyfikacjach technicznych określa się wymagane cechy robót budowlanych, usług i dostaw. W dyrektywie dopuszcza się kilka sposobów formułowania specyfikacji technicznych. Pierwszy, podstawowy sposób polega na sformułowaniu specyfikacji w kategoriach wymagań wydajnościowych i funkcjonalnych, w tym wymagań środowiskowych. Kolejne sposoby polegają na formułowaniu specyfikacji technicznych poprzez odniesienie do odpowiednich norm, ale dzięki łączeniu wymagań wydajnościowych i funkcjonalnych z normatywnymi.

Innym przykładem ujęcia tego zagadnienia na polskim gruncie jest znowelizowany przepis art. 30 ust. 1 p.z.p., w myśl którego zamawiający opisuje przedmiot zamówienia

z uwzględnieniem odrębnych przepisów technicznych przez określenie wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności, w tym wymagań środowiskowych, pod warunkiem że podane parametry są dostatecznie precyzyjne, aby umożliwić wykonawcom ustalenie przedmiotu zamówienia, a zamawiającemu udzielenie zamówienia.

Istotne z punktu widzenia zmian w polskich przepisach jest odnotowanie faktu, że zarówno na gruncie nowej dyrektywy klasycznej, jak i znowelizowanych przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych opis wymagań przedmiotowych odnoszących się do kwestii wydajnościowych i funkcjonalnych, w tym aspektów środowiskowych, nabrał większego niż dotychczas znaczenia w porównaniu z metodą opisu przedmiotu zamówienia poprzez odniesienie do norm.

Na szczególną uwagę zasługują również przepisy określające wyłącznie uprawnienia zamawiającego w zakresie opisu przedmiotu zamówienia. Na gruncie obowiązujących regulacji stanowią one albo przykład norm określających samodzielne uprawnienia zamawiającego, albo regulacji uchylających lub ograniczających zastosowanie jakiegoś nakazu lub zakazu obowiązującego na gruncie zamówień publicznych. W tym zakresie przywołać można zapisy nowej dyrektywy klasycznej. Jej preambuła nawiązuje m.in. do uprawnień zamawiających w zakresie opisu przedmiotu zamówienia oraz warunków jego realizacji w odniesieniu do aspektów środowiskowych. Stwierdza się, że instytucje zamawiające powinny mieć na gruncie prawa krajowego możliwość wymagania, aby w trakcie realizacji zamówienia publicznego stosowane były środki lub systemy zarządzania środowiskowego¹¹. W przypadku gdy wykonawca nie ma dostępu do wymaganych przez zamawiającego środków lub systemów i nie może uzyskać ich w stosownym terminie, dozwolone powinno być przedłożenie opisu wdrożonych przez wykonawców środków zarządzania środowiskowego, pod warunkiem że dany wykonawca wykaże, iż środki te gwarantują identyczny poziom ochrony środowiska jak środki wymagane na mocy zarządzania środowiskowego.

Niestety znowelizowana ustawa – Prawo zamówień publicznych nie nawiązuje bezpośrednio do systemów i środków zarządzania środowiskowego. Natomiast wspomina o nich rozporządzenie wykonawcze do ustawy, tj. rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia¹². Zgodnie z nim w celu potwierdzenia, że oferowane roboty budowlane, dostawy lub usługi odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego, zamawiający może żądać od wykonawcy m.in. zaświadczenia niezależnego podmiotu zajmującego się poświadczaniem spełnienia przez wykonawcę wymogów określonych systemów lub norm zarządzania środowiskowego, jeżeli zamawiający ten wskazuje środki zarządzania środowiskowego, które wykonawca będzie stosował podczas wykonywania zamówienia publicznego, odwołując się do unijnego systemu zarządzania środowiskiem i audytu (EMAS) lub do

¹¹ Pkt 88 preambuły dyrektywy klasycznej.

¹² Dz. U. poz. 1126.

innych norm zarządzania środowiskowego opartych na odpowiednich normach europejskich lub międzynarodowych opracowanych przez akredytowane jednostki¹³.

Dodatkowo, zgodnie z zapisami dyrektywy klasycznej, zamawiający zamierzający udzielić zamówienia na roboty budowlane, dostawy lub usługi o szczególnych cechach środowiskowych powinien mieć możliwość odwoływania się na gruncie ustawodawstwa krajowego do określonych etykiet, takich jak europejskie oznakowanie ekologiczne, ekoetykiety krajowe lub międzynarodowe lub wszelkie inne etykiety, o ile wymogi dotyczące danej etykiety związane są z przedmiotem zamówienia¹⁴. Ujęcie problematyki etykiet zawarte w dyrektywie klasycznej wskazuje, że w przypadku gdy instytucje zamawiające zamierzają dokonać zakupu robót budowlanych, dostaw lub usług o szczególnych cechach środowiskowych, społecznych lub innych, mogą one w specyfikacjach technicznych, kryteriach udzielenia zamówienia lub warunkach realizacji zamówienia wymagać określonej etykiety jako środka dowodowego na to, że te roboty budowlane, dostawy lub usługi posiadają wymagane cechy¹⁵.

Przepisem przenoszącym postanowienia dyrektywy jest obecnie art. 30a p.z.p. Przewiduje on, że w przypadku zamówień o szczególnych cechach zamawiający może ująć w opisie przedmiotu zamówienia w kryteriach oceny ofert lub w warunkach realizacji zamówienia określone oznakowanie, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki: 1) wymagania dotyczące oznakowania dotyczą wyłącznie kryteriów, które są związane z przedmiotem zamówienia, i są odpowiednie dla określenia cech robót budowlanych, dostaw lub usług będących przedmiotem tego zamówienia; 2) wymagania dotyczące oznakowania są oparte na obiektywnie możliwych do sprawdzenia i niedyskryminujących kryteriach; 3) warunki przyznawania oznakowania są przyjmowane w drodze otwartej i przejrzystej procedury, w której mogą uczestniczyć wszystkie zainteresowane podmioty, w tym podmioty należące do administracji publicznej, konsumenci, partnerzy społeczni, producenci, dystrybutorzy oraz organizacje pozarządowe; 4) oznakowania są dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron; 5) wymagania dotyczące oznakowania są określane przez podmiot trzeci, na który wykonawca ubiegający się o oznakowanie nie może wywierać decydującego wpływu.

¹³ Paragraf 13 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia.

¹⁴ Pkt 75 preambuły dyrektywy klasycznej.

¹⁵ Pkt 43 preambuły dyrektywy klasycznej.

3. Obowiązki instytucji zamawiających w zakresie wykluczania z postępowania o zamówienie publiczne wykonawców z powodu naruszenia obowiązków środowiskowych

Jak wspomniano wyżej, udział wykonawców w postępowaniu o zamówienie publiczne związany jest też z koniecznością weryfikacji ich kwalifikacji podmiotowych, odnoszących się np. do określonych uprawnień, potencjału kadrowego, doświadczenia, którym dysponują, ale także braku okoliczności dyskwalifikujących wykonawcę z udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne.

Zgodnie z obowiązującym zapisami ustawy – Prawo zamówień publicznych zamawiający jest zobowiązany wykluczać z postępowania o zamówienie publiczne wykonawców, którzy będąc osobami fizycznymi, zostali prawomocnie skazani m.in. za przestępstwa, o których mowa w art. 181–188 k.k., czyli tzw. przestępstwa przeciwko środowisku¹⁶. Obowiązek wykluczenia z postępowania o zamówienie publiczne rozciąga się również na przypadki wykonawców, których urzędującego członka jego organu zarządzającego lub nadzorczego, wspólnika spółki w spółce jawnej lub partnerskiej albo komplementariusza w spółce komandytowej lub komandytowo-akcyjnej lub prokurenta prawomocnie skazano za takie przestępstwo¹⁷.

Przesłanką wykluczenia jest prawomocne skazanie za przestępstwo przeciwko środowisku. Wyrok nieprawomocny, a więc taki, który może mogący być jeszcze zmieniony lub zniesiony orzeczeniem wyższej instancji, nie stanowi podstawy wykluczenia. Takiej podstawy nie stanowi również warunkowe umorzenie postępowania.

Przesłanka wykluczenia z powodu prawomocnego skazania za przestępstwo przeciwko środowisku została wprowadzona ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁸, która weszła w życie 22 grudnia 2009 r. Zmiana przepisów w tym zakresie stanowiła implementację art. 45 ust. 2 lit. c i d oraz pkt 43 preambuły dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. Zgodnie z tą dyrektywą z udziału w zamówieniu należało wykluczyć każdego wykonawcę, który: został skazany prawomocnym wyrokiem, zgodnie z krajowymi przepisami, za przestępstwo związane z jego działalnością zawodową oraz jest winny poważnego wykroczenia zawodowego, udowodnionego dowolnymi środkami przez instytucje zamawiające. Dodatkowo art. 43 preambuły dyrektywy określał, że nieprzestrzeganie ustawodawstwa z zakresu ochrony środowiska, które stanowiło przedmiot

¹⁶ Art. 24 ust. 1 pkt 13 p.z.p.

¹⁷ Art. 24 ust. 1 pkt 14 p.z.p.

¹⁸ Dz. U. Nr 206, poz. 1591.

ostatecznego orzeczenia sądu lub decyzji mającej równoważny skutek, może zostać uznane za wykroczenie przeciwko etyce zawodowej wykonawcy lub za poważne naruszenie prawa.

Ratio legis rzeczonej przesłanki wykluczenia z powodu prawomocnego skazania za przestępstwo przeciwko środowisku jest eliminacja z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców, którzy naruszają porządek prawny w zakresie szeroko pojętego prawa ochrony środowiska. Celem ustawodawczym było w tym przypadku zapewnienie w trakcie realizacji zamówień publicznych szczególnej dbałości o zachowanie w stanie niepogorszonym środowiska naturalnego, co zagwarantować mają wyłącznie rzetelni wykonawcy.

Zgodnie z § 5 pkt 1 przywołanego wyżej rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w celu wykazania braku podstaw do wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia wykonawcy składają aktualną informację z Krajowego Rejestru Karnego wystawioną nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo składania ofert.

Czyny karalne przeciwko środowisku określone są w rozdziale XXII kodeksu karnego, w art. 181–188. W. Radecki dzieli je na związane z ochroną przed zanieczyszczeniami i innymi uciążliwościami oraz związane z ochroną przyrody¹⁹.

Wprowadzenie do kodeksu karnego przestępstw przeciwko środowisku, a co za tym idzie odesłanie do nich w prawie zamówień publicznych, które nastąpiło w 2009 r., można uznać za przejaw tendencji powiększających instrumentarium prawne ochrony środowiska w polskim ustawodawstwie. W literaturze zwraca się uwagę na to, że legislacyjna ochrona środowiska w tej postaci wynika przede wszystkim z tradycyjnej ochrony przyrody nastawionej na ochronę resztek ginącej przyrody, ale ma się także przyczynić do kształtowania racjonalnej gospodarki zasobami przyrodniczymi. Nie bez znaczenia pozostaje również potrzeba ochrony zdrowia i życia człowieka, czemu służyć ma w szczególności penalizacja niektórych działań skutkujących zanieczyszczeniem środowiska²⁰.

W szerszym ujęciu wprowadzenie do przepisów o zamówieniach publicznych przesłanek wykluczenia z postępowania o zamówienie publiczne wykonawców z powodu prawomocnego skazania za przestępstwo przeciwko środowisku można również uznać za przejaw ugruntowywania się dziedziny prawa nazywanej prawem karnym środo-

¹⁹ W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym*, cz. I, *Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, Monitor Prawniczy 1997, nr 12, s. 481–491.

²⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 132 i n.

wiska²¹. Ustawodawca, uznawszy na gruncie zamówień publicznych doniosłość przedmiotu ochrony przestępstw przeciwko środowisku, podkreśla znaczenie tej dziedziny regulacji²².

Za przejaw szczególnego zainteresowania ustawodawcy kwestiami dotyczącymi ochrony środowiska w zamówieniach publicznych można uznać fakt wprowadzenia możliwości wykluczenia z postępowania wykonawców także z powodu prawomocnego skazania za wykroczenia przeciwko środowisku. Obowiązujący art. 24 ust. 5 pkt 5 p.z.p. określa, że zamawiający może wykluczyć wykonawcę będącego osobą fizyczną, którego prawomocnie skazano za wykroczenie przeciwko prawom pracownika lub wykroczenie przeciwko środowisku, jeżeli za jego popełnienie wymierzono karę aresztu, ograniczenia wolności lub karę grzywny nie niższą niż 3000 zł. To samo dotyczy sytuacji skazania urzędującego członka jego organu zarządzającego lub nadzorczego, wspólnika spółki w spółce jawnej lub partnerskiej albo komplementariusza w spółce komandytowej czy komandytowo-akcyjnej lub prokurenta wykonawcy. Jeżeli zamawiający przewiduje wykluczenie wykonawcy na tej podstawie, wskazuje podstawy wykluczenia w ogłoszeniu o zamówieniu, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub w zaproszeniu do negocjacji²³.

W treści preambuły dyrektywy klasycznej także znajduje się odniesienie do kwestii wykluczania wykonawców z powodu naruszenia tzw. obowiązków środowiskowych (*environmental obligations*). Zgodnie z brzmieniem art. 57 ust. 4 dyrektywy instytucje zamawiające mogą wykluczyć lub zostać zobowiązane przez państwa członkowskie do wykluczenia z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia każdego wykonawcy, jeśli może wykazać naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 18 ust. 2 dyrektywy, wśród których wymienia się obowiązki w dziedzinie prawa ochrony środowiska. Zgodnie z art. 57 ust. 4 lit. a dyrektywy klasycznej instytucje mogą wykluczyć lub zostać zobowiązane do wykluczenia z udziału w postępowaniu o udzielenia zamówienia, gdy instytucja zamawiająca za pomocą dowolnych stosownych środków może wykazać naruszenia mających zastosowanie obowiązków, o których mowa w art. 18 ust. 2 dyrektywy, tj. m.in. obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska.

Na gruncie ustawy – Prawo zamówień publicznych przejawem tej zasady jest art. 24 ust. 5 pkt 7 przewidujący możliwość wykluczenia wykonawcy, wobec którego wydano ostateczną decyzję administracyjną o naruszeniu obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy, prawa ochrony środowiska lub przepisów o zabezpieczeniu społecznym, jeżeli wymierzono tą decyzją karę pieniężną nie niższą niż 3000 zł.

²¹ W. Walas, *Nowe regulacje w zakresie odpowiedzialności karnej w unijnym prawie środowiska* (w:) M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 467–471.

²² W. Radecki, *Ochrona środowiska w nowym prawie karnym, cz. II, Prawnokarna ochrona przed zanieczyszczeniami, odpadami i promieniowaniem*, Monitor Prawniczy 1998, nr 1, s. 14–15.

²³ Art. 24 ust. 6 p.z.p.

Z analizy treści nowej dyrektywy klasycznej wynika, że aktualne zabiegi implementacyjne polskiego ustawodawcy powinny zmierzać w kierunku poszerzenia przesłanek wykluczania wykonawców z postępowania o zamówienie publiczne podyktowanych kwestiami środowiskowymi. Dotychczasowe regulacje odnoszące się wyłącznie do przestępstw przeciwko środowisku jako okoliczności skutkującej wykluczeniem wykonawcy z postępowania powinny po zmianach uwzględniać również niektóre wykroczenia przeciwko środowisku, a także przypadki naruszenia obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska, które nie są czynami karalnymi, lecz które stwierdzone są w toku postępowania administracyjnego i wiążą się z odpowiednimi karami pieniężnymi.

Przykładem regulacji dotyczących naruszenia obowiązków związanych z ochroną środowiska jest art. 362 p.o.ś. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, albo przywrócenia środowiska do stanu właściwego. W przypadku braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia wskazanych działań organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska.

4. Uprawnienia i obowiązki instytucji zamawiających w zakresie formułowania kryteriów oceny ofert odnoszących się do aspektów środowiskowych

Spośród ofert zgodnych w wymaganiach określonych przez zamawiającego, złożonych przez wykonawców spełniających warunki udziału w postępowaniu, zamawiający dokonuje wyboru oferty najkorzystniejszej. Stosuje w tym zakresie kryteria oceny ofert, kierując się zasadami określonymi w przepisach o zamówieniach publicznych.

Podstawowymi zasadami porządkującymi stosowanie przez zamawiających kryteriów oceny ofert jest zasada swobody doboru kryteriów przez zamawiającego oraz zasada, zgodnie z którą kryteria muszą odnosić się do przedmiotu zamówienia. Zachowując swobodę doboru kryteriów, art. 91 ust. 2 p.z.p. wskazuje przykładowe kryteria oceny oferty, wśród nich wymieniając: jakość, w tym parametry techniczne, właściwości estetyczne i funkcjonalne; aspekty społeczne, w tym integrację zawodową i społeczną określonych grup osób; aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczną przedmiotu zamówienia; aspekty innowacyjne; organizację, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia; serwis posprzedażny oraz pomoc tech-

niczną, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji.

W kontekście tematyki niniejszego opracowania na uwagę zasługuje wskazanie w przywołanym przepisie kryterium odnoszącego się do aspektów środowiskowych. Kryterium to zostało wprowadzone do przepisów o zamówieniach publicznych ustawą o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych z dnia 29 sierpnia 2014 r. Kryterium aspektów środowiskowych zastąpiło wówczas kryterium odnoszące się do „zastosowania najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko”. Pojęcie kryterium odnoszącego się do aspektów środowiskowych w prawie krajowym nawiązuje wprost do treści art. 53 ust. 1 lit. a uchylonej dyrektywy klasycznej 2004/18/WE.

W literaturze odnotowuje się, że stosowane w praktyce kryteria oceny ofert odnoszące się do aspektów środowiskowych dotyczą najczęściej kryteriów energooszczędności, niskiej emisji substancji zanieczyszczających środowisko naturalne, niskiego poziomu odpadów czy zastosowania najlepszych technologii oddziaływania na środowisko²⁴. Należy jednak stwierdzić, że ustawodawca polski, pomimo wskazania przykładowego katalogu kryteriów oceny ofert, nie narzuca konieczności stosowania w zamówieniach publicznych kryteriów oceny ofert odnoszących się do aspektów środowiskowych²⁵.

Problematyka kryteriów oceny ofert podjęta została w nowej dyrektywie klasycznej. Artykuł 67, dotyczący kryteriów udzielenia zamówienia (*contract award criteria*), określa, że instytucje zamawiające opierają udzielanie zamówień publicznych na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie. Ofertę tę określa się na podstawie ceny lub kosztu, z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia (*life-cycle-costs*)²⁶.

Na uwagę zasługuje fakt, że zgodnie z zapisami dyrektywy rachunek kosztów cyklu życia obejmuje w odpowiednim zakresie określone koszty ponoszone przez zamawiającego lub innych użytkowników w czasie cyklu życia produktu, usługi lub robót budowlanych, jak koszty związane z nabyciem, utrzymaniem, ale także użytkowaniem, w tym zużycie energii i innych zasobów, oraz koszty przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym związane z produktem, usługą lub robotami budowlanymi na prze-

²⁴ M. Magdziarz, *Ekologiczne zamówienia publiczne jako instrument służący poprawie stanu środowiska*, Prawo Europejskie w Praktyce 2015, nr 8, s. 79.

²⁵ J. Pieróg, *Kryteria oceny ofert jako jeden z instrumentów realizacji polityki sektora publicznego* (w:) J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, cz. I, Warszawa, s. 162–164.

²⁶ Według art. 2 ust. 1 pkt 20 dyrektywy klasycznej „cykl życia” oznacza wszystkie kolejne lub powiązane ze sobą etapy, w tym działania badawczo-rozwojowe, które należy wykonać, produkcję, obrót i jego warunki, transport, użytkowanie i utrzymanie, w całym okresie istnienia produktu lub obiektu budowlanego lub świadczenia usługi, od nabycia surowca lub wytworzenia zasobów po wywóz, usunięcie i zakończenie obsługi lub użytkowania.

strzeni ich cyklu życia. Takie koszty mogą obejmować koszty emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń oraz inne pozostałe koszty łagodzenia zmiany klimatu²⁷.

W myśl zapisów zawartych pkt 96 preambuły dyrektywy klasycznej stosowane przez instytucje zamawiające metody szacowania kosztów przypisanych ekologicznym efektom zewnętrznym powinny być opracowane z wyprzedzeniem w sposób obiektywny i niedyskryminujący oraz być dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron. W dyrektywie klasycznej postuluje się, by na szczereblu UE zostały opracowane wspólne metodologie kalkulacji kosztów cyklu życia dla konkretnych kategorii dostaw lub usług. Dodatkowo załącznik XIII dyrektywy klasycznej zawiera wykaz aktów ustawodawczych i delegowanych określających metodologię kalkulacji kosztów cyklu życia. Obecnie obejmuje on dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego²⁸. Z analizy treści dyrektywy klasycznej w zakresie kryteriów oceny ofert wynika zatem, że przed polskim ustawodawcą stoi konieczność wdrożenia do krajowego porządku prawnego zasad oceny ofert opartych na rachunku kosztów życia produktu, a w tym zobligowania zamawiających do stosowania wspólnych metod kalkulacji kosztów cyklu życia, w razie określenia ich w przepisach unijnych.

Obok problematyki kryterium rachunku kosztów życia dyrektywa klasyczna odwołuje się również do kryteriów jakościowych. Stwierdza, że wybór najkorzystniejszej oferty w postępowaniu o zamówienie publiczne może opierać się na relacji ceny i jakości, obejmującej m.in. aspekty środowiskowe. W tym zakresie nowa dyrektywa nie zawiera dalej idących zmian w porównaniu z zawartymi w dyrektywie uchylonej, która również wspominała o aspektach środowiskowych jako możliwym – obok ceny – kryterium oceny ofert²⁹. Zagadnienia rachunku kosztów cyklu życia zostało podjęte w art. 91 ust. 3b–3d znowelizowanego p.z.p. Przewiduje on m.in., że rachunek kosztów cyklu życia może obejmować w szczególności koszty poniesione przez zamawiającego lub innych użytkowników związane z nabyciem, użytkowaniem (w szczególności zużycie energii i innych zasobów), utrzymaniem lub wycofaniem z eksploatacji (w szczególności koszty zbierania i recyklingu) oraz koszty przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym związane z cyklem życia produktu, usługi lub robót budowlanych dotyczące emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń, a także inne związane z łagodzeniem zmian klimatu, o ile ich wartość pieniężną można określić i zweryfikować.

²⁷ Art. 68 ust. 1 lit. a i b dyrektywy klasycznej.

²⁸ Dz. Urz. UE L 120 z 15.05.2009, s. 5.

²⁹ Art. 53 dyrektywy 2004/18/WE.

5. Konkluzje

Przyjęcie w dniu 26 lutego 2014 r. przez Parlament Europejski i Radę nowej dyrektywy dotyczącej zamówień publicznych oraz konieczność transpozycji jej postanowień do polskiego porządku prawnego spowodowało istotne zmiany w obszarze zamówień publicznych odnoszące się do problematyki ochrony środowiska. Najbardziej doniosłe z nich związane są z uwzględnieniem przez polskiego ustawodawcę w krajowych regulacjach prawnych w większym niż dotychczas stopniu sposobów opisu przedmiotu zamówienia odnoszących się do wymagań funkcjonalnych zamawianych robót budowlanych, dostaw bądź usług, w tym aspektów środowiskowych. Należy zatem spodziewać się, iż na skutek implementowanych zapisów instytucje zamawiające będą w dłuższej perspektywie kładły większy nacisk na spełnianie przez zamawiane świadczenia określonych standardów środowiskowych.

Kolejna zmiana dotyczy przesłanek wykluczania wykonawców z postępowań o zamówienie publiczne z powodów związanych z naruszeniem obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska. Doniosłość tej zmiany wyraża się w znacznym poszerzeniu katalogu takich przesłanek i objęciu nimi nie tylko czynów karalnych, ale także naruszenia obowiązków, z którymi związana jest wyłącznie odpowiedzialność administracyjna. W kontekście problematyki ochrony środowiska na uwagę zasługuje ponadto konieczność wdrożenia metodologii rachunku kosztów życia służących opisowi kryteriów oceny ofert. Doniosłość tej zmiany z perspektywy aspektów środowiskowych wyraża się z kolei w tym, że rachunek kosztów życia obejmuje obligatoryjnie koszty ekologiczne. Zmiany w obszarze zamówień publicznych w istotny sposób wpływają na sytuację prawną podmiotów administracji publicznej działających w formie niewładczej jako instytucje zamawiające. W konkluzji można stwierdzić, że treść nowej dyrektywy 2014/24/WE oraz przeniesienia jej wybranych postanowień do prawa krajowego zapowiadają znaczący wzrost obowiązków, a także uprawnień podmiotów administracji jako zamawiających podyktowanych potrzebą ochrony środowiska.

Dr Ewaryst Kowalczyk, Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Zielonogórski.

Eryk Kosiński, Maria Grzymisławska-Cybulska

Budowa elementów systemu ochrony brzegu morskiego jako usługa związana z ochroną środowiska morskiego w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług

1. Wstęp

Istota prezentowanych rozważań sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie o poprawną wykładnię pojęcia usługi związanej z ochroną środowiska morskiego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹. Impulsem inicjującym podjęcie badań w tym zakresie jest szczególnie interesujący problem, którego istotę doskonale obrazuje zarówno doktryna, jak i orzecznictwo sądów administracyjnych oraz organów podatkowych, a który dotyczy prezentowanego przez wskazane organy administracji publicznej i sądy sposobu interpretowania przepisu art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT. Stosownie do treści tego przepisu „Stawkę podatku w wysokości 0% stosuje się do (...) usług ratownictwa morskiego, nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi morskiej i śródlądowej oraz usług związanych z ochroną środowiska morskiego i utrzymaniem akwenów portowych i torów podejściowych”. Przedmiotem pewnych trudności jest sposób interpretacji pojęcia „usługi związane z ochroną środowiska morskiego”. I właśnie temu zagadnieniu poświęcone zostaną prezentowane rozważania. Celem niniejszego opracowania jest w szczególności weryfikacja tezy, w myśl której budowa elementów systemu ochrony brzegu morskiego może stanowić usługę związaną z ochroną środowiska morskiego w rozumieniu ustawy o VAT. Jak się bowiem wydaje, ustawa o VAT nie daje podstaw do przesądzania *a priori* o tym, że „budowa elementów systemu ochrony brzegu morskiego” stanowi bądź nie usługę związaną z ochroną środowiska morskiego.

Z natury rzeczy obserwowane spory mają konkretne źródło. W analizowanym przypadku przyczyn trudności w sposobie interpretacji przepisu art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 710 z późn. zm., dalej: ustawa o VAT.

o VAT jest kilka. Jednym z nich jest brak definicji legalnej zarówno pojęcia „środowisko morskie”, jak i „ochrona środowiska morskiego”. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest konieczność poszukiwania odpowiedzi na tak fundamentalne dla rozwiązania wskazanego problemu pytania, jak to, co ustawodawca rozumie pod pojęciem ochrony środowiska morskiego na gruncie art. 83 ust. 1 pkt 11 ustaw o VAT. Jak wskazuje analiza orzeczeń, już na tym tle rodzą się konkretne spory i rozbieżności. Dopiero w następnej kolejności należy rozważyć istotę związku świadczonych usług z ochroną tego środowiska. Tak więc drugim zasadniczym zagadnieniem jest sposób interpretowania pojęcia usług związanych z ochroną środowiska morskiego. Również w tym zakresie widoczne są rozbieżne poglądy co do tego, na ile wąsko bądź szeroko przepisy prawa nakazują rozumieć to sformułowanie.

Prezentowane wyniki badań pozwalają udzielić odpowiedzi na pytanie, jak prawidłowo należy rozumieć przepis art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT w zakresie dotyczącym „usług związanych z ochroną środowiska morskiego” oraz czy budowa elementów systemu ochrony brzegu morskiego może stanowić taką usługę. Badania przeprowadzono w oparciu o analizę aktów prawa krajowego oraz unijnego, opracowań doktryny oraz orzecznictwa sądowego i organów podatkowych.

2. Istota ochrony środowiska i konstytucyjne gwarancje w zakresie ochrony środowiska

Jak się przyjmuje, ochrona środowiska to dziedzina prawa o charakterze interdyscyplinarnym, w której regułą jest posługiwanie się pojęciami właściwymi dla nauk przyrodniczych, technicznych i chemicznych². Wskazuje się też, że jakkolwiek ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego”, to zadania władz publicznych są szersze i obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska oraz programujące jego dalszy rozwój³. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na ewolucję pojęcia ochrony środowiska oraz akcentuje się wiodącą rolę doktryny prawa administracyjnego w określeniu zakresu tego terminu⁴.

Kompleksowa analiza określonego problemu wymaga odwołania do uregulowań Konstytucji RP. Jak należy bowiem przyjąć, istota uregulowań ustawowych dotyczących ochrony środowiska musi być spójna z celami wytyczonym przez ustrojodawcę. Tymczasem, jak wskazują znawcy problemu, Konstytucja RP do zagadnienia ochrony środowiska nawiązuje w sposób bezpośredni lub pośredni w kilku przepisach,

² K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX.

³ B. Rakoczy, Z. Bukowski, K. Szuma, *Prawo wodne. Komentarz*, LEX.

⁴ M. Roliński, *Ewolucja pojęcia prawnego „środowisko” i „ochrona środowiska”*, *Studia Iuridica Lublinsia* 2005, nr 6, s. 161.

tj. w art. 5, 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i 86⁵. Odnosząc się zatem do tych uregulowań, należy podkreślić, że obowiązek zapewnienia ochrony środowiska ma charakter zasady konstytucyjnej, a więc jest nadrzędny i wiąże się z wymogiem kompleksowego działania⁶. Konstytucyjna zasada ochrony środowiska zawiera powszechny obowiązek niedopuszczenia do pogorszenia stanu środowiska, który przenika do systemu prawa⁷. Jak zauważa się w piśmiennictwie, pojęcie ochrony środowiska oparte jest na dwóch założeniach, „po pierwsze – na przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom środowiska, czyli kwalifikowanej emisji w postaci substancji lub energii, która jest szkodliwa dla zdrowia i życia ludzi, powoduje szkodę w dobrach materialnych lub pogarsza walory estetyczne środowiska czy też jest w kolizji z powszechnym, zwykłym lub szczególnym korzystaniem ze środowiska. Po drugie – na restytucji elementów przyrodniczych środowiska do stanu właściwego”⁸. Podkreśla się przy tym, że powyższe działania, składające się na pojęcie prawnej ochrony środowiska, mogą być podejmowane łącznie lub samodzielnie, biorąc pod uwagę stan faktyczny, np. rodzaj zanieczyszczeń lub obszar, na którym one wystąpiły⁹.

3. Pojęcie środowiska morskiego

Jak już zauważono, jednym z zasadniczych elementów rodzących trudności w toku procesu interpretacji przepisu art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT jest brak definicji legalnej pojęcia środowiska morskiego i ochrony środowiska morskiego. W braku definicji legalnej pojęcia te mają prawo budzić uzasadnione wątpliwości i trudności interpretacyjne. Niewątpliwie tak też jest, a jak pokazuje analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego, szczególne wątpliwości rodzi status „brzegu morskiego” jako elementu „środowiska morskiego”.

Poglądy prezentowane w tym zakresie zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie pozwalają na wyciągnięcie wniosku o istnieniu dwóch przeciwstawnych stanowisk¹⁰. Zwolennicy pierwszego z nich wyrażają przekonanie, że pojęcie środowiska morskiego jest jasne i interpretują je stosunkowo wąsko, utożsamiając wręcz środowisko morskie z „morzem”. Zwolennicy drugiego poglądu przyjmują, że „środowisko morskie to coś więcej niż »woda«”¹¹, i wskazują na potrzebę szerokiego rozumienia tego terminu, do-

⁵ Z. Niewiadomski, R. Hauser, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2016, s. 418.

⁶ *Ibidem*.

⁷ D. Maśniak, *Ubezpieczenia ekologiczne. Komentarz*, LEX.

⁸ M. Roliński, *Ewolucja pojęcia prawnego...*, s. 164.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 17.

¹¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 września 2014 r., II SA/Gd 356/14, www.nsa.gov.pl.

wodząc, że obejmuje on nie tylko samo morze, ale m.in. również wybrzeże¹². Jak się wydaje, temu drugiemu stanowisku należy przyznać rację.

Trafność tego poglądu znajduje potwierdzenie zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i międzynarodowej. Zwrócić w tym zakresie należy uwagę na podpisany przez Polskę „Globalny Program Działań” Agenda 21¹³, postanowienia którego (rozdział 17) znajdują zastosowanie również do Morza Bałtyckiego, jednoznacznie stanowiąc, że na środowisko morskie składają się oceany, wszystkie morza i przylegające do nich strefy przybrzeżne oraz zasoby wód śródlądowych, tworząc zintegrowaną całość¹⁴. Jednocześnie, jak się zauważa, postanowienia Agendy 21 prezentujące podejście systemowe i precyzujące, co należy rozumieć przez pojęcie środowiska morskiego, wywarły wpływ na stanowienie prawa w Unii Europejskiej¹⁵.

W sferze uregulowań prawa unijnego należy natomiast wskazać na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiającą ramy planowania przestrzennego obszarów morskich¹⁶, a także dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego¹⁷ i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej¹⁸. Przepisy dyrektyw wskazują, że wody morskie oznaczają wody, dno morskie i skałę macierzystą znajdujące się od strony morza od linii podstawowej, od której mierzony jest zasięg morza terytorialnego.

Warto ponadto zwrócić uwagę na Wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, ustanowiony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1600/2002/WE z dnia 22 lipca 2002 r., bowiem decyzja ta w art. 6 ust. 2 lit. g akcentuje wspieranie stałego wykorzystywania mórz i zachowania morskiego ekosystemu, łącznie z dnem morskim, ujściami rzek i pasami nadbrzeżnymi¹⁹.

¹² E. Kosiński, A. Trela, *Rozumienie pojęcia „ochrona środowiska morskiego” na tle orzecznictwa sądów administracyjnych* (w:) J. Mucha (red.), *Wybrane problemy prawa procesowego i materialnego*, Poznań 2015, s. 44.

¹³ Dokument ten został przyjęty na II Konferencji w Rio de Janeiro „Środowisko i Rozwój” z inicjatywy ONZ w 1992 r. Polska wersja ukazała się w 1993 r. w opracowaniu *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*.

¹⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Konwencja o ochronie Morza Czarnego przed zanieczyszczeniem*, Gdańskie Studia Prawnicze 2015, nr 1, s. 99; Report of the United Nations Conference on environment and development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992, http://www.un.org/depts/los/consultative_process/documents/A21-Ch17.htm (13.08.2015).

¹⁵ D. Pyć, *Zintegrowana polityka wodna Wspólnoty Europejskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2005, nr 2, s. 509.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 135 z 28.08.2014, s. 257.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 164 z 25.06.2008, s. 19.

¹⁸ Dz. Urz. WE L 237 z 22.12.2000, s. 1.

¹⁹ *Marine Protecting & Conserving the marine environment*, www.envirocentre.ie/includes/documents/marine%20Protecting%20&%20Conserving%20the%20marine%20environment.pdf (15.08.2015).

Jak zauważają znawcy problemu, ze względu na niewielkie rozmiary Bałtyk należy do specyficznej kategorii akwenów morskich, które wymagają daleko idącej współpracy państw nadbrzeżnych, zawierania umów międzynarodowych i regionalnych dotyczących poszczególnych kwestii prawnych, przy czym w drodze umów międzynarodowych uregulowano m.in. kwestię ochrony środowiska morskiego²⁰. Z kolei przynależność Polski do organizacji międzynarodowych, a także m.in. do Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego²¹, w sposób bezpośredni wiąże się z realizacją przez Ministra Środowiska zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, związanych z wypełnieniem zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej w tym obszarze²².

Postanowienia te należy odnosić do uregulowań krajowych, bowiem w warunkach współistnienia wielu centrów stanowienia prawa (krajowego, unijnego i międzynarodowego) krajowe uregulowania nie mogą być interpretowane z całkowitym pominięciem treści przepisów prawa unijnego i międzynarodowego, ale muszą je respektować. W doktrynie prawa podkreśla się wręcz pewną sztuczność podziału systemu prawa na krajowy i międzynarodowy ze względu na to, że – jak się zauważa – stanowi on jedną całość²³.

Prezentowane wnioski potwierdzają w tym zakresie znawcy problemu, twierdząc, że również w sferze uregulowań dotyczących środowiska morskiego wewnętrzna działalność legislacyjna państw musi w znacznym stopniu uwzględniać postanowienia umów międzynarodowych²⁴. Jak się jednocześnie zauważa, wdrożenie do praktyki dyrektyw i rozporządzeń Unii Europejskiej dotyczących bezpieczeństwa morskiego przyczyniło się do podniesienia poziomu ochrony Morza Bałtyckiego²⁵.

4. Pojęcie ochrony środowiska morskiego

W świetle powyższego interpretacja terminu „ochrona środowiska morskiego” nie może ograniczać się do zastosowania reguł językowych wykładni prawa krajowego, ale wymaga uwzględnienia wykładni systemowej i celowościowej. Tymczasem reguły tych wykładni zmuszają w praktyce do uwzględnienia uregulowań unijnych i międzynaro-

²⁰ J. Morwiński, *Reżim prawny mający zastosowanie dla oceny projektu gazociągu bałtyckiego łączącego Rosję i Niemcy*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2006, nr 1, s. 161.

²¹ Ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 8 października 1999 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346).

²² Uzasadnienie projektu ustawy Sejmu RP VIII kadencji o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016, druk nr 67, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/B08DC6C9DCCB0339C1257F110037BA4B/%24File/67.pdf> (22.12.2015).

²³ W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, LEX.

²⁴ B. Rakoczy, M. Pchałek, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 101.

²⁵ L. Łukaszuk, *Międzynarodowa ochrona środowiska morskiego – główne problemy, system regulacji oraz zasady i formy współpracy (zarys ogólny)*, *Studia Ecologiae et Bioethicae* 2003, nr 1, s. 264.

dowych. Nie jest przy tym uzasadnione przyjmowanie założenia o intencji różnego sposobów interpretowania pojęcia środowiska morskiego przez prawodawcę krajowego oraz unijnego i międzynarodowego.

Pojęcie ochrony środowiska morskiego również nie jest interpretowane w sposób jednolity. Według jednego z poglądów należy pod nim rozumieć działania mające na celu chronienie, zachowanie i odnowienie środowiska morskiego w sposób zapewniający utrzymanie jego różnorodności biologicznej oraz zachowanie jego zróżnicowanego i dynamicznego charakteru, w tym również ochronę tego środowiska przed zanieczyszczeniami. Z kolei druga z koncepcji zakłada, że pod pojęciem ochrony środowiska morskiego kryje się podejmowanie działań nakierowanych na zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej w związku z mającymi wpływ na to środowisko czynnikami innymi niż przyrodnicze, a więc wynikającymi z działalności człowieka, industrializacji, rozwoju transportu morskiego, nadmiernego rybołówstwa²⁶.

Nawiązując w pierwszej kolejności do postanowień uregulowań międzynarodowych, warto zwrócić uwagę na Konwencję o prawie morza (UNCLOS)²⁷, Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji z 1972 r.²⁸, określaną mianem „konstytucji mórz”, z uwagi na fakt, że poza sferą jej regulacji pozostaje jedynie działalność wojskowa na morzu²⁹. O Konwencji o prawie morza należy wspomnieć tym bardziej, że znawcy problemu wskazują na zbieżność prawa unijnego i tek konwencji, zauważając, że choć istotnym zadaniem Wspólnoty Europejskiej jest ochrona środowiska morskiego, to problematyka ta została uregulowana w części XII Konwencji o prawie morza³⁰.

W sferze prawa unijnego trzeba zwrócić uwagę na rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu³¹ i stanowiące, że ochrona środowiska oznacza każde działanie zmierzające do naprawienia wyrządzonej szkody lub zapobiegające wyrządzeniu szkody fizycznemu otoczeniu lub zasobom naturalnym poprzez działalność beneficjenta, działanie zmierzające do zmniejszenia ryzyka wystąpienia takiej szkody bądź zachęcające do bardziej efektywnego wykorzystywania zasobów naturalnych, w tym środki służące oszczędzaniu energii i stosowanie odnawialnych źródeł energii. Ponownie można też przywołać dyrektywę 2008/56/WE, którą wydano z uwzględnieniem opinii Komitetu Regionów w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., III SA/Wa 2842/13, www.nsa.gov.pl.

²⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

²⁸ Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzona w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku dnia 29 grudnia 1972 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 11, poz. 46 z późn. zm.).

²⁹ J. Zaucha, M. Matczak, *Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich*, <http://www.umgdy.gov.pl/?cat=96> (15.08.2015).

³⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Konwencja o ochronie Morza Czarnego...*, s. 102.

³¹ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1.

polityki środowiska morskiego³². Ustalenia w zakresie analizy powołanych przepisów prowadzą do wniosku, że zobowiązania państw-stron konwencji sprowadzają się m.in. również do ochrony różnorodności biologicznej, prowadzenia akcji zapobiegającej erozji wybrzeży, właściwego zarządzania zasobami naturalnymi i obszarami podlegającymi szczególnej ochronie³³.

Przechodząc do istoty uregulowań w przedmiocie ochrony środowiska, trzeba wskazać, że aktem krajowym o zasadniczym znaczeniu jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. To właśnie w art. 81 ust. 2 p.o.ś. w zakresie dotyczącym szczegółowych zasad ochrony wód odsyła się do przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. Ustawa ta służy zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności m.in. w zakresie utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i od wody zależnych. W sferze prawa krajowego reguluje ona relacje zachodzące pomiędzy utrzymywaniem wód a utrzymywaniem brzegu morskiego³⁴. Dział III ustawy zatytułowany jest „Ochrona wód” i składa się z trzech rozdziałów: „Cele środowiskowe i zasady ochrony wód”, „Strefy i obszary ochronne” oraz „Ochrona środowiska wód morskich”³⁵. Jak podkreślają znawcy problemu, prawodawca w art. 23 pr. wod. konsekwentnie określa, na czym polega utrzymywanie wód i urządzeń w należytym stanie, „tym razem w odniesieniu do brzegu morskiego”³⁶.

Reasumując powyższe rozważania, należy przyjąć, że prawidłowo przeprowadzona wykładnia przepisu art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT powinna prowadzić do wniosku, iż „ochrona środowiska morskiego” to utrzymanie w należytym stanie nie tylko wód, ale również brzegu morskiego.

5. Cel realizacji usługi

Kolejną przesłanką przepisu art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT, od spełnienia której ustawodawca uzależnia możliwość skorzystania ze stawki podatku 0%, jest realizacja usług „związanych” z ochroną środowiska morskiego. Również w tym zakresie wykładnia przepisu art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT rodzi wątpliwości, czego dowodzi analiza sądownictwa administracyjnego.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r., I FSK 1493/14³⁷ wyrażono stanowisko, zgodnie z którym dla oceny dopuszczalności sko-

³² Dz. Urz. UE C 206 z 29.08.2006, s. 5.

³³ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska...*, s. 27.

³⁴ E. Kosiński, A. Treła, *Rozumienie pojęcia „ochrona środowiska morskiego”...*, s. 14.

³⁵ B. Rakoczy, Z. Bukowski, K. Szuma, *Prawo wodne...*

³⁶ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 23 ustawy – Prawo wodne*, LEX.

³⁷ Zob. www.nsa.gov.pl.

rzystania ze stawki 0% na warunkach określonych w art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT uprawnione i celowe jest dokonanie rozróżnienia pomiędzy celem zasadniczym a celami pobocznym zrealizowanych usług. W szczególności – jak wyjaśnił NSA – istotne jest to, czy zasadniczy cel zrealizowanych usług związany jest ze środowiskiem morskim, czy też cel taki może zostać osiągnięty jedynie pobocznie, przy realizacji innego celu niezwiązanego bezpośrednio z tym środowiskiem. Co więcej, w ocenie NSA uboczny wpływ wykonywanych robót (zasadniczo zorientowanych na osiągnięcie celów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą) nie może przesądzać o możliwości stosowania stawki określonej w art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT (pkt 5.5 uzasadnienia wyroku).

Ustosunkowując się zatem w tym zakresie do przedstawionej interpretacji przepisu art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT, należy zastanowić się, na ile uzasadnione jest dokonywanie rozróżnienia na „cele zasadnicze” oraz „cele pomocne” realizowanych usług. Jak się bowiem wydaje, sam ustawodawca nie upoważnia do dokonywania takich rozróżnień. Druga wątpliwość wiąże się ze stanowiskiem NSA jakoby „ewentualny, uboczny wpływ dokonywanych prac na środowisko morskie” nie mógł decydować o możliwości zastosowania stawki określonej w art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT. Ustosunkowując się do tak sformułowanych motywów uzasadnienia wyroku, warto podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, w uzasadnieniu wyroku wskazano na „ewentualny, uboczny wpływ”. W tym zakresie trzeba zgodzić się ze stanowiskiem NSA, w myśl którego należałoby zakwestionować dopuszczalność stosowania stawki 0% w sytuacji gdy sam wpływ na środowisko morskie zrealizowanych usług ma charakter „ewentualny”, a więc jedynie przypuszczalny³⁸, a nie rzeczywisty. Po drugie, w kontekście zastosowania stawki określonej w art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT równie istotne jest określenie charakteru tego wpływu. W kontekście wskazanego przepisu może chodzić jedynie o taki wpływ na środowisko morskie, który będzie służył jego ochronie. Samo literalne brzmienie przepisu wskazuje, że chodzi o konkretnego rodzaju wpływ na to środowisko. Dlatego też, jak się wydaje, na podstawie zgromadzonego w aktach sprawy materiału należałoby każdorazowo przesądzić, czy zrealizowane usługi będą w ogóle miały wpływ na środowisko morskie i jaki będzie charakter tego wpływu. Jak się wydaje, w uzasadnieniu omawianego wyroku zabrakło jednoznacznego stanowiska w tym zakresie.

Uwagę zwraca natomiast fakt, że sąd uznał, iż analiza charakteru prac, które zamierzała wykonać spółka w rozpoznawanej sprawie, wskazywał, że będą one „wykonywane w celu ochrony nie środowiska morskiego, a środowiska lądowego”. Należy jednak zwrócić uwagę, że nawet fakt zorientowania intencji realizowanych prac na osiągnięcie celu w postaci „ochrony środowiska lądowego” nie daje podstaw do tego, aby *a priori* wykluczyć możliwość przypisania tym samym usługom związku z ochroną środowiska morskiego. W tym jednak zakresie sąd nie prowadził szerszych rozważań.

³⁸ Zob. www.sjp.pl.

6. Związek z ochroną środowiska morskiego

Jak wskazano powyżej, w myśl przepisu art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT stawkę podatku w wysokości 0% stosuje się do usług „związanych” z ochroną środowiska morskiego. Ustawodawca nie wskazuje przy tym, o jaki konkretnie związek chodzi, ale mówi o usługach jedynie z ochroną środowiska morskiego związanych. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że przepis mówi o usługach „związanych z ochroną środowiska morskiego”, a nie usługach ochrony środowiska morskiego czy też usługach realizowanych w celu ochrony środowiska morskiego. W świetle sformułowanego przez ustawodawcę wymogu istnienia „związku” pomiędzy świadczonymi usługami a ochroną środowiska morskiego celowe stało się ponowne odwołanie do prezentowanych w tym zakresie poglądów Izby Finansowej NSA. Jak pokazuje bowiem analiza orzeczeń³⁹, należy przyjąć, że skoro ustawa podatkowa nie określa charakteru „związku”, to należy go rozumieć w znaczeniu, jakie nadaje mu język polski, a więc szeroko⁴⁰. Odmienne stanowisko zaprezentowano w uzasadnieniu wspomnianego już wyroku NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., I FSK 1493/14. W orzeczeniu zabrakło przede wszystkim wyjaśnienia motywów, którymi kierował się skład orzekający, przyjmując, że w okolicznościach faktycznych rozpatrywanej sprawy celowe było odstępianie od ugruntowanej linii orzeczniczej we wskazanym zakresie. Jest to tym bardziej zastanawiające, że literalne brzmienie przepisu prowadzi do wniosku, iż *de facto* sam ustawodawca wprost uznał, że chodzi również o usługi, które nie będą skierowane bezpośrednio na realizację celu, jakim jest ochrona środowiska morskiego, a mimo to będą ten cel realizowały. W konsekwencji trzeba stwierdzić, że literalne brzmienie przepisu art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT nie daje w żadnej mierze podstaw do przyjęcia, iż cel usług objętych wskazanym zwolnieniem musi ograniczać się wyłącznie do ochrony środowiska morskiego. Stąd też nie do końca zrozumiałe jest stanowisko, jakoby „uboczny” związek realizowanych usług z ochroną środowiska morskiego *a priori* przesądzał o wykluczeniu możliwości zastosowania stawki określonej w art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT. Co więcej, w jednym z orzeczeń sądowoadministracyjnych zauważono, że nawet czynności niezorientowane bezpośrednio na ochronę środowiska morskiego mogą mieć wpływ na poprawę jakości wód przybrzeżnych. Ustalenia te w konsekwencji doprowadziły Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekający w sprawie III SA/Wa 2842/13 do konstatacji, że działania związane z budową elementów systemu ochrony brzegu morskiego odpowiadają definicji działań związanych z ochroną środowiska morskiego w zakresie jego zachowania i odnowienia w sposób zapewniający utrzymanie jego różnorodności biologicznej oraz zachowanie jego zróżnicowanego i dynamicznego charakteru.

Jak się wydaje, należy rozważyć również jeszcze jedną kwestię. Otóż z istoty rzeczy realizacja usług podejmowana jest w ramach prowadzonej działalności gospodarczej,

³⁹ Wyrok z dnia 16 grudnia 2009 r., FSK 667/09, oraz wyrok z dnia 9 kwietnia 2010 r., II FSK 2097/08, www.nsa.gov.pl.

⁴⁰ Tak też E. Kosiński, A. Trela, *Rozumienie pojęcia „ochrona środowiska morskiego”*...

a uregulowania zawarte w ustawie o VAT zasadniczo odnoszą się do działań podejmowanych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Tak więc wszystkie usługi, o których mowa w art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT, służą realizacji wytyczonego przez ustawodawcę zasadniczego celu, który musi uwzględniać każda prowadzona działalność gospodarcza. Cel ten został zdefiniowany przez samego ustawodawcę. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴¹ działalność gospodarcza to zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie budzi wątpliwości fakt, że to sprzedaż towarów lub usług oraz uzyskanie zysku jest istotą działalności gospodarczej⁴². Skoro zatem zasadniczy cel prowadzenia każdej działalności gospodarczej jest jasny, to należałoby przyjąć, że realizacja usług na zasadach przyjętych w przywoływanym już orzeczeniu NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r. nigdy nie będzie miała miejsca. Zawsze bowiem podstawowym, „zasadniczym” celem stanowiącym impuls inicjujący podjęcie działań przez podmiot świadczący usługi związane z ochroną środowiska morskiego będzie chęć osiągnięcia zysku. Jest to wpisane w istotę działalności gospodarczej. Jak się natomiast wydaje, związek świadczonych usług z ochroną środowiska morskiego nigdy nie będzie celem samym w sobie, bezpośrednio zorientowanym wyłącznie na ochronę środowiska morskiego. W świetle powyższego wydaje się, że odmienne interpretowanie zagadnienia związku z ochroną środowiska morskiego stanowi *de facto* dostosowanie przepisu prawa do domniemanej woli ustawodawcy i w konsekwencji prowadzi do nieuzasadnionego wniosku, jakoby zwolnieniem z art. 83 ust. 1 pkt 11 objęte były wyłącznie usługi realizowane w celu ochrony środowiska morskiego, a nie – jak stanowi wprost przepis – usługi z tą ochroną związane.

7. Usługa związana z ochroną środowiska morskiego w rozumieniu art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT w interpretacjach podatkowych

Jak pokazuje analiza materiałów źródłowych, sprawy dotyczące podatku od towarów i usług w zakresie prawa do zastosowania „zerowej” stawki podatku dla usług wykonywanych w ramach prac „Ochrona brzegów morskich” stanowią przedmiot żądania o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego⁴³.

⁴¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.

⁴² Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2015 r., II FSK 1362/13; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2015 r., I SA/Gd 214/15, www.nsa.gov.pl.

⁴³ Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 1 lutego 2012 r. nr IPPP3/443-1589/11-4/RD, <http://interpretacje-podatkowe.org/stawki-podatku/ipp3-443-1589-11-4-rd> (21.12.2015).

Według interpretacji podatkowych, aby zastosować obniżoną stawkę podatku do usług związanych z ochroną środowiska morskiego, łącznie spełnione muszą być: kryterium rodzaju usług, tj. muszą one być związane z ochroną tego środowiska, oraz kryterium ekosystemu, którego dotyczą – muszą dotyczyć środowiska morskiego⁴⁴. Jednocześnie, jak zauważył organ podatkowy, działania polegające na budowie, rozbudowie i utrzymywaniu systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów nadmorskich, usuwaniu uszkodzeń w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego brzegów morskich, jak również służące zapewnieniu i stabilizacji linii brzegowej, a także działania w zakresie monitorowania brzegów morskich oraz czynności, prac i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegów morskich mające na celu wskazanie koniecznych i niezbędnych działań zmierzających do ratowania brzegów morskich będą miały związek ze środowiskiem morskim. Nie będą jednak odnosiły się do jego ochrony w rozumieniu ustawy o VAT – nie będą bowiem związane z ochroną tego środowiska przed mającymi na nie wpływ czynnikami innymi niż przyrodnicze, a więc wynikającymi z działalności człowieka, industrializacji, rozwoju transportu morskiego, nadmiernego rybołówstwa itp.⁴⁵ Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie zauważył, że oddziaływanie mórz na ląd jest procesem naturalnym, niezależnym od człowieka, a ewentualne działania skierowane na ochronę brzegów morskich służą interesom samego człowieka, a nie środowiska morskiego, które w wyniku ruchu wody i związanego z tym podmywania lądu nie doznaje żadnej szkody, której należałoby zapobiegać z punktu widzenia środowiska morskiego⁴⁶.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak stanowisko, iż „usługi wykonywane w celu ochrony brzegu morskiego mogą korzystać z opodatkowania stawką podatku 0% wyłącznie w przypadku, gdy są jednocześnie związane z ochroną środowiska morskiego”⁴⁷. Duże znaczenie z perspektywy badanego problemu ma fakt, że organ podatkowy nie wyklucza *a priori* możliwości uznania usług wykonywanych w celu ochrony brzegu morskiego za związane z ochroną środowiska morskiego. Stwierdza wręcz wprost, że usługi wykonywane w celu ochrony brzegu morskiego mogą co do zasady korzystać z opodatkowania stawką podatku 0%, ale tylko pod warunkiem, że jednocześnie są związane z ochroną środowiska morskiego. Z tego też względu akcentuje się potrzebę każdorazowego dokonania analizy charakteru realizowanych usług⁴⁸.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 11 września 2009 r. nr ITPP2/443-583/09/AK, http://sip.mf.gov.pl/sip/index.php?p=1&i_smpp_s_dok_nr_sek=222523&i_smpp_s_strona=2&i_smpp_s_pozycja=12&i_smpp_s_stron=2 (21.12.2015).

⁴⁶ Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 9 lipca 2013 r. nr IPPP3/443-309/13-2/JK, <http://interpretacje-podatkowe.org/ochrona-srodowiska/ipp3-443-309-13-2-jk> (21.12.2015).

⁴⁷ Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2011 r. nr ITPP2/443-1374/11/AK, http://sip.mf.gov.pl/sip/index.php?p=1&i_smpp_s_dok_nr_sek=296084&i_smpp_s_strona=2&i_smpp_s_pozycja=10&i_smpp_s_stron=2 (21.12.2015).

⁴⁸ Interpretacja podatkowa Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 8 grudnia 2011 r. nr ITPP2/443-1297/11/RS, http://sip.mf.gov.pl/sip/index.php?p=1&i_smpp_s_dok_nr_sek=303497&i_smpp_s_strona=1&i_smpp_s_pozycja=9&i_smpp_s_stron=2 (21.12.2015).

8. Wnioski

Przeprowadzone badania pozwalają na wyciągnięcie wniosku, iż budowa elementów systemu ochrony brzegu morskiego może stanowić usługę związaną z ochroną środowiska morskiego, a więc taką, do której może znajdować zastosowanie przepis art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT.

Do tego wniosku prowadzi przede wszystkim literalne brzmienie wskazanego przepisu, niedające podstaw do dokonywania rozróżnień na „zasadnicze” i „uboczne” cele realizowanych usług oraz do wykluczenia możliwości zastosowania zwolnienia z tego tylko powodu, że usługa nie jest realizowana wyłącznie w celu ochrony środowiska morskiego.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że jakkolwiek interpretacje podatkowe prezentują jednolite stanowisko w zakresie możliwości zastosowania przepisu art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT w odniesieniu do usług budowy elementów systemu ochrony brzegu morskiego, nie można zgodzić się z twierdzeniem, jakoby wykluczały one z góry możliwość zastosowania zwolnienia do tego rodzaju usług. Stanowisko organów podatkowych wydaje się niezwykle wyważone i uwzględniające fakt, że zasadniczo w interpretacjach podatkowych formułowane są uwagi dotyczące konkretnych stanów faktycznych, a z tego względu zawodne może okazać się formułowanie w oparciu o nie nadmiernie kategoriicznych poglądów. Tym bardziej zwraca uwagę powołane stanowisko, wyrażone z zachowaniem niezbędnego dystansu do analizowanego stanu faktycznego, które można podsumować stwierdzeniem, że usługi wykonywane w celu ochrony brzegu morskiego mogą co do zasady korzystać z opodatkowania stawką podatku 0%, ale tylko pod warunkiem, że jednocześnie są związane z ochroną środowiska morskiego. Organy przesądzą zatem, że sam fakt realizacji usług budowy elementów systemu ochrony brzegu morskiego nie wyklucza możliwości zastosowania stawki podatku 0%. Istota problemu sprowadza się bowiem do ustalenia związku z tych usług z ochroną środowiska morskiego, co – jak wskazano powyżej – jest stosunkowo złożonym zadaniem.

Odnosząc się w następnej kolejności do orzeczeń sądownoadministracyjnych, trzeba zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze – każdy wyrok jest wydany w stanie faktycznym znanym powszechnie (z wyłączeniem uczestników danego postępowania i samego sądu) tylko z uzasadnienia orzeczenia, co daje stosunkowo ogólny wgląd w charakter sprawy. Jak się wydaje, fakt ten ma fundamentalne znaczenie i zawsze trzeba mieć go na uwadze, czytając uzasadnienie wyroku sądowego. Po drugie – rozstrzygnięcie sądowe wydane w sprawie dotyczącej interpretacji podatkowej zawsze dotyczy pewnego przedstawionego sądowi stanu faktycznego, który nie podlegał weryfikacji w drodze postępowania dowodowego. Reasumując, jakkolwiek analiza orzecznictwa stanowi cenną wskazówkę, wytyczającą kierunek wykładni przepisu, to należy każdo-

razowo równie dużo uwagi poświęcić analizie stanu faktycznego przedstawionego w wyroku co motywom samego uzasadnienia.

Bezspornie badania podjęte w celu weryfikacji tezy, w myśl której budowa elementów systemu ochrony brzegu morskiego może stanowić usługę związaną z ochroną środowiska morskiego w rozumieniu ustawy o VAT, były złożone. Wymagały systematycznej analizy aktów prawnych, doktryny i orzecznictwa zarówno sądowego, jak i organów podatkowych. Wydaje się jednak, że wnioski, do których badania te doprowadziły, oparte są na solidnych podstawach i pozwalają przyjąć trafność sformułowanej na wstępie tezy. Interpretacja przepisów przeprowadzona przy zastosowaniu dyrektyw wykładni literalnej, systemowej i celowościowej każe uznać, że budowa elementów systemu ochrony brzegu morskiego może stanowić usługę związaną z ochroną środowiska morskiego w rozumieniu ustawy o VAT. Tak więc na gruncie rozpatrywanego stanu faktycznego każdorazowo należy ustalić i wykazać związek tych usług z ochroną środowiska morskiego, brak natomiast podstaw do przyjęcia założenia wykluczającego co do zasady możliwość zastosowania stawki 0% w odniesieniu do usług wykonywanych w celu ochrony brzegu morskiego.

Prof. UAM dr hab. Eryk Kosiński, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; dr Maria Grzymisławska-Cybulska, Zakład Prawa Publicznego, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny, Wydział Zamiejscowy w Poznaniu.