

# PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR  
2/2022



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
WYDAWNICTWO

# **Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska**

**nr 2/2022**

Komitet naukowy

Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz)  
Ryszard Mikosz (Uniwersytet Śląski, Katowice)  
Soňa Košičiarová (Trnavská Univerzita, Trnava)  
Wojciech Radecki (INP PAN, Warszawa–Wrocław)  
Vojtěch Stejskal (Univerzita Karlova, Praha)  
Milan Damohorský (Univerzita Karlova, Praha)  
Artur Żurawik (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)  
Martin Dufala (Univerzita Komenského, Bratislava)  
Liudmyla Savanets (West Ukrainian National University, Ternopil)

Kolegium redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski – redaktor naczelny  
Matúš Michalovič – zastępca redaktora naczelnego  
Ewa Radecka – sekretarz

Recenzenci

Nazwiska recenzentów publikowane są raz w roku na stronie internetowej:  
[www.journals.us.edu.pl](http://www.journals.us.edu.pl)

Wersją referencyjną czasopisma jest wersja elektroniczna,  
ukazująca się na platformie [www.journals.us.edu.pl](http://www.journals.us.edu.pl)

Publikacja na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach

4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)  
Publikacja jest dostępna w wersji internetowej m.in. w:

DOAJ

<https://doaj.org/>

Index Copernicus World of Journals

<https://journals.indexcopernicus.com>

Baza Czasopism Humanistycznych i Społecznych  
[www.bazhum.pl](http://www.bazhum.pl)

ERIH Plus

<https://kanalregister.hkdir.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info.action?id=498715>

Central and Eastern European Online Library

<https://www.ceeol.com/search/journal-detail?id=1358>

Central European Journal of Social Sciences and Humanities

<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/browse/articles.action>

Śląska Biblioteka Cyfrowa

<https://www.sbc.org.pl/publication/314038>

Adres redakcji

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska”  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach  
ul. Bankowa 11B, 40-007 Katowice  
[www.kpgios.us.edu.pl](http://www.kpgios.us.edu.pl)  
[kpgios@us.edu.pl](mailto:kpgios@us.edu.pl)

## Spis treści

Wykaz skrótów

Od redakcji (*Grzegorz Dobrowolski*)

Katarzyna Biskup-Grabowska

Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska

Tereza Fabšíková

Wybrane zagadnienia z czeskich regulacji prawnych dotyczących stacjonarnych źródeł zanieczyszczeń powietrza

Rafał Fic

Akty prawa międzynarodowego dotyczące odpowiedzialności karnej w prawie ochrony środowiska w kontekście środków penalnych przewidzianych w prawie polskim

Krzysztof Gruszecki

Wygaśnięcie pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony środowiska w związku ze zmianą przepisów prawa

Monika A. Król

Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (artykuł recenzyjny)

Bartosz Rakoczy

Obowiązek przedłożenia przez posiadacza odpadów zaświadczenia lub oświadczenia o niekaralności współnika w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności

# Contents

Abbreviation list

From the editors (*Grzegorz Dobrowolski*)

Katarzyna Biskup-Grabowska

Participation of an environmental organization in the procedure related to environmental protection

Tereza Fabšíková

Selected issues of the Czech legal regulation of stationary sources of air pollution

Rafał Fic

Acts of international law regarding criminal liability in environmental law in the context of penal measures adopted by Polish law

Krzysztof Gruszecki

Expiration of environmental permits or authorizations to conduct activities in the field of environmental protection due to changes in legislation

Monika A. Król

Control of compliance with environmental regulations (scientific review)

Bartosz Rakoczy

The waste holder's obligation to file a certificate or declaration of no criminal record of a partner with reference to a limited liability company in the context of the constitutional principle of proportionality

# Содержание

Список сокращений

От составителей (*Гжегож Добровольский*)

Катажина Бискуп-Грабовска

Участие экологической организации в производстве по делам, связанным с охраной окружающей среды

Тереза Фабшикова

Избранные вопросы правовых норм Чехии, касающихся стационарных источников загрязнения воздуха

Рафал Фиц

Акты международного права, касающиеся уголовной ответственности в природоохранном законодательстве в контексте мер наказаний, предусмотренных польским законодательством

Кшиштоф Грушецкий

Истечение срока действия экологических разрешений или разрешений на осуществление деятельности в области охраны окружающей среды в связи с изменением законодательства

Моника А. Крул

Контроль соблюдения норм охраны окружающей среды (рецензионная статья)

Бартош Ракочи

Обязанность владельца отходов предоставить справку или заявление об отсутствии судимости участника в контексте конституционного принципа пропорциональности в отношении участников общества с ограниченной ответственностью

# Indice

Elenco delle abbreviazioni

Di redattori (*Grzegorz Dobrowolski*)

Katarzyna Biskup-Grabowska

Partecipazione di un'organizzazione ambientale ai procedimenti ambientali

Tereza Fabšíková

Questioni selezionate dell'evoluzione della regolamentazione legale ceca delle fonti fisse di inquinamento atmosferico

Rafał Fic

Atti di diritto internazionale relativi alla responsabilità penale in materia di diritto ambientale nel contesto delle misure penali previste dalla legge polacca

Krzysztof Gruszecki

Scadenza di permessi dell'uso ambientale o di autorizzazioni per la gestione di attività nell'ambito della protezione dell'ambiente a causa di modifiche delle norme di legge)

Monika Król

Monitoraggio dell'osservanza delle normative ambientali (articolo di revisione)

Bartosz Rakoczy

L'obbligo del detentore dei rifiuti di allegare un certificato o una dichiarazione sulla fedeltà penale pulita del socio nel contesto del principio costituzionale di proporzionalità in relazione ai soci di una società a responsabilità limitata



## Wykaz skrótów\*

---

---

- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny  
k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego  
p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska  
u.o. – ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach  
u.o.o.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
- Legalis – System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H. Beck  
LEX – System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer

---

\* Redakcja postanowiła nie odsyłać w *Wykazie skrótów* do „Dziennika Ustaw”, gdyż ze względu na realia cyklu wydawniczego nie zawsze może uwzględnić pojawiające się bardzo często nowe teksty jednolite aktów prawnych.







## Od redakcji

---

---

W imieniu zespołu redakcyjnego przedstawiam Szanownym Czytelnikom kolejny numer „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska”. Mam nadzieję, że znajdą w nim Państwo kilka artykułów, które okażą się przydatne zarówno z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia.

Przed wszystkim warto zwrócić uwagę na tekst Bartosza Rakoczego poświęcony obowiązkowi przedłożenia przez posiadacza odpadów zaświadczenia lub oświadczenia o niekaralności współnika w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, rozpatrywanemu w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Autor analizuje rozwiązania normatywne, które nakazują dołączenie do określonych wniosków zaświadczenia o niekaralności współnika będącego osobą prawną. Choć za słuszną uważa ideę, by do działalności w zakresie gospodarowania odpadami nie dopuszczać sprawców przestępstw przeciwko środowisku, uznaje istniejące rozwiązania za niekonstytucyjne. Nieuzasadnione bowiem okazuje się wyciąganie konsekwencji wobec podmiotu wnioskującego, jeśli czynu zabronionego dopuścił się tylko współnik.

Tereza Fabšíková w artykule zatytułowanym *Selected issues of the Czech legal regulation of stationary sources of air pollution* omawia temat reglamentowania emisji zanieczyszczeń do powietrza w Republice Czeskiej. Wskazuje, że regulacja w tej dziedzinie jest dość restrykcyjna, zwłaszcza w odniesieniu do źródeł stacjonarnych, wymagających pozwolenia emisyjnego, które określa warunki eksploatacji instalacji i dopuszczalną wielkość emisji. Autorka nadmienia również o obowiązkach operatorów instalacji, tj. głównie o pomiarach emisji, oraz o stosowaniu instrumentów ekonomicznych, mianowicie opłat za zanieczyszczenie powietrza. Jako odrębne zagadnienie została potraktowana emisja z „mniejszych źródeł”. W ich przypadku nie trzeba uzyskać specjalnego pozwole-

nia, co nie zwalnia „operatora” instalacji z obowiązku przestrzegania ogólnych limitów emisji. Artykuł T. Fabšíkovej ma charakter dość ogólny i przeglądowy, lecz z punktu widzenia polskiego czytelnika wydaje się niezwykle wartościowy, gdyż pozwala poznać fragment prawa ochrony środowiska u naszych południowych sąsiadów. Dzięki temu można porównać dwa odrębne, a jednak dość zbliżone, reżimy prawne.

Krzysztof Gruszecki podjął się przybliżenia problematyki wygaśnięcia pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie jego ochrony w związku ze zmianą przepisów prawa. Zauważa, że ustawodawca wprowadził wiele rozwiązań procesowych w tej materii. Po ich przeanalizowaniu stawia tezę, że zgodnie z regułami wynikającymi z aktów prawnych, które są podstawą wydawania omawianego rodzaju decyzji (takich jak Prawo ochrony środowiska), co do zasady powinno się wydawać decyzje wygaszające, o ile przepisy szczególne nie przewidują innych rozwiązań. Za taką koniecznością przemawiają także zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy oraz zasada przyjaznej interpretacji przepisów prawa, zawarte w ustawie Prawo przedsiębiorców. Autor stwierdza jednak, że w celu poprawy bezpieczeństwa obrotu prawnego *de lege ferenda* warto byłoby uporządkować rozwiązania w tej kwestii.

Przedmiotem opracowania Rafała Fica jest analiza aktów prawa międzynarodowego dotyczących odpowiedzialności karnej w prawie ochrony środowiska. Najwięcej uwagi autor poświęca środkom penalnym i porównaniu ich z tymi określonymi przez prawo w Polsce. Przedstawia również ewolucję prawodawstwa w rozważanej dziedzinie.

Ciekawe zagadnienie, choć podejmowane już wcześniej w literaturze, mianowicie zasady udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony środowiska, prezentuje Katarzyna Biskup-Grabowska. Trafnie wskazuje, że art. 44 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 k.p.a. W przepisach szczególnych nie uregulowano kwestii ujętych w regulacjach z zakresu postępowania administracyjnego. W rezultacie w sprawach, w których nie jest wymagany udział społeczeństwa, organizacje ekologiczne mogą uczestniczyć w postępowaniu na zasadach ogólnych, czyli po spełnieniu przesłanek wymienionych w art. 31 § 1 k.p.a. Autorka zwraca uwagę, że co prawda art. 44 ustawy z dnia 13 października 2008 r. nie wprowadza odrębnych uregulowań dotyczących możliwości wystąpienia przez organizację z żądaniem wszczęcia postępowania bez przystępowania do niego na prawach strony, jednak należy pamiętać, że normy, które wyłączają bądź modyfikują stosowanie art. 31 k.p.a., mają charakter wyjątków i z tego względu niedopuszczalna jest ich wykładnia rozszerzająca.

Wreszcie szczególnie pragniemy polecić tekst przygotowany przez Monikę Król, będący artykułem recenzyjnym. Zawiera on omówienie i ocenę monografii *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji* pod redakcją Z. Bukowskiego i T. Bojar-Fijałkowskiego. Taka forma publikacji po raz pierwszy znalazła się na łamach naszego czasopisma. Artykuł stanowi nie tylko wnikliwą recenzję książki, lecz także prezentację poglądów autorki popartą własnymi badaniami i bogatą literaturą przedmiotu.

Dziękujemy za zainteresowanie „Prawnymi Problemami Górnictwa i Ochrony Środowiska”, a jednocześnie zapraszamy do nadsyłania kolejnych tekstów.

W imieniu zespołu redakcyjnego  
*Grzegorz Dobrowolski*



Katarzyna Biskup-Grabowska

 <https://orcid.org/0000-0001-6963-1837>

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
Polska

## Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska

---

---

### 1. Wstęp

W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że wolność zrzeszania się to podstawowa zasada demokratycznego państwa prawa. Została ona uregulowana w art. 12, art. 58 i art. 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>, dzięki czemu zagwarantowano przestrzeganie jednego z najważniejszych praw obywatelskich. Jak zauważa E. Hadrowicz, „poprzez stowarzyszenia realizowana jest również idea aktywnego obywatelstwa”<sup>2</sup>, co powinno się rozumieć jako podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia obywatelom możliwości uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań<sup>3</sup>. Przykładowym potwierdzeniem tego niech będzie postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 1998 r.: zaznaczono w nim, że wolność zrzeszania się, wynikająca z ustawy zasadniczej, należy do wolności obywatelskich, których zadaniem jest umożliwienie jednostkom postępowania według

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP; ustawa zasadnicza].

<sup>2</sup> E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020.

<sup>3</sup> P. Ruczkowski, *Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 518.

własnej woli, niezależnie od państwa i wydawanych przez nie aktów prawnych<sup>4</sup>. Ponadto wolnością tą nie można dowolnie dysponować, tj. zakazane jest przyznanie, a następnie cofnięcie owego uprawnienia<sup>5</sup>.

W związku z powyższym w artykule podjęto rozważania na temat statusu prawnego stowarzyszeń oraz możliwości ich uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach odnoszących się do spraw z zakresu ochrony środowiska. Niniejszy wywód, poparty analizą orzecznictwa sądów administracyjnych, doprowadzi do wniosków *de lege lata* w kwestii możliwości udziału organizacji ekologicznych w omawianym tu rodzaju postępowania.

## 2. Wprowadzenie do działalności organizacji ekologicznych: status prawny stowarzyszeń

Stowarzyszenia to organizacje prawne, których zadaniem jest realizowanie zawartych w Konstytucji RP gwarancji obejmujących wolność zrzeszania się oraz podejmowania wspólnych działań przez obywateli. Ogólne dyrektywy dotyczące zrzeszania się w takich organizacjach ujęte zostały w art. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach<sup>6</sup>, jednak w pierwszej kolejności należy uwzględnić wspomniane we wstępie regulacje znajdujące się w ustawie zasadniczej.

Wolność, o której mowa, wyrażona w art. 12 Konstytucji RP<sup>7</sup>, nawiązuje do pojęcia społeczeństwa obywatelskiego. Jak podkreśla P. Tuleja, treść owego przepisu nie wskazuje wprost na znaczenie tego pojęcia, niemniej idea społeczeństwa obywatelskiego przejawia się w wyraźnym odróżnieniu społeczeństwa od państwa oraz w odwołaniu się do zasady pomocniczości jako filaru funkcjonowania społeczeństwa i do jej respektowania przez państwo, wobec czego zasada ta, wraz z zasadą pluralizmu politycznego, stanowi podstawę organi-

---

<sup>4</sup> Postanowienie SA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 1998 r., sygn. I ACa 17/98, LEX nr 34832.

<sup>5</sup> K. Biskup, *Administracyjnoprawny status stowarzyszeń*, w: *Prawne aspekty aktywności obywatelskiej. Wybrane zagadnienia*, red. Z. Bukowski, M. Masternak, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2021, s. 14.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.

<sup>7</sup> Art. 12: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”.

zacji społeczeństwa<sup>8</sup>. Pogląd taki sformułował również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r.; dodatkowo stwierdził w nim, że „kryterium miejsca wykonywania pracy zarobkowej nie może przesądzać o zakresie korzystania przez jednostki z wolności, o której mowa w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji”<sup>9</sup>. Zatem wolności zagwarantowane przez ustrojodawcę wymagają przede wszystkim, po pierwsze, powstrzymania się państwa przed ingerowaniem w swobodę powoływania przedmiotowych zrzeszeń, po drugie, stworzenia instytucji prawnych umożliwiających realizowanie ich poszczególnych celów<sup>10</sup>. Oczywiście, przepisy przewidują pewne ograniczenia w tworzeniu i funkcjonowaniu stowarzyszeń<sup>11</sup>, o czym będzie mowa w dalszej części wyводу. W tym miejscu należy podkreślić, że organ państwowy jest zobowiązany wskazać podstawę prawną ograniczenia wolności obywateli polegającego na odmowie zrzeszenia się w stowarzyszeniu<sup>12</sup>.

Także w art. 58 Konstytucji RP zawarto zasadę wolności zrzeszania się, którą odnaleźć można również w przepisach prawa międzynarodowego i europejskiego, a w szczególności w:

- Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej i proklamowanej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Paryżu w dniu 10 grudnia 1948 r.<sup>13</sup>;
- Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r.<sup>14</sup>, oraz Protokole fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalonym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r.<sup>15</sup>;
- Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.<sup>16</sup>;
- Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r.<sup>17</sup>

W myśl omawianej zasady każdemu zostaje zapewniona wolność zrzeszania się; równocześnie jednak zabrania się tworzenia zrzeszeń, których cel

---

<sup>8</sup> P. Tuleja, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021, art. 12.

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, LEX nr 1730123.

<sup>10</sup> P. Tuleja, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 12.

<sup>11</sup> Art. 58 ust. 2: „Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd”.

<sup>12</sup> Postanowienie SA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 1998 r., sygn. I ACa 17/98, LEX nr 34832.

<sup>13</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III), [dostępna m.in. w:] Polski Komitet ds. Unesco [online], [https://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf) [dostęp: 7.02.2022].

<sup>14</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i 168.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80 i 81.

<sup>16</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>17</sup> Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 391.

bądź działalność miałyby być sprzeczne z Konstytucją RP lub z ustawą. Zatem założenie, że wolność zrzeszania się ma charakter absolutny, jest błędne, podlega ona bowiem ograniczeniom.

Przepisy ustawy zasadniczej zostały rozszerzone przez wspomniane już Prawo o stowarzyszeniach, w którym uregulowano realizację wolności zrzeszania się w stowarzyszeniach jako swoistym podtypie zrzeszeń. Już w preambule ustawodawca wskazuje, że ów akt prawny uchwalono po to, by w pełni zagwarantować wolność zrzeszania się wyrażoną w Konstytucji RP i zgodną z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka oraz Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych.

Przez „stowarzyszenie” należy rozumieć dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych. Pojęcie to było przedmiotem licznych rozważań w doktrynie<sup>18</sup>. W tym miejscu warto wyjaśnić, że dobrowolność stowarzyszenia oznacza, iż obywatelom przysługuje całkowita swoboda w zakresie utworzenia go, przystąpienia do niego i wystąpienia z niego. Istotę samorządności upatruje się w swobodzie kształtowania struktury organizacyjnej takiego zrzeszenia czy ustalania kryteriów członkostwa. Trwałość zaś oznacza, że nie zalicza się do stowarzyszeń tych organizacji, które skupiają osoby, by zrealizować jednorazowe zadanie, ponieważ zadania stowarzyszeń winny być długoterminowe<sup>19</sup>. Z kolei fakt, że cele takich zrzeszeń mają charakter niezarobkowy, nie wyklucza prowadzenia przez nie działalności gospodarczej<sup>20</sup>.

Kompleksowe omówienie istoty i cech prawnych stowarzyszenia nie jest przedmiotem niniejszego artykułu, toteż dotychczasowe rozważania stanowią tylko wprowadzenie do zagadnienia funkcjonowania organizacji ekologicznych i ich udziału w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska na podstawie przepisów szczególnych. Podkreślić jednak trzeba, że ustawodawca przewidział różne rodzaje stowarzyszeń. W literaturze przedmiotu wskazuje się ich cechy charakterystyczne i porównuje owe zrzeszenia, opierając się na analizie przepisów Prawa o stowarzyszeniach<sup>21</sup>. Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej istnieją dwie formy stowarzyszeń: stowarzyszenia zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz stowarzyszenia zwykłe, podlegające wpisowi do ewidencji stowarzyszeń zwykłych.

Skoro stowarzyszenie oznacza możliwość realizowania przez grupę osób wspólnych zainteresowań bądź celów, należałoby zdefiniować pojęcie „organizacja ekologiczna”. Otóż jest to szczególny rodzaj organizacji społecznej,

---

<sup>18</sup> M.in. K. Biskup, *Administracyjnoprawny status stowarzyszeń...*, s. 13–29; P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2007, art. 2; A. Rzeźtecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2017, art. 2.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2011 r., sygn. III SA/Wa 1695/10, LEX nr 860026.

<sup>20</sup> Postanowienie NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. II OZ 480/11, LEX nr 1083757.

<sup>21</sup> Szerzej: K. Biskup, *Administracyjnoprawny status stowarzyszeń...*, s. 13–29.



o której mowa w art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>22</sup>. Z kolei „organizacje społeczne” obejmują – zgodnie zarówno z obowiązującym orzecnictwem, jak i z doktryną – stowarzyszenia, fundacje i spółki prawa handlowego<sup>23</sup>. Dlatego też wstęp do części właściwej niniejszego artykułu poświęcony został kwestiom ogólnym związanym z tworzeniem i funkcjonowaniem stowarzyszeń.

### 3. Organizacja ekologiczna – rozważania nad definicją

Definicję legalną pojęcia „organizacja ekologiczna”<sup>24</sup> odnaleźć można zarówno w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>25</sup>, jak i w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>26</sup>.

Zgodnie z art. 3 pkt 15 p.o.ś. organizacje ekologiczne to organizacje społeczne, których celem statutowym jest ochrona środowiska. W orzecnictwie przyjęto, że nie musi ona być jedynym celem działalności stowarzyszenia, żeby móc uznać je za organizację ekologiczną w rozumieniu przywołanego przepisu. Dodatkowo trzeba zaznaczyć pomocność wykładni celowościowej przy ocenie zadania określonego w statucie jako np. „ekologia i rozwój przestrzenny”, użycie wyłącznie wykładni językowej okazuje się bowiem niewystarczające z punktu widzenia przypisania stowarzyszeniu celu, jakim ma być ochrona środowiska<sup>27</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w jednym z wyroków sprecyzował, w jaki sposób interpretować cele charakteryzujące organizację ekologiczną; stwierdził, że „organizacja ekologiczna to takie zrzeszenie, którego celem podstawowym jest podejmowanie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Za organizację ekologiczną nie może być uznana organizacja, która w swoim statucie wymienia jako cel upowszechnianie walorów przyrodniczych, inicjowanie, popieranie i współdziałanie, a także organizowanie wszelkich zamierzeń i prac związanych z harmonijnym rozwojem społeczno-gospodarczym, a także [w zakresie – K.B.-G.]

<sup>22</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm. [dalej: k.p.a.].

<sup>23</sup> A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020.

<sup>24</sup> I. Radziwon-Kamińska, *Organizacja ekologiczna jako podmiot w postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, T. 22, nr 40, s. 128.

<sup>25</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm. [dalej: p.o.ś.].

<sup>26</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2373 ze zm. [dalej: u.o.o.ś.].

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 1732/10, LEX nr 1152019.

ekologii i rozwoju przestrzennego. Żadne z tych celów nie mogą być zakwalifikowane jako podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej”<sup>28</sup>.

W tym świetle zasadne jest podanie prawidłowo sformułowanych celów organizacji ekologicznej; takiego przykładu dostarcza chociażby statut Stowarzyszenia Ekologiczno-Kulturalnego „EKOklub” z siedzibą w Wielowsi, w którym wskazano wprost, że cele zrzeszenia obejmują m.in. zachowanie i wzbogacenie środowiska naturalnego oraz działania na rzecz ekologii, ochrony zwierząt i ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Cele te realizowane są poprzez prowadzenie działalności edukacyjnej, promocyjnej i reklamowej, organizowanie akcji upowszechniających postawy proekologiczne oraz interwencje i akcje bezpośrednie w sytuacji największego zagrożenia dla środowiska naturalnego, w granicach określonych przepisami prawa<sup>29</sup>.

W art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.o.s. powtórzono definicję legalną organizacji ekologicznej zawartą w p.o.s., mianowicie, że przez to pojęcie rozumieć należy organizację społeczną, której celem statutowym jest ochrona środowiska. Jak już wspomniano, statut albo regulamin stowarzyszenia powinny w sposób niebudzący wątpliwości przedstawiać cele realizowane przez organizację, które muszą być nakierowane na ochronę środowiska. Przy czym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że opis celów winien precyzować granice przedmiotowe spraw pozostających w kręgu zainteresowania danej organizacji<sup>30</sup>. Trzeba zaznaczyć, że w przywołanej definicji ustawowej nie przewidziano dookreślenia „organizacji ekologicznej”; wskazano jedynie jej odrębność od ogólnie rozumianej „organizacji społecznej”, używając kryterium przedmiotowego w postaci zakresu prowadzonej działalności<sup>31</sup>. W związku z tym przy wykładni pojęcia „organizacja ekologiczna” aktualność zachowują przepisy k.p.a. odnoszące się do organizacji społecznych i ich udziału w postępowaniu na prawach strony<sup>32</sup>.

Organizacja ekologiczna stanowi zatem zrzeszenie osób, których nadrzędnym celem jest dbałość o ochronę środowiska, co powinno znajdować odzwierciedlenie w celach uregulowanych w statucie. Pojawia się więc pytanie, w jaki sposób organizacja taka może uczestniczyć w postępowaniu admini-

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Kr 1774/09, LEX nr 577106.

<sup>29</sup> Statut Stowarzyszenia Ekologiczno-Kulturalnego „EKOklub” z siedzibą w Wielowsi, <http://ekoklub.org.pl/statut-stowarzyszenia/> [dostęp: 7.02.2022].

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2017 r., sygn. V SA/Wa 63/17, LEX nr 2393337.

<sup>31</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2020, art. 44.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. przez „organizacje społeczne” rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne w zw. z art. 31 k.p.a.

stracyjnym i czy nie zostało to obwarowane przez ustawodawcę dodatkowymi wymaganiami.

#### 4. Organizacje ekologiczne jako zrzeszenia uczestniczące w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska

Każda organizacja społeczna może na zasadach ogólnych brać udział w postępowaniu administracyjnym jako strona lub podmiot na prawach strony. Przez tę drugą instytucję procesową należy rozumieć dopuszczenie przez ustawodawcę ewentualnego uczestnictwa w postępowaniu m.in. organizacji społecznych, których prawa są w nim poniekąd ograniczone. Wynika to wprost z faktu, że „podmioty te nie są stroną w toczącym się postępowaniu, gdyż postępowanie nie toczy się w ich »własnej« sprawie; nie występują one zamiast strony, lecz obok i niezależnie od strony”<sup>33</sup>.

Zgodnie z art. 31 k.p.a. do udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony dojdzie po spełnieniu przez nią łącznie następujących przesłanek:

- postępowanie administracyjne nie dotyczy praw ani obowiązków organizacji społecznej, ale praw i obowiązków strony (stron) postępowania;
- jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji społecznej;
- przemawia za tym interes społeczny<sup>34</sup>.

Organizacja społeczna może również, zamiast uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony, za zgodą organu administracji publicznej przedstawić pogląd w toczącej się sprawie. Stanowisko to winno zostać wyrażone w uchwale bądź oświadczeniu organu statutowego zrzeszenia (art. 31 § 5 k.p.a.)<sup>35</sup>, co odróżnia tryb wynikający z k.p.a. od przewidzianej regulacji szczególnej, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

W u.o.o.s. – określającej m.in. zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących oceny oddziaływania na środowisko czy udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – zawarto dodatkowe obostrzenia związane z możliwością uczestnictwa w postępowaniu i wnoszenia środków odwoławczych przez organizacje ekologiczne. Zgodnie z ust. 1 art. 44 u.o.o.s. mogą one przystąpić

<sup>33</sup> K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, T. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 193.

<sup>34</sup> A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022, art. 31.

<sup>35</sup> B. Adamiak, *Podmioty na prawach strony*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, wyd. 15, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 178.

na prawach strony do toczącego się postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska bądź ochrony przyrody w okresie nie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wszczęcia danego postępowania. Co istotne, brzmienie niniejszego przepisu wynika z nowelizacji u.o.o.ś. na mocy art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw<sup>36</sup>. Wcześniej art. 44 u.o.o.ś. nie przewidywał żadnych dodatkowych warunków, od których spełnienia zależałoby prawo organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu<sup>37</sup>. W celu zagwarantowania pewności postępowań<sup>38</sup> ustawodawca wprowadził ograniczenie możliwości przystąpienia do nich obwarowane okresem działalności organizacji ekologicznej, tak by uczestniczyły w nich jedynie zrzeszenia realnie zaangażowane i doświadczone w zakresie ochrony środowiska i przyrody<sup>39</sup>. Takie rozwiązanie jest pozytywnie oceniane zarówno w doktrynie<sup>40</sup>, jak i w judykaturze<sup>41</sup>, wyłącza bowiem możliwość udziału w postępowaniach podmiotów powstających *ad hoc*, w związku z realizacją konkretnej inwestycji.

Uprawnienia organizacji ekologicznej wynikające z art. 44 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.ś. przysługują jej tylko w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. Za takie uznaje się m.in. postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w ramach których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko<sup>42</sup>. W orzecznictwie utrzymało się stanowisko, że to konkretne przepisy prawa decydują o zakwalifikowaniu postępowania administracyjnego do kategorii postępowań wymagających udziału społeczeństwa<sup>43</sup>. Przykładowy katalog wyodrębnili W. Jacyno i J. Rewkowska, wskazujący, że do takich postępowań należą m.in. te dotyczące wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jeśli regionalny

<sup>36</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1133 ze zm.

<sup>37</sup> W. Jacyno, J. Rewkowska, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020, art. 44.

<sup>38</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2352, Sejm VII kadencji, 23.04.2014, Kancelaria Sejmu RP [online], <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2352> [dostęp: 7.02.2022].

<sup>39</sup> B. Opaliński, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2021, art. 44.

<sup>40</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji...*, art. 44.

<sup>41</sup> M.in. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 3086/17, LEX nr 2524304.

<sup>42</sup> A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia...*

<sup>43</sup> M.in. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1131/14, LEX nr 2033961.

dyrektor ochrony środowiska stwierdził potrzebę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 98 ust. 4 u.o.o.ś.)<sup>44</sup>.

Jeśli zatem w danym postępowaniu nie przeprowadza się oceny oddziaływania na środowisko, to organizacji ekologicznej nie dopuszcza się do udziału na prawach strony zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.ś. W takiej sytuacji powinno się rozstrzygnąć o możliwości dopuszczenia organizacji do postępowania na zasadach ogólnych, czyli w odniesieniu do art. 31 § 1 i 2 k.p.a.<sup>45</sup> Trzeba tutaj podkreślić, że przywołane przepisy wyznaczają dwa odrębne tryby postępowania<sup>46</sup>: ten przewidujący ewentualny udział zrzeszenia w postępowaniu administracyjnym na podstawie k.p.a. ma charakter generalny, natomiast ten określony w u.o.o.ś. stanowi *lex specialis* i umożliwia organizacjom ekologicznym uczestnictwo w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli spełnią warunki wymienione w ustawie.

Uczestnicząc w postępowaniu na prawach strony, organizacja ekologiczna może zgłaszać wnioski dowodowe, brać udział w rozprawie, prezentować swoje stanowisko czy zapoznawać się z aktami sprawy. Zrzeszeniu takiemu przysługują więc uprawnienia procesowe strony, ale nie dysponuje ono prawami o charakterze materialnym, które są przedmiotem postępowania w sprawie innego podmiotu. W związku z tym organizacja ekologiczna nie może m.in. zabiegać o zawieszenie postępowania (art. 98 § 1 k.p.a.) ani o jego umorzenie (art. 105 § 2 k.p.a.)<sup>47</sup>. Wspomniane uprawnienia zaś przysługiwać jej będą w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów zarówno k.p.a., jak i u.o.o.ś.

Natomiast zgodnie z art. 44 ust. 1 u.o.o.ś., w odróżnieniu od regulacji ogólnych, organizacje ekologiczne nie są zawiadamiane bezpośrednio przez organ administracji publicznej, nawet jeśli uzna on, że zawiadomienia danej organizacji wymaga interes społeczny lub jej cele statutowe przemawiają za jej udziałem w postępowaniu. Bezpośrednią przyczyną wyłączenia zastosowania art. 31 § 4 k.p.a. jest regulacja art. 33 ust. 1 u.o.o.ś., która przewiduje, że organ właściwy do wydania decyzji, przed jej wydaniem czy zmianą wymagającą udziału społeczeństwa, podaje do publicznej wiadomości informacje, z którymi organizacja ekologiczna jako zainteresowany podmiot może się zapoznać. Wyłączenie zawarte w u.o.o.ś. wynika z faktu, że udział organizacji społecznej w postępowaniu z zakresu ochrony środowiska zależy od woli owego zrzeszenia. Należy więc przyznać rację B. Opalińskiemu, gdy wskazuje, że w omawianej sytuacji „nie znajduje zatem zastosowania art. 31 § 4 KPA, zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym, jeżeli organ administracji publicznej uzna to za stosowne, zawiadamia o nim organizację społeczną. Jednak jeżeli w sprawie,

<sup>44</sup> W. Jacyno, J. Rewkowska, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, art. 44.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., sygn. III OSK 84/21, LEX nr 3153042.

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 maja 2021 r., sygn. II SA/GI 165/21, LEX nr 3182605.

<sup>47</sup> M. Siwowski, *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 19, Legalis/el.

w której nie stosuje się przepisów ŚrodInfU [tj. u.o.o.ś. – K.B.-G.], organizacja społeczna zgłosiła chęć udziału w postępowaniu, organ powinien tę kwestię rozpatrzyć na podstawie art. 31 KPA<sup>48</sup>.

Ponadto na mocy art. 44 ust. 2 u.o.o.ś. ustawodawca przyznał organizacji ekologicznej prawo do wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli odpowiednio uzasadniają to cele statutowe owej organizacji. Gdy nie uczestniczyła w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci takiego udziału. Jak już wspomniano, znamienym warunkiem uczestniczenia organizacji ekologicznej w postępowaniu na podstawie art. 44 u.o.o.ś. jest wymóg udziału społeczeństwa w konkretnym postępowaniu, który wynika z określonego przepisu prawa. *A contrario*, w razie braku tego typu rozwiązania w powszechnie obowiązujących przepisach dana kategoria spraw nie będzie wymagała udziału społeczeństwa, a co za tym idzie – art. 44 u.o.o.ś. nie będzie miał zastosowania<sup>49</sup>. Konkludując: możliwość wniesienia odwołania przysługuje zrzeszeniu w przypadku spełnienia dwóch warunków, mianowicie sprawa dotyczy wydania decyzji w postępowaniu, w którym wymaga się udziału społeczeństwa, a wniesienie środka zaskarżenia musi być uzasadnione celami statutowymi organizacji<sup>50</sup>. (Trzeba nadmienić, że na podstawie przepisów k.p.a. – w odróżnieniu od u.o.o.ś. – organizacja społeczna może wnieść odwołanie od decyzji, jeżeli została dopuszczona do udziału w postępowaniu na prawach strony. Zatem wydanie decyzji jest równoznaczne z wyłączeniem możliwości przystąpienia zrzeszenia do postępowania i wniesienia przez nie odwołania od aktu administracyjnego<sup>51</sup>. Nie wyklucza to przystąpienia organizacji społecznej do postępowania odwoławczego, o czym rozstrzyga bezpośrednio organ odwoławczy)<sup>52</sup>. Rozwiązanie tożsame z art. 44 ust. 2 u.o.o.ś. przewidziano w kwestii wniesienia przez organizację ekologiczną skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 44 ust. 3 u.o.o.ś.). Oznacza to, że uprawnienie, o którym mowa, przysługuje również zrzeszeniu, które nie brało udziału w postępowaniu.

Analizując zagadnienie udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu na prawach strony, należy podkreślić wpływ ostatniej nowelizacji u.o.o.ś. na mocy ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> B. Opaliński, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, art. 44.

<sup>49</sup> Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2019 r., sygn. II OSK 2335/17, LEX nr 3073601.

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 maja 2021 r., sygn. II SA/Łd 245/21, LEX nr 3197395.

<sup>51</sup> Wyrok NSA z dnia 12 maja 2015 r. sygn. II OSK 2036/13, LEX nr 1775509.

<sup>52</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022, art. 31.

<sup>53</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 784.

Wprowadziła ona do u.o.o.ś. art. 86g, zapewniający organizacjom ekologicznym możliwość zaskarżenia decyzji dotyczących zezwolenia na inwestycję. Owo rozwiązanie jest konsekwencją opinii Komisji Europejskiej z 7 marca 2019 r., w której zarzucono polskim regulacjom uchybienia w kontekście zobowiązań wynikających z art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tzw. dyrektywy EIA)<sup>54</sup>.

W doktrynie wskazuje się, że regulacja zawarta w art. 86g u.o.o.ś. przypomina tę ujętą w art. 44 u.o.o.ś.<sup>55</sup> Nowe rozwiązanie przewiduje możliwość uczestnictwa zrzeczenia na prawach strony w postępowaniu w sprawie „zezwolenia na inwestycję”<sup>56</sup>. Zgodnie z tym przepisem organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję, także w przypadku gdy nie brała udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, przysługuje prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W postępowaniu odwoławczym zrzeczenie takie uczestniczy na prawach strony. Oznacza to, że warunki formalne, jakie powinna spełnić organizacja, aby skorzystać z uprawnienia nadanego przez ustawodawcę w art. 86g u.o.o.ś., są tożsame z tymi określonymi w art. 44 ust. 1 u.o.o.ś.<sup>57</sup>

## 5. Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, należy zauważyć, że przepis art. 44 u.o.o.ś. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 k.p.a.<sup>58</sup>, na co wskazuje również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia

<sup>54</sup> T.j. Dz. Urz. UE L 26 z dnia 28 stycznia 2012 r.

<sup>55</sup> M. Siwowski, *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym...*

<sup>56</sup> Definicję „zezwolenia na inwestycję” zawiera art. 86f ust. 5 u.o.o.ś.

<sup>57</sup> Szerzej: A. Zieliński, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2021, art. 86g; M. Siwowski, *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym...*

<sup>58</sup> Szerzej: D. Krajewski, *Kompensacja przyrodnicza realizowana w toku procesu inwestycyjnego, cz. IV – udział społeczeństwa w postępowaniu, „Nieruchomości”* 2013, nr 12, Legalis/el.

20 maja 2021 r.<sup>59</sup> W przepisach szczególnych nie uregulowano kwestii, które zostały zawarte w regulacjach z zakresu postępowania administracyjnego. W rezultacie w tych sprawach, w których udział społeczeństwa nie jest wymagany, organizacje ekologiczne mogą uczestniczyć w postępowaniu na zasadach ogólnych, czyli po spełnieniu przesłanek wymienionych w art. 31 § 1 k.p.a. Oznacza to, że cel statutowy organizacji winien być zgodny z przedmiotem postępowania, a za jej udziałem w postępowaniu musi przemawiać interes społeczny. Jak wręcz podkreślił sąd, „[t]ylko w przypadku gdy organ administracji ustali, że dane postępowanie na podstawie przepisów ustawy nie wymaga udziału społeczeństwa, a pojawia się kwestia uczestnictwa w tym postępowaniu organizacji ekologicznej, to powinien zbadać, czy zachodzą przesłanki z art. 31 § 1 k.p.a., a więc czy cele statutowe organizacji uzasadniają jej udział oraz czy za jej udziałem przemawia interes społeczny”<sup>60</sup>.

Istotnym warunkiem przewidzianym w przepisach szczególnych jest uzależnienie możliwości uczestnictwa organizacji ekologicznej w postępowaniu z zakresu ochrony środowiska od funkcjonowania danego zrzeczenia przez co najmniej 12 miesięcy. Tworząc regulację zawartą w art. 44 u.o.o.ś., ustawodawca wyłączył zatem z postępowania organizacje utworzone *ad hoc*, które nie zajmowały się wcześniej szeroko rozumianą ochroną środowiska czy przyrody.

Ponadto jako normę przyjąć należy, że wyłączenie określonej kategorii podmiotów z udziału w postępowaniu administracyjnym nastąpić może tylko wtedy, gdy ustawodawca zastrzeże taką okoliczność w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. W związku z tym co do zasady w postępowaniach, w których przewidziano udział społeczeństwa, będzie mogła uczestniczyć organizacja ekologiczna jako szczególnego rodzaju zrzeczenie o charakterystycznych celach wymienionych w statucie, w odróżnieniu od reszty organizacji społecznych, które mogą brać udział w pozostałych kategoriach spraw. Nie wyklucza to udziału w nich także organizacji ekologicznej na podstawie przepisów ogólnych zawartych w k.p.a.

Trzeba podkreślić, że co prawda art. 44 u.o.o.ś. nie wprowadza autonomicznych uregulowań dotyczących możliwości wystąpienia przez organizację z żądaniem wszczęcia postępowania bez przystępowania do niego na prawach strony, jednak pamiętać należy, że normy, które w jakikolwiek sposób wyłączają bądź modyfikują stosowanie art. 31 k.p.a., mają charakter wyjątków i z tego względu niedopuszczalna jest ich wykładnia rozszerzająca<sup>61</sup>.

Po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA organizacje pozarządowe, m.in. ekologiczne, mają możliwość, jako podmioty na prawach strony, wniesienia do sądu administracyjnego odwołania lub skargi w sprawie zezwolenia na inwe-

<sup>59</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 maja 2021 r., sygn. II SA/GI 165/21, LEX nr 3182605.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. II SA/OI 756/19, LEX nr 2778073.



stycję. Warunki uczestnictwa w postępowaniu określonym w art. 86g u.o.o.ś. są tożsame z przewidzianymi przez ustawodawcę w art. 44 ust. 1 u.o.o.ś., co oznacza, że mamy w tym przypadku do czynienia z regulacją szczególną w stosunku do reguł ogólnych zawartych w przepisach k.p.a.

## Literatura

- Adamiak B., *Podmioty na prawach strony*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, wyd. 15, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 173–184.
- Biskup K., *Administracyjnoprawny status stowarzyszeń*, w: *Prawne aspekty aktywności obywatelskiej. Wybrane zagadnienia*, red. Z. Bukowski, M. Masternak, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2021, s. 13–29.
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2020.
- Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020.
- Jacyno W., Rewkowska J., w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020.
- Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, T. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 130–243.
- Krajewski D., *Kompensacja przyrodnicza realizowana w toku procesu inwestycyjnego, cz. IV – udział społeczeństwa w postępowaniu*, „Nieruchomości”, 2013, nr 12, Legalis/el.
- Opaliński B., w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2021.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022.
- Radziwon-Kamińska I., *Organizacja ekologiczna jako podmiot w postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, T. 22, nr 40, s. 127–135.
- Ruczkowski P., *Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 518–539.
- Rzetecka-Gil A., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2017.
- Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2007.
- Siwkowska A., *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020.
- Siwowski M., *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 19, Legalis/el.
- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021.

Wróbel A., w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022.

Zieliński A., w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2021.

### **Źródła internetowe**

Statut Stowarzyszenia Ekologiczno-Kulturalnego „EKOklub” z siedzibą w Wielowsi, <http://ekoklub.org.pl/statut-stowarzyszenia/> [dostęp: 7.02.2022].

Katarzyna Biskup-Grabowska

## **Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska**

### Streszczenie

Możliwość udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym wypełnia zasadę wolności zrzeszania się zawartą w Konstytucji RP. Tematem artykułu jest przedstawienie zagadnień związanych z ogólnymi zasadami udziału zrzeszeń, zwłaszcza organizacji ekologicznych, w postępowaniu administracyjnym oraz charakterystyka regulacji szczególnych wprowadzonych w tym zakresie przez ustawodawcę.

Słowa kluczowe: organizacje ekologiczne, stowarzyszenia, ochrona środowiska

Katarzyna Biskup-Grabowska

## **Participation of an environmental organization in the procedure related to environmental protection**

### Summary

The possibility of participation of a social organization in administrative proceedings complies with the principle of association enshrined in the Constitution of the Republic of Poland. The subject of this article is to present the issues related to the general principles of association participation in administrative proceedings, with particular emphasis on environmental organizations and specific regulations introduced in this regard by the legislator.

Key words: environmental organization, association, environmental protection

Катажина Бискуп-Грабовска

### **Участие экологической организации в производстве по делам, связанным с охраной окружающей среды**

#### Резюме

Возможность участия общественных организаций в административном производстве соответствует праву на объединение, закрепленному в Конституции Польской Республики. В настоящей статье рассматриваются вопросы, касающиеся общих принципов участия общественных объединений в административных производствах, с обращением особого внимания на экологические организации и конкретные механизмы, введенных в этой области законодателем.

Ключевые слова: экологические организации, ассоциации, охрана окружающей среды

Katarzyna Biskup-Grabowska

### **Partecipazione di un'organizzazione ambientale ai procedimenti ambientali**

#### Sommario

La possibilità di partecipazione di un'organizzazione sociale ai procedimenti amministrativi soddisfa il principio di associazione contenuto nella Costituzione della Repubblica di Polonia. Lo scopo di questo articolo è quello di presentare le questioni relative ai principi generali della partecipazione delle associazioni nei procedimenti amministrativi con particolare attenzione alle organizzazioni ecologiche e alle norme speciali introdotte in questo campo dal legislatore.

Parole chiave: organizzazioni ambientali, associazioni, protezione dell'ambiente



Tereza Fabšíková

<https://orcid.org/0000-0002-0421-2436>

Charles University, Czech Republic

## Selected issues of the Czech legal regulation of stationary sources of air pollution

---

---

### 1. Introduction\*

Air protection is an environmental topic of high importance. Three fundamental fields of air protection may be found in the legal theory: ambient air quality, ozone layer protection, and the protection of climate system.<sup>1</sup> These three are, of course, to some extent intertwined, but each area is different and needs its own regulation. This article deals with the topic of ambient air quality protection, focusing on the Czech legal framework for the operation of “stationary sources” of air pollution. According to the preliminary version of the new Czech report on air quality,<sup>2</sup> the air quality in the Czech Republic is gradually improving.<sup>3</sup> Some interesting data in this regard are included in the reports on air quality that the Czech Hydrometeorological Institute issues every year. The situation is bettering thanks to more factors; the administrative, legally regulated ones included. In the field of legal regulation, a very

---

\* The present article was created under the Charles University research project Cooperation/LAWS.

<sup>1</sup> See Damohorský et al., *Právo životního prostředí* [The Environmental Law], C. H. Beck, 2010, pp. 255–274.

<sup>2</sup> The Preliminary version of the Report on the Air Quality 2021 (hereinafter: the preliminary version) is in the Czech language: *Kvalita ovzduší na území České republiky v roce 2021* published by Český hydrometeorologický ústav.

<sup>3</sup> The preliminary version of the Air Quality Report 2021, p. 3.

important area is related to the so-called stationary sources of air pollution. The following text mainly discusses some of the administrative tools<sup>4</sup> related to the “stationary sources” and tries to familiarise readers with some of the most important issues of the legal regulation in this field in the Czech Republic and so to engage in the debate on the ways of successful air protection through legal instruments.

## 2. Legal background

In the Czech Republic, ambient air quality protection is mainly regulated by Act No. 201/2012 Coll., on Air Protection.<sup>5</sup> This act includes all the crucial administrative, economic, and conceptual tools related to air quality protection and is affected by the Directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe.<sup>6</sup> To be complete, the ozone layer protection and regulation of fluorinated greenhouse gases is included in Act No. 73/2012 Coll., on ozone-depleting substances and fluorinated greenhouse gases, and the emission allowances trading is regulated by Act No. 383/2012 Coll., on the conditions for trading in greenhouse gas emission allowances. However, an analysis of these acts does not fall within the scope of this article.

In connection with the “stationary sources”, a very important field of interest is the so-called realisation phase of urban planning,<sup>7</sup> meaning the procedure of placing a source and permitting a source. These procedures are primarily governed by “the Building Act”<sup>8</sup>, and in the case of some projects “the Act on Environmental Impacts Assessment”<sup>9</sup> is also of great importance. Regarding the enumerated potentially very environmentally problematic installations,

---

<sup>4</sup> In the text, the categorisation of environmental protection tools in law according to M. Damohorský et al. is used. The main categories are administrative, economic, conceptual, and voluntary tools. Damohorský et al., *Právo životního prostředí* [The Environmental Law]..., pp. 36–47.

<sup>5</sup> Act No. 201/2012 Coll., on Air Protection. Hereinafter referred to as: the Act on Air Protection.

<sup>6</sup> Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe OJ L 152, 11.6.2008, pp. 1–44. Hereinafter referred to as: the Directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe.

<sup>7</sup> M. Damohorský et al., *Právo životního prostředí* [The Environmental Law]..., pp. 209–211.

<sup>8</sup> Act No. 183/2006 Coll., the Building Act. Hereinafter referred to as: the Building Act.

<sup>9</sup> Act No. 100/2001 Coll., on Environmental Impacts Assessment. Hereinafter referred to as: the Act on Environmental Impacts Assessment.

Act No. 76/2002 Coll., on Integrated Prevention,<sup>10</sup> also plays its role as it provides the legal background for the integrated permit (IPPC) issuing procedure. After its placing and permitting, the operation of a “stationary source” is governed by the Act on Air Protection itself, with some more detailed regulations and requirements included in the ministerial decree.<sup>11</sup>

The Act on Air Protection recognises two main categories of sources of air pollution – mobile ones and stationary ones.<sup>12</sup> A mobile source is defined as “a self-propelled or another movable or portable technical unit, equipped with an internal combustion engine, if used for its own propulsion or built in as an integral part of technological equipment.”<sup>13</sup> A stationary source is defined as “a technically indivisible stationary unit or activity that pollutes or could pollute, unless it is a stationary technical unit used only for research, development, or testing of new products and processes.”<sup>14</sup> The Act on Air Protection is mainly directed at the regulation of stationary sources; however, some provisions related to mobile sources are also included (low-emission zones, regulatory order in the case of smog occurrence, requirements on fuels, etc.). In this article, the legal regulation of mobile sources is set aside as it is focused only on the legal aspects of the operation of stationary sources.<sup>15</sup>

Under the Act on Air Protection, two categories of stationary sources of air pollution materially exist.<sup>16</sup> These are those sources listed in Annex No. 2 to the Act on Air Protection and those unlisted in Annex No. 2 to the Act on Air Protection. Although these are not designated expressly in the Act on Air Protection as for example “small” and “large”, the listed ones are those that in fact endanger the air quality potentially to a greater extent, as they are “large” when measured according to technical criteria. The material division is apparent from the text of the act as more duties are imposed on the operator of the source listed in Annex No. 2.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> Act No. 76/2002 Coll., on Integrated Prevention. Hereinafter referred to as: the Act on Integrated Prevention.

<sup>11</sup> Decree No. 415/2012 Coll., on the Permissible Level of Pollution.

<sup>12</sup> See Section 2 of the Act on Air Protection.

<sup>13</sup> Section 2 letter f) of the Act on Air Protection, unofficial English translation.

<sup>14</sup> Section 2 letter e) of the Act on Air Protection.

<sup>15</sup> On the topic of mobile sources see also: J. Vodička, I. Jančářová, *Vozidla s alternativním pohonem. Jsme na ně připraveni?* [Vehicles with alternative propulsion. Are we ready for them?], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2017, nr 4 (46), pp. 61–63.

<sup>16</sup> M. Damohorský et al., *Právo životního prostředí* [The Environmental Law]..., p. 267.

<sup>17</sup> J. Morávek, V. Tomášková, M. Bernard, O. Vícha, *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář* [Act on Air Protection. Commentary]. C. H. Beck, Praha 2013, p. 219.

### 3. Placing, permitting, and operating a stationary source: administrative tools

According to the Czech law, if a building is to be located, it must get a planning decision<sup>18</sup> (if it is not stated otherwise<sup>19</sup> in the Building Act) and a building permit<sup>20</sup> (if it is not stated otherwise<sup>21</sup> in the Building Act). In some cases, so-called joint permit<sup>22</sup> also may be obtained. For better understanding, the two-step procedure leading to the issue of a planning decision and a building permit will be discussed. There are some possibilities for public administration bodies to get involved during the proceedings. Specialised public administration bodies that are to shield different public interests, such as the protection of air, water, land, nature, etc. are referred to as “concerned authorities”. Generally, they may issue “statements” and, when grounded by a legal act, also so-called binding opinions. “Statements” are not strictly legally binding, and the authority making a decision may deviate from it (but it must be justified). In contrast, “binding opinions” are legally binding, and if a negative binding opinion is given, the following decision (e.g., planning decision) must not be issued.<sup>23</sup>

When a stationary source is to be placed and permitted in a planning and permitting procedure, the need for obtaining two different binding opinions must be considered. According to Section 11 of the Act on Air Protection, a binding opinion must be issued when a stationary source is to be placed, regardless of whether the source is listed in Annex No. 2 or not. A binding opinion is provided into the planning (or permitting) procedure when a planning decision (or a building permit) is required in order to place a building. When the source is listed in Annex No. 2, the binding opinion is issued by a regional office. In contrast, when it comes to small ones, the opinion is issued by the municipal office of the municipality with extended powers. In the case of the listed sources, another binding opinion of the regional office must be obtained in the building permit proceedings (i.e. after the planning decision is issued). A binding opinion does not need to be extensive in formal terms, but it must contain a binding statement (i.e., a formal expression of an opinion) and some justification.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> See Section 76 of the Building Act.

<sup>19</sup> Cases in which a planning decision is not issued are listed mainly in Section 78 of the Building Act. Mainly these are situations when the planning consent is obtained.

<sup>20</sup> See Section 115 of the Building Act.

<sup>21</sup> See mainly Sections 103–105 of the Building Act.

<sup>22</sup> See Section 94j of the Building Act.

<sup>23</sup> J. Morávek, V. Tomášková, M. Bernard, O. Vícha, *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář...*, p. 110. Also D. Hendrych, *Správní právo* [Administrative Law], 3rd ed., C. H. Beck, Praha 2016, p. 195.

<sup>24</sup> See Section 149 (2) of the Administrative Procedure.

The binding opinion may also contain some conditions (such as burning only dry clean wood, no usage as a source of heat, etc.) that must be obeyed, otherwise the binding opinion may not be positive, and so the building permit may not be issued. In practice, the binding opinions issued by the municipal offices of the municipalities with extended powers are quite common as they are given, for example, when new family houses<sup>25</sup> with wood burning stoves, wood boilers, gas boilers or fireplaces with a fireplace insert, etc. are installed. Another binding opinion must be obtained when a “stationary source” listed in Annex No. 2 is in the process of being permitted. This binding opinion is issued again by a particular regional office (as well as the permit for an operation that is discussed further in the text). In order to provide a binding opinion, the competent authority must get an expert opinion as documentation for its decision-making.<sup>26</sup> What is also important is that an expression of the principle of public information and public participation appears in legal regulation. Under Section 30 of the Act on Air Protection,<sup>27</sup> the concerned authorities have a duty to publish information about issued binding opinions and permits actively.<sup>28</sup> From these obligatory statistics, it is not complicated then to get information about the number and kind of stationary sources operating in a particular locality.

Another binding opinion that may be needed when someone applies for a planning decision is the one resulting from the environmental impact assessment process (EIA process). Naturally, this is not a case for small stationary sources but for larger, more risky ones. As to which projects need to get through the EIA process is governed by the Annex No. 1 to the Act on Environmental Impact Assessment. When it comes to ambient air quality issues, some projects listed in the Annex, such as, for example, installations for burning fuels with a heat output or facilities for waste disposal or recovery by burning, may be mentioned.

Another administrative tool that takes place in air protection is a “permit”. A stationary source listed in Annex No. 2 must be operated only with a permit issued by a competent regional office. Such a permit contains mainly technical conditions for the operation of the source and specific emission limits (discussed further in the text), as well as methods, conditions, and frequency for ascertaining the level of emission. It is important that when assessing whether a source falls within the Annex and therefore needs a permit for its operation, so-called

---

<sup>25</sup> M. Tužinský, *Oblast teplárenství ve vztahu k ochraně ovzduší po přijetí nového zákona* [Heating industry and the environment after the adoption of the new act], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2012, nr 2 (32), p. 68.

<sup>26</sup> See Section 11 (8) of the Act on Air Protection.

<sup>27</sup> See Section 30 (1) f) of the Act on Air Protection.

<sup>28</sup> See also: J. Hak, *Poskytování informací o životním prostředí optikou povinných subjektů* [Providing environmental information through the lens of obligated entities], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2020, nr 3 (57), pp. 69–71, 79.



counting rules apply. They mean that if more sources are in a business premise, their technical parameters are added together and then, afterward, it is decided whether they fall within the scope of the Annex or not.<sup>29</sup>

To be complete, in the case of the riskiest facilities, an obligation to get an integrated permit (IPPC) may also occur. An integrated permit is obligatory, for example, for incinerators from a given limit (the facilities are listed in the Annex No. 1 to the Act on Integrated Prevention).<sup>30</sup> When IPPC is issued, it substitutes some other administrative acts – decisions, permits, and also some binding opinions. In the case of ambient air quality protection, the permit to operate a stationary source listed in Annex No. 2 is replaced by the IPPC as well as the binding opinion given in the building permit proceeding. The binding opinion required in planning permit proceedings is not substituted as it is needed in an early phase of the procedures.<sup>31</sup> In the integrated permit more conditions are laid down than in the permit in the meaning of the Act on Air Protection. As IPPC is based on the idea of subject-matter integration, many environmental aspects together are taken into consideration at the same time to create an environmentally most favourable solution.<sup>32</sup> What is also significant is the usage of the so-called BAT – the best available techniques.

#### 4. Requirements for the operation of a stationary source

When a stationary source is operated, it must comply with given emission limits. Emission limits are an important administrative tool of air protection in Czech law, together with emission ceilings and immission limits. Emission limits and emission ceilings are linked to “active polluting” by sources, while immission limits express “the state of pollution”. Different categories of emission limits exist. There are (i) general emission limits set by a ministry decree; (ii) specific emission limits set by a ministry decree; and (iii) specific emission limits laid down in the permit for operating a particular stationary source listed in Annex No. 2. General emission limits are determined for polluting substances and their groups in Decree No. 415/2012 Coll., on the Permissible Level of Pol-

---

<sup>29</sup> V. Tomášková, *Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší* [The new act in the air protection area], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2012, nr 2 (32), p. 22.

<sup>30</sup> See for example point 5.2 of the Annex No. 1 to the Act on Integrated Prevention.

<sup>31</sup> See Section 40 (2) of the Act on Air Protection.

<sup>32</sup> L. Dvořák, *Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR* [History of air protection legislation in the Czech Republic], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2012, nr 2 (32), p 12.

lution.<sup>33</sup> Specific limits are set in the same regulation, but not related to pollutants and their groups but to stationary sources. As was already mentioned, other specific limits related to the specific stationary source are set in the permit obtained to operate a stationary source. The emission limits given in the permit are special. They so have priority and according to the Act on Air Protection, the specific limits set in the permit must not be the same or higher than the specific one laid down by the Decree on the Permissible Level of Pollution. The aim of the requirement to include specific limits in the permit is to assess every case with its own specifics. If the authority decides not to determine specific emission limits, it must refer to the values in the Decree expressively.<sup>34</sup>

Emission ceilings express the highest admissible cumulative pollution level during one calendar year. The Act on Air Protection establishes five kinds of emission ceilings<sup>35</sup>: for a stationary source, for a group of stationary sources, for a group of mobile sources, for a whole business premises or in a particular given area.<sup>36</sup> They therefore may be included in the permit and the ceilings for an area are included in important conceptual documents<sup>37</sup> – the Air Quality Improvement Programmes. In relation to stationary sources, the air protection authorities must consider them when deciding on placing and permitting a stationary source in a particular area.

Immission limits indicate the highest permissible levels of pollution.<sup>38</sup> They are laid down directly in the Act on Air Protection, in its Annex No. 1. There are of two types: immission limits for the protection of health and immission limits for the protection of ecosystems and vegetation. When an immission limit is exceeded, some legally predetermined consequences occur.<sup>39</sup> Regarding immission limits in connection to the stationary sources, they are not directly binding for operators, but they must be respected by the State. As a result, the competent bodies issuing binding opinions and permits must ground their decision to allow the operation of a source with regards to the immission limits.<sup>40</sup> In the case of some pollutants, they must issue their decision based on the immission limits

---

<sup>33</sup> Decree No. 415/2012 Coll., on the Permissible Level of Pollution and Implementation of Certain Other Provisions of the Air Protection Act. Hereinafter referred to as: “Decree on the Permissible Level of Pollution”.

<sup>34</sup> J. Morávek, V. Tomášková, M. Bernard, O. Vícha, *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář...* pp. 147–148.

<sup>35</sup> P. Bejčková, *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář* [Act on Air Protection. Commentary]. Wolters Kluwer, Praha 2018, p. 27.

<sup>36</sup> See Section 4 (4) of the Act on Air Protection.

<sup>37</sup> V. Tomášková, *Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší...*, p. 19.

<sup>38</sup> P. Bejčková, *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář...*, p. 19.

<sup>39</sup> According to Section 9 of the Act on Air Protection, for example, when immission limits are exceeded – the Air Quality Improvement Programme must be formulated.

<sup>40</sup> J. Morávek, *Nový přístup k imisním limitům* [The new approach to the immission limits], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2012, nr 2 (32), pp. 42–43.

(i.e. higher level of legal binding), in the case of others, they must consider them. If the limits are exceeded, the competent authorities must demand some strict measures, or they cannot consent to the new source.<sup>41</sup> In the case of the sources marked with B in the Annex, the compensatory measures must be imposed. In the case of unmarked ones, some conditions that will lead to the improvement of the situation shall also be included.<sup>42</sup> Even already permitted stationary sources may be affected by immission limits as the content of the permit may be changed if a significant contribution to the limit exceeding is identified.<sup>43</sup>

Another criterion for assessing the level of pollution listed in Section 4 of the Act on Air Protection is the permissible smoke darkness as measured by the Ringelmann scale. The Ringelmann scale method is not so accurate in terms of today's world and the process of measuring is also quite demanding, especially on weather conditions (colour of sky suitable for measuring, wind, etc.). However, it may certainly serve as an identifier that the obligations set in the Act on Air Protection are probably not obeyed.

The operators of stationary sources unlisted in Annex No. 2 are subject to the general obligations (described in the following text), and general emissions limits apply to them. The stationary sources listed in Annex No. 2 primarily have to be operated in compliance with their permits. In the permit, the binding conditions for the operation are set, meaning specific emission limits, emission ceilings, methods and frequency of measuring, technical conditions for the operation (when they are not in an operating order), etc.<sup>44</sup> In the case of some stationary sources (those marked with the letter C in Annex No. 2), an “operating order” must be included. An “operating order” is a very detailed document<sup>45</sup> that encompasses technical and operating data as well as for example measures in case of accidents. Requirements for the content of an operating order are laid down in Annex No. 12 to the “Decree on the Permissible Level of Pollution”. Also compensatory measures may be included in the permit in the case of some of the listed stationary sources (that marked with a letter B in the Annex). Compensatory measures are imposed if by the operation of a stationary source some immission limits would be exceeded.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> J. Morávek, V. Tomášková, M. Bernard, O. Vicha, *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář...*, pp. 147–148.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 122–123.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 23–24.

<sup>44</sup> See Section 12 of the Act on Air Protection.

<sup>45</sup> J. Morávek, V. Tomášková, M. Bernard, O. Vicha, *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář...*, pp. 149–153.

<sup>46</sup> See Section 11 (5) of the Act on Air Protection.

## 5. Selected obligations of the operator of a stationary source

An operator is defined in Section 2 of the Act on Air Protection materially as a person who really operates the source.<sup>47</sup> Only if such a person does not exist or is unknown, subsidiarily an owner of a source is treated as the operator. The clarification of the term is essential as the obligations are binding for operators, sanctions are imposed upon an operator, etc. The Act on Air Protection contains many obligations imposed upon any operator of a stationary source. Some of the obligations apply to all stationary sources, some of the duties are connected just with the stationary sources listed in Annex No. 2, and some are binding only for smaller stationary sources (e.g. those located in family houses).

General duties that apply to all operators are mainly the following ones<sup>48</sup>: to respect the provisions of the Act on Air Protection; to operate the stationary sources in compliance with conditions given by the producer; to obey emission limits, emission ceilings, permissible smoke darkness, etc., and to use only such fuels that fulfill the requirements provided by law and that are determined for these purposes by the producer of the stationary source or in the permit for operation. Operators are also obliged to passively inform air protection authorities about the stationary source and its emissions. In order to control the compliance, an obligation to allow the persons authorised for inspection access to the stationary source and its accessories, used fuels and raw materials and related technologies is also set in Section 17 of the Act on Air Protection amongst general duties.

Regarding the stationary sources listed in Annex No. 2, the primary duty is to operate such a source only with a permit and comply with it. If a listed source is running without any permit, the Czech Environmental Inspectorate decides to halt its operation. If conditions laid down in the permit are not respected, the Czech Environmental Inspectorate first asks for redress within a reasonable time, and if the situation is not getting better, it may issue a decision requiring a cessation of operation. Based on the prevention principle, appeals against such decisions are without suspensive effect as the potential hazards arising from work of such a stationary source that does not comply with air protection legislation are very high.<sup>49</sup>

Another significant obligation imposed upon the operator of listed stationary sources is to ascertain the level of pollution caused by specified polluting substances by measurement (in the cases where a method of measure is impos-

---

<sup>47</sup> See Section 2 of the Act on Air Protection.

<sup>48</sup> See Section 17 (1) of the Act on Protection.

<sup>49</sup> See Section 22 of the Act on Air Protection.

sible to use, ascertaining through a calculation may be permitted<sup>50</sup>). The task of measuring the amount of pollutants is therefore vested in the operator. Inspectors of the Czech Environmental Inspectorate carry out its own measuring as a part of their inspections.<sup>51</sup>

An economic tool<sup>52</sup> also appears in connection with stationary sources listed in Annex No. 2.<sup>53</sup> The duty to pay an air pollution fee for emissions of polluting substances for which the operator has the duty to carry out measures is set by the Act on Air Protection. Emissions of substances that are subject to air pollution charges are those<sup>54</sup> of solid particles (“particular matter”), sulfur dioxide, nitrogen oxides, and volatile organic compounds (VOC). The fee is calculated as a product of three members: the base of the fee, which is the amount of emissions from a source or sources in tons; the fee rate and the emission level coefficient.<sup>55</sup> The resulting amount of the fee may also be reduced under the conditions laid down by law.<sup>56</sup> The income from air pollution fees is divided between the State Environmental Fund of the Czech Republic, the region, and the state budget.<sup>57</sup> In the case of regions, the income is determined for environmental protection purposes. In the case of the state, it is ascertained for activities carried out by the ministry on the basis of the Act on Air Protection.

Specific duties are imposed on solid fuel stationary combustion sources that serve as heat sources for hot water central heating systems, with a total rated thermal input of 10 to 300 kW. Sometimes these are, in a simplified way, referred to as “household boilers” as such sources are mainly used as house heating. In Section 17 of the Act on Air Protection states, that such sources must be operated only in compliance with minimum emission standards set in the Annex No. 11 to Act on Air Protection. It was planned that all such already working household boilers shall comply with the requirement in the Annex till 1st September 2022,<sup>58</sup> but the date was postponed to the 31st August 2024 in reaction to the current situation on the energy market and the growing energy prices. However, the change only applies to those sources that are used in households or buildings for family recreation. When the requirements for emissions from boilers are debated, usually so-called emission classes are considered. Under the

---

<sup>50</sup> Section 6 (2) of the Act on Air Protection.

<sup>51</sup> See Section 6 (6) of the Act on Air Protection.

<sup>52</sup> M. Damohorský et al., *Právo životního prostředí...*, pp. 42–47.

<sup>53</sup> M. Mrlina, I. Jančářová, *Poplatek za znečištění – prokazování nároku na snížení či osvobození od poplatku* [Pollution charge – proving the right to a reduction or exemption from the fee], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2021, nr 3 (61), p. 65.

<sup>54</sup> See Annex No. 9 of the Act on Air Protection.

<sup>55</sup> See Section 15 (5) of the Act on Air Protection.

<sup>56</sup> See also: M. Mrlina, I. Jančářová, *Poplatek za znečištění...*, pp. 68–76.

<sup>57</sup> See Section 15 (14) of the Act on Air Protection.

<sup>58</sup> See Section 41 (16) of the Act on Protection of Environment.

technical CSN norm,<sup>59</sup> five emission classes exist. The Act on Air Protection does not work with the term emission class, but in its Annex No. 11 it determines some values that must be respected. The values given in Annex No. 11 correspond to the emission class 3, therefore all such stationary sources in classes 1 and 2 shall be forbidden in the near future. All these stationary sources (with a total rated thermal input of 10 to 300 kW, serving as heat sources for hot water central heating systems) are also subject to an obligatory professional's technical condition check every three years.

Also, compliance with obligations in connection with “household boilers” must be controlled. Such a control, however, may interfere with the right to privacy, when households shall be subject to it. This potential conflict is resolved in the Act on Air Protection by a provision allowing an on-site inspection of a stationary source performed by a competent person (i.e. an inspector) on condition that the stringent requirements given by the law are complied with.<sup>60</sup> The provision was also reviewed by the Constitutional Court because of the potential conflict and was held constitutional.<sup>61</sup> An inspector is entitled to enter a household for the purposes of the said check and only for the purposes of such a check. Many requirements must be met before, however. First, a reasonable suspicion must arise that an operator of a source placed in a family house, a flat, or a house for family recreation (not for business purposes) breaches its obligation set by Section 17 of the Act on Air Protection and such a breach must be impossible to prove any other way than by a check of the source or used fuels. In such a case, the operator must be noticed by the municipal office and informed of his/her obligations and of the consequences of a repeated reasonable suspicion that may lead to an on-site inspection. If the reasonable suspicion arises again afterwards (repeatedly), then a competent inspector is allowed to perform the inspection.

## 6. Conclusions

Stationary sources of air pollution in the Czech Republic are mainly legally regulated by the Act on Air Protection and the related Decree on the Permis-

---

<sup>59</sup> CSN EN 3035:2012.

<sup>60</sup> See Section 17 (2) of the Act on Air Protection.

<sup>61</sup> Decision of the Constitutional Court of the Czech Republic No. 2/17 from 18th July 2017. See also: O. Vícha, *Vybrané ústavněprávní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za komunální odpad* [Selected constitutional aspects of inspections of local heating plants and payments of fees for municipal waste], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2017, nr 2 (44), pp. 122–128.

sible Level of Pollution. The legal background is quite strong in connection to potentially more polluting stationary sources (those listed in Annex No. 2) as they must not be operated without a permit given by the proper regional office. In the permit, the technical conditions for operation are described and specific emission limits are set. An important part of the responsibilities of the operator is the measurement of the amount of polluting substances released by the source. Emissions of listed pollutants are also subject to the economic tool of air protection – the air pollution fees. Another significant part of the Czech legal regulation of stationary sources is regarding the smaller ones (unlisted in Annex No. 2), commonly used as the sources of heat in households. These sources are operated without a permit, but there are some obligations imposed upon their operators laid down by the Act on Air Protection anyway. Primarily, they must comply with the Act on Air Protection and with conditions given by the producer and they are also obliged to respect the general emission limits. As with any other environmental regulation, a significant issue connected with air pollution from stationary sources is the fulfillment of the duties imposed by law. Even if the legal background is solid, it can never have the right effect if it is not respected, and so it is very important to promote the protection of air quality in society.

## Literature

- Bejčková P., *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář* [Act on Air Protection. Commentary], Wolters Kluwer, Praha 2018.
- Damohorský et al., *Právo životního prostředí* [The Environmental Law], C. H. Beck, Praha 2010.
- Dvořák L., *Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR* [History of air protection legislation in the Czech Republic], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2012, nr 2 (32), pp. 7–16.
- Hak J., *Poskytování informací o životním prostředí optikou povinných subjektů* [Providing environmental information through the lens of obligated entities], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2020, nr 3 (57), pp. 69–93, 79.
- Hendrych D., *Správní právo* [Administrative law], C. H. Beck, Praha 2016, 3rd ed.
- Morávek J., *Nový přístup k imisním limitům* [The new approach to the immission limits], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2012, nr 2 (32), pp. 40–45.
- Morávek J., Tomášková V., Bernard M., Vicha O., *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář* [Act on Air Protection. Commentary], C. H. Beck, Praha 2013.
- Mrlina M., Jančářová I., *Poplatek za znečišťování – prokazování nároku na snížení či osvobození od poplatku* [Pollution charge – proving the right to a reduction or exemption from the fee], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2021, nr 3 (61), pp. 65–83.

- Tomášková V., *Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší* [The new act in the air protection area], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2012, nr 2 (32), pp. 17–39.
- Tužinský M., *Oblast teplárenství ve vztahu k ochraně ovzduší po přijetí nového zákona*. [Heating industry and the environment after the adoption of the new act], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2012, nr 2 (32), pp. 63–70.
- Vícha O., *Výbrané ústavněprávní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za komunální odpad* [Selected constitutional aspects of inspections of local heating plants and payments of fees for municipal waste], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2017, nr 2 (44), pp. 122–133.
- Vodička J., Jančářová I., *Vozidla s alternativním pohonem. Jsme na ně připraveni?* [Vehicles with alternative propulsion. Are we ready for them?], “České právo životního prostředí” [Czech Environmental Law] 2017, nr 4 (46), pp. 60–78.
- Czech Hydrometeorological Institute, *Preliminary version of the Report on the Air Quality 2021 (preliminary version)* [in Czech, online], [https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/zpravy/21\\_RZ\\_FINAL.pdf](https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/zpravy/21_RZ_FINAL.pdf) [access: 1.06.2022]
- Decision of the Constitutional Court of the Czech Republic No. 2/17 from 18th July 2017.

Tereza Fabšíková

## Wybrane zagadnienia z czeskich regulacji prawnych dotyczących stacjonarnych źródeł zanieczyszczeń powietrza

### Streszczenie

Regulacja prawna stacjonarnych źródeł zanieczyszczeń jest ważnym elementem prawnej ochrony powietrza. Artykuł niniejszy skupiony jest na wybranych zagadnieniach dotyczących umiejscowienia i użytkowania wszelkich stacjonarnych źródeł zanieczyszczeń powietrza w Republice Czeskiej, od tych mniejszych (umiejscowionych w domach) po większe. Prawna regulacja dokonuje się w tym zakresie głównie za pomocą wydawania wiążących opinii, pozwoleń na użytkowanie i przez określanie konkretnych limitów emisji. Na operatorów stacjonarnych źródeł nakładane są również szczegółowe zobowiązania, takie jak dostosowanie się do wymogów rozporządzenia dotyczącego użytkowania, a w wypadku niektórych źródeł zanieczyszczeń – także obowiązek uiszczania odszkodowań kompensacyjnych. W tekście niniejszego artykułu omówione zostały najważniejsze wątki prawne dotyczące stacjonarnych źródeł zanieczyszczeń powietrza.

Słowa klucze: ochrona powietrza, stacjonarne źródła, zanieczyszczenie powietrza, substancje zanieczyszczające, opłaty za zanieczyszczanie powietrza



Tereza Fabšíková

## **Selected issues of the Czech legal regulation of stationary sources of air pollution**

### Summary

The legal regulation of stationary sources of air pollution is an important part of the air protection in law. This paper is focused on selected issues of placing and operating all stationary sources in the Czech Republic, from the smaller ones (e.g. located in houses) to the larger ones. The regulation is mainly carried out by binding opinions and permits for operation and by the determination of some emission limits. Some obligations are also imposed on the operators of stationary sources and in the case of some stationary sources also compensatory measures and operating orders are required. In the text, the most important legal topics connected with stationary sources are discussed.

**Key words:** air protection, stationary sources, air pollution, polluting substances, air pollution fees

Тереза Фабшикова

## **Избранные вопросы правовых норм Чехии, касающихся стационарных источников загрязнения воздуха**

### Аннотация

Правовые нормы, касающиеся стационарных источников загрязнения атмосферного воздуха, составляют важный элемент правовой охраны атмосферного воздуха. В этой статье рассматриваются отдельные вопросы распределения и эксплуатации всех стационарных источников в Чешской Республике, от небольших (например, расположенных в домах) до более крупных. Регулирование в основном осуществляется посредством заключений, обязательных к исполнению, разрешений на эксплуатацию, а также путем установления определенных лимитов выбросов. На операторов стационарных источников возлагаются также определенные обязательства, а для некоторых стационарных источников также требуются компенсационные мероприятия и оперативные распоряжения. В тексте обсуждаются наиболее важные правовые вопросы, связанные со стационарными источниками.

**Ключевые слова:** охрана атмосферного воздуха, стационарные источники, загрязнение атмосферного воздуха, загрязняющие вещества, плата за загрязнение атмосферного воздуха.

Tereza Fabšíková

## **Questioni selezionate dellaregolamentazione legale ceca delle fonti fisse di inquinamento atmosferico**

### Sommario

La regolamentazione legale delle fonti fisse di inquinamento atmosferico è una parte importante della protezione dell'aria nella legge. Il presente lavoro si concentra su questioni selezionate di posizionamento e funzionamento di tutte le fonti fisse nella Repubblica Ceca, da quelle più piccole (ad esempio, situate nelle case) a quelle più grandi. Il regolamento è attuato principalmente da pareri vincolanti e permessi di funzionamento e dalla determinazione di alcuni limiti di emissione. Alcuni obblighi sono imposti anche agli operatori di fonti fisse e nel caso di alcune fonti fisse sono necessarie anche misure compensative e ordini operativi. Nel testo vengono discussi i più importanti argomenti giuridici legati alle fonti fisse.

**Parole chiave:** protezione dell'aria, fonti fisse, inquinamento atmosferico, sostanze inquinanti, tasse sull'inquinamento atmosferico



Rafał Fic

 <https://orcid.org/0000-0002-0826-1956>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Polska

# Akty prawa międzynarodowego dotyczące odpowiedzialności karnej w prawie ochrony środowiska w kontekście środków penalnych przewidzianych w prawie polskim

---

---

## 1. Wstęp

Rozwój cywilizacji w ostatnich wiekach, pociągający za sobą coraz większe oddziaływanie człowieka na środowisko, spowodował nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym. Z uwagi na tę oczywistą dziś diagnozę zasadniczo w połowie ubiegłego stulecia nastąpiła znamienna przemiana prawnej koncepcji ochrony środowiska związana z faktem, że jego ochrona stała się obiektem zainteresowania społeczności międzynarodowej. Przedmiotem artykułu będzie próba przedstawienia najważniejszych efektów współpracy ponadpaństwowej nad stworzeniem aktów prawnych dotyczących tej dziedziny z punktu widzenia przewidzianych w nich sankcji oraz ich zestawienie ze środkami represyjnymi istniejącymi w polskim prawie karnym. Pozwoli to ujawnić ewentualną przestrzeń do wzbogacenia regulacji prawno-karnych. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że niniejsze rozważania odnoszą się będą do tzw. prawa karnego *sensu stricto*, obejmującego (w uproszczeniu) reżim odpowiedzialności za popełnione przestępstwa. Poza zakresem tematycznym artykułu znajdują się zatem inne reżimy,

m.in. dynamicznie rozwijane przez ustawodawcę tzw. prawo karno-administracyjne<sup>1</sup>, obejmujące odpowiedzialność za delikty administracyjne<sup>2</sup>.

Bez wątplenia stanowienie przepisów o charakterze penalnym pozostaje domeną prawodawstw wewnętrznych poszczególnych państw. Niezależnie od tego w ostatnich dziesięcioleciach zwiększyła się złożoność przyczyn indukujących przemiany krajowych prawodawstw w dziedzinie prawa karnego. Obecnie kształt polityki kryminologicznej w państwach europejskich nie jest odpowiedzialnością wyłącznie na niepożądane zjawiska występujące i ujawnione wśród ich mieszkańców<sup>3</sup>. Procesy globalizacyjne, oddziałujące na wiele sfer życia społeczności międzynarodowej, doprowadziły do przeobrażeń legislacyjnych również w prawie karnym. Tendencja ta, nazywana internacjonalizacją prawa, objawia się tworzeniem przepisów na poziomie ponadpaństwowym oraz zmianą prawa krajowego pod wpływem takich unormowań. Za C. Nowak można wskazać, że internacjonalizacja polega na współpracy, harmonizacji lub unifikacji prawa karnego<sup>4</sup>.

Omawiane zjawisko nie ominęło czynów godzących w środowisko, pociągających za sobą zagrożenie o wymiarze nie tylko wewnątrzpaństwowym, lecz także ponadnarodowym. Jak zauważa L. Mering, „w związku z tym, że środowisko jako przedmiot ochrony wciąż nabiera znaczenia, niejako oczywiste stało się tworzenie podstaw odpowiedzialności karnej [...] za działania, których szkodliwość ekologiczna jest znacząca czy odczuwalna”<sup>5</sup>. Pierwotnie współpraca międzynarodowa wyrażała się w dokumentach tzw. *soft law*, a następnie również w postaci w pełni wiążących państwa aktów prawa międzynarodowego normujących odpowiedzialność karną za czyny godzące w środowisko. Na gruncie odpowiedzialności karnej w prawie ochrony środowiska kluczową rolę odgrywają narzędzia współpracy i harmonizacji, za pomocą których społecz-

<sup>1</sup> W doktrynie brak zgody co do nazwy tej gałęzi prawa. Dla przykładu D. Szumiło-Kulczycka za odpowiednią uznała nazwę „prawo administracyjno-karne” (D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 29). Modyfikację tego terminu przez usunięcie łącznika między wyrazami zaproponował R.A. Stefański, według którego pojęcie „prawo administracyjne karne” lepiej oddaje samodzielność omawianej grupy przepisów (R.A. Stefański, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Difin, Warszawa 2008, s. 25). Z kolei W. Radecki, idąc o krok dalej, proponuje nazwę „administracyjne prawo karne” (W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym. Studium prawnoporównawcze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 48).

<sup>2</sup> Zob. szerzej D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

<sup>3</sup> Mimo to, jak zauważa C. Nowak, brak podstaw do stwierdzenia, że w przewidywalnej przyszłości państwo straci monopol na kształtowanie norm prawnokarnych (C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 103).

<sup>4</sup> Ibidem, s. 55.

<sup>5</sup> L. Mering, *Podstawy odpowiedzialności karnej w ochronie środowiska w prawie europejskim*, w: *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, red. H. Lisicka, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2008, s. 165.

ność międzynarodowa (w szczególności państwa europejskie) dąży do skutecznego zapobiegania działaniom naruszającym stan środowiska lub mu zagrażającym. Wskazać należy jednak przywołany przez M.M. Kenig-Witkowską pogląd, że skuteczna harmonizacja przepisów karnych, które penalizują czyny godzące w środowisko, jest trudnym zadaniem. Wynika to z fundamentalnych odmienności między krajowymi systemami prawa ochrony środowiska, a chyba nawet bardziej – między systemami prawa karnego, zwłaszcza w zakresie zasad odpowiedzialności osób fizycznych i prawnych<sup>6</sup>.

Oprócz współpracy i harmonizacji ustawodawstw poszczególnych państw trzeba odnotować dyskurs toczący się w międzynarodowym prawie karnym wokół pojęcia ekobójstwa (ang. *ecocide*), które można rozumieć jako zbrodnię przeciwko środowisku. Pojęcie to, pierwotnie używane w kontekście czynów popełnianych w trakcie działań zbrojnych, zaczęło być stosowane szerzej – w odniesieniu do każdego poważnego naruszenia, każdej ingerencji powodującej degradację, a nawet zniszczenie całego ekosystemu<sup>7</sup>. Ze względu na wagę takich czynów pojawiły się postulaty zakwalifikowania ekobójstwa jako piątej zbrodni objętej jurysdykcją Międzynarodowego Trybunału Karnego – obok ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennych oraz zbrodni agresji<sup>8</sup>. Wymaga to jednak osiągnięcia przez społeczność międzynarodową konsensu w kwestii istnienia i definicji ekobójstwa, co nie wydaje się prawdopodobne w bliższej perspektywie czasowej<sup>9</sup>. Niemniej prowadzony dyskurs potwierdza dostrzeżenie na szczeblu ponadpaństwowym czynów godzących w środowisko.

## 2. Akty prawa międzynarodowego przyjęte przez Radę Europy oraz Zgromadzenie Ogólne ONZ

Na gruncie prawodawstwa europejskiego przydatność instrumentów prawa karnego w zwalczaniu czynów godzących w środowisko dostrzegła w pierwszej kolejności Rada Europy, która 28 września 1977 r. wydała rezolucję (77) 28

---

<sup>6</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 199.

<sup>7</sup> W. Bar, *Ekobójstwo i grzech ekologiczny: dwa terminy – dwa porządki – wspólna sprawa*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 2 (82), s. 33.

<sup>8</sup> A. Mistura, *Is There Space for Environmental Crimes Under International Criminal Law? The Impact of the Office of the Prosecutor Policy Paper on Case Selection and Prioritization on the Current Legal Framework*, „Columbia Journal of Environmental Law” 2018, vol. 43, no. 1, s. 222.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 225.

o wkładzie prawa karnego w ochronę środowiska<sup>10</sup>. W preambule do tego aktu Komitet Ministrów jako przyczynę jego uchwalenia wskazał przekonanie, że zdrowie ludzi, zwierząt i roślin oraz piękno krajobrazów musi być chronione wszelkimi dostępnymi środkami.

W dokumencie Rada Europy zaleciła m.in. zbadanie w obrębie krajowych porządków prawnych celowości kryminalizacji czynów, których popełnienie (nawet przez zaniedbanie) naraża życie lub zdrowie ludzi lub mienie w znacznych rozmiarach na niebezpieczeństwo. Innym interesującym zaleceniem, które warto tu wyróżnić, jest ponowne przeanalizowanie procedury karnej w zakresie ochrony środowiska, a w szczególności powołanie specjalnych wydziałów sądów i organów oskarżycielskich, mających rozpatrywać sprawy dotyczące środowiska, czy stworzenie rejestru karnego osób skazanych za zanieczyszczenie środowiska, niezależnego od ogólnego rejestru karnego. Wypada nadmienić, że w momencie powstania owego dokumentu Polska nie należała do Rady Europy, wobec czego trudno wskazać jakiegokolwiek skutki tego aktu na gruncie prawodawstwa polskiego.

Późniejszym sygnałem do zwrócenia uwagi na możliwość efektywnej ochrony środowiska za pomocą prawa karnego stał się akt o szerszym niż europejski zakresie oddziaływania, mianowicie rezolucja o ochronie środowiska środkami prawa karnego<sup>11</sup>, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w uchwale nr 45/121 z dnia 14 grudnia 1990 r.<sup>12</sup> Państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych zostały wezwane do rozpoznania potrzeby zmiany lub przyjęcia i egzekwowania przepisów karnych mających na celu ochronę natury i środowiska w obliczu zagrożenia pogarszaniem się ich stanu. ONZ apelowała o rozwinięcie współpracy w dziedzinie ochrony środowiska oraz w ściganiu przestępstw przeciwko niemu, czego wyrazem stały się kolejne akty prawa międzynarodowego wydane na mocy decyzji organizacji europejskich.

Rada Europy z upływem czasu kontynuowała kierunek prac legislacyjnych nakreślony rezolucją (77) 28, czego skutkiem było przyjęcie przez Komitet Ministrów dnia 4 listopada 1998 r. Konwencji o ochronie środowiska środkami prawa karnego<sup>13</sup>. Jej główne zadanie stanowiła realizacja wspólnych działań w zakresie polityki karnej na rzecz ochrony środowiska. Jest to bez

<sup>10</sup> *Resolution (77) 28 on the contribution of criminal law to the protection of the environment*, Council of Europe [online], <https://rm.coe.int/16804efa66> [dostęp: 11.03.2022].

<sup>11</sup> *Resolution on the role of criminal law in the protection of nature and the environment* (A/CONF.144/28/Rev.1), s. 130–132, United Nations Documents [online], [https://www.unodc.org/documents/congress/Previous\\_Congresses/8th\\_Congress\\_1990/028\\_ACONF.144.28.Rev.1\\_Report\\_Eighth\\_United\\_Nations\\_Congress\\_on\\_the\\_Prevention\\_of\\_Crime\\_and\\_the\\_Treatment\\_of\\_Offenders.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf) [dostęp: 11.03.2022].

<sup>12</sup> *Resolution 45/121* (A/RES/45/121), United Nations Documents [online], <https://undocs.org/en/A/RES/45/121> [dostęp: 11.03.2022].

<sup>13</sup> *Convention on the protection of the environment through criminal law*, Council of Europe [online], <https://rm.coe.int/168007f3f4> [dostęp: 11.03.2022].

wątpienia najbardziej rozbudowany dokument spośród dotychczas wspomnianych. Co istotne, akcentuje konieczność zapobieżenia niekontrolowanemu rozwojowi przemysłu, z podkreśleniem znaczenia prawa karnego jako *ultima ratio* w zwalczaniu czynów godzących w środowisko. Jak wskazano w preambule, prawo karne ma ważną rolę do odegrania w ochronie środowiska przed degradacją, niemniej cel ten należy osiągać w pierwszej kolejności innymi środkami.

Opisywana konwencja wymienia katalog czynów, których kryminalizację państwa sygnatariusze miałyby wprowadzić w swoich porządkach prawnych<sup>14</sup>. Jeśli chodzi o środki represyjne, to zaleca, aby kary możliwe do orzeczenia za owe czyny uwzględniały ciężar gatunkowy przestępstw. Kary te powinny obejmować karę pozbawienia wolności oraz kary finansowe; sprawcom można także nakazać przywrócenie środowiska do stanu poprzedniego (art. 6). Konwencja przewiduje również konfiskatę (przepadek) środków służących do popełnienia przestępstwa lub uzyskanych z niego korzyści (art. 7 ust. 1).

Pośród interesujących rozwiązań zawartych w tym akcie prawnym warto zwrócić uwagę właśnie na instytucję nakazu restytucji ekologicznej. Nakaz ten miałby być wydawany przez organ państwowy w odpowiedzi na popełnienie jednego z czynów objętych konwencją. W razie gdyby nie został wykonany, właściwe organy mogłyby zastosować dodatkową sankcję karną w zamian lub oprócz obowiązku przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego albo mogłyby wykonać ten obowiązek na koszt osoby, na którą go nałożono. Instytucję tę przewidziano w konwencji fakultatywnie.

Chociaż konwencja ostatecznie nie weszła w życie (nie ratyfikowało jej żadne państwo), to jak zauważa M. Walas, wywarła znaczny wpływ na rozwój odpowiedzialności karnej w europejskim prawie ochrony środowiska<sup>15</sup>. Również S. Żółtek uznaje omawiany akt prawny za ambitny, przewidujący kryminalizację licznych zachowań przeciwko środowisku i zakładający szeroki zakres odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Zdaniem tego autora istotne było ponadto zobowiązanie państw sygnatariuszy do harmonizacji krajowych porządków

---

<sup>14</sup> Osobno konwencja zawiera katalog czynów umyślnych (w art. 2) oraz nieumyślnych (w art. 3). Wśród tych pierwszych znajdują się m.in. bezprawne wytwarzanie, gromadzenie, używanie, transportowanie, eksport lub import materiałów nuklearnych lub innych niebezpiecznych radioaktywnych substancji czy bezprawne uwalnianie promieniowania jonizującego do powietrza, gleby lub wody, które może spowodować śmierć lub poważny uszczerbek na zdrowiu człowieka albo szkodę na mieniu, zwierzętach lub roślinach. Konwencja nakazuje kryminalizację czynów wymienionych w art. 2, zastrzega jednak możliwość ograniczenia jej do określonych typów czynów lub wyłącznie do tych popełnionych przez rażące zaniedbanie (*gross negligence*). Z kolei art. 4 zawiera zestaw czynów, które (w zakresie, w jakim wykraczają poza czyny uregulowane w art. 2 lub 3) mogą zostać stypizowane bądź jako przestępstwa, bądź jako delikty administracyjne.

<sup>15</sup> M. Walas, *Nowe regulacje w zakresie odpowiedzialności karnej w unijnym prawie środowiska*, w: *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2011, s. 470.

prawnych w obszarze regulowanym konwencją<sup>16</sup>. Jak podaje W. Radecki, także w ocenie prawników zagranicznych ów akt stanowi doniosły krok naprzód w międzynarodowej polityce ochrony środowiska, ponieważ określił europejskie podejście do przestępczości ekologicznej i stał się ważną inspiracją późniejszych regulacji prawnych, zwłaszcza na forum Unii<sup>17</sup>. Według W. Radeckiego trwałym osiągnięciem jego twórców jest sporządzenie katalogu czynów zagrażających środowisku, które należy ścigać jako przestępstwa kryminalne lub administracyjne, oraz wskazanie, że odpowiedzialność za te czyny powinny ponosić również podmioty korporacyjne<sup>18</sup>. Niezależnie od powyższego uważa się, że konwencja nie zyskała uznania w ustawodawstwie państw sygnatariuszy<sup>19</sup>.

### 3. Akty prawa międzynarodowego przyjęte przez organy Unii Europejskiej

Na gruncie europejskim szczególną rolę wśród aktów prawa międzynarodowego odgrywają te przyjmowane przez Unię Europejską, czego przyczyną są narzędzia legislacyjne, jakimi dysponuje ta organizacja. Jakkolwiek źródła prawa unijnego regulujące kwestie ochrony środowiska znajdują się przeszło w 300 aktach prawnych<sup>20</sup>, próby wydania na początku XXI w. przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej w ochronie środowiska doprowadziły do sporu kompetencyjnego między organami UE<sup>21</sup>,

<sup>16</sup> S. Żółtek, *Prawnokarna ochrona środowiska*, w: *Europejskie prawo karne*, red. A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 378.

<sup>17</sup> T. Tichá, *Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí*, „České Právo Životního Prostředí” 2005, č. 2, s. 10; V. Stejskal, *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Právní stav*, Linde, Praha 2006, s. 232. Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska...*, s. 147.

<sup>18</sup> W. Radecki, *Przestępstwa przeciwko środowisku*, w: *System prawa karnego*, T. 8, *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 438.

<sup>19</sup> S. Żółtek, *Prawnokarna ochrona środowiska...*, s. 378.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> 13 marca 2001 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne. Jak wskazywano, jej celem było zapewnienie skuteczniejszego stosowania wspólnotowego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska dzięki ustanowieniu obowiązującego w całej Wspólnocie minimalnego zestawu przestępstw (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law*, Dz. Urz. UE C 180 E z dnia 26 czerwca 2001 r., art. 1). Procedura przyjęcia tej dyrektywy została jednak przerwana przez Radę Unii Europejskiej, która nie rozpatrzyła projektu przedłożonego przez KE, lecz 27 stycznia 2003 r. wydała własną de-



który został rozstrzygnięty wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 września 2005 r.<sup>22</sup>

Trybunał podkreślił, że przepisy prawa karnego, tak jak zasady procedury karnej, nie należą do kompetencji Wspólnoty, niemniej owa teza nie może powstrzymywać prawodawcy unijnego od ustanowienia dla państw członkowskich tego rodzaju regulacji, jeśli uzna je za konieczne, by zapewnić pełną skuteczność norm w dziedzinie ochrony środowiska. Sformułowaniu temu przypisuje się wyjątkowe znaczenie<sup>23</sup>. Trybunał Sprawiedliwości określił też warunki, w jakich Unia Europejska może tworzyć przepisy dotyczące prawa karnego i procedury karnej. Wyrok został zinterpretowany przez Komisję Europejską jako dopuszczający nieograniczoną kompetencję Wspólnot Europejskich w zakresie regulacji prawnokarnej w prawie ochrony środowiska. Warto również zwrócić uwagę na opinię Rzecznika Generalnego D. Colomera sporządzoną w omawianym postępowaniu, w której wskazał, iż „wydaje się logiczne, że prawo wspólnotowe poprzez kompetencje powierzone instytucjom dla realizacji ich celów musi mieć możliwość odwoływania się w pewnych przypadkach do sankcji karnej, kiedy stanowi ona jedyną skuteczną, proporcjonalną i odstraszającą odpowiedź”<sup>24</sup>.

Konsekwencją opisanego wyroku było uchwalenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne<sup>25</sup>. Została ona stworzona w celu harmonizacji metod zwalczania przestępstw przeciwko środowisku. Akt ten należy uznać za szczególnie doniosły. Zgodnie z jego art. 3 jako przestępstwa mogą być kwalifikowane działania lub zaniechania, zarówno popełnione umyślnie, jak i będące skutkiem rażącego niedbalstwa, które powodują lub mogą powodować znaczne szkody dotyczące stanu powietrza (w tym stratosfery), gleby, wody, zwierząt lub roślin bądź wpływają niekorzystnie na ochronę gatunków. Dyrektywa 2008/99/WE określa także katalog czynów, które miały być objęte kryminalizacją w państwach członkowskich<sup>26</sup>.

---

cyzję ramową 2003/80/WSiSW w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz. Urz. UE L 29 z dnia 5 lutego 2003 r.).

<sup>22</sup> Wyrok TS z dnia 13 września 2005 r., sprawa C-176/03, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu 2005, nr 8–9A, poz. I-7879. Stwierdzona została nieważność decyzji ramowej 2003/80/WSiSW.

<sup>23</sup> M. Walas, *Nowe regulacje...*, s. 471.

<sup>24</sup> Opinia Rzecznika Generalnego D.R.-J. Colomera, przedstawiona w dniu 26 maja 2005 r., sprawa C-176/03, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej, pkt 72, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [online], <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=59804&doclang=PL> [dostęp: 11.03.2022].

<sup>25</sup> Dz. Urz. UE L 328 z dnia 6 grudnia 2008 r., s. 28.

<sup>26</sup> W art. 4 dyrektywy rozszerzono nakaz kryminalizacji na podżeganie oraz pomocnictwo do czynów objętych dyrektywą popełnionych umyślnie, nie definiując jednak znaczenia tych pojęć.

Jeśli chodzi o ustawowe zagrożenie karą za czyny objęte dyrektywą, to jednak pozostawiono swobodę legislatorom poszczególnych państw. Wymaga się wyłącznie, aby czyny wymienione w art. 3 podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom karnym<sup>27</sup>. W przyjętym tekście dyrektywy zrezygnowano więc z regulacji zawartej w jej projekcie, zgodnie z którym państwa członkowskie byłyby zobligowane do wprowadzenia kary pozbawienia wolności za najcięższe przestępstwa czy do ustanowienia katalogu sankcji lub środków dodatkowych, takich jak zakaz podejmowania pewnego rodzaju działalności, publikacja orzeczenia sądowego w sprawie skazania czy obowiązek przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego<sup>28</sup>.

Przyjęta dyrektywa zawiera też rozbudowaną regulację dotyczącą odpowiedzialności karnej osób prawnych. W art. 6 ust. 1 państwa zobowiązano do pociągania osób prawnych do odpowiedzialności za przestępstwa określone w art. 3 i 4, jeśli przestępstwa te zostały popełnione na ich korzyść przez jakąkolwiek osobę zajmującą pozycję kierowniczą w strukturze osoby prawnej, działającą indywidualnie lub jako członek organu osoby prawnej, na mocy prawa do reprezentowania osoby prawnej, uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej lub uprawnienia do sprawowania kontroli w strukturach osoby prawnej. Ponadto w myśl art. 6 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia na gruncie krajowych porządków prawnych podstawy odpowiedzialności osoby prawnej w przypadku, gdy wymienione kategorie osób fizycznych zarządzających osobą prawną dopuściły się braku należytej kontroli lub nadzoru, co umożliwiło popełnienie przestępstw, które znajdują się w zakresie regulacji dyrektywy, na korzyść osoby prawnej przez jakąkolwiek osobę fizyczną pozostającą pod jej zwierzchnictwem. Przytoczone dwie regulacje wyrażają konieczność istnienia związku między sprawcą czynu zabronionego a osobą prawną.

Przepisy zawarte w analizowanej dyrektywie winny były zostać przetransponowane do wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich do 25 grudnia 2010 r. W wielu przypadkach nie dochowano tego terminu, niemniej ostatecznie wszystkie państwa zadeklarowały zgodność krajowych przepisów z dyrektywą.

---

<sup>27</sup> Tego typu sformułowania ogólne pojawiały się również w innych aktach, niewspomnianych w niniejszym artykule – zob. np. art. 5 ust. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 30 grudnia 2005 r., s. 1, ze zm.); art. VI ust. 2 Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami, sporządzonej w Londynie dnia 12 maja 1954 r. (Dz.U. z 1961 r. Nr 28, poz. 135 ze zm.).

<sup>28</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, COM/2007/0051, 9.02.2007, baza aktów prawnych Unii Europejskiej [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52007PC0051> [dostęp: 11.03.2022].

#### 4. Środki reakcji prawnokarnej przewidziane w prawie polskim

Na gruncie polskiego prawa karnego *sensu stricto* przestępstwa, których dobrem ochrony jest środowisko, znajdują się zarówno w Kodeksie karnym<sup>29</sup>, jak i w ustawach karnych dodatkowych. Czyny te są zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności oraz terminową karą pozbawienia wolności, nie zostały zatem objęte najsurowszymi sankcjami, czyli karą 25 lat pozbawienia wolności i karą dożywotniego pozbawienia wolności.

Popelnienie przestępstwa może skutkować również orzeczeniem przez sąd innych środków, których rodzaje pozwalają dostosować reakcję prawnokarną do charakteru danego czynu. Przykład niech stanowi art. 47 § 2 k.k., w którym przewidziano szczególną, fakultatywną podstawę orzeczenia nawiązki na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w razie skazania sprawcy za przestępstwo przeciwko środowisku. Może ona wynieść do 100 000 zł (art. 48 k.k.). Charakter nawiązki jako środka kompensacyjnego przesądza, że niezależnie od funkcji represyjnej pełni ona funkcję odszkodowania lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Orzeczenie jej na rzecz NFOŚiGW i jej wysokość nie są jednak skorelowane ze spowodowaną szkodą, dlatego nawiązka stanowić tu może co najwyżej pośredni sposób kompensacji negatywnych skutków przestępstwa<sup>30</sup>. W konsekwencji nie może zostać uznana za odpowiednik nakazu przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego, który proponowała Konwencja o ochronie środowiska środkami prawa karnego. Ze względu na specyfikę czynów godzących w środowisko restytucja taka w wielu sytuacjach byłaby niemożliwa. Niemniej rozpoznanie przypadków, w których reakcja prawnokarna obejmowałaby usunięcie lub redukcję negatywnych skutków popełnionego przestępstwa, należy uważać za dopuszczalne, wpisuje się bowiem w wyraźnie obecną w prawie karnym tendencję do nadawania coraz większego znaczenia jego funkcji kompensacyjnej<sup>31</sup>.

Innymi relewantnymi narzędziami prawnokarnymi są środki w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska i prowadzenia określonej działalności gospodarczej, które mogą zostać orzeczone, jeśli dalsze zajmowanie stanowiska lub prowadzenie działalności gospodarczej zagrażałoby istotnym dobrom chronionym prawem (art. 41 § 1 i 2 k.k.). Zastosowanie przez sąd owych środków karnych w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku jest

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.) [dalej: k.k.].

<sup>30</sup> Zob. P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 47*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. 10, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 228.

<sup>31</sup> Zob. T. Dukiet-Nagórska, *Obowiązek naprawczy a specyfika prawa karnego*, w: *Idea sprawiedliwości naprawczej a zasady kontynentalnego prawa karnego*, red. T. Dukiet-Nagórska, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, s. 47.

fakultatywne. Trzeba jednak podkreślić, że w świetle ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>32</sup> podobny skutek wywołuje już samo skazanie za przestępstwo przeciwko środowisku oraz niektóre inne przestępstwa, niezależnie od zastosowania wymienionych środków karnych. Art. 46 ust. 1c i 1d owego aktu statuują bowiem przesłankę negatywną wydania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów w postaci skazania za wspomniane tu przestępstwa, i to nie tylko samego przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, lecz także współników, prokurentów, członków zarządu lub rady nadzorczej. Ideę izolowania sprawców przestępstwa przeciwko środowisku od dobra prawnego, któremu zagrozili, należy uznać za zgodną z postulatem wyrażonym w rezolucji Rady Europy (77) 28, by stworzyć specjalny rejestr karny osób skazanych za zanieczyszczenie środowiska<sup>33</sup>. W obowiązującym w Polsce stanie prawnym nie funkcjonuje osobny rejestr obejmujący te czyny, jednak do wniosku o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów konieczne jest dołączenie zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności w zakresie określonych przestępstw i wykroczeń.

Wachlarz środków reakcji prawnokarnej za przestępstwa przeciwko środowisku wzbogacają ustawy karne dodatkowe, których nie sposób w tym miejscu wyczerpująco opisać. Przykład stanowić mogą regulacje ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym<sup>34</sup> obligujące sąd w razie skazania jakiejś osoby za jeden z czynów zabronionych stypizowanych w art. 27c ust. 1<sup>35</sup> do podania do publicznej wiadomości orzeczenia o skazaniu, podczas gdy na gruncie Kodeksu karnego środek ten jest wyłącznie fakultatywny. Ustawa zobowiązuje sąd również do orzeczenia innych odpowiednich środków, w tym do trwałego odebrania karty wędkarskiej albo karty łowiectwa podwodnego bądź jej przekazania do depozytu sądowego na okres nie krótszy niż 12 miesięcy, do

<sup>32</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 699.

<sup>33</sup> W rezolucji (77) 28 proponowano również utworzenie wyspecjalizowanych wydziałów sądów i organów oskarżycielskich mających rozpatrywać sprawy dotyczące środowiska. Spośród tych sugestii Rady Europy w polskim porządku prawnym występują tylko wyspecjalizowane organy oskarżycielskie w sprawach karnych z zakresu ochrony środowiska. Za takie organy można bowiem uznać funkcjonariuszy Straży Parku w parkach narodowych, inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska, strażników Państwowej Straży Łowieckiej, strażników leśnych oraz strażników Państwowej Straży Rybackiej. Uprawnienia tych podmiotów ograniczają się jednak do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego lub występowania w postępowaniu w sprawach o wykroczenia w charakterze oskarżyciela publicznego. Tymczasem w doktrynie podkreśla się, że właśnie reorganizacja struktur aparatu ścigania oraz istotne działania szkoleniowe są warunkiem skuteczności tworzonych norm prawnokarnych (zob. T.T. Koncewicz, L. Mering, M. Pchałek, *Prawo karne UE instrumentem ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 5, s. 22).

<sup>34</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.

<sup>35</sup> Są to m.in. czyny polegające na połowie raka szlachetnego, gdy nie posiada się do tego uprawnienia, lub na dokonywaniu połowów niezgodnie z posiadanym zezwoleniem.

czasu złożenia przez osobę skazaną ponownego egzaminu z wynikiem pozytywnym. Jakkolwiek przewidywanie tak swoistych środków reakcji prawno-karnej, które nie mieszczą się w katalogu środków karnych ani innych instytucji określonych w Kodeksie karnym, może budzić kontrowersje, wydaje się, że realizują one wyrażony w aktach prawa międzynarodowego postulat, aby grożąca sankcja była adekwatna i proporcjonalna do popełnionego czynu<sup>36</sup>.

Wcześniej wskazano punkty zbieżne między regulacjami międzynarodowymi a krajowym porządkiem prawnym. Odmienne należy ocenić poziom implementacji dyrektywy 2008/99/WE w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, która w polskim porządku prawnym została unormowana w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>37</sup>. Zasadnicza rozbieżność między dyrektywą 2008/99/WE a polską ustawą wynika z ukształtowania w tym ostatnim akcie kwestii odpowiedzialności podmiotu zbiorowego jako wtórnej i pochodnej od stwierdzenia prawomocnym orzeczeniem winy osoby fizycznej. Tymczasem dyrektywa w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne zakłada model odpowiedzialności osoby prawnej niezależny od zakończenia postępowania karnego przeciwko osobie fizycznej, co wynika z art. 6 ust. 3, zgodnie z którym odpowiedzialność osób prawnych nie wyklucza postępowania karnego przeciw osobom fizycznym będącym sprawcami, podżegaczami lub pomocnikami w popełnianiu przestępstw wskazanych w art. 3 i 4 dyrektywy. W ten sposób doszło do niezgodnego z prawem europejskim ograniczenia odpowiedzialności osób prawnych, które oczywiście powoduje zmniejszenie liczby postępowań przeciwko tym podmiotom<sup>38</sup>. Być może jednak ograniczenie to jest rekompensowane przez znacznie liberalniejszy reżim odpowiedzialności za delikty administracyjne, zapewniający organom stosującym prawo większą swobodę działania.

## 5. Podsumowanie

Zmierzając do podsumowania, należy podkreślić, że obecnie w prawie międzynarodowym brak regulacji całościowej dotyczącej ochrony środowiska poprzez prawo karne. Przyjmowane unormowania zasadniczo mają charakter sektorowy i obejmują przestępstwa w dziedzinie ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniami oraz racjonalnego gospodarowania zasobami morza,

---

<sup>36</sup> Zob. art. 5 dyrektywy 2008/99/WE.

<sup>37</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 358.

<sup>38</sup> Tak też W. Radecki, *Przestępstwa przeciwko środowisku...*, s. 494.

w dziedzinie międzynarodowego obrotu odpadami czy w dziedzinie międzynarodowej ochrony cennych terenów, obiektów i gatunków roślin i zwierząt<sup>39</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że wraz ze zwiększaniem się liczby regulacji również ich obszar przedmiotowy systematycznie się rozrasta. Główną przyczynę tego zjawiska stanowi konieczność takich unormowań w sytuacji, w której środki podejmowane na gruncie wyłącznie krajowym nie byłyby w stanie skutecznie zapobiec postępującej degradacji środowiska. Jest to akcentowane w preambułach i uzasadnieniach przyjętych aktów prawa międzynarodowego<sup>40</sup>. Za stosowną reakcję uznaje się właśnie m.in. harmonizację krajowych porządków prawnych, słusznie więc środki reakcji przewidziane w polskim prawie karnym odpowiadają postulatowi wyrażanemu w aktach ponadnarodowych. Odniesić to należy przede wszystkim, po pierwsze, do wykorzystywania funkcji izolacyjnej prewencji szczególnej przez uniemożliwianie sprawcom przestępstw przeciwko środowisku prowadzenia określonych rodzajów działalności, po drugie, do dostosowania grożącej represji do popełnionych czynów. Niemniej wciąż pozostaje przestrzeń na wzbogacenie narzędzi, którymi posługuje się prawo karne, zwłaszcza gdy chodzi o restytucję, czyli przywrócenie środowiska do stanu sprzed zaistnienia przestępstwa. Wątpliwości budzi również obecny kształt odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Zastrzec jednak wypada, że przedmiotem badania w niniejszym artykule było tylko prawo karne *sensu stricto*, które z założenia uzupełnia regulacje innych gałęzi prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego. Dlatego efektywność norm składających się na odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska można ocenić wyłącznie z uwzględnieniem pozostałych reżimów odpowiedzialności.

## Literatura

Bar W., *Ekobójstwo i grzech ekologiczny: dwa terminy – dwa porządki – wspólna sprawa*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 2 (82), s. 33–57.

Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

---

<sup>39</sup> C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacyjnych...*, s. 359.

<sup>40</sup> Jako przykład warto przywołać preambułę do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, w której zaznaczono, że „[w]spólnota jest zaniepokojona wzrostem [liczby – R.F.] przestępstw przeciwko środowisku i ich skutkami, które w coraz większym stopniu wykraczają poza granice państw, w których przestępstwa te są popełniane. Takie przestępstwa stanowią zagrożenie dla środowiska i w związku z tym wymagają stosownej reakcji”.

- Dukiet-Nagórska T., *Obowiązek naprawczy a specyfika prawa karnego*, w: *Idea sprawiedliwości naprawczej a zasady kontynentalnego prawa karnego*, red. T. Dukiet-Nagórska, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, s. 47–63.
- Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Koncewicz T.T., Mering L., Pchałek M., *Prawo karne UE instrumentem ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 5, s. 18–23.
- Kozłowska-Kalisz P., *Komentarz do art. 47*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. 10, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 228–232.
- Mering L., *Podstawy odpowiedzialności karnej w ochronie środowiska w prawie europejskim*, w: *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, red. H. Lisicka, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2008, s. 165–172.
- Mistura A., *Is There Space for Environmental Crimes Under International Criminal Law? The Impact of the Office of the Prosecutor Policy Paper on Case Selection and Prioritization on the Current Legal Framework*, „Columbia Journal of Environmental Law” 2018, vol. 43, no. 1, s. 181–226.
- Nowak C., *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym. Studium prawnoporównawcze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Radecki W., *Przestępstwa przeciwko środowisku*, w: *System prawa karnego*, T. 8, *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 430–502.
- Stefański R.A., *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Difin, Warszawa 2008.
- Stejskal V., *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Právní stav*, Linde, Praha 2006.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Tichá T., *Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí*, „České Právo Životního Prostředí” 2005, č. 2, s. 9–17.
- Walas M., *Nowe regulacje w zakresie odpowiedzialności karnej w unijnym prawie środowiska*, w: *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2011, s. 467–484.
- Żółtek S., *Prawnokarna ochrona środowiska*, w: *Europejskie prawo karne*, red. A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 376–383.

Rafał Fic

## **Akty prawa międzynarodowego dotyczące odpowiedzialności karnej w prawie ochrony środowiska w kontekście środków penalnych przewidzianych w prawie polskim**

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest w pierwszej kolejności przedstawienie aktów prawnych, które przyjęła społeczność międzynarodowa w celu walki z degradacją środowiska, a szczególną uwagę poświęcono dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne. Analizie poddane zostały najważniejsze regulacje

owych aktów prawnych, ze wskazaniem na proponowane przez ich twórców środki penalne służące ochronie dobra, jakim jest środowisko naturalne. Nakreślono również ewolucję prawodawstwa w tej dziedzinie. W dalszej części tekstu katalog narzędzi prawnokarnych wynikających z omówionych aktów zestawiono z występującymi w polskim prawie karnym środkami penalnymi, które stosuje się w reakcji na przestępstwa przeciwko środowisku, oraz wskazano perspektywy rozwoju prawodawstwa w tym zakresie.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność karna, prawo ochrony środowiska, prawo międzynarodowe

Rafał Fic

### **Acts of international law regarding criminal liability in environmental law in the context of penal measures adopted by Polish law**

#### Summary

The subject of the article is, first of all, the presentation of legal acts adopted by the international community as part of the fight against environmental degradation, with particular attention to Directive 2008/99/EC of the EP and of the Council on the protection of the environment through criminal law. The most important regulations of these legal acts were analyzed, with an indication of the penal measures proposed by the international legislator aimed at protecting the legal good, which is the natural environment. The evolution of legislation in this area will also be presented. In the following part, the catalogue of criminal law tools resulting from the above-mentioned acts has been compared with penal measures used in Polish criminal law in response to crimes against the environment, with an indication of the prospects for the development of legislation in the discussed area.

Key words: criminal liability, environmental law, international law

Рафал Фиц

### **Акты международного права, касающиеся уголовной ответственности в природоохранном законодательстве в контексте мер наказаний, предусмотренных польским законодательством**

#### Резюме

Предметом статьи является, прежде всего, представление правовых актов, принятых международным сообществом в рамках борьбы с деградацией окружающей среды, при этом особое внимание уделяется Директиве 2008/99/ЕС Европейского парламента и Совета «Об уголовно-правовой охране окружающей среды». Проанализированы наиболее важные положения этих правовых актов с указанием предлагаемых международным законодателем мер уголовно-правового воздействия, направленных на охрану правового блага, которым является окружающая среда. Также будет представлена эволюция



законодательства в данной сфере. Представленный далее перечень уголовно-правовых инструментов, вытекающих из приведенных выше актов, сопоставлен с мерами наказания в польском уголовном праве, применяемыми в ответ на преступления против природной среды, с указанием перспектив развития законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: уголовная ответственность, экологическое право, международное право

Rafał Fic

### **Atti di diritto internazionale relativi alla responsabilità penale in materia di diritto ambientale nel contesto delle misure penali previste dalla legge polacca**

#### Sommario

L'oggetto di questo articolo è innanzitutto la presentazione degli atti giuridici adottati dalla comunità internazionale nell'ambito della lotta al degrado ambientale, con particolare attenzione alla Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente. Verranno analizzate le norme più importanti di questi atti giuridici, evidenziando le misure penali proposte dal legislatore internazionale al fine di proteggere il bene giuridico che è l'ambiente naturale. Verrà inoltre presentata l'evoluzione della legislazione in questo campo. Nella parte che segue, un catalogo di strumenti di diritto penale, risultanti dagli atti sopra citati, sarà confrontato con le misure penali esistenti nel diritto penale polacco, utilizzate in risposta ai crimini contro l'ambiente, con un'indicazione delle prospettive di sviluppo della legislazione in questo settore.

Parole chiave: responsabilità penale, diritto ambientale, diritto internazionale



Krzysztof Gruszecki

<https://orcid.org/0000-0002-5759-700X>

radca prawny

Polska

# Wygaśnięcie pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony środowiska w związku ze zmianą przepisów prawa

---

---

## 1. Wstęp

Korzystanie ze środowiska i prowadzenie działalności związanej z jego ochroną mają oczywisty wpływ na jego stan, co przekłada się na ocenę sposobu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, wynikającej z art. 5 Konstytucji RP<sup>1</sup>. Dlatego w celu wykonania tej dyrektywy wprowadzono szereg instrumentów o charakterze reglamentującym, które określają ramy korzystania ze środowiska oraz działalności w zakresie jego ochrony. Kluczową rolę odgrywają decyzje administracyjne precyzujące, w jaki sposób może się to odbywać, aby pozostawało w zgodzie m.in. z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wydawane są one na podstawie np. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup>, ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>3</sup>, ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>4</sup> czy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm. [dalej: p.o.ś.].

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 699 [dalej: u.o.].

geologiczne i górnicze<sup>5</sup> (pełny katalog aktów prawnych mających tutaj znaczenie jest bardzo szeroki).

Do najważniejszych decyzji, których wykonywanie stanowi źródło oddziaływania na środowisko, należą pozwolenia na korzystanie ze środowiska, wydawane np. na podstawie art. 180 p.o.ś., oraz zezwolenia na prowadzenie działalności związanej z ochroną środowiska, takie jak zezwolenia na zagospodarowanie odpadów wydawane na podstawie art. 41 u.o. Z punktu widzenia zarówno praktyki wydawania tych decyzji, jak i teorii prawa ochrony środowiska oraz postępowania administracyjnego bardzo istotne staje się ustalenie, kiedy i na jakiej podstawie podmioty korzystające ze środowiska mogą zostać pozbawione przyznanych im uprawnień. Otóż często dochodzi do tego wskutek wygaśnięcia decyzji administracyjnej. Niestety, w sprawach dotyczących ochrony środowiska brak w tej kwestii spójnych, systemowych rozwiązań. Dlatego warto przypomnieć, które rozwiązania trzeba uwzględnić w procesie wygaszania pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz zezwoleń niezbędnych do wykonywania działalności w zakresie jego ochrony. Dzięki temu będzie bowiem możliwe wypracowanie jednolitego stanowiska oraz wskazanie, w jakim kierunku powinny podążać zmiany.

## **2. Pozwolenia na korzystanie ze środowiska i zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony środowiska**

O charakterze decyzji przesądza, oczywiście, nie jej nazwa, ale specyfika uprawnień, jakie z niej wynikają. Przedmiotem dalszych rozważań będą zagadnienia związane z wygaszaniem konkretnego rodzaju decyzji administracyjnych, toteż nie zostaną tu omówione problemy dotyczące ustalenia charakteru tych decyzji i sposobu ich wykonywania. Należy jednak przypomnieć, że z punktu widzenia zakresu wynikających z nich uprawnień mogą one być bardziej lub mniej złożone. Na podstawie art. 181 ust. 1 p.o.ś. oprócz tzw. pozwoleń sektorowych wydawane są pozwolenia zintegrowane. Zgodnie z postanowieniami art. 202 ust. 1 p.o.ś., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, to w pozwoleniu zintegrowanym ustala się warunki emisji na zasadach określonych dla pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pozwolenia na wytwarzanie odpadów, pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód oraz pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Z kolei w myśl art. 202 ust. 4 p.o.ś. „[w] pozwoleniu zintegrowanym określa się warunki wytwarzania i sposoby postępowania z odpadami na zasadach określonych w przepi-

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.

sach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, niezależnie od tego, czy dla instalacji wymagane byłoby uzyskanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów”. Z przytoczonych rozwiązań wynika więc, że wydawanie pozwoleń zintegrowanych polega na udzielaniu tylko jednego pozwolenia na całokształt oddziaływania instalacji na środowisko<sup>6</sup>. Oznacza to, że pozwolenie zintegrowane jest swoistym konglomeratem kilku decyzji, wobec czego oceniając jego obowiązywanie w czasie, trzeba uwzględnić przepisy stanowiące podstawę wydawania decyzji sektorowych, które obejmuje. Dlatego do jednej decyzji mogą znajdować zastosowanie rozwiązania przewidziane w różnych aktach prawnych, co może rzutować na ewentualne jej wygaśnięcie w całości lub części, w zależności od zakresu korzystania ze środowiska.

Zarazem zgodnie z postanowieniami art. 183b ust. 1 p.o.ś. „[n]a wniosek prowadzących oznaczone części instalacji – oznaczone części instalacji można objąć jednym pozwoleniem”. Takie wspólne pozwolenie emisyjne nie jest niczym nowym w polskim systemie ochrony środowiska, już wcześniej bowiem analogiczne rozwiązania wynikały z art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>7</sup>, przewidującego, że „[n]a wspólne korzystanie z wód przez kilka zakładów może być wydane jedno pozwolenie wodnoprawne”. W podobnych sytuacjach przesłanki wygaśnięcia decyzji mogą obejmować tylko jeden z podmiotów korzystających ze środowiska na podstawie wspólnej decyzji. Również z tego powodu warto się więc zastanowić, kiedy i na jakich zasadach wygasają omawiane kategorie decyzji administracyjnych, gdyż może to mieć istotny wpływ na bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz na zakres obowiązków, które spoczywają na podmiotach korzystających ze środowiska lub prowadzących działalność związaną z jego ochroną.

### **3. Podstawy procesowe wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie jego ochrony**

Z procesowego punktu widzenia pozwolenia, zezwolenia, zgody wodnoprawne są rodzajami decyzji administracyjnych, toteż w procesie ich wydawania, zgodnie z art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>8</sup>, znaj-

<sup>6</sup> Z. Bukowski, w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, LEX/el. 2013.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1121.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) [dalej: k.p.a.].

dują zastosowanie reguły wynikające z tego aktu prawnego, o ile z przepisów szczególnych nie wynika inaczej. Analizując przesłanki wygaśnięcia omawianych tu pozwoleń i zezwoleń, należy zatem zawsze uwzględnić rozwiązania szczególne, zawarte w przepisach stanowiących podstawę wydania konkretnego rodzaju decyzji administracyjnych, a w razie ich braku – ogólne, przewidziane w k.p.a. Jest to wyjątkowo istotne w interesującej nas kategorii spraw, dla przykładu bowiem w art. 193 ust. 1 p.o.ś. określono, w jakich przypadkach wygasają pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w art. 414 ust. 1 Prawa wodnego wskazano, w jakich sytuacjach wygasają pozwolenia wodnoprawne, a w art. 48 ust. 1 u.o. podano, kiedy wygasają zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

#### **4. Wygaśnięcie decyzji zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego**

Przesłanki wygaśnięcia rozpatrywanego tu rodzaju decyzji administracyjnych mogą wynikać także z przepisów przejściowych, wprowadzających zmiany w przepisach, które stanowią podstawę korzystania ze środowiska. Przykładem są rozwiązania zawarte w art. 232 ust. 2 u.o.: „Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż przez trzy lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Dlatego badając przesłanki wygaśnięcia decyzji, nie wolno zapominać o rozwiązaniach intertemporalnych.

Dopiero jeśli wygaszania pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie jego ochrony nie regulują przepisy szczególne, trzeba brać pod uwagę te ogólne, zawarte w art. 162 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego postanowieniami wygaśnięcie decyzji następuje wówczas, gdy wydana decyzja:

- 1) stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony;
- 2) została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.

Jak zauważy się w orzecznictwie, „[z] powołanego przepisu [tj. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. – K.G.] wyprowadzić należy dwie normy prawne. Pierwsza z nich dotyczy takiej sytuacji, w której organ jest zobligowany do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, jeżeli stała się ona bezprzedmiotowa, a jej wygaszenie nakazuje

przepis prawa. Druga sytuacja polega na tym, że organ ma prawo do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, jeżeli stała się ona bezprzedmiotowa i leży to w interesie społecznym lub interesie strony. Zarówno w pierwszej, jak i w drugiej normie muszą zostać spełnione łącznie obie wskazane przesłanki, tj. bezprzedmiotowość i istnienie przepisu prawa nakazującego wygaszenie decyzji lub bezprzedmiotowość i istnienie interesu społecznego lub interesu strony. Bezprzedmiotowość decyzji może wynikać z ustania prawnego bytu elementu stosunku materialnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej, a to z powodu ustania bytu prawnego podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę czy też na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającej wykonanie decyzji albo zmiany w stanie prawnym, ale tylko w przypadku, gdy powoduje ona taki skutek<sup>9</sup>.

Pod kątem uzasadnienia wygaszenia decyzji fundamentalne znaczenie ma więc jej bezprzedmiotowość. Pojęcie to było już w doktrynie szczegółowo rozważane na kanwie postanowień art. 105 § 1 k.p.a.<sup>10</sup>, dlatego nie będzie tu dodatkowo omawiane. Gwoli przypomnienia jedynie należy podkreślić, że podstawę stwierdzenia bezprzedmiotowości stanowi odpadnięcie przedmiotu postępowania lub podmiotu, do którego skierowana jest decyzja. W sprawach z zakresu ochrony środowiska następuje ono w rezultacie likwidacji podmiotu korzystającego ze środowiska lub np. instalacji używanej w tym celu.

Wśród przesłanek wygaśnięcia decyzji administracyjnych najczęściej obiekcji może budzić ta oparta na interesie społecznym lub interesie strony, są to bowiem klasyczne zwroty nieostre, których sposób interpretacji może się zmieniać wraz ze zmianą stosunków społeczno-gospodarczych<sup>11</sup>. Wątpliwości pojawiają się przede wszystkim wtedy, gdy przesłanki uzasadniające wygaszenie decyzji są efektem zmian w przepisach stanowiących podstawę prowadzenia danego rodzaju działalności. W ogólnym postępowaniu administracyjnym przyjmuje się, że „[w] razie uchylecia przepisu, który był podstawą przyznania określonego uprawnienia na przyszłość, wygaśnięcie takiej decyzji z powodu jej bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. następuje tylko wówczas, gdy w przepisach zmieniających stan prawny przewidziany został taki skutek. W przeciwnym wypadku decyzje te nie stają się bezprzedmiotowe”<sup>12</sup>. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w doktrynie, w której wyróżnia się dwa główne modele wygaszania decyzji. W pierwszym następuje zbiorowe wyga-

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 maja 2016 r., sygn. II SA/Kr 1448/15, Legalis nr 1476823.

<sup>10</sup> G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 31–32 oraz cytowana tam literatura; A. Matan, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 201–214.

<sup>11</sup> L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 382–383.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. I OSK 953/07, ONSAiWSA 2009/4/77.

śnięcie określonych ich kategorii w związku z wejściem w życie nowych rozwiązań prawnych, drugi natomiast przewiduje wygaszenie konkretnych decyzji ze względu na wystąpienie okoliczności wskazanych przez ustawodawcę. Nie przesądza to wszakże, czy wygaśnięcie nastąpi *ex lege*, czy też skutek taki będzie jedynie domniemany z racji zmiany przepisów<sup>13</sup>. Dlatego każda kategoria przesłanek wymaga indywidualnej oceny.

Równocześnie w doktrynie postępowania administracyjnego przyjmuje się, że „[d]ecyzja stwierdzająca wygaśnięcie innej decyzji ma charakter aktu deklaratoryjnego, jako że wywołuje skutki prawne *ex tunc*, czyli wstecz, od dnia, w którym powstały przesłanki wygaśnięcia decyzji”<sup>14</sup>. Jednak automatyczne zastosowanie tej reguły we wszystkich kategoriach spraw budzi wątpliwości<sup>15</sup>, zwłaszcza w przypadku pozwoleń dotyczących korzystania ze środowiska. W orzecznictwie prezentowany jest bowiem pogląd, że np. „[s]amo wygaśnięcie uprawnienia z uwagi na upływ okresu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego nie eliminuje z obrotu prawnego decyzji, gdyż istnieje ona nadal w sensie procesowym. Takie wyeliminowanie ma miejsce dopiero na podstawie art. 138 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne [...], wówczas następuje potwierdzenie wygaśnięcia uprawnień wynikających z pozwolenia wodnoprawnego. Podkreślić trzeba, iż do czasu aż taka decyzja potwierdzająca wygaśnięcie nie zostanie wydana, nie można skutecznie powoływać się na to, że uprawnienie wynikające z pozwolenia wodnoprawnego wygasło, dopiero taka ostateczna decyzja o stwierdzeniu wygaśnięcia pozwolenia powoduje *de facto* wyeliminowanie tego pozwolenia z obrotu prawnego”<sup>16</sup>. Jak należy wnioskować z przytoczonego wyroku, w przypadku pozwoleń na korzystanie ze środowiska – w przeciwieństwie do ogólnego postępowania administracyjnego – przeważa pogląd, że decyzje wygaszające mają charakter konstytutywny, czyli kształtują stosunek prawny. Postuluje się również utrzymanie takiego ich charakteru w przyszłości<sup>17</sup>. To zaś jest kolejną okolicznością przemawiającą za koniecznością wypracowania jednolitych rozwiązań w omawianej kategorii spraw.

---

<sup>13</sup> A. Matan, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, T. 2, *Komentarz do art. 104–269*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2010.

<sup>14</sup> T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7, s. 50.

<sup>15</sup> A. Matan, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji...*, s. 154–155.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Łd 422/11, LEX nr 821574. Podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. IV SA/Po 419/14, LEX nr 1486394; wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 marca 2015 r., sygn. II SA/Łd 1189/14, LEX nr 1792604; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2016 r., sygn. II SA/Kr 719/16, LEX nr 2141467.

<sup>17</sup> Zob. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2019.

## 5. Wygaszanie pozwoleń na korzystanie środowiska lub zezwoleń na prowadzenie działalności związanej z jego ochroną a zasady wykonywania działalności gospodarczej

W toku postępowania organy administracji obu instancji muszą – oprócz zasad procesowych, które wynikają z przepisów regulujących przebieg postępowania w konkretnej kategorii spraw – przestrzegać także standardów przewidzianych w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>18</sup>. W myśl art. 10 ust. 1 tego aktu prawnego „[o]rgan kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów”. Z kolei z art. 10 ust. 2 wynika, że „[j]eżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, organ rozstrzyga je na korzyść przedsiębiorcy”. W przytoczonych przepisach są więc statuowane zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy i zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na jego korzyść; oba postanowienia mają charakter obowiązujący *erga omnes* bez względu na to, czy ktoś w toku postępowania się na nie powoływał, czy też nie.

Według uzasadnienia projektu wprowadzającego omawiane rozwiązanie reguła zaufania „nakazuje organom władzy publicznej przyjmowanie założenia, że dopóki nie nastąpi wykazanie (udowodnienie) przeciwności, przedsiębiorca działa zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. W świetle tej zasady dla organu władzy publicznej przedsiębiorca nie może być podmiotem z samego już założenia podejrzanym, co do którego suponuje się, że działa (może działać) bezprawnie, nieuczciwie lub nieetycznie. Organ władzy publicznej musi w dobrej wierze zakładać, że przedsiębiorca przestrzega prawa, szanuje etykę i moralność publiczną oraz postępuje uczciwie w relacjach z innymi przedsiębiorcami, konsumentami i organami władzy. Wszelkie zaś odstępstwa od tej zasady stanowią wymagający przekonującego udowodnienia wyjątek. Takie podejście organów władzy publicznej zapewnia budowanie relacji między administracją a przedsiębiorcami opartych na zaufaniu i partnerskim wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości”<sup>19</sup>.

Ponadto zgodnie z uzasadnieniem projektu polecenie rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy „ma zastosowanie w postępowaniach przed organami władzy publicznej, których przedmiotem jest nałożenie na przedsię-

<sup>18</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

<sup>19</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, druk nr 2051, s. 32–33, Sejm VIII kadencji, 21.11.2017, Kancelaria Sejmu RP [online], <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051> [dostęp: 10.01.2022].



biorąc obowiązek (w tym np. kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia (np. koncesji lub zezwolenia na działalność gospodarczą). Zasada ta nakazuje organowi władzy publicznej przyjąć, że wątpliwości faktyczne, których nie dało się usunąć w toku postępowania, a które istnieją pomimo uprzedniego podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, rozstrzyga się na korzyść przedsiębiorcy<sup>20</sup>. W przypadku pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie jego ochrony przywołane zasady przemawiają za obowiązkiem wydawania decyzji wygaszających, tylko wtedy bowiem można mówić o realizacji owych zasad.

## 6. Częściowe wygaśnięcie pozwoleń lub zezwoleń

Jak już wspomniano, w przypadku pozwoleń zintegrowanych oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów – będących swoistym konglomeratem kilku decyzji administracyjnych – zachodzi konieczność równoczesnego stosowania rozwiązań wynikających z różnych aktów prawnych. W rezultacie mogą występować sytuacje, w których przesłanki wygaśnięcia obejmują tylko część działalności prowadzonej przez konkretny podmiot. Przykładem takiego rozwiązania są postanowienia art. 232 u.o. Przepis ten ma charakter bardzo złożony, dlatego niezbędne wydaje się przypomnienie go w pełnym brzmieniu, z podkreśleniem fragmentów szczególnie istotnych z punktu widzenia przedmiotu niniejszych rozważań:

„1. Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na odzysk lub unieszkodliwianie odpadów wydane na podstawie przepisów dotychczasowych stają się odpowiednio zezwoleniami na zbieranie odpadów i zezwoleniami na przetwarzanie odpadów, w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy.

2. *Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż przez trzy lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy* [podkr. – K.G.].

3. Decyzje wydane na podstawie art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 252 [czyli poprzedniej wersji ustawy o odpadach, z 2001 r. – K.G.], zachowują ważność w zakresie zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż przez trzy lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

---

<sup>20</sup> Ibidem, s. 33.

4. Przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 3, posiadacz odpadów może prowadzić zbieranie lub przetwarzanie odpadów na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 3.

5. W okresie nie dłuższym niż trzy lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami podmiotom posiadającym decyzje, o których mowa w ust. 1–3; przekazanie odpadów takiemu posiadaczowi powoduje przejście odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami na tego posiadacza.

6. *Pozwolenia zintegrowane wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, obejmujące wytwarzanie i gospodarowanie odpadami, zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane [podkr. – K.G.].*

7. Wytwórca odpadów, który w pozwoleniu, o którym mowa w ust. 6, dokonał zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne, jest obowiązany dostosować pozwolenie zintegrowane do przepisów niniejszej ustawy w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Pozwolenia na wytwarzanie odpadów obejmowały w przeszłości i obejmują w obecnym stanie prawnym zbieranie odpadów, jednak z przytoczonego ust. 2 wynika, że czas obowiązywania wymienionych w nim decyzji został ograniczony wyłącznie w odniesieniu do zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Należy zatem uznać, że w pozostałym zakresie pozwolenia na wytwarzanie odpadów zachowują ważność do upływu terminu określonego w owych decyzjach. Na taki zakres obowiązywania tych pozwoleń pośrednio wskazują postanowienia art. 242 u.o., w którym ograniczono moc obowiązywania pozwoleń na wytwarzanie odpadów w części regulującej ich wydobywanie – również z tego przepisu wynika, że dotychczasowe pozwolenia w pozostałej części zachowują ważność. Gdyby intencją ustawodawcy było całkowite wyeliminowanie z obrotu prawnego wcześniejszych pozwoleń na wytwarzanie odpadów, to wprowadziłby w tej kwestii jednoznaczne rozwiązania. Skoro zaś takich nie ma, to zgodnie z aktualną ustawą o odpadach pozwolenia wydane na podstawie art. 180 pkt 3 p.o.ś. są ważne do upływu terminu ich obowiązywania, o ile później nie zostaną przyjęte inne rozwiązania. Wygaszenie pozwolenia jest jednak instytucją procesową.

W konsekwencji w przypadkach budzących wątpliwości co do sposobu wygaszania pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zezwoleń na wykonywanie działalności związanej z jego ochroną trzeba ponownie sięgnąć do reguł procesowych wynikających z art. 162 k.p.a., o ile z przepisów szczególnych nie będą wynikały inne, precyzyjne rozwiązania. Przypomnijmy, że w myśl postanowień art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Przesłanki

te niewątpliwie wystąpią w sytuacji częściowego wygaśnięcia analizowanych pozwoleń lub zezwoleń, w interesie społecznym leży bowiem dokładne określenie, w jakim zakresie dotychczasowe decyzje wygasły. Za wydaniem decyzji wygaszających przemawiają także przywoływane wcześniej zasady traktowania podmiotów wykonujących działalność gospodarczą.

## **7. Zmiana stanu prawnego jako przesłanka wygaśnięcia pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub zezwolenia na prowadzenie działalności związanej z jego ochroną**

W odniesieniu do postanowień art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. w orzecznictwie wskazuje się, że:

„1. Reguluje dwie odrębne sytuacje. Po pierwsze, organ pierwszej instancji stwierdza wygaśnięcie decyzji, która stała się bezprzedmiotowa, i czyni to z wyraźnego nakazu przepisu prawa. Po wtóre, organ pierwszej instancji stwierdza wygaśnięcie decyzji, która stała się bezprzedmiotowa, a czyni to z uwagi na interes społeczny lub w interesie strony. Pierwszy przepis odsyła do przepisów szczególnych, nakazujących stwierdzenie wygaśnięcia decyzji. Przepis drugi stanowi natomiast samoistną materialnoprawną podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji.

2. Pojęcie bezprzedmiotowości decyzji powinno być interpretowane w sposób zbliżony do pojęcia bezprzedmiotowości postępowania (*vide* art. 105 § 1 k.p.a.). Należy je zatem wiązać z brakiem podmiotu lub przedmiotu stosunku prawnego. Bezprzedmiotowość postępowania oznacza bowiem, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty.

3. W przypadku gdy stwierdzenie wygaśnięcia decyzji nakazuje przepis prawa, przyjmuje się, że norma prawa zawarta w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. ma charakter odsyłający, co oznacza, że organ administracji publicznej zobowiązany jest do zbadania, czy spełnione są przesłanki wymienione w tym przepisie prawa. W przypadku zaś gdy kwestia wygaśnięcia decyzji nie jest uregulowana w przepisach szczególnych, stwierdzenie bezprzedmiotowości nie jest wystarczające do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, ponieważ należy dodatkowo wykazać, że wymaga tego interes społeczny albo interes strony”<sup>21</sup>.

Z kolei na przesłankę przyjęcia bezprzedmiotowości polegającą na zmianie stanu prawnego zwrócono uwagę w innym orzeczeniu: „Bezprzedmiotowość

---

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Gd 207/17, LEX nr 2442879.

decyzji, będąca niezbędną przesłanką stwierdzenia jej wygaśnięcia, wynika z ustania prawnego bytu elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej – z powodu ustania bytu podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę, a także z powodu zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającej wykonanie decyzji lub zmiany w stanie prawnym w przypadku, gdy powoduje ona taki skutek. Bezprzedmiotowość decyzji wskazana w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. stwarza podstawę do stwierdzenia jej wygaśnięcia albo z mocy odrębnego przepisu prawa, albo też po ustaleniu przez organ administracyjny, że leży to w interesie społecznym lub w interesie strony<sup>22</sup>. W związku z tym nie ulega wątpliwości, że zgodnie z ogólnymi regułami zmiana stanu prawnego może skutkować koniecznością wygaszenia danej decyzji w odrębnym postępowaniu, jeśli nawet z przepisów stanowiących podstawę wygaszenia nie wynika bezpośrednio obowiązek wydania takiego rozstrzygnięcia. Należy więc uznać, że tym bardziej owa konieczność wystąpi w odniesieniu do omawianych tu pozwoleń i zezwoleń, ponieważ w przeciwnym razie nie będzie można mówić o bezpieczeństwie obrotu prawnego.

Dla przykładu w przepisach wprowadzających obecną ustawę o odpadach nie ma rozwiązań, które nakazywałyby wydanie decyzji wygaszających pozwolenia na wytwarzanie odpadów w całości lub w części. Wszakże niewątpliwie takie rozstrzygnięcie leży w interesie społecznym i w interesie strony, zwłaszcza gdy dotychczasowe decyzje przestają obowiązywać jedynie w części – podmiot korzystający ze środowiska musi wiedzieć, jakich uprawnień został pozbawiony, a jakie jeszcze mu przysługują. Tylko bowiem w takiej sytuacji będą realizowane przypomniane tu już standardy dotyczące podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Między innymi dlatego w Prawie ochrony środowiska zawarto odrębne przesłanki wygaśnięcia pozwoleń na korzystanie ze środowiska. W art. 193 ust. 1 p.o.ś. określono, że pozwolenie wygasa:

- 1) po upływie czasu, na jaki zostało wydane;
- 2) jeżeli podmiot przestał być prowadzącym instalację w rozumieniu ustawy lub z innych powodów pozwolenie stało się bezprzedmiotowe;
- 3) na wniosek prowadzącego instalację;
- 4) jeżeli prowadzący instalację nie rozpoczął działalności objętej pozwoleniem w terminie dwóch lat od dnia, w którym pozwolenie stało się ostateczne;
- 5) jeżeli prowadzący instalację nie prowadził działalności objętej pozwoleniem przez dwa lata;
- 6) w przypadku, o którym mowa w art. 229 ust. 5 (jeżeli decyzja o pozwoleniu, wydana w wyniku postępowania kompensacyjnego, nie stanie się wykonalna

---

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. I SA 2299/10, LEX nr 1150783.

- w terminie dwóch lat od jej wydania, organ właściwy do wydania pozwolenia stwierdza jej wygaśnięcie);
- 7) w przypadku wstrzymania użytkowania składowiska na czas dłuższy niż rok;
  - 8) w przypadku wstrzymania termicznego przekształcania odpadów na czas dłuższy niż rok.

W myśl zaś postanowień art. 193 ust. 3 p.o.ś. „[o]rgan właściwy do wydania pozwolenia stwierdza, w drodze decyzji, wygaśnięcie pozwolenia, jeżeli zachodzą okoliczności, o których mowa w ust. 1 pkt 2–8”. Z przytoczonego rozwiązania wynika jednoznacznie, że decyzji wygaszającej pozwolenie na korzystanie ze środowiska nie wydaje się wyłącznie w razie upływu terminu jego obowiązywania, w pozostałych przypadkach natomiast taka decyzja powinna być wydana. Co istotne, brak konieczności wydania decyzji potwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia na korzystanie ze środowiska jest wyjątkiem od reguły, toteż zgodnie z ogólnymi zasadami interpretacyjnymi nie może być odczytywany w sposób rozszerzający. Także w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>23</sup> przewidziano, że „[j]eżeli posiadacz odpadów nie złoży wniosku spełniającego wymagania, o których mowa w ust. 1 i 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1, zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów, w zakresie określenia wymagań dotyczących zbierania lub przetwarzania odpadów, wygasa”. Również więc w tym przypadku ustawodawca nie przewidział wygaśnięcia pozwoleń lub zezwoleń z mocy prawa w całości, lecz wskazał, że wygasają one jedynie w konkretnej części. W związku z tym w dalszym ciągu istnieje konieczność wydania decyzji wygaszającej, która będzie potwierdzała, że doszło do wygaśnięcia, oraz precyzowała, w jakim zakresie.

Do uznania, że decyzja lub jej część wygasła, niezbędne jest zatem jej wygaszenie w trybie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Za taką koniecznością przemawia też orzecznictwo sądów administracyjnych w odniesieniu do postanowień art. 193 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 i 4 p.o.ś. przed jego zmianą. Zauważono bowiem, że stosownie do tych przepisów „pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz wytwarzanie odpadów wygasa po upływie czasu, na jaki zostało wydane, ale to wygaśnięcie [...] stwierdza w drodze decyzji organ właściwy do wydania pozwolenia, chyba że prowadzący instalację uzyska nowe pozwolenie oraz jeżeli nastąpiło przeniesienie praw i obowiązków, o którym mowa w art. 190 ust. 1–3. Powyższe oznacza więc, iż określony w decyzjach termin ważności nie powoduje, że taka decyzja wygasa z upływem terminu, na który została wydana, gdyż w takim wypadku wydaje się decyzję stwierdzającą wygaśnięcie decyzji określających termin ważności pozwolenia. Tak

---

<sup>23</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1592.

więc z upływem określonego w decyzjach czasu nie dochodzi automatycznie do usunięcia jej [właśc.: ich – K.G.] z obrotu prawnego<sup>24</sup>. W ówczesnym stanie prawnym upływ terminu obowiązywania pozwolenia na korzystanie ze środowiska nie zwalniał zatem z konieczności jego wygaszenia w celu uznania, że nie wywołuje już skutków prawnych.

Natomiast w najnowszym orzecznictwie również w odniesieniu do omawianych tu pozwoleń przyjmuje się, że „[u]stawodawca uznał [...] za zbędne stwierdzenie wygaśnięcia dotychczasowego pozwolenia w przypadku, w którym po upływie terminu jego ważności, ale jeszcze przed wydaniem decyzji stwierdzającej wygaśnięcie tego pozwolenia zostało wydane nowe pozwolenie. W konsekwencji uznano, że o ile wnioskodawca przed upływem terminu ważności dotychczasowego pozwolenia złożył z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym jego realizację, wniosek o wydanie nowego pozwolenia, a z przyczyn leżących po stronie organu (bezczynność bądź przewlekłość postępowania) pozwolenie takie nie zostało wydane przed upływem terminu ważności pozwolenia dotychczasowego, to dla podmiotu, który takie pozwolenie posiadał, ma znaczenie wydanie decyzji, o której mowa w art. 193 ust. 4 p.o.ś. W rezultacie w okresie pomiędzy upływem terminu ważności dotychczasowego pozwolenia a uzyskaniem nowego pozwolenia opłata za korzystanie ze środowiska ponoszona powinna być w wysokości dotychczasowej, a więc takiej, która obowiązywała w okresie ważności pozwolenia. Niedopuszczalne bowiem może być obciążanie podmiotu korzystającego ze środowiska ujemnymi konsekwencjami opieszałego lub przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego w postaci podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska<sup>25</sup>. Z wyroku tego wynika, że nawet decyzja, której termin obowiązywania upłynął, w pewnym zakresie może wywoływać skutki prawne.

Odnosząc przytoczone tu poglądy do wszystkich pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz zezwoleń na wykonywanie działalności związanej z jego ochroną, należy uznać, że jeśli w przepisach prawa brak jest rozwiązań jasno wskazujących, że wystąpienie określonych okoliczności faktycznych lub prawnych skutkuje wygaśnięciem decyzji bez konieczności jej wygaszenia (tak jak w przypadku upływu terminu obowiązywania pozwolenia na korzystanie ze środowiska), to do wygaśnięcia – w całości lub w części – decyzji przyznającej uprawnienia niezbędne jest wydanie decyzji wygaszającej. Do momentu zaś wydania takiego rozstrzygnięcia nie można obciążać podmiotu korzystającego ze środowiska negatywnymi skutkami opieszałości pracy organów administracji lub braku precyzji ustawodawcy, pozwolenie bowiem cały czas obowiązuje.

---

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. IV SA/Wa 1935/06, LEX nr 330469.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2019 r., sygn. II OSK 326/18, LEX nr 2778046.

## 8. Konkluzje

Podsumowując niniejsze rozważania, trzeba stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub zezwolenia na prowadzenie działalności związanej z jego ochroną wygasają z mocy prawa – bez konieczności wydawania oddzielnej decyzji wygaszającej – tylko wówczas, gdy skutek taki wynika bezpośrednio z przepisu prawa (tak jak to uczyniono np. w art. 193 ust. 3 p.o.ś. w przypadku upływu terminu ich obowiązywania). Jeżeli więc podobnych rozwiązań nie ma, to podmiot korzystający ze środowiska lub wykonujący działalność w zakresie jego ochrony nie powinien ponosić konsekwencji ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych lub zaniechań w pracy właściwego organu. Co prawda można się zastanawiać, jak długo taka decyzja (przynająca uprawnienia) wywołuje skutki, jednak bez jej wygaszenia, np. w konkretnej części, nie można przerzucać na podmiot korzystający ze środowiska kosztów braku precyzji ustawodawcy lub opieszałości w pracy organów administracji. Pozostawałoby to bowiem w sprzeczności z mającą umocowanie w art. 8 k.p.a. zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz z zasadami podejścia do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Zarazem przyjmowanie, że pozwolenie na korzystanie ze środowiska lub zezwolenie na wykonywanie działalności związanej z jego ochroną wygasło automatycznie z uwagi na zmianę stanu prawnego, bez konieczności wydawania decyzji to potwierdzającej, godziłoby w zasadę wynikającą z art. 7a k.p.a.: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Jeśli zatem w konkretnym przypadku pojawia się niepewność, czy niezbędne jest wydanie decyzji wygaszającej, to zgodnie z przytoczoną dyrektywą powinna być wydana.

Przypomnienie o tej dyrektywie jest o tyle istotne, że została dodana na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>26</sup>. W uzasadnieniu projektu tego aktu prawnego wskazano, że nowe rozwiązania „przyczynią się do *bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli* [podkr. – K.G.] przez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (m.in. zasada przyjaznej interpretacji prawa i rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony) oraz na wykorzystanie metod polubownego roz-

<sup>26</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

wiązywania kwestii spornych (mediacja)<sup>27</sup>. W kontekście postanowień art. 7a § 1 k.p.a. w orzecznictwie podkreśla się, że „[z]asada rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony odnajduje zastosowanie w postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a nie przyznanie uprawnienia<sup>28</sup>. Dlatego powinna być ona automatycznie uwzględniana także w przypadku wygaszania pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie jego ochrony. Konieczność zastosowania art. 7a k.p.a. w omawianej kategorii spraw powoduje również, że z dużą dozą ostrożności należy traktować poglądy sprzed nowelizacji zawierającej ową dyrektywę, gdyż mogły się wskutek niej zdezaktualizować.

Biorąc jednak pod uwagę rozdrobnienie rozwiązań prawnych stanowiących podstawę wygaszania analizowanych rodzajów decyzji, warto się zastanowić, czy *de lege ferenda* nie powinny zostać poszerzone przepisy dotyczące reguł postępowania w tej dziedzinie, np. przez rozbudowanie postanowień ujętych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Podobne problemy związane z wygaszaniem decyzji mogą się bowiem pojawiać także w innych kategoriach spraw. Dlatego wprowadzenie ujednoczonych reguł do k.p.a. wpłynęłoby na zwiększenie bezpieczeństwa obrotu prawnego.

## Literatura

- Bukowski Z., w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, LEX/el. 2013.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2019.
- Łaszczycza G., Matan A., *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Matan A., w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, T. 2, *Komentarz do art. 104–269*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2010.
- Matan A., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
- Woś T., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7, s. 49–57.

<sup>27</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183, s. 5, Sejm VIII kadencji, 28.12.2016, Kancelaria Sejmu RP [online], <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [dostęp: 10.01.2022].

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2020 r., sygn. II FSK 472/20, LEX nr 3021700.



Krzysztof Gruszecki

## **Wygaśnięcie pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony środowiska w związku ze zmianą przepisów prawa**

### Streszczenie

Jedną z podstawowych zasad polskiego postępowania administracyjnego jest zasada trwałości decyzji administracyjnych. Rodzajem owych decyzji są pozwolenia na korzystanie ze środowiska oraz zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z jego ochroną. Ustawodawca wprowadził wiele rozwiązań procesowych dotyczących ich wydawania i wygaszania, dlatego w niniejszym opracowaniu podjęto próbę usystematyzowania rozwiązań stanowiących przesłanki wygaszenia wspomnianych pozwoleń i zezwoleń. W rezultacie postawiono tezę, że zgodnie z regułami wynikającymi z aktów prawnych, które są podstawą wydawania omawianego rodzaju decyzji, takich jak Prawo ochrony środowiska, co do zasady powinno się wydawać decyzje wygaszające, o ile przepisy szczególne nie przewidują innych rozwiązań. Za taką koniecznością przemawiają także zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy oraz zasada przyjaznej interpretacji przepisów prawa, zawarte w ustawie Prawo przedsiębiorców. W podsumowaniu wskazano jednak, że w celu poprawy bezpieczeństwa obrotu prawnego *de lege ferenda* warto byłoby uporządkować rozwiązania w tej dziedzinie.

Słowa kluczowe: pozwolenia na korzystanie ze środowiska, ochrona środowiska, decyzje administracyjne, wygaśnięcie pozwoleń lub zezwoleń

Krzysztof Gruszecki

## **Expiration of environmental permits or authorizations to conduct activities in the field of environmental protection due to changes in legislation**

### Summary

One of the basic principles of Polish administrative proceedings is the principle of permanence of administrative decisions. These include permits to use the environment and authorizations to conduct activities related to environmental protection. The legislator has introduced several procedural solutions related to their issuance and extinction. Therefore, this study attempts to systematize the solving forming the basis for extinguishment of permits for using the environment and permits to conduct activities in this area. On this basis, the thesis was put forward in the article that, by the rules arising from the legal acts constituting the basis for issuing the discussed types of decisions, such as the Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law (Journal of Laws of 2021, item 1973), as a rule, expiry decisions should be issued, unless specific provisions result otherwise. Such necessity is also supported by the principle of honesty of entrepreneurs and friendly interpretation of the law arising respectively from Articles 10 and 11 of the Act of 6 March 2018. Entrepreneurs' Law (Journal of Laws of 2021, item 162 as later

amended). However, in conclusion, it was indicated that in order to improve the security of legal transactions *de lege ferenda*, it would be worthwhile to organize solutions in this sphere.

Key words: environmental permits, environmental protection, administrative decisions, expiration of permits or authorizations

Кшиштоф Грушецкий

### **Истечение срока действия экологических разрешений или разрешений на осуществление деятельности в области охраны окружающей среды в связи с изменением законодательства**

#### Резюме

Одним из основных принципов польского административного производства является принцип долговечности административных решений. Одним из их видов являются экологические разрешения и разрешения на осуществление деятельности в области охраны окружающей среды. Законодатель уже ввел ряд процедурных решений, касающихся их выдачи и истечения срока действия. Поэтому в рамках этой работы предприняты попытки систематизировать решения, являющиеся основанием для истечения срока действия экологических разрешений и разрешений на осуществление деятельности в этой сфере. На основе этого в работе сформулирован тезис, что в соответствии с нормами, вытекающими из правовых актов, составляющих основу для вынесения обсуждаемых видов решений, таких как Закон о защите окружающей среды от 27 апреля 2001 года (Зак. вестник за 2021 года, п. 1973), как правило, должны выноситься решения об истечении, если в детальных положениях не предусмотрено иное. В пользу такой необходимости также свидетельствуют принцип добросовестности предпринимателей и дружественного толкования правовых положений, вытекающих, соответственно из ст. 10 и 11 Закона о предпринимателях от 6 марта 2018 года (Зак. вестник за 2021 год, п. 162 с посл. изм.). Вместе с тем в резюме указывается, что для повышения безопасности юридического оборота *de lege ferenda* (с точки зрения желательного закона) было бы полезно упорядочить решения в этой области.

Ключевые слова: экологические разрешения, охрана окружающей среды, административные решения, истечение срока действия лицензий или разрешений

Krzysztof Gruszecki

### **Scadenza di permessi dell'uso ambientale o di autorizzazioni per la gestione di attività nell'ambito della protezione dell'ambiente a causa di modifiche delle norme di legge**

#### Sommario

Uno dei principi fondamentali dei procedimenti amministrativi polacchi è il principio della permanenza delle decisioni amministrative. I loro tipi sono i permessi di utilizzare l'ambiente

e i permessi di condurre attività legate alla protezione dell'ambiente. Il legislatore ha introdotto una serie di soluzioni procedurali relative alla loro emissione ed estinzione. Pertanto, in questo studio, si è cercato di sistematizzare le soluzioni che costituiscono la base per l'estinzione dei permessi di utilizzo dell'ambiente e dei permessi per le attività in questo campo. Su questa base, nell'articolo è stata avanzata la tesi che, secondo le norme derivanti dagli atti giuridici che costituiscono la base per l'emissione dei discussi tipi di decisioni, come la legge del 27 aprile 2001 Legge sulla protezione dell'ambiente (Gazzetta delle leggi del 2021, voce 1973), come regola, le decisioni in scadenza dovrebbero essere emesse, a meno che altre soluzioni risultino da disposizioni specifiche. Tale necessità è anche sostenuta dal principio di equità degli imprenditori e dall'interpretazione amichevole delle disposizioni legali risultanti rispettivamente dagli articoli 10 e 11 della legge del 6 marzo 2018 Legge sugli imprenditori (Gazzetta delle leggi del 2021, voce 162 modificata). Tuttavia, in conclusione, è stato sottolineato che per migliorare la sicurezza delle transazioni legali de lege ferenda, varrebbe la pena riordinare le soluzioni in questo campo.

**Parole chiave:** permessi ambientali, protezione dell'ambiente, decisioni amministrative, scadenza di permessi o autorizzazioni



Monika A. Król

 <https://orcid.org/0000-0001-9689-2266>

Uniwersytet Łódzki

Polska

## Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (artykuł recenzyjny)\*

---

---

### 1. Wprowadzenie

Kontrola ma charakter wszechobecny, przejawia się we wszystkich postaciach działań zorganizowanych<sup>1</sup>, jest immanentnym elementem procesu administrowania<sup>2</sup>. Chociaż dotyczy każdego systemu administrowania, na jej kryteria, zakres i dopuszczalne środki wpływa wiele czynników, m.in. typ ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego czy organizacja aparatu administracji<sup>3</sup>. Z tego powodu nie można stworzyć jej jednego, uniwersalnego modelu, a właśnie od elementów konstrukcyjnych modelu zależy wskazanie przyczyn urucho-

---

\* *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2021, ss. 383.

<sup>1</sup> M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 5, *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 351.

<sup>2</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 8, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 525.

<sup>3</sup> J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, T. 3, Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1978, s. 336–337.

mienia instrumentów kontroli<sup>4</sup>. Kontrola administracji, bez względu na miejsce, jakie zajmuje w systemie administrowania, zmierza do doskonalenia, usprawnienia, ustabilizowania owego systemu; ma na celu zarówno zwiększenie praworządności działania administracji, jak i poprawę jej organizacji i funkcjonowania w sensie czysto technicznym<sup>5</sup>.

Stabilność państwa i przestrzeganie obowiązujących w nim reguł prawnych wymagają posługiwania się przez ustawodawcę mechanizmami zabezpieczającymi, które winny zagwarantować posłuszeństwo adresatów norm prawnych wobec nakładanych na nich wzorców postępowania. Wśród tych mechanizmów można wyróżnić kontrolę przestrzegania określonych przepisów prawa<sup>6</sup>, m.in. dotyczących realizacji zadań państwa w zakresie ochrony środowiska.

Jak zaznacza się w literaturze przedmiotu<sup>7</sup>, instytucja kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska odgrywa niezwykle istotną rolę w demokratycznym państwie prawa, jednak ów pogląd nie odzwierciedla stanu badań naukowych w omawianej dziedzinie. M. Stahl podkreśla, że zainteresowanie doktryny tą formą aktywności administracji nie jest zbyt duże<sup>8</sup>. Potwierdza to przegląd podręczników akademickich, w których kontrola przestrzegania przepisów związanych z ochroną środowiska nie należy do kanonu zagadnień przewidzianych w programie wykładu<sup>9</sup>. We współczesnych opracowaniach znajdziemy tylko rozdziały odnoszące się do zadań i kompetencji w zakresie ochrony środowiska powierzanych organom administracji publicznej<sup>10</sup>. Analiza piśmiennictwa dowodzi, że nie jest to także temat często podejmowany przez doktrynę.

---

<sup>4</sup> M.A. Król, J.P. Tarno, *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, z. 1 (82), s. 9.

<sup>5</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990, s. 281.

<sup>6</sup> A. Barczak, *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 13.

<sup>7</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Kierunki rozwoju prawa ochrony środowiska w Polsce i na świecie w XXI wieku*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2016, s. 26.

<sup>8</sup> M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji...*, s. 349.

<sup>9</sup> R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Branta, Bydgoszcz 2000; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2010; J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Environmental law*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk–Warszawa 2016; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2018; *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

<sup>10</sup> B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, s. 147–166; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony...*, s. 387–401; M. Górski, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski..., s. 97–117.

Można wskazać poświęcone mu prace przyczynkowe<sup>11</sup>, komentarze do ustaw<sup>12</sup> oraz bardzo nieliczne monografie, zwłaszcza opublikowaną w 2020 r. *Kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska* autorstwa A. Barczak.

Z przedstawionych tu względów wybór problematyki zawartej w monografii *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, która ukazała się pod redakcją Z. Bukowskiego i T. Bojar-Fijałkowskiego nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy w 2021 r., wypada uznać za znakomity. Książka stanowi wynik wieloletnich, cyklicznych badań nad prawnymi aspektami ochrony środowiska, prowadzonych przez międzynarodowy, polsko-czesko-słowacki zespół, który w 2019 r. podjął zagadnienie kontroli przestrzegania tych przepisów. Monografia dotyczy prawnych instrumentów kontroli związanej z implementacją i przestrzeganiem prawa ochrony środowiska w trzech wymienionych w tytule państwach Unii Europejskiej. Trzeba zauważyć, że redaktorzy celowo ujęli temat jako kontrolę przestrzegania „przepisów o ochronie środowiska”, zamiast użyć któregoś ze zwrotów zdecydowanie częściej spotykanych w doktrynie, typu „przepisy w ochronie środowiska”. To nie tylko zabieg stylistyczny, lecz także podkreślenie, że przepisy z owej dziedziny odnajdujemy dziś w znacznie szerszym obszarze niż wąsko rozumiane prawo ochrony środowiska. Regulacje odnoszące się do kontroli dokonywanej przez administrację publiczną w stosunku do podmiotów tej administracji i podmiotów pozostających poza jej systemem są rozproszone, nieraz cząstkowe i niespójne, zawarte w aktach rangi ustawowej, zarówno materialnoprawnych, jak i ustrojowych, oraz w aktach niższej rangi<sup>13</sup>. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że mówiąc o przepisach o ochronie środowiska, trzeba spojrzeć interdyscyplinarnie – wyjść poza prawo administracyjne czy nawet poza prawo publiczne<sup>14</sup>.

Podstawową metodą, którą wykorzystują autorzy recenzowanej monografii, jest metoda formalno-dogmatyczna. Przeprowadzili oni analizę niezbędnych aktów prawnych, najważniejszej dostępnej literatury przedmiotu (monografii, podręczników, komentarzy do ustaw), w szerokim zakresie – orzecznictwa sądów administracyjnych, a także rozstrzygnięć organów administracji publicznej, w tym rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów. Ta metoda została uzupełniona metodą historycznoprawną, zwłaszcza zaś prawnoporów-

---

<sup>11</sup> J. Boć, *Kilka refleksji na temat kontroli ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1985, nr 713, s. 71–79; M.A. Król, *Skuteczność implementacji rolnośrodowiskowych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w ocenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Studia Iuridica” 2018, T. 78, s. 232–253.

<sup>12</sup> D. Danecka, W. Radecki, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, passim.

<sup>13</sup> M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji...*, s. 353.

<sup>14</sup> Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, *Słowo wstępne*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 8.

nawczą (m.in. w rozdziałach W. Radeckiego i D. Daneckiej)<sup>15</sup>. Praca ma walor praktyczny, omawia bowiem zagadnienia instytucjonalne związane z organami i inspekcjami powołanymi do przestrzegania prawa w trzech wybranych państwach, ze szczególnymi instrumentami i procedurami kontroli oraz z trybem postępowania w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej.

## 2. Teoria kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska

Jak wskazuje J. Boć, teoretycznych i praktycznych problemów kontroli jest więcej niż problemów działalności kontrolnej<sup>16</sup>. Pogłębionych badań wymagają rodzaje, cechy, kryteria, funkcje kontroli środowiskowej czy kwestie dotyczące jej standaryzacji<sup>17</sup>. Nie dziwi zatem, że pierwsza część recenzowanej monografii, zatytułowana *Teoria kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska*, prezentuje zagadnienia ogólne. Kluczowe znaczenie wśród nich ma przegląd istniejących modeli kontroli oraz przyjętych kryteriów i obowiązujących zasad jej przeprowadzania, dokonany – z uwagi na przedmiot opracowania – z odniesieniem do przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska.

Ciekawe są rozważania poświęcone charakterowi prawnemu i typologii instrumentów służących do przeprowadzania inspekcji. V. Stejskal<sup>18</sup> podjął temat skutecznego wdrażania norm środowiskowych, którego niezbędnym warunkiem stanowią jasno określone zasady kontroli. Autor tego fragmentu książki, mającego charakter wstępu do całego tomu, skupia się na mechanizmach kontroli w prawie ochrony środowiska i rozpatruje je na trzech płaszczyznach: po pierwsze, kontroli wynikającej z norm prawa międzynarodowego, przede wszystkim z realizacji konwencji i regionalnych, bilateralnych umów międzynarodowych; po drugie, kontroli będącej pochodną prawidłowego wdrożenia prawa UE; po trzecie, kontroli związanej z przestrzeganiem prawa państw członkowskich.

Z kolei rozdział S. Košičiarovej<sup>19</sup> dotyczy charakteru prawnego i rodzajów instrumentów inspekcyjnych w ochronie środowiska na Słowacji. Autorka

---

<sup>15</sup> W. Radecki, *Rola inspekcji środowiska w ściganiu przestępstw, wykroczeń i deliktów administracyjnych w Polsce, Czechach i Słowacji*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 69–91; D. Danecka, *Organizacja inspekcji środowiska w Polsce, Czechach i Słowacji*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 53–68.

<sup>16</sup> J. Boć, *Kilka refleksji...*, s. 71.

<sup>17</sup> A. Barczak, *Kontrola podmiotów...*, s. 25–29.

<sup>18</sup> V. Stejskal, *Wprowadzenie do mechanizmów kontroli w prawie środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 11–22.

<sup>19</sup> S. Košičiarová, *Charakter prawny i rodzaje instrumentów inspekcyjnych w ochronie środowiska na Słowacji*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 23–33.

porusza kwestię nadzoru administracyjnego wykonywanego przez organy administracji państwowej. Uznaje się go za szczególny rodzaj zewnętrznej kontroli administracyjnej, określony w słowackich regulacjach prawnych jako „dozór”, „dozór fachowy” lub „dozór państwowy”. Omawiany instrument polega na tym, że organ administracji państwowej (czy też wykonawca jej zadań) kontroluje postępowanie podmiotów niepodporządkowanych jej organizacyjnie, np. osób fizycznych.

Prowadzone w polskiej doktrynie dyskusje na temat standaryzacji dobrej kontroli środowiskowej<sup>20</sup> uzupełniają badania D. Bede'a<sup>21</sup>. Analizuje on transparentność w kontroli zgodności działań czy przedsięwzięć z przepisami ochrony środowiska, do której istotnych elementów należą dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie oraz udział społeczeństwa. Autor rozważa, w jaki sposób wypełniane są obowiązki wynikające zarówno z krajowego, jak i z europejskiego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. Do tego opracowania nawiązuje tekst J. Haka<sup>22</sup>, znajdujący się w trzeciej części monografii, skoncentrowany na prawie do informacji jako środku kontroli przestrzegania przepisów w omawianej dziedzinie.

### 3. Organy i instytucje w przestrzeganiu przepisów o ochronie środowiska

Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w ujęciu podmiotowym dotyczy analizy struktur organizacyjnych i zasad funkcjonowania podmiotów dokonujących kontroli. A. Barczak<sup>23</sup> klasyfikuje je w trzech grupach. Do pierwszej należą podmioty powołane wyłącznie do kontrolowania, których jedynym celem jest jego organizowanie i przeprowadzanie oraz uczestniczenie w czynnościach z nim związanych<sup>24</sup>. Można tu zaliczyć np. Europejski Trybunał Obrachunkowy jako organ kontroli finansowej<sup>25</sup>, a z organów

---

<sup>20</sup> A. Barczak, *Kontrola podmiotów...*, s. 34–37.

<sup>21</sup> D. Bede, *Transparency in control of environmental regulations compliance*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 34–50.

<sup>22</sup> J. Hak, *Prawo do informacji jako środek kontroli przestrzegania przepisów w dziedzinie ochrony środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 271–288.

<sup>23</sup> A. Barczak, *Kontrola podmiotów...*, s. 44.

<sup>24</sup> J. Boć, *Kontrola administracji*, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, wyd. 3, Kolonia, Wrocław 2003, s. 331–332.

<sup>25</sup> Trybunał Obrachunkowy (ang. Court of Auditors) jest zaliczany do pięciu głównych instytucji Unii Europejskiej, a jego działalność koncentruje się na kontroli wykonywania budżetu Unii, tj. na sprawdzaniu poboru dochodów budżetowych i dokonywaniu z niego wydatków



krajowych zwłaszcza Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) i organy inspekcji. Jak wskazuje J. Boć<sup>26</sup>, zdecydowanie powinna wzrosnąć rola organów NIK w ochronie środowiska, gdyż zapewniają one efektywność i obiektywność w procesie kontroli. Szkoda, że nie poświęcono im uwagi w monografii, szczególnie wobec wielu istotnych kontroli środowiskowych przeprowadzonych w ostatnich kilku latach<sup>27</sup>. Drugą grupę stanowią organy administracji publicznej powołane do określonej działalności merytorycznej, ale posiadające też uprawnienia kontrolne, takie jak Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, organy Państwowej Straży Pożarnej, organy administracji Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie” czy organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Trzecia kategoria obejmuje podmioty niezinstytucjonalizowane, m.in. kontrolę społeczną<sup>28</sup>.

Realizacja funkcji państwa w dziedzinie ochrony środowiska polega zwłaszcza na ustaleniu podziału zadań między wskazane organy władzy publicznej a organizacje społeczne, na ustaleniu struktur i zasad funkcjonowania organów mających wykonywać głównie zadania ochronne oraz – co najważniejsze z perspektywy przedmiotu niniejszego artykułu – na ustaleniu zakresu, form i organizacji kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Druga część recenzowanej monografii, dotycząca organów i instytucji powołanych do owej kontroli, odnosi się już konkretnie do organizacyjnej funkcji administracji w ochronie środowiska, czyli do przygotowania wykonywania zadań ochronnych. Ten fragment książki rozpoczynają dwa rozdziały, autorstwa D. Daneckiej i W. Radeckiego, poświęcone organizacji inspekcji środowiska w Polsce, w Czechach i na Słowacji oraz jej roli w ściganiu przestępstw, wykroczeń i deliktów administracyjnych. Bardziej szczegółowe rozważania na temat inspekcji w naszym kraju prowadzi M. Jarzyński<sup>29</sup> w tekście ukazującym współdziałanie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska z jednostkami

---

finansujących działalność UE, także związaną z prawidłowym wdrożeniem instrumentów ochrony środowiska. Zob. M.A. Król, *Skuteczność implementacji...*, s. 240.

<sup>26</sup> J. Boć, *Kilka refleksji...*, s. 75.

<sup>27</sup> Zob. m.in. Najwyższa Izba Kontroli, *Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii*, KGP.430.014.2020, nr ewid. 90/2020/P/20/016/KGP, Warszawa 2021, NIK [online], <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24474,vp,27220.pdf> [dostęp: 17.03.2022], a także dokument o znaczeniu międzynarodowym (sporządzony w językach angielskim, słowackim, ukraińskim i polskim), jakim jest raport *Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle Konwencji Bazylejskiej. Podsumowanie wyników kontroli*, NIK [online], <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24407,vp,27151.pdf> [dostęp: 10.01.2022].

<sup>28</sup> O znaczeniu kontroli społecznej w ochronie środowiska jeszcze na gruncie przepisów obowiązujących w latach 80. XX w. pisał J. Boć, *Kilka refleksji...*, s. 75.

<sup>29</sup> M. Jarzyński, *Współdziałanie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie działalności kontrolnej w ochronie środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 121–138.

samorządu terytorialnego. Badania prawnoporównawcze uzupełniają M. Dufala i M. Michalovič<sup>30</sup>, którzy analizują skuteczność sprawowania kontroli przez inspekcję środowiska na Słowacji, oraz T. Snopková<sup>31</sup>, która omawia znaczenie kontroli związanych z ochroną środowiska dokonywanych w gminach w Czechach.

Badaniom poddano również podmioty zaliczone do drugiej z wyróżnionych grup organów kontrolnych, które co do zasady realizują zadania merytoryczne, ale którym na mocy istniejących regulacji prawnych powierzono też funkcje kontrolne. Reprezentująca polską doktrynę E. Zębek<sup>32</sup> przedstawia – na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego – kompetencje w zakresie ochrony przyrody przyznane regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska. W dwóch czeskich opracowaniach przeanalizowano kompetencje Urzędu Regulacji Energetyki oraz wskazano jego rolę w ochronie środowiska (J. Pokorný)<sup>33</sup>, a także omówiono kwestię nadzoru zwierzchniego organów państwowej administracji górniczej nad przestrzeganiem przepisów górniczych (O. Vicha)<sup>34</sup>. W konkluzjach obaj autorzy podkreślają konieczność zapewnienia kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska w procesie produkcji energii.

Z kolei dwa ostatnie rozdziały w tej części tomu skupiają się na prawnej ochronie zasobów leśnych i na kontroli przestrzegania przepisów prawa leśnego w naszym kraju. F. Nawrot<sup>35</sup> poświęca uwagę statusowi prawnemu lasów państwowych, a N. Kulbacka-Burakiewicz<sup>36</sup> – uprawnieniom kontrolnym Straży Leśnej.

---

<sup>30</sup> M. Dufala, M. Michalovič, *Wykonywanie kontroli przez Słowacką Inspekcję Środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 108–120.

<sup>31</sup> T. Snopková, *Rola kontrolna gminy w ochronie środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 152–163.

<sup>32</sup> E. Zębek, *Rola i kompetencje Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie ochrony przyrody na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 92–107.

<sup>33</sup> J. Pokorný, *Urząd Regulacji Energetyki i jego rola w ochronie środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 139–151.

<sup>34</sup> O. Vicha, *Dozór zwierzchni organów państwowej administracji górniczej nad przestrzeganiem przepisów górniczych w Republice Czeskiej*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 164–178.

<sup>35</sup> F. Nawrot, *A few remarks on the political position of the State Forests*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 179–190.

<sup>36</sup> N. Kulbacka-Burakiewicz, *Uprawnienia kontrolne Straży Leśnej*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 191–205.

#### 4. Instrumenty i procedury kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska

W trzeciej części monografii rozważane są szczegółowe kwestie związane z analizą instrumentów kontroli przestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska. W kontekście wielu rozwiązań materialnoprawnych zostały przedstawione różne instrumenty służące tej kontroli. Omawianą część rozpoczyna rozdział M. Górskiego<sup>37</sup> dotyczący oceny wodnoprawnej – nowej konstrukcji prawnej, wprowadzonej w Prawie wodnym z 2017 r.<sup>38</sup> Jak podkreśla autor, ocena ta, stanowiąca element zgody wodnoprawnej, od strony formalnej ma według ustawy postać decyzji administracyjnej, a pod względem merytorycznym przypomina decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawaną na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>39</sup>.

Drugie opracowanie w tej części monografii należy do D. Trzecińskiej<sup>40</sup>, która podejmuje problem kontroli ekonomicznego wykorzystania zasobów naturalnych wykonywanej przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Chociaż „ekonomiczne wykorzystanie zasobów naturalnych” stanowi kategorię pozaprawną, autorka odnosi się do regulacji ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody<sup>41</sup>, wprowadzających kontrolę przestrzegania przepisów tego aktu prawnego w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody (do owej kontroli zobowiązany został właśnie regionalny dyrektor ochrony środowiska). Konieczność uwzględnienia wymogów ustanowionych w przepisach, m.in. Prawa przedsiębiorców z 2018 r.<sup>42</sup>, powoduje, że musi tym wymogom sprostać nie tylko organ administracji, lecz także przedsiębiorca.

Zagadnienia z zakresu ochrony przyrody są również przedmiotem analizy M. Bulińskiego<sup>43</sup>, który rozważa kwestię dokumentacji przyrodniczej, a zwłaszcza konsekwencji słabej jakości dokumentów związanych z przepisami ochrony przy-

---

<sup>37</sup> M. Górski, *Ocena wodnoprawna*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 209–217.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.).

<sup>39</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.

<sup>40</sup> D. Trzecińska, *The control of economic utilization of natural resources executed by regional directors of environmental protection*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 218–231.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.).

<sup>43</sup> M. Buliński, *Dokumentacja przyrodnicza a konsekwencje wynikające z jej jakości dla tworzonych dokumentów związanych z przepisami ochrony przyrody i środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 319–324.

rody i środowiska. Pozostając w kręgu zainteresowania tymi pierwszymi przepisami, ciekawy temat przedstawia J. Zicha<sup>44</sup>, mianowicie poziom wdrożenia standardów ochrony środowiska środkami prawa karnego na przykładzie przestępstw przeciwko przyrodzie. Nawiązując do Konwencji Rady Europy z 1998 r. o ochronie środowiska środkami prawa karnego<sup>45</sup> oraz do przyjętej na tej podstawie po dziesięciu latach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE o karnoprawnej ochronie środowiska<sup>46</sup>, autor krytycznie ocenia – jako niezadowolający – stan implementacji przepisów unijnych do czeskiego systemu prawa.

M. Franková<sup>47</sup> poświęca uwagę kontroli osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami w dziedzinie środowiska. Omawia problem zanieczyszczenia powietrza cząstkami stałymi – do którego przyczynia się każda osoba fizyczna korzystająca z komunikacji samochodowej czy ogrzewająca swoje domostwo – a także innych zanieczyszczeń powodowanych przez gospodarstwa domowe (np. ścieków). W skali globalnej generuje to zjawisko smogu, skażenie wód, zmiany klimatu. Kontrola tych emisji została powierzona Czeskiej Inspekcji Środowiska.

Kontroli prowadzenia inwestycji liniowych, autostrad czy dróg ekspresowych dotyczy tekst K. Biskup-Grabowskiej<sup>48</sup>. Autorka skupia się na administracyjnych karach pieniężnych za realizowanie takich inwestycji niezgodnie z warunkami określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nawiązuje też do szczególnego środka prawnego w postaci kar pieniężnych, w jaki ustawodawca wyposażył organy polskiej Inspekcji Ochrony Środowiska. Rozważa zagadnienie podmiotu zobowiązanego do poniesienia takiej kary w przypadku inwestora inwestycji liniowej i wielu wykonawców robót budowlanych.

---

<sup>44</sup> J. Zicha, *Wdrażanie standardów ochrony środowiska za pośrednictwem prawa karnego: przykład przestępstw przeciwko przyrodzie w Europie*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 310–317.

<sup>45</sup> *Convention on the protection of the environment through criminal law*, Strasburg, 4.11.1998, European Treaty Series No. 172, Council of Europe [online], <https://rm.coe.int/168007f3f4> [dostęp: 11.03.2022].

<sup>46</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz. Urz. UE L 328 z dnia 6 grudnia 2008 r., s. 28–37). W polskiej literaturze na ten temat zob. M. Wójcicka, *Impact Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on crime policy in Poland*, „Journal of Modern Science” 2015, T. 2 (25), s. 427–439.

<sup>47</sup> M. Franková, *Kontrola osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami w dziedzinie środowiska i jej limity*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 248–260.

<sup>48</sup> K. Biskup-Grabowska, *Administracyjne kary pieniężne w związku z realizacją inwestycji niezgodnie z warunkami określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 261–270.

W trzech pozostałych rozdziałach tej części monografii poruszono kwestię gospodarki odpadami, zwłaszcza komunalnymi, w Polsce oraz w Czechach; piszą o niej A. Folgier<sup>49</sup>, V. Vomáčka<sup>50</sup> i J.S. Kierzkowska<sup>51</sup>.

## 5. Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej

Kończącą część recenzowanej monografii poświęcono aspektom proceduralnym stosowania prawa ochrony środowiska przez organy administracji publicznej. K. Szuma<sup>52</sup> podejmuje temat dowodów i dowodzenia naruszenia owego prawa przy wymierzaniu opłat za korzystanie ze środowiska. Analizuje także stronę formalną postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących rzeczonych opłat. Ponadto zwraca uwagę na problemy, jakie ujawniają się w metodyce ustalania skali korzystania ze środowiska (najczęściej wielkości emisji), czyli wartości stanowiącej podstawę do naliczania opłat za taką działalność. W opracowaniu zaznaczono, że istnieją inne reguły ustalania zakresu korzystania ze środowiska w przypadku bieżącej sprawozdawczości i samoobliczenia opłat, a inne, gdy dochodzi do określenia podstawy wymierzenia opłaty *post factum* przez organ administracji.

Przedmiotem ostatnich dwóch rozdziałów jest sądowa kontrola działania organów administracji. J. Stelmasiak<sup>53</sup> bada przepisy odnoszące się do kontroli zarządzenia pokontrolnego, wydawanego przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Omawia podstawowe zagadnienia związane z dopuszczeniem takiej kontroli, wobec czego przedstawia ewolucję linii orzeczniczej sądów administracyjnych, które początkowo nie uznawały swojej kognicji do kontroli tego rodzaju aktu organu administracji publicznej. Należy się zgodzić z konkluzją autora,

---

<sup>49</sup> A. Folgier, *Zakres kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska w sprawach utrzymania czystości i porządku w gminach*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 232–247.

<sup>50</sup> V. Vomáčka, *Prowadzenie kontroli postępowania z odpadami w Republice Czeskiej*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 289–309.

<sup>51</sup> J.S. Kierzkowska, *Realizacja funkcji kontrolnej przez strażę gminne (miejskie) w przedmiocie gospodarowania odpadami w świetle statystyk Straży Miejskiej w Bydgoszczy*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 325–346.

<sup>52</sup> K. Szuma, *Dowodzenie faktu naruszenia prawa ochrony środowiska przy wymierzaniu opłat za korzystanie ze środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 358–371.

<sup>53</sup> J. Stelmasiak, *Kontrola zarządzenia pokontrolnego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 349–357.

potwierdzoną zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa ochrony środowiska, że zarządzenie pokontrolne nie jest decyzją administracyjną, tylko aktem o charakterze władczym, kształtującym uprawnienia i obowiązki jego adresata, o czym stanowi przepis art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>54</sup>.

Na zakończenie E.N. Jurkianiec<sup>55</sup> porusza kwestię kontroli sądowoadministracyjnej nakładania opłat podwyższonych w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska. Analizuje również rozstrzygnięcia sądów co do charakteru prawnego owych opłat, ponoszenia ich w kontekście nieuzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska, odraczania terminu uiszczania tych opłat oraz ich przedawnienia.

## 6. Podsumowanie

Recenzowana praca ma istotny walor naukowy jako studium problematyki prawa ochrony środowiska ujętej pod kątem kontroli przestrzegania prawa. Cztery części książki składają się łącznie z 26 rozdziałów, z których każdy stanowi rozwinięcie lub dopełnienie zagadnień będących przedmiotem rozważań w innych tekstach z danej części, stąd omawiana pozycja z całą pewnością spełnia wymagania stawiane monografiom. Ponadto zestawienie problemów natury teoretycznej, analizy rozwiązań przyjętych w konkretnym systemie prawa, modelu prawnej kontroli ochrony środowiska, oraz bardziej praktycznych kwestii związanych z funkcjonowaniem organów kontroli lub inspekcji jest ważnym atutem książki. Autorzy uwzględnili najnowsze regulacje zawarte m.in. w Prawie ochrony środowiska, Prawie wodnym, ustawie o ochronie przyrody, ustawie o odpadach czy ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W publikacji przedstawiono stanowisko judykatury w zakresie ochrony środowiska, a zwłaszcza prawnych instrumentów kontroli przestrzegania prawa. Ten zabieg może wpłynąć na poszerzenie kręgu potencjalnych odbiorców monografii.

Praca zawiera także znaczące elementy komparatystyki prawniczej, która współcześnie stanowi integralną część badań naukowych. Omawiane zagadnienia są prezentowane z perspektywy trzech państw Unii Europejskiej: Polski, Czech i Słowacji. W wielu regulacjach z dziedziny ochrony środowiska, pomimo wspólnych podstaw prawnych w prawie unijnym, zauważamy duże odrębności instytucjonalne czy proceduralne w poszczególnych krajach. Analiza roz-

---

<sup>54</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

<sup>55</sup> E.N. Jurkianiec, *Kontrola sądowoadministracyjna nakładania opłat podwyższonych w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania...*, s. 372–383.

wiązań przyjętych w trzech systemach prawnych i dokonana w rezultacie synteza z pewnością staną się inspiracją do dalszych badań. Jest to też istotne chociażby z punktu widzenia konieczności współpracy organów inspekcji mających do czynienia z oddziaływaniami transgranicznymi i bardzo podnosi wartość opracowania.

W świetle niniejszych uwag zasadność wydania recenzowanej monografii nie budzi żadnych wątpliwości. Należy ona do nielicznych tego typu opracowań odnoszących się do problematyki prawnych aspektów ochrony środowiska z perspektywy kontroli przestrzegania prawa. Jest skierowana zarówno do społeczności akademickiej, jak i do praktyków. Z racji walorów naukowych będzie przydatna badaczom zajmującym się zagadnieniami prawnej ochrony środowiska, doktorantom, magistrantom i studentom w trzech państwach członkowskich Unii. Książka wyraźnie odznacza się aspektem praktycznym, co czyni ją wyjątkowo ciekawą i godną polecenia. Okaże się pomocna pracownikom organów administracji publicznej, o charakterze zarówno ogólnym (zatrudnionym w organach gminy), jak i szczególnym (zatrudnionym w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska), czy pracownikom organów PGW „Wody Polskie” (które formalnie nie mają statusu organu administracji). Największe zainteresowanie monografia powinna wzbudzić wśród pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska. Osoby chcące pogłębić swoją wiedzę będą mogły sięgnąć do kolejnych opracowań z tej dziedziny. Wszystkie wymienione względy powodują, że recenzowana pozycja wyróżnia się na rynku wydawniczym.

## Literatura

- Barczak A., *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Bede D., *Transparency in control of environmental regulations compliance*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 34–50.
- Biskup-Grabowska K., *Administracyjne kary pieniężne w związku z realizacją inwestycji niezgodnie z warunkami określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 261–270.
- Boć J., *Kilka refleksji na temat kontroli ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1985, nr 713, s. 71–79.
- Boć J., *Kontrola administracji*, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, wyd. 3, Kolonia, Wrocław 2003, s. 321–343.
- Bukowski Z., Bojar-Fijałkowski T., *Słowo wstępne*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 7–8.

- Buliński M., *Dokumentacja przyrodnicza a konsekwencje wynikające z jej jakości dla tworzonych dokumentów związanych z przepisami ochrony przyrody i środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 319–324.
- Ciechanowicz-McLean J., *Kierunki rozwoju prawa ochrony środowiska w Polsce i na świecie w XXI wieku*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2016, s. 13–28.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Environmental law*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk–Warszawa 2016.
- Danecka D., *Organizacja inspekcji środowiska w Polsce, Czechach i Słowacji*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 53–68.
- Danecka D., Radecki W., *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Dufała M., Michalovič M., *Wykonywanie kontroli przez Słowacką Inspekcję Środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 108–120.
- Folgiec A., *Zakres kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska w sprawach utrzymania czystości i porządku w gminach*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 232–247.
- Franková M., *Kontrola osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami w dziedzinie środowiska i jej limity*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 248–260.
- Górski M., *Ocena wodnoprawna*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 209–217.
- Hak J., *Prawo do informacji jako środek kontroli przestrzegania przepisów w dziedzinie ochrony środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 271–288.
- Jarzyński M., *Współdziałanie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie działalności kontrolnej w ochronie środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 121–138.
- Jurkianiec E.N., *Kontrola sądowniczoadministracyjna nakładania opłat podwyższonych w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 372–383.
- Kierzkowska J.S., *Realizacja funkcji kontrolnej przez strażę gminne (miejskie) w przedmiocie gospodarowania odpadami w świetle statystyk Straży Miejskiej w Bydgoszczy*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 325–346.
- Košičiarová S., *Charakter prawny i rodzaje instrumentów inspekcyjnych w ochronie środowiska na Słowacji*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 23–33.
- Król M.A., *Skuteczność implementacji rolnośrodowiskowych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w ocenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Studia Iuridica” 2018, T. 78, s. 232–253.



- Król M.A., Tarno J.P., *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, z. 1 (82), s. 9–26.
- Kulbacka-Burakiewicz N., *Uprawnienia kontrolne Straży Leśnej*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 191–205.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990.
- Łętowski J., Szreniawski J., *Kontrola administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, T. 3, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 336–451.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii*, KGP.430.014.2020, nr ewid. 90/2020/P/20/016/KGP, Warszawa 2021, NIK [online], <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24474,vp,27220.pdf> [dostęp 17.03.2022].
- Najwyższa Izba Kontroli, *Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle Konwencji Bazylejskiej. Podsumowanie wyników kontroli* [w językach angielskim, słowackim, ukraińskim i polskim], NIK [online], <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24407,vp,27151.pdf> [dostęp: 10.01.2022].
- Nawrot F., *A few remarks on the political position of the State Forests*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 179–190.
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Branta, Bydgoszcz 2000.
- Pokorný J., *Urząd Regulacji Energetyki i jego rola w ochronie środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 139–151.
- Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Radecki W., *Rola inspekcji środowiska w ściganiu przestępstw, wykroczeń i deliktów administracyjnych w Polsce, Czechach i Słowacji*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 69–91.
- Snopková T., *Rola kontrolna gminy w ochronie środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 152–163.
- Stahl M., *Szczegółne prawne formy działania administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. T. 5, *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 315–402.
- Stejskal V., *Wprowadzenie do mechanizmów kontroli w prawie środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 11–22.
- Stelmasiak J., *Kontrola zarządzenia pokontrolnego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 349–357.
- Szuma K., *Dowodzenie faktu naruszenia prawa ochrony środowiska przy wymierzaniu opłat za korzystanie ze środowiska*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 358–371.

- Trzcńska D., *The control of economic utilization of natural resources executed by regional directors of environmental protection*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 218–231.
- Vícha O., *Dozór zwierzchni organów państwowej administracji górniczej nad przestrzeganiem przepisów górniczych w Republice Czeskiej*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 164–178.
- Vomáčka V., *Prowadzenie kontroli postępowania z odpadami w Republice Czeskiej*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 289–309.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Wójcicka M., *Impact Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on crime policy in Poland*, „Journal of Modern Science” 2015, T. 2 (25), s. 427–439.
- Zębek E., *Rola i kompetencje Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie ochrony przyrody na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 92–107.
- Zicha J., *Wdrażanie standardów ochrony środowiska za pośrednictwem prawa karnego: przykład przestępstw przeciwko przyrodzie w Europie*, w: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 310–317.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 8, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Monika A. Król

## **Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (artykuł recenzyjny)**

### Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest ocena monografii *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, pod redakcją Z. Bukowskiego i T. Bojar-Fijałkowskiego, która ukazała się w Wydawnictwie Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy w 2021 r. Zawiera ona 26 rozdziałów opracowanych przez międzynarodowy zespół badawczy i koncentrujących się wokół prawnych zagadnień kontroli podmiotów korzystających ze środowiska. Książka tym bardziej zasługuje na uwagę, że w polskiej literaturze przedmiotu problematyka kontroli – czy szerzej: nadzoru – nad podmiotami korzystającymi ze środowiska jest raczej pomijana. Praca zawiera istotne elementy komparatystyki prawniczej, która współcześnie stanowi integralną część badań naukowych. Z uwagi na walory poznawcze monografia będzie przydatna badaczom zajmującym się zagadnieniami prawnej ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, kontrola administracji publicznej, inspekcja ochrony środowiska, podmioty korzystające ze środowiska

Monika A. Król

## **Control of compliance with environmental regulations (scientific review)**

### Summary

The subject of the study is to evaluate the monograph entitled *Control of compliance with environmental regulations in the Czech Republic, Poland and Slovakia*, written under the editorship of Z. Bukowski and T. Bojar-Fijałkowski, which appeared in the publishing house of Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz in 2021. It contains twenty-six articles, focusing on the legal issues of control of entities using the environment, developed by an international research team. This book deserves attention all the more so because in the Polish scientific literature the issue of control, or more broadly supervision over entities using the environment is rather neglected. The work also contains important elements from the field of legal comparative studies, which nowadays is an integral part of scientific research. Due to its scientific value, it will be useful for conducting scientific research for researchers dealing with issues of legal protection of the environment.

**Key words:** environmental protection, public administration control, environmental protection inspection, entities using the environment

Моника Крул

## **Контроль соблюдения норм охраны окружающей среды (рецензионная статья\*)**

### Резюме

Предметом работы является оценка монографии под названием «Контроль за соблюдением требований природоохранного законодательства в Чехии, Польше и Словакии», написанной под редакцией З. Буковского и Т. Бояр-Фиалковского, вышедшей в издательстве Университета Казимира Велького в Быдгоще в 2021 году. Она содержит двадцать шесть статей, посвященных правовым вопросам контроля за природопользователями, разработанных международной исследовательской группой. Эта книга особенно заслуживает внимания, поскольку в польской научной литературе вопрос контроля или, в более широком смысле, надзора за природопользователями, практически игнорируется. Работа также содержит важные элементы из области сравнительного правоведения, которое на сегодняшний день является неотъемлемой частью научных исследований и в силу своей научной ценности будет полезна научным работникам, занимающимся вопросами природоохранного законодательства.

**Ключевые слова:** охрана окружающей среды, контроль государственной администрации, инспекция по охране окружающей среды, природопользователи

Monika Król

## **Monitoraggio dell'osservanza delle normative ambientali (articolo di revisione\*)**

### Sommario

L'oggetto dello studio è la valutazione della monografia intitolata Il controllo del rispetto delle norme ambientali nella Repubblica Ceca, in Polonia e in Slovacchia, redatta sotto la direzione di Z. Bukowski e T. Bojar-Fijałkowski, apparsa nel 2021 presso la casa editrice dell'Università Kazimierz Wielki di Bydgoszcz. Essa contiene ventisei articoli, incentrati sulle questioni giuridiche del controllo degli enti che utilizzano l'ambiente, sviluppati da un team di ricerca internazionale. Il libro merita attenzione tanto più che nella letteratura scientifica polacca la questione del controllo, o più in generale della supervisione delle entità che utilizzano l'ambiente, è piuttosto trascurata. L'opera contiene anche importanti elementi del campo degli studi giuridici comparati, che oggi sono parte integrante della ricerca scientifica. Grazie ai suoi valori scientifici, sarà utile per i ricercatori che si occupano di questioni di tutela giuridica dell'ambiente.

**Parole chiave:** protezione dell'ambiente, controllo della pubblica amministrazione, ispezione della protezione ambientale, enti che utilizzano l'ambiente



Bartosz Rakoczy

 <https://orcid.org/0000-0002-8790-2407>

radca prawny

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Polska

# Obowiązek przedłożenia przez posiadacza odpadów zaświadczenia lub oświadczenia o niekaralności współnika w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności

---

---

## 1. Wstęp

Konstytucyjna zasada proporcjonalności pełni w systemie prawnym istotną funkcję, gwarantuje bowiem ochronę praw i wolności jednostki przed nadmierną ingerencją ze strony władz publicznych, należy zatem do fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Trafnie ową zależność analizuje K. Walczuk, który zauważa, że w kontekście ograniczenia praw i wolności jednostki koncepcja demokratycznego państwa prawnego odgrywa bardzo ważną rolę, aczkolwiek nie jest to pojęcie tożsame z użytym w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> Niemniej autor ten uznaje ścisły związek takiego państwa z ochroną wspomnianych praw i wolności<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> K. Walczuk, w: M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Juris”, Poznań 2012, s. 97 i nast.

Choć sama zasada proporcjonalności została uregulowana na płaszczyźnie konstytucyjnej, to nabiera znaczenia dopiero w konkretnych rozwiązaniach legislacyjnych lub w działaniach władz publicznych. W takim ujęciu stanowi test konstytucyjności poczynań organów prawodawczych i organów wykonawczych. Jak wywodzi M. Krawczyk, „granice określonych działań podmiotów zewnętrznych nie są już jedynie wyznaczane przez ustrojodawcę i ustawodawcę, ale to właśnie administrację publiczną wyposaża się w możliwość odpowiedniego kształtowania zakresu tej swobody”<sup>3</sup>.

Do przesłanek materialnych uprawniających prawodawcę do ograniczenia praw i wolności jednostki, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, należy m.in. ochrona środowiska<sup>4</sup>. Dlatego też poszukiwania rozwiązań normatywnych, w których powodem rzeczowego ograniczenia jest deklarowana przez prawodawcę ochrona środowiska, jawią się jako w pełni uzasadnione i konieczne. Cel niniejszego artykułu stanowi analiza rozwiązań nakładających na posiadacza odpadów – w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>5</sup> – obowiązek dołączenia do określonych wniosków zaświadczenia o niekaralności współnika wnioskodawcy, w sytuacji gdy owym współnikiem jest osoba prawna<sup>6</sup>. Obowiązek ten, ograniczający wolność działalności gospodarczej, uzasadnia się właśnie koniecznością ochrony środowiska.

## 2. Analiza obowiązku w ujęciu konstytucyjnym

Analizowany tu obowiązek został wprowadzony do u.o. na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych

---

<sup>3</sup> M. Krawczyk, *Istota władztwa administracyjnego a obszar wolności jednostki*, w: *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 110.

<sup>4</sup> Zob. m.in. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 797 [dalej: u.o.].

<sup>6</sup> Problematyką ustawy o odpadach zajmowali się m.in.: B. Rakoczy, K. Karpus, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013; Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski, Poznań 2014; P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014; *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. A. Mostowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014; *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2019; W. Radecki, D. Danecka, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

ustaw<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 42 ust. 3a tego aktu prawnego „[d]o wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów oraz do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów dołącza się:

1) zaświadczenie o niekaralności:

- a) posiadacza odpadów będącego osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą,
- b) wspólnika, prokurenta, członka zarządu lub członka rady nadzorczej posiadacza odpadów będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej

– za przestępstwa przeciwko środowisku lub przestępstwa, o których mowa w art. 163, art. 164 lub art. 168 w związku z art. 163 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny”.

Równocześnie art. 14 ustawy nowelizującej wprowadził zmianę dotychczasowych zezwoleń, w ramach której ustawodawca przewidział także obowiązek dołączenia zaświadczenia o niekaralności. Przepis ten stanowi, że „[d]o wniosku o zmianę posiadanej decyzji posiadacz odpadów dołącza zaświadczenia o niekaralności, o których mowa w art. 42 ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy zmienianej w art. 1, oświadczenie o niekaralności, o którym mowa w art. 42 ust. 3a pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1, oświadczenie, że w stosunku do posiadacza odpadów będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo wspólnika, prokurenta, członka zarządu lub członka rady nadzorczej tego posiadacza odpadów prowadzącego działalność gospodarczą jako osoba fizyczna – nie wydano, na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194 tej ustawy, oraz oświadczenie, że wspólnik, prokurent, członek zarządu lub członek rady nadzorczej posiadacza odpadów nie jest lub nie był wspólnikiem, prokurentem, członkiem rady nadzorczej lub członkiem zarządu innego przedsiębiorcy, w stosunku do którego wydano decyzję lub wymierzono administracyjną karę pieniężną, o których mowa w pkt 4”.

W istocie w dwóch przepisach ustawodawca nałożył na podmiot starający się o uzyskanie lub zmianę zezwolenia obowiązek przedłożenia zaświadczenia o niekaralności wspólnika. Winno ono być dołączone do samego wniosku, a więc jego brak jest brakiem formalnym, podlegającym usunięciu (w razie niespełnienia tego wymogu) w trybie art. 64 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>8</sup>. Co jednak ważniejsze, ewentualne skazanie określonej osoby za

<sup>7</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1592 ze zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).

czynny penalizowane wymienione w zacytowanych przepisach stanowi negatywną przesłankę, uniemożliwiającą uzyskanie decyzji oczekiwanej przez posiadacza odpadów. Dlatego też wprowadzone rozwiązania budzą szereg wątpliwości natury konstytucyjnej – w kontekście ograniczania praw i wolności jednostki oraz zasady proporcjonalności.

Rozważania trzeba rozpocząć od ustalenia nie tyle tego, na kim spoczywa obowiązek przedłożenia zaświadczenia o niekaralności, ile tego, kogo on personalnie obejmuje, gdyż w przytoczonych przepisach ustawodawca posłużył się pojęciem „wspólnik”, nie wprowadziwszy na płaszczyźnie u.o. jego definicji legalnej. Przywołane normy mają charakter norm represyjnych, wskutek czego należy je interpretować ściśle, a nawet ścieśniająco. Słusznie wskazuje L. Morawski, że „[d]opuszczalna jest interpretacja rozszerzająca praw i wolności obywatelskich, a zasadniczo niedopuszczalna wykładnia rozszerzająca ich obowiązków oraz ograniczeń ich praw i wolności. Przepisy odnoszące się do działań władczych organów państwowych nie powinny być interpretowane rozszerzająco, natomiast jest zasadniczo dopuszczalna taka interpretacja w przypadku działań niewładczych”<sup>9</sup>. W podobny sposób argumentują K. Pleszka<sup>10</sup> i M. Zieliński<sup>11</sup>.

Wobec powyższego ustalenie kręgu podmiotów, których dotyczy obowiązek dołączenia zaświadczenia o niekaralności, należy rekonstruować na podstawie ustrojowej dla spółek handlowych ustawy, jaką jest ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych<sup>12</sup>. Co kluczowe, próżno by poszukiwać definicji pojęcia „wspólnik” w przepisach regulujących działalność spółki akcyjnej, gdyż jako nazwa podmiotu uczestniczącego w jej stosunku prawnym funkcjonuje w nich pojęcie „akcjonariusz”. Inaczej ma się sprawa w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W piśmiennictwie zauważa się, że „w świetle zawartych w przepisach KSH ustawowych elementów określających istotę spółki z o.o. spółkę tę można zdefiniować jako prywatnoprawną organizację o strukturze korporacyjnej, z osobowością prawną, a zatem działającą przez swoje organy oraz mającą podzielony na udziały kapitał zakładowy i odpowiadającą za zobowiązania wyłącznie swoim majątkiem”<sup>13</sup>.

Zgodnie z zasadami wykładni i ścisłą interpretacją art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, a także art. 42 ust. 3a pkt 1 u.o., pojęcie „wspólnik” może się odnosić tylko do wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W przypadku

<sup>9</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 193.

<sup>10</sup> K. Pleszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 56.

<sup>11</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 78.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526.

<sup>13</sup> A. Szajkowski, M. Tarska, w: *System prawa prywatnego*, T. 17a, *Prawo spółek kapitałowych*, red. S. Sołtysiński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 146.



spółki akcyjnej ustawodawca posługuje się pojęciem „akcjonariusz”, dlatego ze względu na konieczność stosowania wykładni językowej pojęcia „wspólnik”, używanego w przywołanych przepisach regulujących sytuację prawną konkretnych podmiotów, nie będzie ono miało zastosowania do akcjonariuszy<sup>14</sup>. Oznacza to, że tych ostatnich nie obejmuje obowiązek sformułowany w art. 42 u.o. Oczywiście, gdyby wziąć pod uwagę wykładnię celowościową, powinno by się również ich objąć dyspozycją owej normy prawnej, lecz z racji jej represyjnego i sankcyjnego charakteru wykładnia celowościowa nie jest dopuszczalna.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność, dotyczącą *stricte* osoby wspólnika. *Lege non distinguente, nec nostrum est distinguere*, analizowany obowiązek więc obejmuje każdego wspólnika; niemniej problem pojawia się w sytuacji, gdy wspólnikiem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest inna osoba prawna. Trzeba tu przypomnieć rozróżnienie o kluczowym znaczeniu, wspólnikiem spółki może być bowiem zarówno osoba prawna, jak i osoba fizyczna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, ale wyposażona przez ustawodawcę w zdolność prawną. *De lege lata* obowiązek przedstawienia stosownej informacji z Krajowego Rejestru Karnego dotyczy wszystkich wspólników, bez względu na to, czy chodzi o osoby fizyczne, czy o osoby prawne, czy też o jednostki organizacyjne. Tymczasem zrównanie ich w tym zakresie jest całkowicie błędne i za daleko posunięte.

Rozważywszy motywacje prawodawcy, można dojść do wniosku, że chciał uregulować sytuację wspólników będących osobami fizycznymi. Uzasadnienie zmian w u.o. wskazuje na taką właśnie intencję – chodzi wszak o wyeliminowanie niekorzystnych i niedopuszczalnych zjawisk, jakie występują w gospodarce i gospodarowaniu odpadami. Sprawcami zaś owych zjawisk są zawsze osoby fizyczne, toteż w stosunku do nich powinny być podejmowane czynności prewencyjne. Żądanie informacji z Krajowego Rejestru Karnego o osobach prawnych mija się więc z celem i stanowi dodatkowy argument przemawiający za tym, że doszło do przekroczenia zasady proporcjonalności poprzez nałożenie takiego wymogu na wspólników będących osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Ustawodawca powinien *de lege ferenda* doprecyzować w przepisach regulujących obowiązek przedstawienia owej informacji, że dotyczy on tylko wspólników, którzy są osobami fizycznymi.

Wprowadzone obowiązki w przypadku wspólników będących osobami prawnymi wymagają zatem oceny z punktu widzenia ich konstytucyjności. W odniesieniu do wspólników posiadacza odpadów wymóg złożenia oświadczeń

<sup>14</sup> Zob. m.in. w najnowszej literaturze: J. Witosz, w: *Meritum. Prawo spółek*, red. A. Kidyba, T. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 1354 i nast. Zob. też m.in. A. Rachwał, w: *System prawa handlowego*, T. 2, *Prawo spółek handlowych*, red. S. Włodyka, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 742 i nast.; A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych*, T. 1, *Komentarz do art. 1–300*, wyd. 16, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 684 i nast.

o niekaralności należy przeanalizować, stosując zasadę proporcjonalności i odpowiadając na pytanie, czy dla celów ochrony środowiska potrzebna jest organowi taka wiedza na temat skazania współników posiadacza odpadów. Zasada proporcjonalności została uregulowana w art. 31 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że:

„1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Zasada proporcjonalności pierwotnie była adresowana tylko do organów administracji publicznej, jednak pod wpływem orzecznictwa zaczęto ją uważać za wiążącą także prawodawcę<sup>15</sup>. Trafnie stwierdza L. Wiśniewski: „Niezrozumienie istoty wolności człowieka przez prawodawców było i jest nadal źródłem niemal szkolnych błędów popełnianych w aktach obowiązującego prawa, regulujących wiele dziedzin życia społeczno-gospodarczego”<sup>16</sup>. Jak podaje K. Wojtyczek, na omawianą zasadę składają się trzy zasady szczegółowe: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. „Zasada przydatności nakazuje dobór takich środków, które w świetle posiadanej wiedzy pozwalają skutecznie zrealizować założone cele. Zasada konieczności nakazuje preferowanie środków najmniej uciążliwych. Spośród środków, które umożliwiają realizację założonego celu, organy państwowe powinny wybrać środek, który w najmniejszym stopniu narusza interesy jednostki. Zgodnie z zasadą proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu zastosowane środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do celu”<sup>17</sup>.

Zasada proporcjonalności, jak wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dotyczy możliwości ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności konstytucyjnych<sup>18</sup>. Zgodność jego działania z ową zasadą wymaga spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie. Przesłanką formalną jest dopuszczalność ograni-

<sup>15</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 140.

<sup>16</sup> L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 31.

<sup>17</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 140.

<sup>18</sup> Zob. m.in. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia, Wrocław 1998, s. 68 i nast.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 2, Liber, Warszawa 2008, s. 83 i nast.; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 56; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komen-*

czenia w korzystaniu z wolności i praw konstytucyjnych tylko w drodze ustawy, a więc aktu normatywnego stanowionego przez władzę ustawodawczą. Przesłanką materialną jest zaistnienie przynajmniej jednej z okoliczności wymienionych w art. 31 ust. 3. Do takich okoliczności należy właśnie ochrona środowiska. Trzeba również zwrócić uwagę na materialnoprawną klauzulę generalną, która będzie miała zastosowanie w tym przypadku, mianowicie wprowadzone ograniczenie musi być konieczne w demokratycznym państwie. W żadnym razie jednak ograniczenia nie mogą naruszać istoty prawa ani wolności. Ponadto ocena, czy zasada proporcjonalności została zachowana, następuje z uwzględnieniem zacytowanych reguł, wskazanych przez K. Wojtyczka.

Zasada przydatności stanowi kryterium weryfikacji polegające na ocenie, czy zastosowane środki pozwalają osiągnąć cele zamierzone przez prawodawcę. Celem, który ustawodawca chce osiągnąć, jest to, aby podmioty karane za czyny zabronione dokonane przeciwko środowisku nie mogły prowadzić działalności w zakresie gospodarki i gospodarowania odpadami, nawet jeśli są jedynie współnikami spółki<sup>19</sup>. Problem, jaki tu występuje, dotyczy nie tyle samego żądania przedłożenia przez spółkę zaświadczenia, ile konsekwencji nieprzedłożenia takowego zaświadczenia.

W związku z powyższym należy poddać ocenie skutki, jakie dla spółki kapitałowej, której udzielono pozwolenia lub zezwolenia, może wywołać niezłożenie oświadczenia o niekaralności współnika. Niedopełnienie tego obowiązku spowoduje wygaśnięcie pozwolenia lub wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej, a więc naruszenie uprawnień przysługujących posiadaczowi odpadów jako osobie prawnej. Nałożenie takiego wymogu na współnika i uzależnienie dalszego prowadzenia działalności przez spółkę, dla której uzyskane zostało pozwolenie lub zezwolenie, od wykonania owego obowiązku przez jej współnika, jest niezgodne z przepisami Kodeksu spółek handlowych. Otóż zgodnie z nimi współnik nie odpowiada za zobowiązania spółki, tym samym zaś osoba prawna odpowiada za własne zobowiązania, a nie za zobowiązania współnika. Ustawodawca zatem wprowadza środki represyjne i sankcyjne bez świadomości, jakie to pociągnie za sobą konsekwencje, oraz naruszając konstytucyjną zasadę proporcjonalności, gdyż nawet przyświecające mu cele ekologiczne nie są wystarczające, by w ten sposób ingerować w sferę praw i wolności posiadacza odpadów.

Prawodawca winien też zastosować środki jak najmniej uciążliwe. Samo zobowiązanie posiadacza odpadów do przedłożenia zaświadczeń o niekaralności jego współników nie stanowi szczególnie dolegliwego wymogu. Natomiast konsekwencje ich nieprzedłożenia są już surowe, pozbawia się bowiem

---

tarz, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 44 i nast.; P. Tuleja, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 114 i nast.

<sup>19</sup> W tym przypadku termin „prowadzenie działalności gospodarczej” nie jest adekwatny, gdyż współnicy takiej nie prowadzą, ale mogą wpływać na sposób funkcjonowania spółki.

posiadacza odpadów będącego spółką możliwości uzyskania stosownej i oczekiwanej decyzji administracyjnej. Decyzji takiej nie uzyska również spółka, której wspólnik popełnił czyn zabroniony przeciwko środowisku. Analizowany środek nie jawi się zatem jako najmniej uciążliwy, ponieważ w istocie za czyny jednego podmiotu (wspólnika) odpowiada inny podmiot (wnioskująca spółka). A jak trafnie zauważa L. Garlicki, „jeżeli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenie na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, więc narusza konstytucję”<sup>20</sup>.

Wobec powyższego żądanie od wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oświadczeń o niekaralności powinno podlegać konstytucyjnej ocenie zgodności z prawem, gdyż godzi w sferę praw i wolności jednostki, w omawianym przypadku – spółki jako posiadacza odpadów. Także z powodów merytorycznych przywołany przepis trzeba uznać za niezgodny z przepisami powszechnie obowiązującymi. Ustawodawca nakłada na wspólników posiadacza odpadów zbyt daleko idące obowiązki, które nie są uzasadnione pewnym wyższym dobrem. Owszem, nie ulega wątpliwości, iż wprowadza je, mając na względzie przede wszystkim dobro, jakim jest ochrona środowiska. Łatwo zidentyfikować przyczyny wymogu składania oświadczenia, że wobec danego podmiotu nie stosowano środków represyjnych ani sankcyjnych: w ten sposób ustawodawca chce sprawić, aby w procesie gospodarki i gospodarowania odpadami uczestniczyły wyłącznie podmioty, w stosunku do których takich środków nie podjęto. Dążenie do owego celu samo w sobie nie narusza zasady proporcjonalności. Skoro jednak prawodawca zamierza wyeliminować z procesu gospodarki i gospodarowania odpadami podmioty, wobec których stosowano środki represyjne lub sankcyjne, to z całą pewnością wiązanie owego skutku z osobą wspólnika będącego osobą prawną wykracza daleko poza ramy wyznaczonego celu. Rozciągnięcie takiego obowiązku również na wspólników będących osobami prawnymi stanowi zatem przekroczenie zasady proporcjonalności.

Wreszcie analizowane regulacje wymagają oceny z punktu widzenia zasady proporcjonalności *sensu stricto*, polegającej na wazieniu ograniczenia wolności czy prawa w stosunku do uzyskanego dobra. K. Wojtyczek wskazuje, że „[d]any środek zostanie uznany za niezgodny z ustawą zasadniczą, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w interesie publicznym lub jeżeli w danym przypadku korzyść wynikająca z jego zastosowania nie przeważa uciążliwości dla jednostki”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, T. 3, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 30.

<sup>21</sup> K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 671.

Zauważyć należy, że wolność działalności gospodarczej stanowi wartość konstytucyjną podlegającą ochronie<sup>22</sup>. Jak podkreśla M. Szydło, „[w]olność działalności gospodarczej jest złożoną sytuacją prawną, w jakiej poszczególne jednostki pozostają wobec państwa, a mówiąc konkretniej – jest wolnością prawnie chronioną”<sup>23</sup>. Z kolei wydanie decyzji przewidzianej przepisami u.o. stanowi warunek *sine qua non* prowadzenia takiej działalności w zakresie gospodarki i gospodarowania odpadami. Już samo żądanie uzyskania decyzji oznacza ograniczenie działalności gospodarczej, lecz uzasadnione z punktu widzenia ochrony środowiska. Jednak w analizowanej sytuacji dochodzi do zaostrzenia tego ograniczenia przez odmówienie wydania decyzji wówczas, gdy nie sam podmiot zainteresowany dopuścił się czynu zabronionego, ale jego współnik. Słusznie zatem postuluje K. Complak, że „[r]ozpoczęcie proklamowania wolności działalności gospodarczej od dopuszczalności jej ograniczenia nie jest najlepszym sposobem regulowania tej kwestii. Powinno być na odwrót. Po deklaracji swobody przedsiębiorczości mogłoby nastąpić ewentualne zaznaczenie możliwości jej ograniczenia w wyjątkowym zakresie”<sup>24</sup>.

Dochodzi więc do nieuprawnionego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji RP. Niezłożenie stosownych oświadczeń albo też podleganie współnika sankcjom lub represjom nie rzutuje bowiem na jego sytuację prawną, tylko rzutuje na sytuację prawną podmiotu, któremu udzielono pozwolenia lub zezwolenia. W istocie zatem sankcje lub represje zastosowane wobec jednego podmiotu (wspólnika) determinują sytuację prawną innego podmiotu (spółki, w której ów współnik działa). Tego typu rozwiązanie ma charakter, po pierwsze, odpowiedzialności zbiorowej, po drugie, odpowiedzialności za cudze czyny. W obu przypadkach prawodawca narusza fundamentalne zasady odpowiedzialności osobistej (represyjnej lub sankcyjnej) i w konsekwencji – istotę wolności działalności gospodarczej, ponieważ ucierpi nie współnik, lecz podmiot, w którym on występuje.

Rodzi się również pytanie, czy zastosowany środek w postaci wygaśnięcia decyzji ze względu na niezłożenie oświadczenia pozostaje proporcjonalny do zamierzonych celów. Represje nałożone na współnika lub wymierzone w niego sankcje w żaden sposób nie wpływają na podmiot, w którym on działa. Ustawodawcy trudno zrozumieć, że współnik oraz podmiot, w którym występuje, to – juretycznie i ontologicznie – dwa odrębne, samodzielne i niezależne podmioty. Można posłużyć się egzemplifikacją z życia codziennego i porównać tę sytuację z odpowiedzialnością dziecka za przestępstwa popełnione przez

<sup>22</sup> Zob. m.in. *Prawo przedsiębiorców*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

<sup>23</sup> M. Szydło, w: *Konstytucja RP*, T. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 605.

<sup>24</sup> K. Complak, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 37.

matkę (przykładowo dziecku nie wolno studiować w szkole wyższej, jeśli matka została skazana za dokonanie plagiatu).

*De lege lata* obowiązek mimo wszystko istnieje i – niezależnie od oceny jego konstytucyjności – współnicy muszą mieć na uwadze obowiązywanie tego wymogu. Co jednak istotne, okres, za jaki mają złożyć oświadczenie, wynosi 10 lat, licząc od momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej, czyli od dnia 5 września 2018 r. Postulatem *de lege ferenda* powinno być doprecyzowanie w u.o., że obowiązek przedstawienia informacji z Krajowego Rejestru Karnego ciąży tylko na współnikach, którzy są osobami fizycznymi.

### 3. Podsumowanie

Reasumując, trzeba wskazać, że regulacje przyjęte w cytowanych przepisach u.o. i ustawy nowelizującej naruszają zasadę proporcjonalności, a tym samym są niekonstytucyjne. Mimo słuszności idei, by nie dopuszczać do działalności w zakresie gospodarki i gospodarowania odpadami podmiotów, które popełniły czyny zabronione przeciwko środowisku, należy zdecydowanie sprzeciwić się wyciąganiu negatywnych konsekwencji wobec podmiotu wnioskującego wówczas, gdy takiego czynu dopuścił się wyłącznie współnik. W rezultacie oczekiwanie dotyczące stosownego zaświadczenia o niekaralności jawi się jako niekonstytucyjne, jeśli skutkiem jego nieprzedłożenia jest pozbawienie możliwości uzyskania decyzji niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej. Podobny skutek wystąpi, jeśli współnik był karany za czyn zabroniony przeciwko środowisku. Wątpliwości konstytucyjne budzi również ograniczenie regulacji jedynie do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, z pominięciem spółek akcyjnych.

### Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bukowski Z., *Prawo gospodarki odpadami*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski, Poznań 2014.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Complak K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LexisNexis, Warszawa 2014.

- Garlicki L., *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, T. 3, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych*, T. 1, *Komentarz do art. 1–300*, wyd. 16, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia, Wrocław 1998.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Krawczyk M., *Istota władztwa administracyjnego a obszar wolności jednostki*, w: *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 97–120.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Płeszka K., *Wykładnia rozszerzająca*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Prawo przedsiębiorców*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Rachwał A., w: *System prawa handlowego*, T. 2, *Prawo spółek handlowych*, red. S. Włodyka, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 723–754.
- Radecki W., Danecka D., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006.
- Rakoczy B., Karpius K., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Szajkowski A., Tarska M., w: *System prawa prywatnego*, T. 17a, *Prawo spółek kapitałowych*, red. S. Sołtyński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 123–167.
- Szydło M., w: *Konstytucja RP*, T. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. A. Mostowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Walczuk K., w: M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Juris”, Poznań 2012.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 2, Liber, Warszawa 2008.
- Wiśniewski L., *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 28–44.
- Witosz J., w: *Meritum. Prawo spółek*, red. A. Kidyba, T. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 1311–1372.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 652–683.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Bartosz Rakoczy

## **Obowiązek przedłożenia przez posiadacza odpadów zaświadczenia lub oświadczenia o niekaralności wspólnika w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności**

### Streszczenie

Cel niniejszego artykułu stanowi analiza rozwiązań normatywnych nakładających na posiadacza odpadów obowiązek dołączenia do określonych wniosków zaświadczenia o niekaralności wspólnika, gdy jest nim osoba prawna. Rozwiązania te, zawarte w ustawie o odpadach i ustawie nowelizującej, naruszają zasadę proporcjonalności. Rozumiejąc ideę, by nie dopuszczać do działalności w zakresie gospodarki i gospodarowania odpadami podmiotów, które popełniły czyny zabronione przeciwko środowisku, należy jednak zdecydowanie sprzeciwić się wyciągnięciu negatywnych konsekwencji wobec podmiotu wnioskującego w sytuacji, gdy takiego czynu dopuścił się tylko wspólnik. Oczekiwanie dotyczące przedłożenia stosownego zaświadczenia o niekaralności wspólnika trzeba uznać za niekonstytucyjne, jeśli skutkiem jego nieprzedłożenia jest odmowa przyznania decyzji niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej. Podobny skutek wystąpi, jeśli wspólnik był karany za czyn zabroniony przeciwko środowisku. Wątpliwości konstytucyjne budzi również ograniczenie regulacji jedynie do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, z pominięciem spółki akcyjnej.

Słowa kluczowe: zasada proporcjonalności, wolność działalności gospodarczej, gospodarka odpadami

Bartosz Rakoczy

## **The waste holder's obligation to file a certificate or declaration of no criminal record of a partner with reference to a limited liability company in the context of the constitutional principle of proportionality**

### Summary

The solutions provided for in the quoted Act on Waste and the amending act breach the principle of proportionality and thus are unconstitutional. While acknowledging that entities who committed any environmental offence must not be allowed to run waste management and disposal activity, a clear objection, should be made to negative consequences being held against the requester when such an offence was committed solely by the partner. In consequence, the expectation that the requesting company will cause the partner to submit a relevant certificate of no criminal record should be deemed unconstitutional if, as a result of its failure to submit such a certificate, the company is deprived of the possibility to obtain a decision necessary for running economic activity. A similar consequence will occur if the partner was convicted of an environmental offence. Doubts of constitutionality are also raised by the fact that regulations apply only to limited liability companies, and not to joint stock companies.

Key words: proportionality principle, freedom of economic activity, waste management



Бартош Ракочи

**Обязанность владельца отходов предоставить справку или заявление об отсутствии судимости участника в контексте конституционного принципа пропорциональности в отношении участников общества с ограниченной ответственностью**

Резюме

Принятые изменения в цитируемых положениях Закона об отходах и в дополнениях к закону нарушают принцип пропорциональности, таким образом, эти положения являются неконституционными. Понимая саму идею, что не следует допускать к экономической деятельности и обращению с отходами субъектов, совершивших экологические преступления, важно противодействовать негативным последствиям для компании-заявителя, в ситуации, когда это противоправное деяние совершил только участник общества. Как следствие, требование предоставить соответствующую справку об отсутствии судимости участника, адресованное компании-заявителю, следует считать неконституционным, если ее непредставление лишает ее возможности получить решение, необходимое для ведения экономической деятельности. Подобные последствия будут иметь место, если участник общества был судим за экологические преступления. Сомнение в конституционности также вызывает тот факт, что регулирование касается только обществ с ограниченной ответственностью, с исключением акционерного общества.

Ключевые слова: Принцип пропорциональности, свобода экономической деятельности, обращение с отходами

Bartosz Rakoczy

**L'obbligo del detentore dei rifiuti di allegare un certificato o una dichiarazione sulla fedina penale pulita del socio nel contesto del principio costituzionale di proporzionalità in relazione ai soci di una società a responsabilità limitata**

Sommario

Le disposizioni della citata legge sui rifiuti e l'atto di modifica violano il principio di proporzionalità e sono quindi incostituzionali. Pur comprendendo l'idea che le entità che hanno commesso atti proibiti all'ambiente non dovrebbero essere autorizzate ad operare nel campo della gestione dei rifiuti, si dovrebbe decisamente obiettare di trarre conseguenze negative contro l'entità richiedente in una situazione in cui tale atto è stato commesso solo da un partner. Di conseguenza, il requisito che la partnership richiedente sia tenuta a presentare un appropriato certificato di autorizzazione ambientale dovrebbe essere considerato incostituzionale se l'effetto della mancata presentazione di tale certificato è quello di privare il richiedente della possibilità di ottenere la decisione necessaria per condurre la sua attività commerciale. Un effetto simile si verificherà se un partner è stato condannato per un reato contro l'ambiente. Anche la limitazione dei regolamenti solo alle società a responsabilità limitata, escludendo le società per azioni, solleva dubbi costituzionali.

Parole chiave: principio di proporzionalità, libertà di attività economica, gestione dei rifiuti

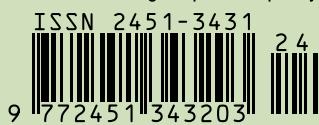
Redakcja i korekta tekstów polskich – Katarzyna Szkaradnik  
Redakcja i korekta tekstu angielskiego – Krystian Wojcieszuk  
Projekt okładki – Aleksander Mikucki  
Przygotowanie okładki do druku – Paulina Dubiel  
Streszczenia w języku polskim i angielskim – Autorzy  
Streszczenia w języku rosyjskim – Stanisław Karpionok  
Streszczenia w języku włoskim – Filip Nawrot

ISSN 2451-3431

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawnictwo@us.edu.pl](mailto:wydawnictwo@us.edu.pl)  
Wydanie I. Ark. druk. 6,75. Ark. wyd. 7,5.



Egzemplarz bezpłatny



Więcej o książce

