

# PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR  
2/2024



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
WYDAWNICTWO

# **Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska**

**nr 2/2024**

#### **Komitet naukowy**

Członkowie komitetu naukowego są wymienieni na stronie internetowej  
<https://journals.us.edu.pl/index.php/ppgos/about/editorialTeam>

#### **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  
<https://journals.us.edu.pl/index.php/ppgos/recenzenci>

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/publiseringsskanaler/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

Od redakcji (*Grzegorz Dobrowolski*)

Katarzyna Biskup-Grabowska

Rozwój rynku usług lotniczych a kwestia ochrony środowiska

Małgorzata Bryk-Zwolska

Propozycja unijnych ram prawnych dobrowolnej certyfikacji pochłaniania dwutlenku węgla – przyczynek do dyskusji

Matúš Michalovič, Michal Maslen

Głos za uznaniem prawa ochrony środowiska – podstawy statusu prawa ochrony środowiska jako niezależnej gałęzi prawa w słowackiej doktrynie prawnej

Ryszard Mikosz

Korzystanie ze środowiska a korzystanie z wód. Próba porównania regulacji prawnych

Sebastian Wójcik-Jackowski

Wątpliwości prawne związane z kontrolą gospodarowania wodami w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry na tle historycznym

Artur Żurawik

Interpretacje indywidualne przepisów wydawane na rzecz przedsiębiorców korzystających ze środowiska w ujęciu krajowym i unijnym



## Contents

From the editors (*Grzegorz Dobrowolski*)

Katarzyna Biskup-Grabowska

Development of the aviation services market and the issue of environmental protection

Małgorzata Bryk-Zwolska

Proposal for the European Union certification framework for carbon removals – a contribution to the discussion

Matúš Michalovič, Michal Maslen

Advocating for environmental law – grounds for its status as an independent branch of law in Slovak legal doctrine

Ryszard Mikosz

Use of the environment and use of water: An attempt to compare legal regulations

Sebastian Wójcik-Jackowski

Legal doubts related to the control of water management in the light of the Odra River Revitalization Act against a historical background

Artur Żurawik

Individual interpretations of regulations issued to entrepreneurs using the environment on a national and EU basis



## Содержание

От составителей (*Гжегож Добровольский*)

Катажина Бискуп-Грабовска

Развитие рынка авиационных услуг и проблема охраны окружающей среды

Малгожата Брык-Звольска

Предложение о правовой базе ЕС для добровольной сертификации технологий удаления углекислого газа – вклад в дискуссию

Матуш Михалович, Михал Маслен

Мнение в пользу признания права защиты окружающей среды – основы статуса права охраны окружающей среды как независимой отрасли права в словацкой правовой доктрине

Рышард Микош

Природопользование и использование водных ресурсов. Попытка сравнения правовых норм

Себастьян Вуйчик-Яцковский

Сомнения юридического характера, связанные с контролем за использованием водных ресурсов в свете закона о ревитализации реки Одра на историческом фоне

Артур Журавик

Индивидуальные толкования положений для предпринимателей, занимающихся природопользованием, на национальном уровне и в ЕС





## Indice

Di redattori (*Grzegorz Dobrowolski*)

Katarzyna Biskup-Grabowska

Lo sviluppo del mercato dei servizi di aviazione e la questione della protezione ambientale

Małgorzata Bryk-Zwolska

Proposta di un quadro giuridico dell'UE per la certificazione volontaria del sequestro del carbonio – un contributo alla discussione

Matúš Michalovič, Michal Maslen

Una voce per il riconoscimento del diritto ambientale – le basi per lo status del diritto ambientale come branca indipendente del diritto nella dottrina giuridica slovacca

Ryszard Mikosz

Uso dell'ambiente e uso dell'acqua. Un tentativo di confronto tra le norme giuridiche

Sebastian Wójcik-Jackowski

Dubbi giuridici relativi al controllo della gestione delle acque alla luce della legge sulla rivitalizzazione del fiume Odra in un contesto storico

Artur Żurawik

Interpretazioni individuali dei regolamenti emanati a favore degli imprenditori che utilizzano l'ambiente in termini nazionali e comunitari





## Od redakcji

---

---

W imieniu zespołu redakcyjnego „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska” pozwalam sobie przedstawić Szanownym Czytelnikom kolejny numer naszego czasopisma. Mam nadzieję, że zamieszczone w nim artykuły uznają Państwo za interesujące i przydatne.

Na początek proponuję lekturę tekstu Ryszarda Mikosza *Korzystanie ze środowiska a korzystanie z wód. Próba porównania regulacji prawnych*. Autor zestawia w nim dwa reżimy prawne: dotyczący korzystania ze środowiska (w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska) oraz dotyczący korzystania z wód. Wskazuje, że unormowania zawarte w art. 4 p.o.ś. nie były wzorowane na rozwiązaniach przewidzianych w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, a ponadto mają wiele mankamentów i sprawiają wrażenie zlepka przypadkowo powiązanych ze sobą elementów, pozbawionego jasnej myśli przewodniej, wobec czego regulacja ta jest nieustannie źródłem rozlicznych wątpliwości.

Omówienia tematu nieczęsto podnoszonego w doktrynie podjął się w artykule *Interpretacje indywidualne przepisów wydawane na rzecz przedsiębiorców korzystających ze środowiska w ujęciu krajowym i unijnym* Artur Żurawik. Zwraca on uwagę, że interpretacje indywidualne przepisów, wydawane przez właściwe organy, zyskały ogromną popularność zwłaszcza w sferze podatkowej, lecz mogą się odnosić do różnorodnych danin publicznych, m.in. związanych z korzystaniem z zasobów środowiska. Analizuje pod tym kątem ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, rozważa też możliwość uzyskania stanowiska organu w sprawie rozumienia przepisów prawa Unii Europejskiej. Opracowanie ma dużą wartość praktyczną, gdyż usystematyzowanie wiedzy o interpretacjach indywidualnych może zabezpieczyć przedsiębiorców przed

niepożądanymi skutkami uchybienia normom nakazującym ponoszenie danin publicznych.

Statusowi prawa środowiskowego w doktrynie słowackiej jest poświęcony artykuł Matúša Michaloviča i Michala Maslena zatytułowany *Advocating for environmental law – grounds for its status as an independent branch of law in Slovak legal doctrine*. Autorzy dokonują przeglądu literatury przedmiotu i dochodzą do wniosku, że analiza rozwoju prawa środowiskowego, jego podstaw teoretycznych oraz stosowanych kryteriów klasyfikacji pozwala uznać tę dziedzinę za odrębną (i niezbędną) gałąź prawa.

Małgorzata Bryk-Zwolska w tekście *Propozycja unijnych ram prawnych dobrowolnej certyfikacji pochłaniania dwutlenku węgla – przyczynek do dyskusji* porusza problematykę niezwykle istotną z punktu widzenia polityki klimatycznej, mianowicie wspieranie działań na rzecz zwiększenia możliwości pochłaniania dwutlenku węgla. Unia Europejska przyjęła przepisy służące osiągnięciu neutralności klimatycznej w całej gospodarce unijnej. Zgodnie z Europejskim prawem o klimacie emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych w UE należy zrównoważyć do 2050 r. We wniosku ogłoszonym 30 listopada 2022 r. Komisja Europejska zaproponowała ramy prawne certyfikacji usuwania dwutlenku węgla (CDR), lecz system ten stwarza różne zagrożenia. Certyfikaty mogą zostać przyznane nieefektywnym projektom, nie zapewniono priorytetu wysokiej jakości technologiom CDR. Warto też przemyśleć i zmodyfikować samą definicję usuwania dwutlenku węgla, tak aby była zbieżna z tą przedstawioną przez IPCC. Ramy powinny zawierać lepsze wytyczne, dzięki czemu zagwarantują porównywalność certyfikatów i zmniejszą efekt greenwashingu. W ocenie autorki nadzieją napawają poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w listopadzie 2023 r., jednak decydenci wciąż mają przed sobą wiele pracy podczas rozmów trójstronnych, aby przekształcić ramy dobrowolnej certyfikacji usuwania CO<sub>2</sub> w skuteczne narzędzie działań na rzecz klimatu.

Z kolei negatywnego wpływu lotnictwa cywilnego i infrastruktury lotniczej na środowisko naturalne (m.in. stan powietrza) dotyczy artykuł Katarzyny Biskup-Grabowskiej *Rozwój rynku usług lotniczych a kwestia ochrony środowiska*. Badaczka zauważa, że transport tego rodzaju nie jest powszechnie uznawany za istotne źródło zanieczyszczeń powietrza, niemniej obowiązuje już szereg regulacji, które zapewniają ochronę środowiska przed skutkami działalności lotniczej. Ponadto przewidywania dalszej intensyfikacji transportu powietrznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są podstawą do twierdzenia, że rozwój ten przełoży się na tworzenie nowych regulacji mających na celu ochronę środowiska naturalnego – analogicznie do wypracowania ogólnosiwiatowego mechanizmu kompensacji emisji CO<sub>2</sub> w lotnictwie międzynarodowym, znanego jako CORSIA (ang. Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation).

Wreszcie warto polecić obszerny artykuł Sebastiana Wójcika-Jackowskiego *Wątpliwości prawne związane z kontrolą gospodarowania wodami w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry na tle historycznym*. Znaczna część tekstu jest poświęcona omówieniu przemian prawnych podstaw gospodarowania wodami od 1922 r. do dnia dzisiejszego. Kontrola w tej dziedzinie występuje bowiem w polskim porządku prawnym od międzywojnia, lecz w ciągu dziesięcioleci ulegała dużym przeobrażeniom i była rozumiana niejednolicie. Zmieniały się zarówno jej przedmiot i zakres oraz podmioty jej podlegające, jak i same organy przeprowadzające kontrolę oraz środki, którymi dysponowały. Stopniowo doprecyzowano uregulowania odnoszące się do przebiegu czynności kontrolnych i dokonywanych ustaleń (wraz z ich niezbędnym odzwierciedleniem w protokole kontroli), a także nakierowane na przewidziane działania pokontrolne, które obejmowały zwłaszcza zalecenia korygujące w postaci zarządzeń. Autor sięgnął do genezy obecnych rozwiązań, jak również przeanalizował obowiązujący stan prawny i kierunki zmian wynikające z ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, w szczególności te związane z utworzeniem Inspekcji Wodnej i powierzeniem jej określonej kategorii zadań. Drobiazgowo omówił pojawiające się wątpliwości i mankamenty nowo wprowadzonych przepisów oraz wskazał najważniejsze kwestie, które jego zdaniem wymagają uwzględnienia, a które dotychczas pomijano w toku prac legislacyjnych.

Dziękując za zainteresowanie tekstami zamieszczonymi w naszym czasopiśmie, zapraszamy do przesyłania własnych opracowań.

W imieniu komitetu redakcyjnego  
*Grzegorz Dobrowolski*





Katarzyna Biskup-Grabowska

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

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
Polska

## Rozwój rynku usług lotniczych a kwestia ochrony środowiska

---

---

### Development of the aviation services market and the issue of environmental protection

#### Summary

The continuous development of civil aviation, and consequently aviation infrastructure, poses challenges to legislators to minimize the negative impact of aviation activities on the environment. The article points out that there are a number of regulations that ensure the protection of the environment from aviation activities. In addition, the dynamics of the development of air operations on the territory of the Republic of Poland until 2040 was showed, and thus it was emphasized that the activities of international and European organizations as well as the national legislator should focus on the continuous increase of restrictions relating to the protection of the environment and aviation activities.

Key words: environmental protection, aviation operations, aviation activities

### 1. Wprowadzenie

Ochrona powietrza, a co za tym idzie – jego jakości, należy do priorytetowych działań z zakresu ochrony środowiska podejmowanych na szczeblu zarówno krajowym, jak i europejskim czy międzynarodowym. Jest to spowodowane przede wszystkim istotnym wpływem, jaki wywiera na zdrowie ludzi zła jakość



powietrza, która implikuje głównie choroby układu oddechowego oraz krwionośnego. Jak podnosi A. Stach, „[d]ziewięćdziesiąt jeden procent populacji Ziemi oddycha powietrzem niespełniającym kryteriów WHO”<sup>1</sup>, co oznacza, że działania zmierzające np. do monitoringu jakości powietrza, a w konsekwencji – wprowadzenia ograniczeń emisyjnych czy rynku handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>), wydają się niezbędne.

Oceny jakości powietrza przeprowadzane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wykazują, że za jego niewłaściwy stan w Polsce odpowiada m.in. transport<sup>2</sup>. Co prawda nie jest to jedyne źródło zanieczyszczenia powietrza, a więc także niedotrzymywania wymogów prawodawstwa Unii Europejskiej i celów wyznaczanych przez Światową Organizację Zdrowia (ang. World Health Organization). Nasuwa się wrażenie, że transport lotniczy nie ma aż takiego spektrum oddziaływania na jakość powietrza, co wynikać by mogło ze sprawnego tworzenia ograniczeń i wymogów w regulacjach z zakresu ochrony środowiska odnoszących się do działalności lotniczej.

Analiza danych statystycznych oraz prognoz prezentowanych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC) stanowić będzie tło rozważań dotyczących prawnych aspektów ochrony środowiska naturalnego w związku z rozwojem rynku usług lotniczych. W artykule wskazano, jakie regulacje zostały wprowadzone, aby zniwelować negatywny wpływ działalności lotniczej na środowisko naturalne, w tym na stan powietrza, wielkość emisji dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) czy poziom hałasu. Przewidywania dalszej intensyfikacji transportu powietrznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są podstawą do twierdzenia, że rozwój działalności lotniczej może się przełożyć na tworzenie nowych regulacji mających na celu ochronę środowiska naturalnego. Byłby to przypadek analogiczny do wypracowania ogólnoświatowego mechanizmu kompensacji emisji CO<sub>2</sub> w lotnictwie międzynarodowym, znanego jako CORSIA (ang. Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), w efekcie zwiększenia się roli międzynarodowego lotnictwa cywilnego.

---

<sup>1</sup> A. Stach, *Jakość powietrza, którym oddychamy – spojrzenie z kosmosu*, w: *Człowiek i środowisko. Artykuły opracowane na podstawie referatów wygłoszonych podczas XXII sesji naukowej z cyklu „Dwugłos Nauki” 26 listopada 2020 roku*, red. M. Świtoński, Polska Akademia Nauk – Oddział w Poznaniu, Poznań 2021, s. 50, <https://publikacje.pan.pl/Content/120212/PDF/2021-01-DWUN-03-Stach.pdf> [dostęp: 29.08.2023].

<sup>2</sup> *Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, Ministerstwo Środowiska – Departament Ochrony Powietrza, Warszawa 2015, s. 5, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-program-ochrony-powietrza> [dostęp: 2.09.2023].

## 2. Rozwój ruchu lotniczego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Rozwój lotnictwa i infrastruktury lotniczej w Polsce został zapoczątkowany, gdy przystąpiła ona do Unii Europejskiej w 2004 r. Rezultatem takiego stanu rzeczy było objęcie rynku krajowego polityką „otwartego nieba”, co poniekąd przyczyniło się do demonopolizacji usług lotniczych. Dopiero po 2004 r. na polski rynek wkroczyły tanie linie lotnicze, a w konsekwencji zaobserwowano wzrost liczby połączeń z lotnisk w naszym kraju. Wpłynęło to na budowę nowych i przebudowę istniejących lotnisk użytku publicznego oraz w dalszej perspektywie – na decyzję o utworzeniu Centralnego Portu Komunikacyjnego<sup>3</sup>.

Należy podkreślić, że w opracowaniu skupiono się na analizie liczby operacji lotniczych w Polsce w 2022 r. i w pierwszym kwartale 2023 r. oraz wybranych prognoz do 2040 r. przedstawionych przez ULC. Analizy wykazujące rozwój rynku usług tego rodzaju we wcześniejszych okresach zawarto w odrębnych pracach<sup>4</sup>. Dane prezentowane w tej części artykułu mają stanowić tło rozważań nad prawnymi aspektami ochrony środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami intensyfikacji działalności lotniczej.

Analiza danych ogłoszonych przez ULC pozwala postawić tezę, że o ile pomiędzy 2007 a 2019 r. mieliśmy do czynienia z dynamicznym rozwojem ruchu lotniczego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (liczba operacji lotniczych zwiększyła się o 117 290), o tyle do 2035 r. ma on się utrzymywać, lecz jego dynamika będzie odpowiednio niższa<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Z. Bukowski, K. Biskup, *Lotnictwo i infrastruktura lotnicza w ujęciu statystycznym*, w: *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2014, s. 19–20.

<sup>4</sup> Zob. *ibidem*, s. 19–30; Z. Bukowski, K. Biskup, *Lotnictwo i infrastruktura lotnicza w ujęciu statystycznym w latach 2005–2013*, w: *Działalność lotnicza w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015, s. 13–24.

<sup>5</sup> *Projekcja liczby obsługanych pasażerów oraz liczby operacji pasażerskich w Polsce do roku 2035*, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], 2023, [https://ulc.gov.pl/\\_download/wiadomosci/06\\_2017/prognoza\\_2017.pdf](https://ulc.gov.pl/_download/wiadomosci/06_2017/prognoza_2017.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

**Tabela 1.** Liczba operacji lotniczych w Polsce [w latach 2007–2022].  
Wyznaczone wartości roczne według prognoz (w wariantach bazowym, niskim i wysokim)  
w okresie 2023–2040

Lata	Realizacja	Warianty wartości według prognoz			Dynamika (%)
		niski	bazowy	wysoki	
2007	291 731				
2008	271 848				
2009	252 007				
2010	255 015				
2011	261 371				
2012	292 003				
2013	280 221				
2014	282 697				
2015	295 443				
2016	319 461				
2017	349 895				
2018	390 570				
2019	409 021				
2020	165 175				
2021	202 799				
2022	338 816				
2023		354 517	397 223	459 349	17,24
2024		378 419	424 004	490 318	6,74
2025		402 808	451 331	521 919	6,44
2026		424 342	475 460	549 821	5,35
2027		447 027	500 878	579 215	5,35
2028		470 925	527 655	610 179	5,35
2029		495 635	555 341	642 195	5,25
2030		524 634	587 834	679 770	5,85
2031		554 292	621 064	718 198	5,65
2032		578 985	648 732	750 193	4,45
2033		602 486	675 064	780 644	4,06
2034		626 345	701 797	811 557	3,96
2035		649 288	727 504	841 285	3,66
2036		671 143	751 991	869 602	3,37
2037		691 076	774 325	895 430	2,97
2038		710 232	795 790	920 251	2,77
2039		727 108	814 698	942 116	2,38
2040		741 504	830 829	960 770	1,98

Źródło: A. Zamojska, D. Tłoczyński, *Prognoza ruchu lotniczego dla Polski na lata 2022–2040*, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], 2023, [https://www.ulc.gov.pl/\\_download/personel\\_lotniczy/dla-egzaminatora/Prognoza\\_2023-liczba\\_operacji.pdf](https://www.ulc.gov.pl/_download/personel_lotniczy/dla-egzaminatora/Prognoza_2023-liczba_operacji.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

Prognozy przedstawione w tabeli, opracowane przez ULC, wykazują ciągły wzrost liczby operacji lotniczych. Co prawda w 2020 r. odnotowano znaczne spowolnienie ruchu lotniczego, a wręcz spadek liczby takich operacji, jednakże sytuację tę spowodowała epidemia COVID-19<sup>6</sup>. Dlatego też dopiero w 2023 r. spodziewane było osiągnięcie wyniku na poziomie z 2019 r.<sup>7</sup>

Należy podkreślić, że w 2022 r. rozwój ruchu lotniczego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanął pod znakiem zapytania po agresji zbrojnej Rosji na Ukrainę. Zamknięcie przestrzeni powietrznej nad Białorusią, ciągły wzrost cen m.in. paliw czy brak możliwości przelotu nad państwami biorącymi czynny udział w konflikcie skutkowały kolejnym kryzysem na polskim rynku lotniczym. Niemniej, jak wskazują dane przedstawione przez ULC, rok 2022 był czasem dalszej odbudowy ruchu lotniczego. Chociaż liczba operacji tego rodzaju spadła względem 2019 r. o 18%, zanotowano wzrost o 71% względem 2021 r.<sup>8</sup>

Prezentowane przez ULC dane za pierwszy kwartał 2023 r.<sup>9</sup> napawają optymizmem. Pomimo mniejszej liczby operacji lotniczych w stosunku do roku 2019 (–13,3%) odnotowano wzrost tego parametru względem pierwszego kwartału 2022 r. o 27,9%. Oznacza to, że rynek lotniczy nadal odbudowuje się po fazie spadku wywołanego epidemią COVID-19. Prognozy do 2040 r. wprost wskazują, że wzrost liczby operacji lotniczych się utrzyma, lecz jego dynamika będzie już o wiele mniejsza niż na początku rozwoju takich usług w Polsce – wynosić ma najpierw 6,74% i stopniowo spadać, aż do poziomu 1,98% w 2040 r. Zatem rozwój analizowanych operacji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest nieuniknionym zjawiskiem, co w ocenie autorki przekładać się będzie na dalsze prace prawodawcy nad ochroną środowiska przed skutkami działalności lotniczej.

---

<sup>6</sup> *Analiza przewozów w polskich portach lotniczych w roku 2020*, Departament Rynku Transportu Lotniczego, Warszawa 2020, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], [https://ulc.gov.pl/download/statystyki/2020/analiza\\_4\\_kwartal\\_2020.pdf](https://ulc.gov.pl/download/statystyki/2020/analiza_4_kwartal_2020.pdf) [dostęp: 13.09.2023]; *Łagodniejsze wymogi wobec linii lotniczych w obliczu Covid-19: Rada przyjmuje mandat*, Rada UE i Rada Europejska [online], 21.01.2021, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/01/27/new-covid-19-slot-relief-to-help-airlines-and-avoid-ghost-flights-council-adopts-mandate/> [dostęp: 13.09.2023]; zob. też *Prawo lotnicze w dobie kryzysu lotnictwa cywilnego*, red. A. Konert, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2022.

<sup>7</sup> *Prognoza ruchu lotniczego 2022–2040*, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], 2023, [https://www.ulc.gov.pl/download/personel\\_lotniczy/dla-egzaminatora/Prezentacja\\_-\\_Prognoza\\_ruchu\\_lotniczego\\_dla\\_Polski\\_na\\_lata\\_2022-2040.r.pdf](https://www.ulc.gov.pl/download/personel_lotniczy/dla-egzaminatora/Prezentacja_-_Prognoza_ruchu_lotniczego_dla_Polski_na_lata_2022-2040.r.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

<sup>8</sup> *Analiza przewozów w polskich portach lotniczych w 2022 roku*, Departament Rynku Transportu Lotniczego, Warszawa 2023, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], [https://www.ulc.gov.pl/download/statystyki/2022/analiza\\_4\\_kwartal\\_2022\\_final\\_002.pdf](https://www.ulc.gov.pl/download/statystyki/2022/analiza_4_kwartal_2022_final_002.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

<sup>9</sup> *Analiza przewozów w polskich portach lotniczych w pierwszym kwartale 2023 roku*, Departament Rynku Transportu Lotniczego, Warszawa 2023, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], [https://www.ulc.gov.pl/download/statystyki/2023/analiza\\_1\\_kwartal\\_2023\\_do\\_publicacji.pdf](https://www.ulc.gov.pl/download/statystyki/2023/analiza_1_kwartal_2023_do_publicacji.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

### 3. Ochrona środowiska a działalność lotnicza – wybrane zagadnienia

Rozwój ruchu lotniczego oraz rozbudowa infrastruktury lotniskowej wpłynęły na wzrost liczby uregulowań prawnych w zakresie ochrony środowiska, co było przedmiotem rozważań w piśmiennictwie zarówno krajowym<sup>10</sup>, jak i międzynarodowym<sup>11</sup>. Niewątpliwie działalność lotnicza, związana czy to z eksploatacją infrastruktury lotniskowej, czy z samym ruchem lotniczym wykonywanym przez statki powietrzne, zagraża środowisku naturalnemu m.in. wskutek emisji spalin i hałasu silników.

Przed omówieniem rozwoju wspomnianych regulacji warto nadmienić o pokrewnym zagadnieniu, a mianowicie o konstytucyjnej zasadzie wolności gospodarczej<sup>12</sup> i jej ograniczeniach wynikających z ochrony środowiska. Kwestia ta przekłada się bowiem na przepisy tworzone w celu ochrony środowiska w związku z rozwojem działalności lotniczej. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, konstytucyjna zasada wolności gospodarczej należy do podstawowych zasad polskiego porządku prawnego<sup>13</sup>, niemniej ze względu na ochronę innych dóbr owa wolność może być ograniczana – i w systemie prawa występują regulacje, które zawężają jej zakres. Trzeba się zgodzić z K. Zapolską, że „bezsprzecznie wyjątkowym wyrazem współzależności wolności gospodarczej i konieczności ochrony środowiska jest zasada zrównowa-

---

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat zob. m.in. A. Folgier, *Warunki tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania wokół infrastruktury lotniczej*, w: *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej...*, s. 101–112; K. Biskup, *Decyzja środowiskowa jako niezbędny element wniosku o założenie lotniska*, w: *Działalność lotnicza w Polsce...*, s. 113–120.

<sup>11</sup> B. Daley, *Air transport and the environment*, Ashgate Publishing, Farnham 2012.

<sup>12</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) odwołuje się bezpośrednio do pojęcia wolności działalności gospodarczej w art. 20 i art. 22.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 99–108; B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006; K. Zapolska, *Problematyka wpływu podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na środowisko – uwagi ogólne*, w: *Państwo, gospodarka, prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytecie w Białymstoku*, red. A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel, Temida 2, Białystok 2015, s. 127–139; M. Czekałowska, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej versus konstytucyjny nakaz ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 2, s. 175–192, <https://doi.org/10.15804/ppk.2016.02.09>.

żonego rozwoju”<sup>14</sup>. Stanowi ona jedną z dyrektyw interpretacyjnych<sup>15</sup>, zgodnie z którą to władze publiczne są zobligowane do dbałości o ochronę środowiska. Dbałość ta przejawia się w podejmowaniu aktywności legislacyjnej polegającej na wprowadzaniu ograniczeń działalności gospodarczej adekwatnych i proporcjonalnych do zagrożeń środowiska, jakie mogą zaistnieć<sup>16</sup>.

W związku z oddziaływaniem sektora transportu lotniczego na środowisko naturalne problematyka zrównoważonego rozwoju pojawiła się w regulacjach prawnych dotyczących lotnictwa na płaszczyźnie zarówno międzynarodowej oraz europejskiej, jak i krajowej<sup>17</sup>. Dlatego prawodawstwo w omawianym zakresie można podzielić na to o charakterze: 1) międzynarodowym, 2) europejskim, 3) krajowym.

Do pierwszej grupy zaliczyć należy w szczególności załącznik 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym<sup>18</sup>. Pierwsze zawarte w nim normy i zalecane metody postępowania na użytek ochrony środowiska zostały przyjęte 2 kwietnia 1971 r. przez Radę ICAO (ang. International Civil Aviation Organization – Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego). Składa się on z czterech tomów traktujących o hałasie statków powietrznych, emisji z ich silników, emisji CO<sub>2</sub> z samolotów oraz mechanizmie kompensacji i redukcji CO<sub>2</sub> dla lotnictwa międzynarodowego<sup>19</sup>.

Analiza poszczególnych tomów załącznika 16 skłania do refleksji, że przepisy międzynarodowe dostosowują się do realiów i zaostrzają normy dotyczące np. hałasu z silników lotniczych, aby chronić środowisko naturalne. W tomie II zawarto m.in. metody pomiaru ilości poszczególnych składników spalin, tj. tlenków azotu, niespalonych węglowodorów czy sadzy, oraz ich dopuszczalne wartości dla dużych turbinowych silników odrzutowych o ciągu powyżej 26,7 kN. Za B. Szumanem, P. Lipką i T. Reklewskim trzeba zaznaczyć, że wymagania wobec konstrukcji silników lotniczych są systematycznie zaostrzane<sup>20</sup>. Z kolei

---

<sup>14</sup> K. Zapolska, *Problematyka wpływu podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej...*, s. 127.

<sup>15</sup> B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki...*, s. 79.

<sup>16</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej...*, s. 102.

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat zob. Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a działalność lotnicza*, w: *Uwarunkowania działalności lotniczej*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2016, s. 157–167.

<sup>18</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.) [dalej: konwencja chicagowska].

<sup>19</sup> Załącznik 16, t. IV: *Międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania w zakresie ochrony środowiska – mechanizm kompensacji i redukcji CO<sub>2</sub> w międzynarodowym lotnictwie cywilnym (CORSIA)* został przyjęty przez Radę ICAO na 10. posiedzeniu 214. sesji w dniu 27 czerwca 2018 r.

<sup>20</sup> B. Szuman, P. Lipka, T. Reklewski, *Emisja spalin z silników lotniczych*, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], 2013, s. 2, [https://www.ulc.gov.pl/\\_download/informacje/emisja\\_spalin\\_z\\_silnikw\\_lotn.pdf](https://www.ulc.gov.pl/_download/informacje/emisja_spalin_z_silnikw_lotn.pdf) [dostęp: 3.09.2023].

do najnowszych rozwiązań w zakresie ochrony powietrza należy mechanizm CORSIA wprowadzony w tomie IV załącznika 16, nazywany globalnym środkiem rynkowym, który służy zharmonizowaniu sposobu ograniczania emisji pochodzących z lotnictwa międzynarodowego. Jak podkreśla Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, CORSIA ma uzupełnić pozostałe elementy zestawu środków już przyjętych, kompensując ilość emisji dwutlenku węgla, których nie można zmniejszyć dzięki typowym działaniom (takim jak ulepszenia technologiczne czy usprawnienia operacyjne i stosowanie zrównoważonych paliw lotniczych), jednostkami emisyjnymi z rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla<sup>21</sup>. Powyższe pociąga za sobą nowe zalecenia i normy postępowania, m.in. rozwiązania ukierunkowane na regulację i ograniczenie emisji pochodzących z lotnictwa międzynarodowego. Wprowadzenie kolejnych przepisów i zmiana tych już obowiązujących w zakresie zarówno prawa lotniczego, jak i prawa ochrony środowiska są nieuniknione. Rzeczpospolita Polska uczestniczy dobrowolnie w fazie pilotażowej (2021–2023) oraz pierwszej fazie (2024–2026) wdrażania CORSIA<sup>22</sup>.

Za M. Żyliczem należy zauważyć, że „[p]aństwa strony konwencji zobowiązują się współpracować w celu zapewnienia najwyższego możliwego w praktyce ujednoczenia przepisów, norm, zasad postępowania i organizacji [...] we wszystkich przypadkach, w których takie ujednoczenie może ułatwić i ulepszyć żeglugę powietrzną. Odchylenia od międzynarodowych norm powinny być zgłaszane do ICAO”<sup>23</sup>. Zatem w razie ewentualnych odchyień od przyjętych przepisów czy zasad postępowania Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest w trybie art. 38 konwencji chicagowskiej podać do wiadomości Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego różnice zachodzące między jej własną praktyką a praktyką ustaloną przez normy międzynarodowe. Natomiast jeśli nastąpią zmiany w obowiązujących normach, to każde państwo strona konwencji, które nie dokonało odpowiednich zmian we wprowadzonych przez siebie przepisach lub metodach postępowania, winno zawiadomić o tym Radę ICAO w terminie 60 dni od daty przyjęcia zmian do normy międzynarodowej albo wskazać środki, jakie zamierza zastosować. W takim przypadku Rada ICAO powiadamia niezwłocznie pozostałe państwa strony o zaistniałych różnicach.

---

<sup>21</sup> *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)*, International Civil Aviation Organization (ICAO) [online], <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx> [dostęp: 3.09.2023].

<sup>22</sup> *CORSIA states for chapter 3 state pairs*, International Civil Aviation Organization (ICAO) [online], <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/state-pairs.aspx> [dostęp: 3.09.2023].

<sup>23</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 56.



\*

W kolejnej grupie, tj. prawie europejskim, znajdują się np. regulacje dotyczące powołania właściwego organu, aby m.in. zapewnić wysoki, ujednolicony poziom ochrony środowiska poprzez certyfikację silników lotniczych i nadzór nad ich produkcją – EASA (ang. European Union Aviation Safety Agency – Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego). Chodzi zwłaszcza o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2111/2005, (WE) nr 1008/2008, (UE) nr 996/2010, (UE) nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91<sup>24</sup>. Zaznaczyć należy, że w art. 9 tego aktu prawnego wprost wskazano, że w odniesieniu do hałasu i emisji statki powietrzne, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. a i b, inne niż bezzałogowe statki powietrzne, oraz ich silniki, śmigła, części i wyposażenie nieinstalowane muszą spełniać wymogi ochrony środowiska zawarte w poprawce 12 w tomie I, w poprawce 9 w tomie II i w pierwszym wydaniu tomu III załącznika 16 do konwencji chicagowskiej, w ich wersjach mających zastosowanie 1 stycznia 2018 r.

W ramach Unii Europejskiej przyjęto również dyrektywy i rozporządzenia dotyczące oceny poziomu hałasu w środowisku i zarządzania nim oraz ustalające metody owej oceny. Są to m.in. dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku<sup>25</sup>, a także dyrektywa Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiająca wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>26</sup>. W pierwszej regulacji zaproponowano stopniowe wprowadzanie środków, które pozwolą ustanowić wspólne wskaźniki mające służyć do pomiaru długoterminowego narażenia ludzi na hałas. Ponadto państwa członkowskie zostały zobowiązane do sporządzenia strategicznych map hałasu i wdrożenia krajowych planów działania w tym zakresie. Z kolei w załączniku do dyrektywy 2015/996 określono wspólne metody oceny, które państwa członkowskie winny stosować począwszy od 31 grudnia 2018 r. Na przykładzie tego aktu można mówić o zbyt przewlekłej implementacji postanowień zawartych w przepisach europejskich do krajowego porządku prawnego, gdyż dopiero ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r.

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE L 212 z dnia 22 sierpnia 2018 r., s. 1–122.

<sup>25</sup> Dz. Urz. UE L 189 z dnia 18 lipca 2002 r., s. 12–25 [dalej: dyrektywa 2002/49/WE].

<sup>26</sup> Dz. Urz. UE L 168 z dnia 1 lipca 2015 r., s. 1–823 [dalej: dyrektywa 2015/996].



o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska<sup>27</sup> dokonano zmian, które miały na celu usunięcie uchybień w transpozycji i stosowaniu dyrektywy 2002/49/WE, oraz transponowano dyrektywę 2015/996, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Kolejnym istotnym aktem wprowadzającym przepisy służące ochronie powietrza jest dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE<sup>28</sup>. W 2008 r. rzezonym systemem (ang. European Union Emissions Trading System, dalej: EU ETS) objęto operacje lotnicze, uchwalono mianowicie dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie<sup>29</sup>. Włączenie do niego omawianej tu działalności było efektem postanowień zawartych w Protokole z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonym w dniu 11 grudnia 1997 r.<sup>30</sup>, niemniej nastąpiło *de facto* 1 stycznia 2012 r. Należy zgodzić się z L. Karskim, że jest ono uzasadnione środowiskowo, ale nie oznacza to, że dokonania go dopiero w 2012 r. nie można rozpatrywać w kategoriach błędu. Lotnictwo włączono bowiem do systemu handlu przydziałami w drugim okresie rozliczeniowym, co winno być traktowane jako naruszenie stabilności tego systemu oraz pewności porządku prawnego<sup>31</sup>.

Regulacje dotyczące EU ETS wielokrotnie się zmieniały, a najaktualniejsze zmiany wynikają z przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniającej dyrektywę 2003/97/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszania emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego<sup>32</sup> oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami

<sup>27</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2087.

<sup>28</sup> Dz. Urz. UE L 275 z dnia 25 października 2003 r., s. 32–46 [dalej: EU ETS].

<sup>29</sup> Dz. Urz. UE L 8 z dnia 13 stycznia 2009 r., s. 3–21.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684.

<sup>31</sup> L. Karski, *Art. 1*, w: *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX 2012; A. Gubrynowicz, *Emisja gazów cieplarnianych ze statków powietrznych: kontrowersje w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego*, w: *50 lat konwencji tokijskiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żyliczowi*, red. Z. Galicki, K. Myszona-Kostrzewa, Stowarzyszenie Absolwentów WPiA UW, Warszawa 2014, s. 205–206; A. Borek, *Działalność lotnicza w unijnej polityce klimatycznej, z uwzględnieniem pakietu „Fit for 55”*. *Przyczynek do dyskusji*, w: *Prawo lotnicze w dobie kryzysu lotnictwa cywilnego...*, s. 35–36.

<sup>32</sup> Dz. Urz. UE L 130 z dnia 16 maja 2023 r., s. 115–133.

emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>33</sup>. Nowe regulacje wprowadzono w ramach unijnej inicjatywy „Gotowi na 55” (ang. *Fit for 55*), której zadaniem jest zapewnienie zgodności polityki prowadzonej przez Unię Europejską z celami klimatycznymi i zobowiązaniami wynikającymi z Europejskiego Zielonego Ładu<sup>34</sup> i porozumienia paryskiego<sup>35</sup>.

Zmiany obejmujące sektor lotniczy to m.in. zastosowanie EU ETS do końca 2026 r. do lotów na terenie UE/EOG, a także lotów do Szwajcarii i Zjednoczonego Królestwa, co oznacza utrzymanie ograniczonego zakresu geograficznego stosowania przepisów międzynarodowych CORSIA. Komisja Europejska została zobligowana, aby do 1 lipca 2026 r. przedstawić sprawozdanie, w którym oceni rzetelność systemu CORSIA (art. 28b ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE). Sprawozdaniu towarzyszyć ma w odpowiednich przypadkach wniosek ustawodawczy dotyczący zmian, w tym zastosowania EU ETS do lotów z lotnisk znajdujących się w państwach EOG na lotniska poza EOG od stycznia 2027 r. Planuje się wykluczenie lotów z lotnisk znajdujących się poza EOG, gdyby sprawozdanie wykazało, że do dnia 31 grudnia 2025 r. Zgromadzenie ICAO nie wzmocniło mechanizmu CORSIA (co ma służyć osiągnięciu ambitnego globalnego celu długoterminowego zbieżnego z celami porozumienia paryskiego) lub że według najnowszych dostępnych danych państwa wymienione w akcie wykonawczym przyjętym na mocy art. 25a ust. 3 dyrektywy 2023/958 odpowiadają za mniej niż 70% emisji z lotnictwa międzynarodowego. Z myślą o uniknięciu podwójnego obciążenia przewidziano, że wniosek, o którym mowa, umożliwi też operatorom statków powietrznych odliczenie kosztów poniesionych w związku z kompensacją CORSIA na tych trasach (art. 28b ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE). Zatem po zmianach mechanizm CORSIA ma mieć zastosowanie do lotów poza Europę realizowanych na trasach prowadzących z państw uczestniczących w owym mechanizmie oraz do tych państw.

Istotnym *novum* jest również powolne wygaszanie przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach systemu EU ETS na korzyść sprzedaży aukcyjnej, co ma zwiększyć redukcję emisji (m.in. art. 3d dyrektywy 2003/87/WE). Zgodnie z dyrektywą 2023/958 właśnie dyrektywa 2003/87/WE winna motywować do dekarbonizacji zarobkowych przewozów lotniczych, co osiągnie się przez

---

<sup>33</sup> Dz. Urz. UE L 130 z dnia 16 maja 2023 r., s. 134–202.

<sup>34</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład*, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [dostęp: 31.01.2024].

<sup>35</sup> Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

wprowadzenie zachęty dla operatorów statków powietrznych, aby stosowali zrównoważone paliwa lotnicze (SAF) zamiast paliw kopalnianych. Rzeczona zachęta polega na zarezerwowaniu od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2030 r. 20 mln uprawnień emisyjnych z przeznaczeniem dla poszczególnych operatorów statków powietrznych na pokrycie części pozostałej różnicy w cenie między naftą kopalną a kwalifikującymi się paliwami lotniczymi<sup>36</sup>.

Zmiana przepisów dyrektywy 2003/87/WE wiąże się z wdrażaniem zasady „zanieczyszczający płaci”, wyrażonej w dyrektywie 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu<sup>37</sup>. W myśl bowiem art. 1 tego ostatniego aktu normatywnego jego celem jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, co ma zapobiegać i zarządzać szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu.

\*

Do podstawowych regulacji krajowych, które są poświęcone środowiskowym aspektom działalności lotniczej, zaliczyć należy m.in. przepisy zawarte w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze<sup>38</sup>, w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>39</sup>, w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>40</sup>, a także w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie wymagań, jakie powinny spełniać statki powietrzne ze względu na ochronę środowiska<sup>41</sup>. Wprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej restrykcji związanych z ochroną środowiska, w tym powietrza, oznacza m.in. możliwość ograniczenia bądź zakazu lotów dla statków powietrznych, które nie spełniają wymogów ochrony środowiska dotyczących ochrony przed hałasem. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie zakazów lotów dla statków powietrznych niespełniających wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony przed hałasem<sup>42</sup> wprost w § 2 odsyła do załącznika 16 konwencji chicagowskiej.

---

<sup>36</sup> Przyczyną wprowadzenia tego rodzaju paliw poniekąd był *Raport o oddziaływaniu lotnictwa europejskiego na środowisko 2019*, European Union Aviation Safety Agency (EASA) [online], [https://www.easa.europa.eu/eco/sites/default/files/2021-09/P219473\\_EASA%20EAER%202019-PL.pdf](https://www.easa.europa.eu/eco/sites/default/files/2021-09/P219473_EASA%20EAER%202019-PL.pdf) [dostęp: 5.02.2024].

<sup>37</sup> Dz. Urz. UE L 143 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 56–75.

<sup>38</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2110 [dalej: p.l.].

<sup>39</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 [dalej: p.o.ś.].

<sup>40</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 589.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 953.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 140, poz. 1486.

Ponadto przepisy ustawy Prawo lotnicze zawierają ograniczenia i zakazy w celu zmniejszenia hałasu generowanego na lotniskach. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego może, na wniosek zarządzającego lotniskiem lub na wniosek wojewody właściwego miejscowo dla portu lotniczego, w drodze decyzji administracyjnej wprowadzić w tym porcie lotniczym ograniczenia operacyjne. Taka możliwość wynika z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 598/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń operacyjnych odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Unii w ramach zrównoważonego podejścia oraz uchylającego dyrektywę 2002/30/WE<sup>43</sup>. Przez „port lotniczy”, o którym mowa w art. 71a p.l., rozumieć należy takie porty lotnicze, gdzie wykonuje się ponad 50 000 operacji cywilnych statków powietrznych w roku kalendarzowym, obliczanych na podstawie średniej liczby operacji w ostatnich trzech latach kalendarzowych poprzedzających ocenę hałasu. Dla porządku trzeba uściślić, że „operacja” oznacza start lub lądowanie (art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 598/2014). Omawianą procedurę ustawodawca przewidział w art. 71a–e p.l. Dodatkowo w art. 53 p.l. zawarto przepisy poświęcone kontroli spełniania wymagań w zakresie ochrony środowiska przed hałasem i zanieczyszczeniami ziemi, wody i powietrza.

W przypadku ustawy Prawo ochrony środowiska najistotniejsze zmiany związane z działalnością lotniczą wprowadzono wspomnianą już ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska, wówczas bowiem transponowano dyrektywę 2015/996 oraz usunięto uchybienia w transpozycji dyrektywy 2002/49/WE, jak również uszczegółowiono przepisy dotyczące procesu mapowania akustycznego z powodu uchybień w stosowaniu tej dyrektywy wskazanych przez Komisję Europejską. W rezultacie w ustawie dokonano szeregu zmian, spośród których warto przywołać następujące:

1. Uzupełniono definicję wskaźników hałasu (art. 112a p.o.ś.). Wcześniejsze rozwiązanie nie zawierało odwołań do normy ISO 1996-2:1987 ani nie precyzowało pojęcia roku.
2. Określono zawartość strategicznych map hałasu, sporządzanych przez zarządzających m.in. lotniskami, które to mapy będą stanowiły podstawowe źródło danych wykorzystywanych do informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska hałasem (art. 118 ust. 6 i 7 p.o.ś.). Uszczegółowienie przepisów wynikało z uchybień, jakie wskazała Komisja Europejska, dotychczasowe przepisy nie były bowiem w pełni efektywne ani wystarczające. Jako przykład należy podać brak instrumentów prawnych, za pomocą których Minister Środowiska mógłby wpływać na terminowość sporządzania map akustycznych.

---

<sup>43</sup> Dz. Urz. UE L 173 z dnia 12 czerwca 2014 r., s. 65–78.

3. Zobowiązano zarządzających głównymi lotniskami do sporządzania strategicznych map hałasu na podstawie danych dotyczących poprzedniego roku kalendarzowego oraz do zamieszczania ich niezwłocznie na stronie internetowej (art. 118 ust. 3 p.o.ś.); mapy takie sporządza się co 5 lat, w terminie do dnia 30 czerwca (art. 118 ust. 4 p.o.ś.). Wcześniej obowiązek ten wynikał z przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji<sup>44</sup>.
4. Przewidziano kary pieniężne za uchybienia przy sporządzaniu strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem (art. 315f–k p.o.ś.). Brak takich regulacji przekładał się na opieszałość w sporządzaniu owych map i programów przez zobowiązane podmioty i organy.
5. Nakazano uwzględniać wymagania związane z ochroną środowiska w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a ograniczenia wynikające ze strategicznych map hałasu – w decyzji o warunkach zabudowy (art. 73 p.o.ś.). Oznacza to rozszerzenie katalogu, który znajduje się w art. 73 ust. 1 p.o.ś.

Reasumując, nowe przepisy z zakresu ochrony środowiska oraz rewizja już istniejących ograniczają swobodę prowadzenia działalności przez podmioty realizujące usługi lotnicze. Ograniczenia te są rezultatem negatywnego wpływu lotnictwa na środowisko i dotyczą zarówno hałasu, jak i emisji spalin, włącznie z zakazem lotów dla statków powietrznych, które nie spełniają wymogów w tej dziedzinie. Rzeczony wpływ został potwierdzony w przywołanym wcześniej raporcie przedstawionym przez EASA, obalającym założenie poczynione na wstępie rozważań, jakoby transport lotniczy nie miał aż takiego spektrum oddziaływania na jakość powietrza.

Rozwój ruchu lotniczego (który według prognoz będzie nadal obserwowany) spowodował włączenie sektora lotniczego do systemu EU ETS, a w kolejnych latach – rewizję tego mechanizmu pod kątem realizacji celów klimatycznych Unii Europejskiej. Warto zaznaczyć, że ograniczenia wynikające z owego systemu nie są jedynymi obowiązującymi na terytorium Europy, o czym więcej pisze A. Borek<sup>45</sup>. Powyższe implikuje liczne obciążenia dla operatorów statków powietrznych. Regulacje związane z systemem handlu uprawnieniami do emisji połączyły mechanizm CORSIA z europejskim systemem EU ETS oraz przewidują stopniową likwidację bezpłatnych przydziałów uprawnień do emisji na rzecz ich podziału w drodze sprzedaży aukcyjnej. Należy się zgodzić z poglądem A. Borek, która zakłada, że takie działanie może się przyczynić do zwiększenia barier w wejściu nowych podmiotów na rynek<sup>46</sup>. Wynika to przede

---

<sup>44</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1340 oraz Dz.U. z 2018 r. poz. 504.

<sup>45</sup> A. Borek, *Działalność lotnicza w unijnej polityce klimatycznej...*, s. 42–44.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 44–45.

wszystkim z faktu, że od 1 stycznia 2027 r. nie będą już przyznawane darmowe uprawnienia.

Transpozycja przepisów unijnych do prawa krajowego nie zawsze przynosi zamierzone skutki. Przykład stanowią zmiany w ustawie Prawo ochrony środowiska, które musiały być rewidowane po wskazaniu przez Komisję Europejską uchybień w transpozycji dyrektywy 2002/49/WE. Zmiany w ustawodawstwie krajowym pozwoliły wprowadzić narzędzia, dzięki którym aspekty środowiskowe są uwzględniane w procesie przygotowywania i przyjmowania niektórych planów i programów mogących wywierać znaczący wpływ na środowisko. Dodatkowo narzędzie w postaci kar za uchybienia w zakresie sporządzania strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem trzeba ocenić pozytywnie. Regulacje zawarte w art. 315f–k p.o.ś. powinny się przyczynić do terminowego wypełniania obowiązków przez określone podmioty czy organy. Twierdzenie to wynika z faktu, że kary, które przewiduje ustawodawca, stanowią znaczną dolegliwość (*vide* art. 315f ust. 2).

Modyfikacja przepisów Prawo ochrony środowiska generuje podstawowe obowiązki, jakie spoczywają na zarządzającym lotniskiem, czyli podmiocie rynku usług lotniczych. Zgodnie z art. 174 ust. 1 p.o.ś. eksploatacja m.in. lotnisk nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający tym obiektem ma tytuł prawny<sup>47</sup>. Nieuniknione zatem są ciągłe próby modyfikacji przepisów z zakresu ochrony środowiska, które przekładają się na ograniczenia nie tylko w sektorze usług lotniczych, lecz także w innych gałęziach transportu. Wynika to z troski o stan klimatu i z dążenia do zachowania środowiska naturalnego co najmniej w stanie nie pogorszonym.

## 4. Podsumowanie

Analiza rozwoju ruchu lotniczego, włącznie z prognozami na temat liczby operacji lotniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do 2040 r., przemawia za tym, aby podmioty dążące do budowy bądź przebudowy lotniska oraz zarządzający lotniskami wdrażali systemy i rozwiązania, które sprzyjają ochronie środowiska naturalnego, jak też bezpieczeństwa operacji lotniczych. Ciągły wzrost liczby tych operacji będzie implikował większy wpływ transportu

---

<sup>47</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem (Dz.U. z 2011 r. Nr 140, poz. 824).



lotniczego na środowisko naturalne, zatem wszelkie instrumenty wprowadzane przez ustawodawcę winny być nakierowane również na ochronę środowiska. Oprócz ochrony powietrza, ochrony przed hałasem czy wypracowania mechanizmu kompensacji emisji CO<sub>2</sub> w lotnictwie międzynarodowym działania temu służące winny obejmować modernizację, przebudowę lub budowę portów lotniczych w taki sposób, aby były one przyjazne środowisku naturalnemu. Chodzi więc o tworzenie ekologicznych lotnisk, przez co w doktrynie rozumie się lotnisko, „które prowadzi swoją działalność, zważając na funkcjonowanie wokół niego organizmów żywych, poprzez stosowanie działań mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu na ich funkcjonowanie”<sup>48</sup>. Operatorzy lotniczy zaś winni dostosowywać się do rozwiązań zarówno wprowadzanych, jak i już obowiązujących w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Należy do nich zaliczyć m.in. konieczność uzyskania świadectwa zdatności w zakresie hałasu, tj. rozwiązanie, o którym mowa w art. 53 ust. 2 p.l.

Problematyka ograniczenia operacji lotniczych ze względu na hałas emitowany przez silniki lotnicze czy infrastrukturę lotniskową jest przedmiotem badań doktryny. Zobowiązanie zarządzającego lotniskiem do przeprowadzania pomiarów poziomu hałasu w środowisku stało się jednym z elementów ochrony środowiska naturalnego. Inne podjęte działania to transponowanie dyrektywy 2015/996 i zobowiązanie zarządzających głównymi lotniskami do sporządzania strategicznych map hałasu. Niemniej wskazać należy, że ustawodawca krajowy w tym przypadku w sposób przewlekły wprowadził do porządku krajowego postanowienia zawarte w przepisach europejskich.

Reasumując, zwiększenie liczby operacji lotniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz, analogicznie, na arenie międzynarodowej jest nieuniknione, co implikuje ciągle wypracowywanie ogólnoswiatowych, europejskich i krajowych mechanizmów mających za zadanie ochronę środowiska naturalnego przed działalnością lotniczą.

## Literatura

Biskup K., *Decyzja środowiskowa jako niezbędny element wniosku o założenie lotniska*, w: *Działalność lotnicza w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015, s. 113–120.

---

<sup>48</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Biskup, „*Ekologiczne lotniska*” – regulacje prawne w przedmiocie funkcjonowania prośrodowiskowej infrastruktury lotniczej, „*Problemy Transportu i Logistyki*” 2017, nr 4, s. 9–17, <https://doi.org/10.18276/ptl.2017.40-01>.

- Biskup K., „*Ekologiczne lotniska*” – regulacje prawne w przedmiocie funkcjonowania prośrodowiskowej infrastruktury lotniczej, „*Problemy Transportu i Logistyki*” 2017, nr 4, s. 9–17, <https://doi.org/10.18276/ptl.2017.40-01>.
- Borek A., *Działalność lotnicza w unijnej polityce klimatycznej, z uwzględnieniem pakietu „Fit for 55”*. Przyczynek do dyskusji, w: *Prawo lotnicze w dobie kryzysu lotnictwa cywilnego*, red. A. Konert, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2022, s. 27–45.
- Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a działalność lotnicza*, w: *Uwarunkowania działalności lotniczej*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2016, s. 157–167.
- Bukowski Z., Biskup K., *Lotnictwo i infrastruktura lotnicza w ujęciu statystycznym*, w: *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2014, s. 19–30.
- Bukowski Z., Biskup K., *Lotnictwo i infrastruktura lotnicza w ujęciu statystycznym w latach 2005–2013*, w: *Działalność lotnicza w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015, s. 13–24.
- Ciechanowicz-McLean J., *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2014, t. 31, s. 99–108.
- Czekałowska M., *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej versus konstytucyjny nakaz ochrony środowiska*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2016, nr 2, s. 175–192, <https://doi.org/10.15804/ppk.2016.02.09>.
- Daley B., *Air transport and the environment*, Ashgate Publishing, Farnham 2012.
- Dubiński Ł., *Prawne aspekty ochrony środowiska przed hałasem związanym z eksploatacją lotniska*, w: *Działalność lotnicza w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015, s. 121–133.
- Folgiec A., *Warunki tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania wokół infrastruktury lotniczej*, w: *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2014, s. 101–112.
- Gubrynowicz A., *Emisja gazów cieplarnianych ze statków powietrznych: kontrowersje w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego*, w: *50 lat konwencji toksyjkiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żyliczowi*, red. Z. Galicki, K. Myszona-Kostrzewa, Stowarzyszenie Absolwentów WPiA UW, Warszawa 2014, s. 205–206.
- Karski L., *Art. 1, w: idem, System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX 2012.
- Prawo lotnicze w dobie kryzysu lotnictwa cywilnego*, red. A. Konert, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2022, <https://open.icm.edu.pl/server/api/core/bitstreams/6fd-922fd-d006-42db-aba6-35239b9489d9/content>.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006.
- Stach A., *Jakość powietrza, którym oddychamy – spojrzenie z kosmosu*, w: *Człowiek i środowisko. Artykuły opracowane na podstawie referatów wygłoszonych podczas XXII sesji naukowej z cyklu „Dwugłos Nauki” 26 listopada 2020 roku*, w: *Człowiek i środowisko*, red. M. Świtoński, Polska Akademia Nauk – Oddział w Poznaniu, Poznań 2021, s. 33–52, <https://publikacje.pan.pl/Content/120212/PDF/2021-01-DWUN-03-Stach.pdf> [dostęp: 29.08.2023].
- Zapolska K., *Problematyka wpływu podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na środowisko – uwagi ogólne*, w: *Państwo, gospodarka, prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa*



Uniwersytetu w Białymstoku, red. A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel, Temida 2, Białystok 2015, s. 127–139.

Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2011.

#### **Źródła internetowe:**

*Analiza przewozów w polskich portach lotniczych w roku 2020*, Departament Rynku Transportu Lotniczego, Warszawa 2020, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], [https://ulc.gov.pl/download/statystyki/2020/analiza\\_4\\_kwartal\\_2020.pdf](https://ulc.gov.pl/download/statystyki/2020/analiza_4_kwartal_2020.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

*Analiza przewozów w polskich portach lotniczych w 2022 roku*, Departament Rynku Transportu Lotniczego, Warszawa 2023, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], [https://www.ulc.gov.pl/download/statystyki/2022/analiza\\_4\\_kwartal\\_2022\\_final\\_002.pdf](https://www.ulc.gov.pl/download/statystyki/2022/analiza_4_kwartal_2022_final_002.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

*Analiza przewozów w polskich portach lotniczych w pierwszym kwartale 2023 roku*, Departament Rynku Transportu Lotniczego, Warszawa 2023, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], [https://www.ulc.gov.pl/download/statystyki/2023/analiza\\_1\\_kwartal\\_2023\\_do\\_publicacji.pdf](https://www.ulc.gov.pl/download/statystyki/2023/analiza_1_kwartal_2023_do_publicacji.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)*, International Civil Aviation Organization (ICAO) [online], <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx> [dostęp: 3.09.2023].

*CORSIA states for chapter 3 state pairs*, International Civil Aviation Organization (ICAO) [online], <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/state-pairs.aspx> [dostęp: 3.09.2023].

*Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, Ministerstwo Środowiska – Departament Ochrony Powietrza, Warszawa 2015, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-program-ochrony-powietrza> [dostęp: 2.09.2023].

*Łagodniejsze wymogi wobec linii lotniczych w obliczu Covid-19: Rada przyjmuje mandat*, Rada UE i Rada Europejska [online], 21.01.2021, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/01/27/new-covid-19-slot-relief-to-help-airlines-and-avoid-ghost-flights-council-adopts-mandate/> [dostęp: 13.09.2023].

*Prognoza ruchu lotniczego 2022–2040*, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], 2023, [https://www.ulc.gov.pl/download/personel\\_lotniczy/dla-egzaminatora/Prezentacja\\_-\\_Prognoza\\_ruchu\\_lotniczego\\_dla\\_Polski\\_na\\_lata\\_2022-2040.r.pdf](https://www.ulc.gov.pl/download/personel_lotniczy/dla-egzaminatora/Prezentacja_-_Prognoza_ruchu_lotniczego_dla_Polski_na_lata_2022-2040.r.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

*Projekcja liczby obsługanych pasażerów oraz liczby operacji pasażerskich w Polsce do roku 2035*, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], 2023, [https://ulc.gov.pl/download/wiadomosci/06\\_2017/prognoza\\_2017.pdf](https://ulc.gov.pl/download/wiadomosci/06_2017/prognoza_2017.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

*Raport o oddziaływaniu lotnictwa europejskiego na środowisko 2019*, European Union Aviation Safety Agency (EASA) [online], [https://www.easa.europa.eu/eco/sites/default/files/2021-09/P219473\\_EASA%20EAER%202019-PL.pdf](https://www.easa.europa.eu/eco/sites/default/files/2021-09/P219473_EASA%20EAER%202019-PL.pdf) [dostęp: 5.02.2024].

Szuman B., Lipka P., Reklewski T., *Emisja spalin z silników lotniczych*, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], 2013, [https://www.ulc.gov.pl/download/informacje/emisja\\_spalin\\_z\\_silnikw\\_lotn.pdf](https://www.ulc.gov.pl/download/informacje/emisja_spalin_z_silnikw_lotn.pdf) [dostęp: 3.09.2023].

Zamojska A., Tłoczyński D., *Prognoza ruchu lotniczego dla Polski na lata 2022–2040*, w: *Liczba operacji lotniczych w Polsce. Wyznaczone wartości roczne prognoz (w wariantach bazowym, niskim i wysokim) w horyzoncie 2023–2040*, Urząd Lotnictwa Cywilnego [online], [https://www.ulc.gov.pl/download/personel\\_lotniczy/dla-egzaminatora/Prognoza\\_2023-liczba\\_operacji.pdf](https://www.ulc.gov.pl/download/personel_lotniczy/dla-egzaminatora/Prognoza_2023-liczba_operacji.pdf) [dostęp: 13.09.2023].

Katarzyna Biskup-Grabowska

## **Rozwój rynku usług lotniczych a kwestia ochrony środowiska**

### Streszczenie

Ciągły rozwój lotnictwa cywilnego, a co za tym idzie – infrastruktury lotniczej, stawia przed ustawodawcą wyzwania związane z potrzebą zminimalizowania negatywnego wpływu działalności lotniczej na środowisko naturalne. W artykule wskazano, że istnieje wiele regulacji, które zapewniają ochronę środowiska przed skutkami działalności lotniczej. Ponadto zwrócono uwagę na dynamikę liczby operacji lotniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z prognozami do 2040 r. W konsekwencji podkreślono, iż działania organów międzynarodowych, europejskich oraz ustawodawcy krajowego powinny się skupiać na zwiększaniu obostrzeń dotyczących ochrony środowiska w związku z rozwojem działalności lotniczej.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, operacje lotnicze, działalność lotnicza

Катажина Бискуп-Грабовска

## **Развитие рынка авиационных услуг и проблема охраны окружающей среды**

### Резюме

Постоянное развитие гражданской авиации и вслед за этим авиационной инфраструктуры ставит перед законодателями задачу минимизировать негативное воздействие авиационной деятельности на окружающую среду. В статье отмечается, что существует ряд нормативных актов, обеспечивающих охрану окружающей среды от авиационной деятельности. Кроме того, указана динамика развития воздушных перевозок на территории Республики Польша до 2040 г., в связи с чем подчеркнуто, что деятельность международных и европейских организаций, а также национального законодателя должна быть направлена на постоянное введение более строгих ограничений, связанных с охраной окружающей среды и авиационной деятельностью.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, воздушные перевозки, авиационная деятельность

Katarzyna Biskup-Grabowska

## **Lo sviluppo del mercato dei servizi di aviazione e la questione della protezione ambientale**

### Sommario

Il continuo sviluppo dell'aviazione civile, e di conseguenza delle infrastrutture aeronautiche, pone al legislatore la sfida di ridurre al minimo l'impatto negativo delle attività aeronautiche sull'ambiente. L'articolo sottolinea l'esistenza di una serie di normative che garantiscono la protezione dell'ambiente dalle attività aeronautiche. Inoltre, è stata indicata la dinamica dello sviluppo delle operazioni aeree sul territorio della Repubblica di Polonia fino al 2040, sottolineando che le attività delle organizzazioni internazionali ed europee e del legislatore nazionale dovrebbero concentrarsi sul continuo aumento delle restrizioni relative alla protezione dell'ambiente e delle attività aeree.

**Parole chiave:** protezione dell'ambiente, operazioni aeree, attività aeronautiche



Małgorzata Bryk-Zwolska

 <https://orcid.org/0000-0002-9509-4964>

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
Polska

## **Propozycja unijnych ram prawnych dobrowolnej certyfikacji pochłaniania dwutlenku węgla – przyczynek do dyskusji**

---

---

### **Proposal for the European Union certification framework for carbon removals – a contribution to the discussion**

#### Summary

Recognizing the relevance of carbon dioxide removal to achieving global climate goals and the European Union's objectives, the European Commission, on 30th November 2022, announced proposal for a regulation on an EU certification for carbon removals (CDR). The EU's effort to create a CDR certification scheme is an important initiative in this regard but faces key challenges that should be resolved during the ongoing legislative processes. The purpose of this paper is to assess the content of the proposed regulation from the perspective of its effectiveness as a climate tool.

**Key words:** carbon dioxide removal, CDR, climate policy, climate change, European Union

## **1. Wprowadzenie**

W odpowiedzi na pilną potrzebę podjęcia działań w dziedzinie klimatu, na którą zwrócono uwagę w raportach Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu

(ang. Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)<sup>1</sup>, Unia Europejska (UE) przyjęła przepisy służące realizacji celu określonego w tych raportach, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej w całej gospodarce unijnej do 2050 r. Zgodnie z Europejskim prawem o klimacie<sup>2</sup> emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych w UE należy zrównoważyć właśnie do połowy XXI w., aby móc uzyskać ujemne emisje<sup>3</sup> w późniejszym czasie.

Wprowadzając Europejski Zielony Ład<sup>4</sup>, czyli nową strategię na rzecz wzrostu, której cel stanowi stworzenie w UE warunków dla sprawiedliwego i prosperującego społeczeństwa oraz nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki<sup>5</sup>, wskazano liczne możliwe inicjatywy w tej materii. Obejmują one efektywność ekonomiczną i energetyczną, konkurencyjność gospodarki czy zastosowanie najlepszej dostępnej techniki i technologii<sup>6</sup>. Co więcej, od 2019 r. unijna strategia łagodzenia zmian klimatu w coraz większym stopniu uwzględnia elementy rynkowe w przyjmowanych regulacjach prawnych z tego zakresu<sup>7</sup>. Jak słusznie podnosi I. Przybojewska, „kierunek przeobrażeń zarówno

---

<sup>1</sup> IPCC przygotowuje kompleksowe raporty, w których ocenia stan wiedzy naukowej, technicznej i społeczno-ekonomicznej na temat zmian klimatu, ich skutków i wynikających z nich przyszłych zagrożeń, a także możliwości zmniejszenia tempa zachodzących zmian. Opracowuje również raporty specjalne na tematy uzgodnione przez rządy członkowskie, a także raporty metodologiczne, które zawierają wytyczne dotyczące przygotowywania wykazów gazów cieplarnianych. Zob. zakładkę *Reports* w: Intergovernmental Panel on Climate Change [online], <https://www.ipcc.ch> [dostęp: 20.12.2023].

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie; Dz. Urz. UE L 243 z dnia 9 lipca 2021 r., s. 1–17).

<sup>3</sup> Z ujemnym bilansem emisji mamy do czynienia wtedy, gdy więcej dwutlenku węgla usuwa się z atmosfery, niż do niej emituje, a jego składowanie ma charakter trwały. Szerzej na temat pojęcia ujemnych emisji zob. W. Carton et al., *Negative emissions and the long history of carbon removal*, „WIREs Climate Change” 2020, vol. 11, issue 6, s. 1–25, <https://doi.org/10.1002/wcc.671>.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład*, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52019DC0640> [dostęp: 20.12.2023].

<sup>5</sup> Czyli takiej, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Szerzej na temat Europejskiego Zielonego Ładu zob. J. Ejdyś, D. Szpilko, *European Green Deal – research directions: A systematic literature review*, „Economics and Environment” 2022, vol. 81, no. 2, s. 8–38, <https://doi.org/10.34659/eis.2022.81.2.455>.

<sup>6</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, nr 3, s. 17, <https://doi.org/10.26881/gsp.2021.3.01>.

<sup>7</sup> Zob. I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021; Komunikat Komisji do Parlamentu

ogólnych założeń unijnej polityki klimatycznej, jak i jej poszczególnych instrumentów nie polega jednak tylko na nasileniu dążeń do redukcji emisji gazów cieplarnianych w wymiarze ilościowym. Aspiracje klimatyczne Unii Europejskiej oddziałują bowiem coraz intensywniej na kolejne sektory i sfery aktywności<sup>8</sup>.

Zgodnie z najnowszymi rekomendacjami IPCC, aby osiągnąć zerową emisję dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) i innych gazów cieplarnianych netto, UE rozpoczęła wdrażanie działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla (ang. *carbon dioxide removal*, CDR) w celu zrównoważenia trudnych do zredukowania emisji resztkowych<sup>9</sup>. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu definiuje usuwanie dwutlenku węgla jako „[a]ntropogeniczne działania polegające na usuwaniu dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) z atmosfery i trwałym przechowywaniu go w rezerwarach geologicznych, lądowych lub oceanicznych lub w produktach. Obejmuje ono istniejące i potencjalne antropogeniczne wzmocnienie biologicznych lub geochemicznych pochłaniaczy CO<sub>2</sub> oraz bezpośrednie przechwytywanie dwutlenku węgla z powietrza i jego składowanie, ale nie obejmuje naturalnego pobierania CO<sub>2</sub>, które nie jest bezpośrednio spowodowane działalnością człowieka”<sup>10</sup>.

Wykorzystanie technologii usuwania dwutlenku węgla z atmosfery – w zależności od czasu, w jakim procedura ta będzie przebiegać – może skutkować trzema następującymi po sobie konsekwencjami. W pierwszej kolejności technologii usuwania CO<sub>2</sub> przyczynią się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych netto. Dalsze stosowanie CDR może zrównoważyć pozostałe emisje, co oznacza osiągnięcie zerowych emisji CO<sub>2</sub>, czyli neutralności klimatycznej,

---

Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu*, 24.02.2021, COM(2021) 82 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2021%3A82%3AFIN> [dostęp: 20.12.2023].

<sup>8</sup> I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen na granicach (CBAM) i stopniowa eliminacja bezpłatnych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji w ramach EU ETS – czy gra jest warta świeczki?*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2023, nr 2, s. 3, <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2023.02.02>.

<sup>9</sup> IPCC, *Summary for policymakers*, w: *Climate change 2022: Mitigation of climate change, the contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. P.R. Shukla et al., Cambridge University Press, Cambridge–New York 2022, IPCC [online], [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf) [dostęp: 20.12.2023].

<sup>10</sup> IPCC, *Annex I: Glossary*, ed. J.B.R. Matthews, w: *Global warming of 1.5°C: An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, eds. V. Masson-Delmotte et al., Cambridge University Press, Cambridge–New York 2018, s. 544, <https://doi.org/10.1017/9781009157940.008> [tłum. własne].

a wreszcie, jeśli usuwanie przewyższy generowane emisje, CDR być może pozwoli uzyskać ujemne emisje w dłuższej perspektywie czasowej<sup>11</sup>.

Zdając sobie sprawę z istotności takich działań dla realizacji globalnych oraz unijnych celów klimatycznych, Komisja Europejska we wniosku ogłoszonym 30 listopada 2022 r. zaproponowała ramy prawne certyfikacji dobrowolnego usuwania dwutlenku węgla<sup>12</sup>, a 21 listopada 2023 r. Parlament Europejski przyjął pierwszy projekt stosownego rozporządzenia („CRCF” lub tzw. ramy)<sup>13</sup>. Starania UE ukierunkowane na stworzenie systemu certyfikacji CDR są ważną inicjatywą w tej dziedzinie, ale wiążą się z kluczowymi wyzwaniem, którym należy sprostać w trakcie trwających procesów legislacyjnych.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest inicjatywa legislacyjna Komisji w odniesieniu do unijnych ram prawnych dobrowolnej certyfikacji pochłaniania dwutlenku węgla. Inicjatywę tę postanowiono przybliżyć czytelnikowi za pomocą analizy o charakterze przeglądowym. Dlatego po wprowadzeniu przedstawione zostaną tło polityczno-prawne rzeczonego wniosku Komisji, intencja przyświecająca omawianemu przedsięwzięciu, najistotniejsze elementy projektu rozporządzenia, metody pochłaniania dwutlenku węgla oraz wyzwania związane z próbą ujednoczenia certyfikacji w tym zakresie. Cel opracowania stanowi ocena treści projektu rozporządzenia z punktu widzenia jego skuteczności jako narzędzia służącego do walki ze zmianami klimatu.

## 2. Geneza i przedmiot projektu rozporządzenia

W porównaniu z polityką redukcji emisji gazów cieplarnianych polityka Unii Europejskiej w zakresie pochłaniania dwutlenku węgla jest słabo rozwinięta<sup>14</sup>. Choć już w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia

---

<sup>11</sup> S. Smith et al., *State of carbon dioxide removal – 1<sup>st</sup> edition*, OSF [online], 2023, s. 14, <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/W3B4Z>.

<sup>12</sup> Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla, 30.11.2022, COM(2022) 672 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52022PC0672> [dostęp: 20.12.2023].

<sup>13</sup> Unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla. Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 21 listopada 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla, COM(2022)0672 – C9-0399/2022 – 2022/0394(COD), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0402\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0402_PL.html) [dostęp: 20.12.2023].

<sup>14</sup> V. Scott, O. Geden, *The challenge of carbon dioxide removal for EU policy-making*, „Nature Energy” 2018, no. 3, s. 351–352, <https://doi.org/10.1038/s41560-018-0124-1>.

23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla<sup>15</sup> podnoszono, że wychwytywanie i geologiczne składowanie dwutlenku węgla (ang. *carbon capture and storage*, CCS) stanowi technologię pomostową, która przyczyni się do złagodzenia zmian klimatu, miała ona do tej pory zastosowanie przede wszystkim w gospodarce leśnej i użytkowaniu gruntów<sup>16</sup>, zatem jej znaczenie było marginalne. Taki stan rzeczy wykluczał potencjalną rolę, jaką pochłanianie CO<sub>2</sub> może odegrać w efektywnym osiągnięciu celów strategii klimatycznej<sup>17</sup>.

Po raz pierwszy Komisja Europejska zaproponowała oddzielny cel klimatyczny polegający na uzyskaniu pochłaniania emisji netto przez grunty w wysokości 310 mln ton ekwiwalentu CO<sub>2</sub> do 2030 r.<sup>18</sup> we wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF)<sup>19</sup>. Następnie w komunikacie Komisji w sprawie zrównoważonego obiegu węgla<sup>20</sup>, przyjętym w grudniu 2021 r., zwrócono uwagę, że aby zrealizować cele klimatyczne, niezbędne są rozwiązania w zakresie usu-

---

<sup>15</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz. Urz. UE L 140 z dnia 5 czerwca 2009 r., s. 114–135).

<sup>16</sup> Zob. K. Bäckstrand, E. Lövbrand, *Planting trees to mitigate climate change: Contested discourses of ecological modernization, green governmentality and civic environmentalism*, „Global Environmental Politics” 2006, vol. 6, issue 1, s. 50–75, <https://doi.org/10.1162/glep.2006.6.1.50>.

<sup>17</sup> L. Lundberg, M. Fridahl, *The missing piece in policy for carbon dioxide removal: Reverse auctions as an interim solution*, „Discover Energy” 2022, vol. 2, article 3, s. 1–3, <https://doi.org/10.1007/s43937-022-00008-8>.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat zob. G.J. Nabuurs et al., *Effects of the EU-LULUCF regulation on the use of biomass for bio-energy*, Wageningen Environmental Research, Report 2886, Wageningen 2018, Wageningen University & Research [online], <https://edepot.wur.nl/449788> [dostęp: 20.12.2023].

<sup>19</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz. Urz. UE L 156 z dnia 19 czerwca 2018 r., s. 1–25, ze zm.). Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia LULUCF został włączony do pakietu *Fit for 55*. Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Gotowi na 55. Osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej*, 14.07.2021, COM(2021) 550 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550&qid=1715928868318> [dostęp: 20.12.2023].

<sup>20</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Zrównoważony obieg węgla*, 15.12.2021, COM(2021) 800 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0800> [dostęp: 20.12.2023].



wania dwutlenku węgla, które pozwalają na wychwytywanie go z atmosfery i składowanie przez dłuższy czas w ekosystemach przy zastosowaniu metod z dziedziny ochrony przyrody i uprawy sprzyjającej pochłanianiu CO<sub>2</sub> przez glebę albo przy zastosowaniu innych form przechowywania dzięki rozwiązaniom przemysłowym. Komisja podniosła, że właściwe monitorowanie tych praktyk, ich weryfikacja i sprawozdawczość będą kluczowe dla sukcesu całej inicjatywy dotyczącej zrównoważonego obiegu węgla. Podstawowym krokiem, który umożliwi odwrócenie utraty różnorodności biologicznej i redukcję zanieczyszczeń, miało być wdrożenie ram regulacyjnych zapewniających jasną i przejrzystą identyfikację działań, które w sposób jednoznaczny przyczyniają się do usuwania dwutlenku węgla z atmosfery i mogą zmniejszyć jego stężenie w atmosferze, a tym samym pomogą rozwijać unijne ramy certyfikacji usuwania CO<sub>2</sub> oparte na solidnych zasadach rozliczania<sup>21</sup>.

Instrumenty w postaci kredytów węglowych nie są obce działaniom na rzecz klimatu, lecz ich stosowanie w przeszłości powodowało obiekcje. Źródłem wątpliwości były ich trwałość, dodatkowość, inwentaryzacja oraz ucieczka emisji; wszystkie wymienione aspekty zwiększały ryzyko prawne i wizerunkowe ponoszone przez końcowych użytkowników (najczęściej przedsiębiorstwa), w szczególności ryzyko związane z tzw. greenwashingiem<sup>22</sup>. Zjawisko to definiowane jest m.in. jako praktyka promowania programów przyjaznych środowisku, by odwrócić uwagę od szkodliwych dla niego działań przedsiębiorstwa<sup>23</sup>, bądź jako rozpowszechnianie przez organizację informacji mających na celu ukazanie jej jako odpowiedzialnej środowiskowo, podczas gdy w rzeczywistości informacje te są nieprawdziwe<sup>24</sup>.

Wskazane obawy powinien rozwiązać wniosek Komisji Europejskiej dotyczący unijnych ram prawnych dobrowolnej certyfikacji pochłaniania dwutlenku węgla, ponieważ zasadniczym celem przedmiotowego rozporządzenia, zgodnie z art. 1 projektu, ma być ułatwienie wdrażania działań związanych z wysokiej jakości usuwaniem dwutlenku węgla przez podmioty lub grupy podmiotów. Dlatego w projekcie rozporządzenia ustanowiono dobrowolne unijne ramy regulacyjne w zakresie certyfikacji CDR dzięki wprowadzeniu:

---

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Propozycja nowych unijnych ram certyfikacji usuwania dwutlenku węgla*, w: *Raport z rynku CO<sub>2</sub>*, 2022, nr 129, s. 25, KOBiZE [online], [https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy\\_do\\_pobrania/raport\\_co2/2022/KOBiZE\\_Analiza\\_ryнку\\_CO2\\_grudzie%C5%84\\_2022.pdf](https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/raport_co2/2022/KOBiZE_Analiza_ryнку_CO2_grudzie%C5%84_2022.pdf) [dostęp: 20.12.2023].

<sup>23</sup> Zob. I. Przybojewska, *Greenwashing w kontekście unormowań prawnych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 1, s. 5–8, <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2022.01.07>.

<sup>24</sup> D. Ślażyńska-Kluczek, *Analiza greenwashingu w kontekście emisji długu zrównoważonego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2023, nr 3, s. 83, <https://doi.org/10.31743/ppe.16212>.

- a) kryteriów jakościowych dotyczących działań związanych z usuwaniem CO<sub>2</sub>, które są prowadzone w Unii;
- b) przepisów dotyczących weryfikacji i certyfikacji usuwania CO<sub>2</sub>;
- c) przepisów dotyczących działania systemów certyfikacji i ich uznawania przez Komisję.

W omawianej propozycji nie zdecydowano się na powtórzenie za IPCC definicji usuwania CO<sub>2</sub>, ale proces ten zdefiniowano odmiennie – jako „albo składowanie atmosferycznego lub biogenicznego dwutlenku węgla w geologicznych rezerwuarach węgla, biogenicznych rezerwuarach węgla, trwałych produktach lub materiałach oraz w środowisku morskim, albo zmniejszenie uwalniania dwutlenku węgla z biogenicznego rezerwuaru węgla do atmosfery” (art. 2 wniosku). Równocześnie działania związane z usuwaniem CO<sub>2</sub> miałyby oznaczać „praktykę lub proces (lub praktyki lub procesy) realizowane przez podmiot, prowadzące do: trwałego składowania dwutlenku węgla, zwiększenia wychwytywania dwutlenku węgla w biogenicznym rezerwuarze węgla, zmniejszenia uwalniania dwutlenku węgla z biogenicznego rezerwuaru węgla do atmosfery lub składowania atmosferycznego lub biogenicznego dwutlenku węgla w trwałych produktach lub materiałach” (art. 2). Rezultat wymienionych działań ma zostać osiągnięty za pomocą „odpowiednich metod certyfikacji” (art. 8), których jednak nie sprecyzowano w samym projekcie. Zamiast tego Komisja została uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu ustanowienia technicznych metod certyfikacji.

We wniosku odniesiono się również do problemu dodatkowości. W art. 5 wskazano, że działania związane z usuwaniem dwutlenku węgla mają mieć charakter dodatkowy, tj. muszą spełniać dwa kryteria: a) wykraczać poza podstawowe wymogi unijne i krajowe oraz b) być realizowane ze względu na efekt zachęty zapewniany przez certyfikację. Co więcej, muszą być kompatybilne z celami zrównoważonego rozwoju, o których mowa w art. 7 wniosku<sup>25</sup>.

W myśl art. 9 proces certyfikacji ma polegać na złożeniu wniosku do systemu certyfikacji przez uprawniony podmiot, który następnie, gdy jednostka certyfikująca przyjmie wniosek, sporządza szczegółowy opis działania związanego z usuwaniem dwutlenku węgla. Opis ten obejmuje metody certyfikacji

---

<sup>25</sup> Działanie związane z usuwaniem dwutlenku węgla ma neutralny wpływ na wszystkie następujące cele zrównoważonego rozwoju lub przynosi dodatkowe korzyści dla realizacji tych celów:

- a) łagodzenie zmiany klimatu wykraczające poza korzyści w zakresie pochłaniania dwutlenku węgla netto, o których mowa w art. 4 ust. 1;
- b) przystosowanie się do zmiany klimatu;
- c) zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich;
- d) przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- e) zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola;
- f) ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów.

stosowanej do oceny zgodności z art. 4–7, szacowane całkowite usuwanie CO<sub>2</sub> oraz przewidywane korzyści w zakresie pochłaniania CO<sub>2</sub> netto. Grupa podmiotów określa również sposób świadczenia usług doradztwa dotyczącego przedsięwzięć związanych z usuwaniem dwutlenku węgla, w szczególności w odniesieniu do podmiotów, które działają na małą skalę i zajmują się rolnictwem węglowym. Później jednostka certyfikująca przeprowadza audyt certyfikacyjny, aby zweryfikować informacje przedłożone przez uprawniony podmiot oraz potwierdzić zgodność działania związanego z usuwaniem CO<sub>2</sub> z art. 4–7 rozporządzenia. Na tej podstawie jednostka certyfikująca sporządza sprawozdanie. Ponadto przeprowadza okresowe audyty recertyfikacyjne, mające potwierdzić zgodność działania podmiotu z art. 4–7 i zweryfikować osiągnięty rezultat w postaci usuwania dwutlenku węgla. Aby określić strukturę, format i szczegóły techniczne kompleksowego opisu działań związanych z usuwaniem CO<sub>2</sub> oraz sprawozdań z audytów certyfikacyjnych i sprawozdań z audytów recertyfikacyjnych, Komisja może przyjmować akty wykonawcze.

W projekcie rozporządzenia zaproponowano też cztery kryteria jakościowe („QU.A.L.ITY”) wskazujące, w jaki sposób powinno się zapewnić określanie ilościowe, dodatkowość i poziomy bazowe, składowanie długoterminowe i zrównoważony charakter. W ocenie skutków wymieniono najlepsze praktyki w odniesieniu do każdego z tych kryteriów, a jednocześnie uznano, że podejście w zakresie certyfikacji służące spełnieniu poszczególnych kryteriów będzie różne w przypadku poszczególnych działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla. We wniosku podniesiono, że zastosowanie kryteriów QU.A.L.ITY do konkretnych działań CDR doprecyzuje „grupa ekspertów” – jej zadaniem będzie zdefiniowanie „technicznych metod certyfikacji”, które zostaną później przyjęte przez Komisję Europejską.

Rozporządzenie ma również odpowiadać na problem braku przejrzystości certyfikatów pochłaniania dwutlenku węgla. Należy przez to rozumieć istniejący w przeszłości niejasny sposób, w jaki weryfikowano przyznawanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, czy też ograniczony publiczny dostęp do dokumentacji certyfikatów. Przykładem są wątpliwe praktyki stosowane w mechanizmie wspólnego wdrażania protokołu z Kioto: niedbałe weryfikowanie roszczeń, które zgłaszali operatorzy, wypaczało wyniki certyfikacji na korzyść zainteresowanej strony ze względu na brak niezależności weryfikatora<sup>26</sup>. Dlatego we wniosku dotyczącym rozporządzenia zaproponowano konkretne wytyczne certyfikacji, w tym okresową weryfikację zgodności z kryteriami jakości oraz ocenę przez niezależne i kompetentne jednostki certyfikujące.

<sup>26</sup> A. Kollmuss, L. Schneider, V. Zhezherin, *Has Joint Implementation reduced GHG emissions? Lessons learned for the design of carbon market mechanisms*, Working Paper no. 2015-07, Stockholm Environment Institute, Stockholm 2015, s. 101–106, SEI [online], <https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/Climate/SEI-WP-2015-07-JI-lessons-for-carbon-mechs.pdf> [dostęp: 20.12.2023].

Na końcu uzasadnienia projektu odniesiono się do bariery finansowej, jaką napotykają operatorzy technologii pochłaniania dwutlenku węgla. Jak wskazano, przyjęcie dobrowolnych certyfikatów będzie oznaczało koszty transakcyjne dla podmiotów realizujących CDR, związane ze zrozumieniem systemów certyfikacji (koszty szkoleń, zatrudnienia ekspertów, profesjonalnego doradztwa itp.) lub zmianą łańcucha dostaw. Certyfikacja będzie również wymagać od nich dostosowania swojej działalności oraz monitorowania i raportowania poszczególnych wskaźników. Takie koszty transakcyjne zmniejszają opłacalność wprowadzania CDR, szczególnie w połączeniu z zaporowymi kosztami wdrażania wysokiej jakości metod CDR i niewieloma dostępnymi obecnie inwestycjami publicznymi<sup>27</sup>.

### 3. Kluczowe aspekty projektu rozporządzenia wymagające dopracowania

Zawnioskowana propozycja rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla wymaga doprecyzowania w trakcie prac legislacyjnych w instytucjach Unii Europejskiej. Mimo że wcześniej deklarowano zapewnienie wysokich standardów i stworzenie solidnych i przejrzystych ram, obecna wersja dokumentu spotyka się z krytyką za niejasną terminologię i niewystarczające rozróżnienie pomiędzy usuwaniem CO<sub>2</sub>, redukcją emisji i tymczasowym składowaniem CO<sub>2</sub>. Definicje i kryteria jakości dla pochłaniania dwutlenku węgla będą również wymagały modyfikacji, aby uwzględnić wpływ, jaki metody CDR będą wywierały na środowisko, oraz ogólne rozbieżności między nimi, np. w czasie, przez jaki pozwalają przechowywać dwutlenek węgla, i w kryteriach monitorowania<sup>28</sup>.

Propozycja rozporządzenia ma stanowić odpowiedź na bieżące problemy, jakie towarzyszą zarządzaniu technologiami CDR. Nie jest to jednak proste zadanie. Po pierwsze, w ramach prawnych trzeba wziąć pod uwagę fakt, że choć owe metody służą temu samemu celowi i łączą je pewne podobieństwa, istnieje między nimi wiele różnic, a każda stwarza określone wyzwania<sup>29</sup>. W projekcie

---

<sup>27</sup> Zob. M. Honegger, *Toward the effective and fair funding of CO<sub>2</sub> removal technologies*, „Nature Communications” 2023, vol. 14, article 534, <https://doi.org/10.1038/s41467-023-36199-4>.

<sup>28</sup> F. Schenuit, O. Geden, *Carbon dioxide removal: Climbing up the EU climate policy agenda*, w: *Handbook on European Union climate change policy and politics*, eds. T. Rayner et al., Edward Elgar Publishing, Northampton 2023, s. 327–332, <https://doi.org/10.4337/9781789906981>.

<sup>29</sup> Zob. J. Sekera et al., *Carbon dioxide removal: What's worth doing? A biophysical and public need perspective*, „PLOS Climate” 2023, no. 2, issue 2, <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000124>.

rozporządzenia w definicji działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla jedynie wymieniono metody, nie zważając na ich specyfikę, rozgraniczenie ani zasady certyfikacji stosowane w ich poszczególnych kategoriach. Takie rozwiązanie należy ocenić krytycznie, brak jasnych wytycznych bowiem z pewnością nie przyczyni się do zmniejszenia greenwashingu.

W doktrynie często rozróżnia się „naturalne” i „technologiczne” metody CDR<sup>30</sup>. Metody oparte na ekosystemach mają na celu wzmocnienie biologicznych pochłaniaczy takich jak lasy i gleby, odpowiednio, poprzez ponowne zalesianie i sekwestrację węgla w glebie; natomiast metody oparte na geochemii obejmują różne sposoby pochłaniania i trwałego przechowywania dwutlenku węgla<sup>31</sup>. Każda z metod jest odmienna pod względem zaawansowania, kosztów, trwałości i łatwości monitorowania<sup>32</sup>. Do nowych metod pochłaniania CO<sub>2</sub> o znacznym potencjale w skali Unii Europejskiej zalicza się bioenergię z wychwytywaniem i składowaniem CO<sub>2</sub>, biowęgiel, zwiększone wietrzenie, morskie opcje pochłaniania, np. zwiększenie zasadowości, oraz bezpośrednio wychwytywanie i składowanie CO<sub>2</sub> w powietrzu<sup>33</sup>. Bioenergia z wychwytywaniem i składowaniem dwutlenku węgla (BECCS) polega na wykorzystaniu biomasy do produkcji energii, a następnie przechwytywaniu i składowaniu emisji dwutlenku węgla wydzielających się w procesie spalania biomasy. Technologia ta ma potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych dzięki usuwaniu CO<sub>2</sub> z atmosfery<sup>34</sup>. Z kolei biowęgiel to węgiel otrzymywany poprzez pirolizę biomasy, czyli wskutek rozkładu termicznego w wysokiej temperaturze w atmosferze ubogiej w tlen. Biowęgiel może być stosowany jako substytut tradycyjnych paliw kopalnych w procesach energetycznych, a także służyć jako materiał poprawiający jakość gleby w rolnictwie<sup>35</sup>. Zwiększone wietrzenie polega zaś na akceleracji naturalnych procesów chemicznych, w wyniku których dwutlenek węgla zostaje przechwycony i zamieniony w skały węglanowe, np. wapień. Proces ten potencjalnie powoduje wzrost ilości CO<sub>2</sub> usuwanego z atmosfery dzięki naturalnym procesom geologicznym<sup>36</sup>. Czym innym jeszcze jest morskie pochłanianie dwutlenku węgla, obejmujące zwiększenie zasadowości oce-

<sup>30</sup> S. Osaka, R. Bellamy, N. Castree, *Framing „nature-based” solutions to climate change*, „WIREs Climate Change” 2021, vol. 12, issue 5, article e729, <https://doi.org/10.1002/wcc.729>.

<sup>31</sup> F. Schenuit, O. Geden, *Carbon dioxide removal...*, s. 323.

<sup>32</sup> IPCC, *Summary for policymakers*, w: *Climate change 2022: Mitigation of climate change...*, s. 25.

<sup>33</sup> S. Smith et al., *State of carbon dioxide removal...*, s. 17.

<sup>34</sup> P. Smith et al., *Biophysical and economic limits to negative CO<sub>2</sub> emissions*, „Nature Climate Change” 2016, vol. 6, issue 1, s. 2, <https://doi.org/10.1038/nclimate2870>.

<sup>35</sup> J. Lehmann, *A handful of carbon*, „Nature” 2007, no. 447, s. 143–144, <https://doi.org/10.1038/447143a>.

<sup>36</sup> P. Köhler, J. Hartmann, D.A. Wolf-Gladrow, *Geoengineering potential of artificially enhanced silicate weathering of olivine*, „Proceedings of the National Academy of Sciences” 2010, vol. 107, no. 47, s. 20228–20233, <https://doi.org/10.1073/pnas.1000545107>.

anów przez dodawanie związków zasadowych, np. węglanów, do wód morskich. Takie związki chemiczne mogą reagować z CO<sub>2</sub> i tworzyć trwalsze związki węglanowe, które opadają na dno oceanu. Prowadzone są intensywne badania nad potencjalnymi skutkami ekologicznymi i technicznymi takiej interwencji<sup>37</sup>. Z kolei bezpośrednie wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla w powietrzu (ang. *direct air capture*, DAC) to technologia pozwalająca na bezpośrednie usuwanie CO<sub>2</sub> z powietrza atmosferycznego za pomocą różnych metod, takich jak sorpcja chemiczna lub procesy fizyczne. Oczyszczony dwutlenek węgla może być następnie przechowywany w formacjach geologicznych lub wodach mineralnych bądź wykorzystywany do produkcji paliw lub innych związków organicznych<sup>38</sup>.

Jak wskazano, metody te różnią się pod względem zaawansowania, kosztów, trwałości i łatwości monitorowania. Rozbieżności dotyczą więc m.in. tego, ile dwutlenku węgla może usunąć określona technologia CDR i jak długo może trwać usuwanie – od dziesięcioleci (np. zalesianie) do tysiącleci (np. bioenergia z wychwytywaniem i składowaniem CO<sub>2</sub>). Z uwagi na znaczny ślad węglowy użytkowania gruntów związany z uprawą roślin energetycznych na biomasę takie metody CDR jak biowęgiel i BECCS mogą stać w sprzeczności z innymi celami środowiskowymi, a nawet ograniczać efekty usuwania dwutlenku węgla<sup>39</sup>. Praktyki mające optymalizować produkcję biomasy w sposób jak najbardziej zrównoważony potencjalnie zapobiegają niektórym z tych szkód i zachęcają do osiągnięcia dodatkowych korzyści, a nie kompromisów, ale zależy to od konkretnych szczegółów dotyczących wcześniejszego użytkowania gruntów, metody CDR, warunków lokalnych i całkowitej skali wdrożenia<sup>40</sup>. Taka złożoność porównywania technologii CDR doprowadziła w przeszłości do powstania wielu dobrowolnych standardów certyfikacji CDR, obejmujących co najmniej 125 różnych standardowych metodologii, co ostatecznie skutkowało nieefektywnym rynkiem<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> R.D. Schuiling, P. Krijgsman, *Enhanced silicate weathering: An effective and cheap tool to sequester CO<sub>2</sub>*, „Climate Change” 2006, vol. 74, s. 349–354, <https://doi.org/10.1007/s10584-005-3485-y>.

<sup>38</sup> D.W. Keith, *Why capture CO<sub>2</sub> from the atmosphere?*, „Science” 2009, vol. 325, issue 5948, s. 1654–1655, <https://doi.org/10.1126/science.1175680>.

<sup>39</sup> J. Fuhrman et al., *Diverse carbon dioxide removal approaches could reduce impacts on the energy – water – land system*, „Nature Climate Change” 2023, vol. 13, issue 4, s. 341–343, <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01604-9>.

<sup>40</sup> Zob. IPCC, *Summary for policymakers*, w: *Climate change and land: An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, eds. P.R. Shukla et al., Cambridge University Press, Cambridge–New York 2019, s. 11, IPCC [online], [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2022/11/SRCCL\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2022/11/SRCCL_SPM.pdf) [dostęp: 20.12.2023].

<sup>41</sup> S. Arcusa, S. Sprenkle-Hyppolite, *Snapshot of the carbon dioxide removal certification and standards ecosystem (2021–2022)*, „Climate Policy” 2022, vol. 22, issue 9/10, s. 1319, <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2094308>.



Krytycznie należy ocenić również zaproponowaną we wniosku definicję „usuwania dwutlenku węgla”, która różni się od tej podanej przez Międzypaństwowy Zespół ds. Zmian Klimatu. Dla przypomnienia: IPCC definiuje CDR jako „[a]ntropogeniczne działania polegające na usuwaniu dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) z atmosfery i trwałym przechowywaniu go w rezerwuarach geologicznych, lądowych lub oceanicznych lub w produktach [...]”<sup>42</sup>. Tymczasem zgodnie z definicją zawartą w projekcie CDR „oznacza albo składowanie atmosferycznego lub biogenicznego dwutlenku węgla w geologicznych rezerwuarach węgla, biogenicznych rezerwuarach węgla, trwałych produktach lub materiałach oraz w środowisku morskim, albo zmniejszenie uwalniania dwutlenku węgla z biogenicznego rezerwuaru węgla do atmosfery” (art. 2 wniosku). Definicja ta jest zbyt szeroka i niejednoznaczna w kwestii włączenia technologii takich jak biowęgiel, zwiększone wietrzenie skał i morskie pochłanianie CO<sub>2</sub> (usuwanie go z oceanów). Obejmuje ona natomiast ochronę pochłaniaczy CO<sub>2</sub>, którą lepiej byłoby sklasyfikować jako redukcję dwutlenku węgla, nie zaś jego usuwanie. Dlatego wydaje się, że rozporządzenie wymaga jasnego rozróżnienia, co jest usuwaniem, a co nim nie jest.

Co prawda we wniosku Komisji podniesiono, że to grupa ekspertów będzie miała za zadanie określenie, które metody CDR należy uwzględnić i w jakich kategoriach, oraz ustalenie odpowiednich poziomów bazowych i ich raportowania. Niemniej grono ekspertów złożone w przeważającej części z przedstawicieli wpływowych grup lobbingowych korporacji z sektora ropy, gazu, agrobiznesu<sup>43</sup> może mieć interesy sprzeczne z głównymi celami rozporządzenia. Analiza opublikowanych stanowisk korporacji w jego sprawie, przeprowadzona przez organizację pozarządową Institute for Agriculture and Trade Policy (Instytut Polityki Rolnej i Handlowej), pokazuje, że korporacjom zależy na metodach CDR, które pozwolą im na wykorzystywanie swoich offsetów. Chodzi tu o „redukcję lub usunięcie jednostki emisji gazów cieplarnianych (GHG) przez jeden podmiot, zakupionej przez inny podmiot w celu zrównoważenia jednostki emisji GHG przez ten inny podmiot”, czyli o kompensację emisji dzięki zakupowi kredytów węglowych zamiast redukcji własnych emisji<sup>44</sup>. Nadto przedsiębiorstwa kładą nacisk na finansowanie innowacji, pakiety zachęt do ich wdrażania i włączenie metod usuwania dwutlenku węgla do Europejskiego Systemu

---

<sup>42</sup> IPCC, *Annex I: Glossary...*, s. 544.

<sup>43</sup> Wykaz członków grup eksperckich – zob. *Register of Commission expert groups and other similar entities*, European Commission [online], <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3861> [dostęp: 20.12.2023].

<sup>44</sup> S. Scherger, *Carbon farming: How big corporations are driving the EU's carbon removals agenda*, Institute for Agriculture and Trade Policy [online], 28.11.2022, <https://www.iatp.org/big-corporations-driving-eus-carbon-farming-agenda> [dostęp: 20.12.2023; tłum. własne].

Handlu Emisjami (EU ETS)<sup>45</sup>. Dlatego można oczekiwać dużej różnicy zdań na temat konkretnego projektowania instrumentów prawnych, które będą dotyczyły technologii CDR, oraz wariantów rozwiązań służących zrównoważeniu emisji trudnych do ograniczenia.

Aby pochłanianie dwutlenku węgla stało się skutecznym narzędziem klimatycznym, musi gwarantować, że CO<sub>2</sub> wydobywany z powietrza będzie bezpiecznie przechowywany przez kilka stuleci<sup>46</sup>. Pomimo kluczowego znaczenia tego aspektu pochłaniania CO<sub>2</sub>, Komisja nie ustanowiła zasad, ani nawet nie zdefiniowała trwałego składowania, nie wskazała też, kto i jaką ponosi odpowiedzialność za odwrócenie owego procesu. Zgodnie z propozycją podmioty będą „podlegały właściwym mechanizmom odpowiedzialności, aby zaradzić wszelkim przypadkom uwolnienia składowanego dwutlenku węgla w okresie monitorowania” (art. 6). Projekt nie precyzuje jednak, czym są „właściwe” mechanizmy, lecz pozostawia ich ustalenie Komisji Europejskiej w aktach delegowanych. Wydaje się to błędnym podejściem, gdyż niezależnie od potrzeby dalszych prac, które pozwolą lepiej zbadać zarówno poziom trwałości składowania możliwy do osiągnięcia za pomocą różnych metod CDR, jak i czynniki ryzyka wpływające na prawdopodobieństwo niepowodzenia, zrównoważone podejście oraz przemyślana struktura prawna mogą ułatwić rozwój wykorzystywania technologii CDR przez odpowiednią alokację ryzyka odpowiedzialności<sup>47</sup>. Odgrywa to szczególną rolę z uwagi na dużą odwracalność sekwestracji na obszarach lądowych, zwłaszcza węgla glebowego, a potencjalna odpowiedzialność jest istotnym ryzykiem dla właścicieli lub zarządców terenów.

Ponadto wymogi dotyczące raportowania, okresów monitorowania, dodatkowości oraz poziomów bazowych zostały w projekcie rozporządzenia niedostatecznie zdefiniowane i uregulowane. Mogą to być koncepcje techniczne, ale mają one fundamentalne znaczenie dla ustalenia, czy następuje faktyczne usuwanie dwutlenku węgla, czy tylko coś, co niejasno je przypomina. Pomimo wcześniejszych zapewnień projekt nie przewiduje również bezpośredniego finansowania dla odbiorców certyfikatów.

---

<sup>45</sup> Szerzej na temat koncepcji włączenia dobrowolnych certyfikatów do systemu EU ETS zob. W. Rickels et al., *Integrating carbon dioxide removal into European emissions trading*, „Frontiers in Climate” 2021, vol. 3, article 690023, <https://doi.org/10.3389/fclim.2021.690023>.

<sup>46</sup> G. Shaffer, *Long-term effectiveness and consequences of carbon dioxide sequestration*, „Nature Geoscience” 2010, vol. 3, s. 464, <https://doi.org/10.1038/ngeo896>.

<sup>47</sup> N.S. Ghaleigh, J. Macinante, *Déjà vu all over again: Carbon dioxide removals (CDR) and legal liability*, „Journal of Environmental Law” 2023, vol. 35, issue 3, s. 397–400, <https://doi.org/10.1093/jel/eqad022>.



## 4. Podsumowanie

Przedstawione w opracowaniu kluczowe punkty wniosku Komisji Europejskiej, które wymagają pogłębionej analizy w trakcie dalszego procesu legislacyjnego w instytucjach UE, wskazują wyraźnie, że w obecnym kształcie ramy certyfikacji miały stanowić uniwersalne rozwiązanie dla zróżnicowanych technologii usuwania dwutlenku węgla. Zamysł ten zasługuje jednak na krytykę, gdyż stwarza ryzyko, że certyfikat uzyskają nieefektywne projekty, oraz grozi nieuznawaniem priorytetu wysokiej jakości technologii CDR. Należy przemyśleć samą definicję usuwania dwutlenku węgla, tak aby była zgodna z tą proponowaną przez IPCC. Ramy powinny zapewnić lepsze wytyczne, dzięki czemu zagwarantują porównywalność certyfikatów i zmniejszą efekt greenwashingu. We wniosku Komisja nawiązuje do pozostałych dokumentów i programów *soft law*, takich jak wspólna polityka rolna, Fundusz Innowacyjny, EU ETS, a nawet dobrowolne rynki emisji dwutlenku węgla, jako do potencjalnych systemów, z którymi omawiana certyfikacja byłaby zgodna. Być może w obrębie wspomnianych polityk warto przemyśleć, czy możliwe jest bezpośrednie finansowanie certyfikatów dla operatorów technologii pochłaniania CO<sub>2</sub>, tak aby zachęcić do ich stosowania i zmniejszyć niepewność wynikającą z kryterium dodatkowości. Unia Europejska może w większej skali wesprzeć owych operatorów za pomocą odpowiednich regulacji, np. poprzez włączenie certyfikowanych CDR do EU ETS.

Nadzieją napawają poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 21 listopada 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla<sup>48</sup>, niemniej decydenci wciąż mają przed sobą wiele pracy podczas rozmów trójstronnych, aby przekształcić ramy dobrowolnych certyfikacji usuwania CO<sub>2</sub> w skuteczne narzędzie działań na rzecz klimatu.

## Literatura

Arcusa S., Sprenkle-Hyppolite S., *Snapshot of the carbon dioxide removal certification and standards ecosystem (2021–2022)*, „Climate Policy” 2022, vol. 22, issue 9/10, s. 1319–1332, <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2094308>.

---

<sup>48</sup> Unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla. Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski...

- Bäckstrand K., Lövbrand E., *Planting trees to mitigate climate change: Contested discourses of ecological modernization, green governmentality and civic environmentalism*, „Global Environmental Politics” 2006, vol. 6, issue 1, s. 50–75, <https://doi.org/10.1162/glep.2006.6.1.50>.
- Carton W. et al., *Negative emissions and the long history of carbon removal*, „WIREs Climate Change” 2020, vol. 11, issue 6, s. 1–25, <https://doi.org/10.1002/wcc.671>.
- Ciechanowicz-McLean J., *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, nr 3, s. 9–20, <https://doi.org/10.26881/gsp.2021.3.01>.
- Ejdys J., Szpilko D., *European Green Deal – research directions: A systematic literature review*, „Economics and Environment” 2022, vol. 81, no. 2, s. 8–38, <https://doi.org/10.34659/eis.2022.81.2.455>.
- Fuhrman J. et al., *Diverse carbon dioxide removal approaches could reduce impacts on the energy – water – land system*, „Nature Climate Change” 2023, vol. 13, issue 4, s. 341–350, <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01604-9>.
- Ghaleigh N.S., Macinante J., *Déjà vu all over again: Carbon dioxide removals (CDR) and legal liability*, „Journal of Environmental Law” 2023, vol. 35, issue 3, s. 377–400, <https://doi.org/10.1093/jel/eqad022>.
- Honegger M., *Toward the effective and fair funding of CO<sub>2</sub> removal technologies*, „Nature Communications” 2023, vol. 14, article 534, <https://doi.org/10.1038/s41467-023-36199-4>.
- Keith D.W., *Why capture CO<sub>2</sub> from the atmosphere?*, „Science” 2009, vol. 325, issue 5948, s. 1654–1655, <https://doi.org/10.1126/science.1175680>.
- Köhler P., Hartmann J., Wolf-Gładrow D.A., *Geoengineering potential of artificially enhanced silicate weathering of olivine*, „Proceedings of the National Academy of Sciences” 2010, vol. 107, no. 47, s. 20228–20233, <https://doi.org/10.1073/pnas.1000545107>.
- Kollmuss A., Schneider L., Zhezherin V., *Has Joint Implementation reduced GHG emissions? Lessons learned for the design of carbon market mechanisms*, Working Paper no. 2015-07, Stockholm Environment Institute, Stockholm 2015, SEI [online], <https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/Climate/SEI-WP-2015-07-JI-lessons-for-carbon-mechs.pdf> [dostęp: 20.12.2023].
- Lehmann J., *A handful of carbon*, „Nature” 2007, no. 447, s. 143–144, <https://doi.org/10.1038/447143a>.
- Lundberg L., Fridahl M., *The missing piece in policy for carbon dioxide removal: Reverse auctions as an interim solution*, „Discover Energy” 2022, vol. 2, article 3, <https://doi.org/10.1007/s43937-022-00008-8>.
- Nabuurs G.J. et al., *Effects of the EU-LULUCF regulation on the use of biomass for bio-energy*, Wageningen Environmental Research, Report 2886, Wageningen 2018, Wageningen University & Research [online], <https://edepot.wur.nl/449788> [dostęp: 20.12.2023].
- Osaka S., Bellamy R., Castree N., *Framing „nature-based” solutions to climate change*, „WIREs Climate Change” 2021, vol. 12, issue 5, article e729, <https://doi.org/10.1002/wcc.729>.
- Przybojewska I., *Greenwashing w kontekście unormowań prawnych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 1, s. 1–26, <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2022.01.07>.
- Przybojewska I., *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Przybojewska I., *Mechanizm dostosowywania cen na granicach (CBAM) i stopniowa eliminacja bezpłatnych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji w ramach EU ETS – czy gra jest warta świeczki?*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2023, nr 2, s. 1–29, <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2023.02.02>.
- Rickels W. et al., *Integrating carbon dioxide removal into European emissions trading*, „Frontiers in Climate” 2021, vol. 3, article 690023, <https://doi.org/10.3389/fclim.2021.690023>.

- Schenuit F., Geden O., *Carbon dioxide removal: Climbing up the EU climate policy agenda*, w: *Handbook on European Union climate change policy and politics*, eds. T. Rayner et al., Edward Elgar Publishing, Northampton 2023, s. 322–336, <https://doi.org/10.4337/9781789906981>.
- Schuiling R.D., Krijgsman P., *Enhanced silicate weathering: An effective and cheap tool to sequester CO<sub>2</sub>*, „Climate Change” 2006, vol. 74, s. 349–354, <https://doi.org/10.1007/s10584-005-3485-y>.
- Scott V., Geden O., *The challenge of carbon dioxide removal for EU policy-making*, „Nature Energy” 2018, no. 3, s. 350–352, <https://doi.org/10.1038/s41560-018-0124-1>.
- Sekera J. et al., *Carbon dioxide removal: What's worth doing? A biophysical and public need perspective*, „PLOS Climate” 2023, no. 2, issue 2, <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000124>.
- Shaffer G., *Long-term effectiveness and consequences of carbon dioxide sequestration*, „Nature Geoscience” 2010, vol. 3, s. 464–467, <https://doi.org/10.1038/ngeo896>.
- Smith P. et al., *Biophysical and economic limits to negative CO<sub>2</sub> emissions*, „Nature Climate Change” 2016, vol. 6, issue 1, s. 42–50, <https://doi.org/10.1038/nclimate2870>.
- Smith S. et al., *State of carbon dioxide removal – 1<sup>st</sup> edition*, OSF [online], 2023, <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/W3B4Z>.
- Ślażyńska-Kluczek D., *Analiza greenwashingu w kontekście emisji długu zrównoważonego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2023, nr 3, s. 81–100, <https://doi.org/10.31743/pp.e.16212>.

#### Źródła internetowe:

- IPCC, *Annex I: Glossary*, ed. J.B.R. Matthews, w: *Global warming of 1.5°C: An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, eds. V. Masson-Delmotte et al., Cambridge University Press, Cambridge–New York 2018, s. 541–562, <https://doi.org/10.1017/9781009157940.008>.
- IPCC, *Summary for policymakers*, w: *Climate change 2022: Mitigation of climate change, the contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. P.R. Shukla et al., Cambridge University Press, Cambridge–New York 2022, s. 1–48, IPCC [online], [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf) [dostęp: 20.12.2023].
- IPCC, *Summary for policymakers*, w: *Climate change and land: An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, eds. P.R. Shukla et al., Cambridge University Press, Cambridge–New York 2019, s. 1–36, IPCC [online], [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2022/11/SRCCL\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2022/11/SRCCL_SPM.pdf) [dostęp: 20.12.2023].
- Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Propozycja nowych unijnych ram certyfikacji usuwania dwutlenku węgla*, w: *Raport z rynku CO<sub>2</sub>*, 2022, nr 129, s. 25–27, KOBiZE [online], [https://www.kobize.pl/uploads/materiały/materiały\\_do\\_pobrania/raport\\_co2/2022/KOBiZE\\_Analiza\\_rynk\\_CO2\\_grudzie%C5%84\\_2022.pdf](https://www.kobize.pl/uploads/materiały/materiały_do_pobrania/raport_co2/2022/KOBiZE_Analiza_rynk_CO2_grudzie%C5%84_2022.pdf) [dostęp: 20.12.2023].
- Register of Commission expert groups and other similar entities*, European Commission [online], <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3861> [dostęp: 20.12.2023].
- Scherger S., *Carbon farming: How big corporations are driving the EU's carbon removals agenda*, Institute for Agriculture and Trade Policy [online], 28.11.2022, <https://www.iatp.org/big-corporations-driving-eus-carbon-farming-agenda> [dostęp: 20.12.2023].

Małgorzata Bryk-Zwolska

## **Propozycja unijnych ram prawnych dobrowolnej certyfikacji pochłaniania dwutlenku węgla – przyczynek do dyskusji**

### Streszczenie

Zdając sobie sprawę ze znaczenia, jakie ma usuwanie dwutlenku węgla dla realizacji globalnych i unijnych celów klimatycznych, Komisja Europejska we wniosku ogłoszonym 30 listopada 2022 r. zaproponowała ramy prawne certyfikacji dobrowolnego usuwania dwutlenku węgla (CDR). Starania Unii Europejskiej o stworzenie systemu certyfikacji CDR są ważną inicjatywą w tym zakresie, ale wiążą się z kluczowymi wyzwaniami, które powinny zostać pokonane w trakcie trwających procesów legislacyjnych. Cel opracowania stanowi ocena treści rzezonego projektu rozporządzenia z punktu widzenia jego skuteczności jako narzędzia klimatycznego.

Słowa kluczowe: usuwanie dwutlenku węgla, CDR, polityka klimatyczna, zmiany klimatu, Unia Europejska

Малгожата Брык-Звольска

## **Предложение о правовой базе ЕС для добровольной сертификации технологий удаления углекислого газа – вклад в дискуссию**

### Резюме

Осознавая важность удаления углекислого газа для достижения глобальных климатических целей и целей ЕС, Европейская комиссия в заявке, опубликованной 30 ноября 2022 года, предложила правовую основу для добровольной сертификации технологий удаления углекислого газа (CDR). Усилия Европейского Союза по созданию системы сертификации CDR являются важной инициативой в этой области, но они связаны с ключевыми проблемами, которые необходимо преодолеть в ходе идущих законодательных процессов. Целью исследования является оценка содержания указанного проекта постановления с точки зрения его эффективности как инструмента воздействия на климат.

Ключевые слова: удаление углекислого газа, CDR, климатическая политика, изменения климата, Европейский Союз

Małgorzata Bryk-Zwolska

## **Proposta di un quadro giuridico dell'UE per la certificazione volontaria del sequestro del carbonio – un contributo alla discussione**

### Sommario

Riconoscendo l'importanza del sequestro del carbonio per il raggiungimento degli obiettivi climatici globali e dell'UE, la Commissione europea ha proposto un quadro giuridico per la certificazione volontaria del sequestro del carbonio (CDR) in una proposta annunciata il 30 novembre 2022. Lo sforzo dell'Unione Europea di creare un sistema di certificazione CDR è un'iniziativa importante in questo settore, ma presenta sfide fondamentali che dovrebbero essere superate durante i processi legislativi in corso. Lo scopo di questo articolo è quello di valutare il contenuto di questa bozza di regolamento dal punto di vista della sua efficacia come strumento per il clima.

**Parole chiave:** rimozione dell'anidride carbonica, CDR, politica climatica, cambiamento climatico, Unione Europea



Matúš Michalovič

 <https://orcid.org/0000-0002-3846-3700>

Comenius University in Bratislava  
Slovakia

Michal Maslen

 <https://orcid.org/0000-0001-7496-2227>

University of Trnava in Trnava  
Slovakia

## Advocating for environmental law – grounds for its status as an independent branch of law in Slovak legal doctrine\*

---

---

### Summary

The article traces the historical development of environmental regulation in Czechoslovakia, and subsequently Slovakia, highlighting the transition from fragmented legal frameworks to comprehensive legislation, notably Act no. 17/1992 Coll. on Environment. It explores theoretical debates on whether environmental law constitutes an independent legal branch, examining criteria, such as subject matter, objectives, distinct principles, regulatory methods, and international dimensions. While advocating for environmental law's recognition as a distinct branch, the article acknowledges ongoing debates and emphasizes the need for continued inquiry to reach consensus. Overall, it provides insights into environmental law's evolution, challenges, and potential role within legal theory and practice.

**Key words:** environmental law development, theoretical perspectives, independent branch of law, criteria analysis, scholarly discourse

---

\* This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the Contract no. APVV-19-0494; this work was also supported by the Slovak Research and Development Agency under the Contract no. APVV-23-0645.

## Introduction

Environmental law or the law of the environment<sup>1</sup> as an integral component of legal systems worldwide, plays a critical role in addressing environmental challenges and promoting sustainability. In the 21st century, it has greatly increased in importance due to the utmost urgency of combating climate change, preserving biodiversity, and managing natural resources responsibly. Effective environmental law is essential for guiding international cooperation, enforcing regulations that mitigate environmental degradation, and fostering innovation in green technologies, thereby ensuring a sustainable future for generations to come. Within the context of Slovakia, a nation rich in natural beauty and biodiversity, the significance of environmental law is particularly noticeable. As Slovakia navigates the complexities of economic development, industrialization, and environmental preservation, the role and status of environmental law within its legal framework come under scrutiny. Since we constitute a part of the group of authors preparing a comprehensive textbook in the Slovak language for law students in Slovakia, we must have confronted a truly fundamental question, to which we were temporarily unable to find a comprehensive and satisfactory answer, namely: Is environmental law in Slovakia a distinct branch of law, separate from other legal disciplines, or does it function within an interdisciplinary framework? Due to constraints in our prior work on the textbook, we were unable to adequately address this question and come to a definite answer.<sup>2</sup> Consequently, we have chosen to explore it in a separate research article. One of our objectives is to stimulate broader professional discussion on this subject and to solicit fresh perspectives, thereby extending the boundaries beyond the confines of previously published legal literature. Despite prevailing opinions suggesting that from a purely practical standpoint, the recognition of the legal system as a distinct branch may be inconsequential, we contend that it bears practical significance for legal practitioners, policymakers, and environmental advocates.

In this article, we will provide a brief historical outline about the evolution of legal norms and regulations pertinent to environmental law within our region. The resultant overview encompasses historical perspectives, including both past opinions and contemporary notions of environmental law. Furthermore, we present arguments both advocating for and opposing the recognition of environmental law as a distinct branch of law within our legal conditions. In our conclusions, based on a thorough analysis of available literature and our profes-

---

<sup>1</sup> For the sake of comprehensiveness, it is imperative to acknowledge that these terms are synonymous; however, in our study (as well as in the forthcoming textbook in the Slovak language), we favor the term “environmental law.”

<sup>2</sup> However, addressing this matter is neither required nor appropriate as one of the objectives of the environmental law textbook, given its nature and purpose.

sional expertise, we conclude that environmental law in the legal framework of the Slovak Republic can be reasonably regarded as a separate legal branch. Furthermore, we contend that its recognition is arguably justified and for recognizing it as a separate branch of law.

## 1. Historical development of environmental regulation in Czechoslovakia, and subsequently Slovakia

The origins of legal regulation of behavior in connection with the environment can be traced back to ancient civilizations, where rudimentary forms of regulations were established to manage natural resources and protect the environment. Early societies recognized the importance of preserving the land, water, and air for future generations, leading to the development of customary laws and religious codes. However, the subject of our interest is the true origins of environmental law, thus our contribution in this part focuses on the second part of the 20th century when it is possible to talk about the emergence and growth of environmental law as we know it today. The beginning of modern environmental law can be traced back to the 1970s, a pivotal era marked by growing awareness of environmental degradation and its impact on human health and ecosystems in most countries of the world. While it might be tempting to believe that this was primarily the case in Eastern Bloc countries under the political influence of the Soviet Union, this is not entirely accurate. On the contrary, as articulated by Miroslav Vaňek,<sup>3</sup> even in developed nations during the early 1970s, the slowdown in labor productivity growth and the manifestation of ecological crisis indicators led to crises in social and political domains. However, it is necessary to point out the difference in how individual states (groups of states) approached the solution of these problems. Developed countries reacted to this circumstance by progressively restructuring their economies and adapting to the swiftly evolving conditions. For example, the environmental movement gained momentum in the United States of America during this time, spurred by events such as the publication of Rachel Carson's groundbreaking book *Silent Spring* in 1962, which exposed the harmful effects of pesticides on wildlife and human health. This subsequently led to the adoption of several important legal regulations limiting the impact of humanity on the environment.

In response to mounting public concern, governments around the world began enacting legislation to address environmental issues, which also applied

---

<sup>3</sup> M. Vaňek: *Nedalo se tady dýchat*. 1st edn. Prague: Maxdorf, 1996, p. 170.



to Czechoslovakia,<sup>4</sup> albeit only to a limited extent. It should be pointed out that in the conditions of Czechoslovakia, several legal regulations existed, which we would likely classify as part of environmental law today, even before this period. However, these regulations primarily targeted specific segments or elements of the environment.<sup>5</sup> During the 1970s and 1980s, Czechoslovakia also witnessed a surge of interest in environmental protection, leading to the amendment and enactment of new legal regulations related to environmental law.<sup>6</sup> However, as Milan Damohorský<sup>7</sup> notes, if these regulations did not build upon earlier legal frameworks, they often only made a modest contribution to environmental protection.

Finally, we arrive at the late 1980s, a period during which Czechoslovakia had over 170 legal regulations in place pertaining to the protection of the environment and its components.<sup>8</sup> The pitfall of such a legal circumstances, however, was still the support of strict departmentalism of the adopted measures – that is, the adopted laws fell under the department – the responsibility of a certain ministry and practically never exceeded its scope.<sup>9</sup> This only supported the further separation of the protection of individual components of the environment and the impossibility of creating a common concept of environmental protection which would necessitate the cooperation between the then ministries. It is crucial to recognize that despite having a comprehensive system of environmental regulations, Czechoslovakia ranked among the countries with the most severely affected environment and depleted natural resources globally. In 1992, the World Bank<sup>10</sup> identified the following as the major issues stemming from extensive industrial development within the territory of Czechoslovakia:

---

<sup>4</sup> It is worth mentioning that the Slovak Republic, as we recognize it today, was officially established on January 1, 1993. Prior to this, from 1945 to 1993, the territory was part of a state referred to in this article as Czechoslovakia, notwithstanding the various names adopted during this period.

<sup>5</sup> Examples from this period include: Act no. 1/1955 Coll., on State Nature Protection, Act no. 312/1948 Coll., on the Organization of State Forests and Estates, Act no. 11/1955 Coll., on Water Management, Act no. 43/1955 Coll., on Czechoslovak Spas and Springs, Act no. 84/1958 Coll., on Territorial Planning, Act no. 48/1959 Coll., on the Protection of Agricultural Land Fund, Act no. 35/1967 Coll., on Measures Against Air Pollution.

<sup>6</sup> Examples from this period include: Act no. 138/1973 Coll., the Water Act, Act no. 124/1976 Coll., on the Protection of the Agricultural Fund, Act no. 61/1977 Coll., on Forests.

<sup>7</sup> M. Damohorský et al.: *Právo životního prostředí*. 3rd edn. Prague: C. H. Beck, 2010, p. 25.

<sup>8</sup> E. Kružíková: *Právo životního prostředí*. In: *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Eds. M. Bobek, P. Molek, V. Šimíček. Brno: International Institute of Political Science, Masaryk University, 2009, p. 653.

<sup>9</sup> A similar situation persists to a certain extent to the present time in the conditions of the Slovak Republic.

<sup>10</sup> World Bank: *Czech and Slovak Federal Republics, the European Community and the World Bank*. Volume 2: Technical report. Report no. 9623-CS. [online], <https://documents1.worldbank.org/curated/en/179031468028433502/pdf/multi-page.pdf> [access: 25.03.2024].

- air pollution resulting from the widespread use of brown coal;
- significant damage to forests due to air pollution;
- decline in soil quality due to erosion, compaction, and waterlogging resulting from inappropriate agricultural methods and practices;
- pollution of rivers;
- water scarcity caused by the contamination of water sources.

Following the initial examination, this paradoxical scenario – that is, the coexistence of a robust legal framework alongside poor environmental conditions – becomes evident, yet it can be rationalized by several factors. First of all, an important factor influencing the effectiveness of regulations aimed at protecting and improving environmental conditions was the state ownership of enterprises contributing to environmental pollution, as state-imposed fines were not an effective solution to the situation (the state would not fine itself). This condition was also influenced by the fact that for businesses, it was often more advantageous to pay a fine than to invest in pollution prevention measures.<sup>11</sup> One of the additional reasons could be attributed to the relative international isolation of the Eastern Bloc, thus making it impossible to examine and draw inspiration from the legal frameworks of Western European countries. Similarly, the restricted access to information about the state of the environment limited residents' awareness. Some data on environmental pollution and its impact on public health were even classified in certain areas of Czechoslovakia, which also contributed to the deterioration of the environmental conditions. Eva Kružíková eloquently describes another reason for the dysfunctionality or inefficiency of socialist environmental law – she illustrates how two fundamental principles of environmental protection, “the polluter pays principle” and the “principle of prevention,” were enshrined in the legal framework of Czechoslovakia but were poorly implemented in practice.<sup>12</sup>

The Velvet Revolution in November 1989 marked a period of rapid development and extensive transformation in Czechoslovakia. This event led to the demise of 41 years of one-party rule and the subsequent dismantling of the centrally planned economy and the transition to a market economy. Additionally, it instigated the transition to a parliamentary republic. During the period from 1989 to January 1, 1993, new-generation legal regulations emerged in Czechoslovakia within the field of environmental law. These regulations were enacted at the level of the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federative Republic,<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> B. Moldan et al.: *Životní prostředí České republiky. Vývoj a stav do konce roku 1989*. 1st edn. Prague: Academia, 1990, p. 281.

<sup>12</sup> E. Kružíková: *Právo životního prostředí...*, p. 665.

<sup>13</sup> Examples of acts enacted during this period by this legislative body include: Act no. 238/1991 Coll., on Waste, Act no. 309/1991 Coll., on Air Protection Against Pollutants (Air Protection Act).

as well as through the national legislative bodies (the Slovak National Council for the Slovak Socialist Republic<sup>14</sup> and the Czech National Council for the Czech Socialist Republic). One of the significant legislative enactments in the domain of environmental law is Act no. 17/1992 Coll. on the Environment (hereinafter: Act on Environment), adopted by the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federative Republic in December 1991. This legislation remains a foundational legal framework within the Slovak Republic,<sup>15</sup> enshrining fundamental concepts, principles, basic obligations, and legal instruments pertinent to environmental protection. Despite the position of the Act on Environment in the system of environmental legal regulation as an overarching legal statute, its significance in the current legal application is limited, which arises from its character as a *lex generalis*. Consequently, any provisions contained in specific acts, which are considered *lex specialis*, take precedence over the provisions of this act. Furthermore, the absence of any procedural provisions within its content hampers its practical application in legal practice. Due to these factors, the predominant function of this comprehensive legislation is primarily to serve as an interpretive guideline, especially in regard to the elucidation of specific environmental terminology.

On January 1, 1993, the independent Slovak Republic was established, and the continuity of the legal order was ensured by maintaining the legal framework of the federal state. Constitutional laws, statutes, and other generally binding legal regulations remained in force, irrespective of the state authority that enacted them, with the possibility of assessing their compliance with the Constitution.<sup>16</sup>

The historical trajectory of Slovak environmental law can theoretically be divided into three distinct periods: the implementation period (1993–1998), the pre-accession period (1999–2004), and the period of European integration (2004–present). However, due to constraints on length and focus, this article does not delve into a detailed analysis of these periods. While each phase undoubtedly contributed to the evolution of environmental regulation in Slovakia, their exploration falls beyond the scope of this article, which prioritizes

---

<sup>14</sup> Examples of acts enacted during this period by this legislative body include: Act no. 494/1991 Coll., on State Administration in Waste Management, Act no. 134/1992 Coll., on the State Air Protection Administration, Act no. 311/1992 Coll., on Charges for Air Pollution, Act no. 128/1991 Coll., on the State Environmental Fund of the Slovak Republic, Act no. 307/1992 Coll., on Protection of Agricultural Land Fund.

<sup>15</sup> It is noteworthy to mention that this act was also adopted into the legal framework of both the Slovak Republic and the Czech Republic, and it remains in force in both countries (albeit with individual modifications) to the present day.

<sup>16</sup> Provision of paragraph 1 of Article 152 of the Act no. 460/1992 Coll., on Constitution of the Slovak Republic, as amended: Constitutional laws, statutes, and other generally binding legal regulations remain in force in the Slovak Republic if they do not contradict its constitution. The competent authorities of the Slovak Republic have the authority to amend or revoke them.

examining the theoretical perspectives and criteria surrounding the recognition of environmental law as an independent branch of law.

## 2. Defining environmental law in legal condition of Czechoslovakia, and subsequently Slovakia and Czechia

As it is evident from the previous section, environmental law in the territory of Slovakia has undergone significant quantitative and qualitative development over the past fifty years. The legal regulations have increased in number from a few dozen to several hundred, primarily attributed to Slovakia's efforts to join the European Union and the subsequent obligation to transpose all EU regulations in this area. In this section of the article, we focus on the evolution of theoretical perspectives on environmental law, analyzing the viewpoints of individual Slovak and Czech authors with an emphasis on answering our research question about the existence of environmental law as an independent branch of law.

In the postwar Czechoslovakia, the legal framework for environmental care until around 1989 was fragmented, with a predominant emphasis on the protection of specific environmental components without close interconnection. During the 1970s and 1980s, there was indeed significant legislative activity in this area. However, it is characteristic that environmental law norms were scattered across almost all branches of law – economic law, criminal law, civil law, and especially administrative law. One of the pioneering authors who intensively engaged with environmental law was Zdeněk Madar. In his works, he employed the term “legal regulation of environmental care [...] although, in his earlier works, he argued that this issue is not regulated by a single branch of law [...]”<sup>17</sup> Nevertheless, it is possible to identify the first attempts and discussions regarding the possibility of sectoral independence of environmental law, albeit acknowledging that these were relatively premature.

At this point, it seems pertinent to highlight the viewpoint of Boleslav Pospíšil,<sup>18</sup> who, within his work published in 1981, did not consider it sufficiently feasible for the scope of legally regulated relationships in the field of environmental care to meet all necessary conditions for autonomy in terms

---

<sup>17</sup> Z. Madar: *Československé právo, státní správa a životní prostředí*. Prague: Ústav státní správy, 1976; Z. Madar: *Právo socialistických států a péče o životní prostředí*. Prague: Academia, 1983, *passim*.

<sup>18</sup> B. Pospíšil: *Životní prostředí očima právníka*. 1st edn. Brno: Jan Evangelista Purkyně University, 1981, p. 52.

of quality, content, and breadth of addressed issues. As the main drawback, he pointed out that relationships associated with the care for individual components of the environment are, in the vast majority of cases, merely the result of other wider substantive legal relationships, and the entire issue falling within the defined scope is fundamentally a set of provisions predominantly of a preventive, liability, sanctioning, and reparative nature. A completely different opinion was held by the Slovak lawyer Jozef Klapáč,<sup>19</sup> who in the same year published an impressive article in which he explained fairly extensively the position of environmental law within the system of Czechoslovak socialist law. He stated that environmental law as an independent branch of law has a coherent system of basic principles and legal institutions, and it enters into functional connections with other branches within the legal system. This assertion is truly impressive and appealing, although it is questionable whether it can be fully endorsed with benefit of hindsight. Similar views also appeared in one of the early textbooks of environmental law written at the Faculty of Law of Comenius University in Bratislava under the leadership of Katarína Tóthová.<sup>20</sup> Opinions of that kind published during this period cannot be dismissed and it should be highlighted that they were articulated before the substantial legislative expansion between 1989 and 1993 in this area of law, preceding the enactment of a separate Act on the Environment and, naturally, preceding the dissolution of Czechoslovakia and the alignment of environmental legislations with the EU legal framework.

For these reasons, it seems only natural to us to move directly to the period after the dissolution of Czechoslovakia and the subsequent formation of independent republics, which began to develop their own environmental legal regulations (while mutually motivating their legal systems, complementing them, and drawing inspiration from each other in the process). When considering the period that followed, it is essential to acknowledge the conference organized by Masaryk University in Brno in February 1995, during which the representatives of environmental law theory from the law faculties of Prague, Brno, and Bratislava<sup>21</sup> met. From our perspective, it was rather intriguing (one may even say unique) that the discussions at the conference focused on theoretical issues of environmental law, including its designation as a separate branch of law, its subject matter, regulatory methods, and the role of law in this area of societal life. While discussing the published proceedings from the conference in question, we concentrate on three contributions therein, since later on their authors focused in their academic works on analyzing the very same matter in depth.

---

<sup>19</sup> J. Klapáč: *Právo životného prostredia v systéme práva*. "Právník" 3 (1981), pp. 261–288.

<sup>20</sup> K. Tóthová et al.: *Vybrané problémy práva životného prostredia*. Bratislava: Comenius University in Bratislava, 1985, pp. 31–34.

<sup>21</sup> The participation of personalities such as Milan Damohorský, Milan Pekárek, Soňa Košičiarová, Ivana Průchová, Jozef Cingroš, and others is the evidence of the excellence of the collective that convened.

The first contribution is by Milan Pekárek,<sup>22</sup> who focuses, among other things, on the analysis of various criteria that could be used to verify a certain part of the legal system as an independent branch of law. Specifically, he elaborates on the criterion of the subject matter of legal regulation – the criterion clearly relating to societal relations regulated by law, and the criterion of the method of legal regulation, which he identifies as fundamental, along with other supplementary criteria.<sup>23</sup> However, in his conclusions, he does not come up with an unequivocal answer. On the one hand, he argues that all criteria for the existence of environmental law as a separate branch of law are fulfilled, but at the same time, he adds that whether we designate environmental law as a separate branch of law will not change its essence. The reasons why efforts should continue in the theory of environmental law to be recognized as a separate branch of law are primarily seen in the field of normative creation, where it can significantly influence the shape of legal regulation.

The second contribution we would like to mention was authored by Soňa Košičiarová,<sup>24</sup> who also analyzes individual criteria and examines whether they had been fulfilled in the case of environmental law. However, there is a more moderate opinion that the definitive recognition of environmental law as a separate branch of law in the Czech or Slovak legal system remains a preliminarily open question, despite the visible shift towards its recognition. Milan Damohorský,<sup>25</sup> the author of the third contribution of our choosing, primarily addressed questions regarding environmental law as a pedagogical discipline. Nevertheless, he states that environmental law was already established, first as a scientific and legislative discipline, and subsequently as a completely independent and distinct branch of law.

In the same year, the first edition of the textbook on environmental law was published with Soňa Košičiarová as its chief editor. In the textbook, she elaborates on her theory of environmental law and arrives at the same conclusions as in her previous work, asserting that the recognition of environmental law as an independent branch of law remains still an open question.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> M. Pekárek: *Právo životního prostředí – jeho místo a funkce v systému českého práva*. In: *Právo životního prostředí: (sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masaryk University, 1995, pp. 5–15.

<sup>23</sup> The analysis of individual criteria, both fundamental and supplementary, is elaborated on in the third section of this article.

<sup>24</sup> S. Košičiarová: *Právo životného prostredia v systéme českého práva, 16.2.1995, Brno*. In: *Právo životního prostředí: (sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masaryk University, 1995, pp. 15–27.

<sup>25</sup> M. Damohorský: *Několik poznámek k problematice právo životního prostředí jako pedagogické disciplíny*. In: *Právo životního prostředí: (sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masaryk University, 1995, pp. 41–44.

<sup>26</sup> S. Košičiarová et al.: *Právo životného prostredia*. Bratislava: Publishing Department of the Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, 1995.



In another textbook edited by Košičiarová (in 2002),<sup>27</sup> a partial shift of her perspective on environmental law is visible. Therein, she notes that the customary way of classifying law in Slovakia has been and still is its division into legal branches, which can be categorized based on differential criteria into branches belonging to the subsystem of public law, those belonging to the subsystem of private law, and legal branches of a hybrid nature (among which she also includes environmental law). On the one hand, it should be noted that regarding the autonomy of the legal branch of environmental law, she mentions that this branch of law is still in the process of “maturing” despite its dynamic development since the 1980s. On the other hand, in the conditions of Slovakia after 2002, we do not find any direct (or, in fact, indirect) works addressing the issue of recognizing or not recognizing environmental law as a separate branch of law. This is partially because there are painfully few legal scholars who devote their works/research to this area of legal regulation in Slovakia (fewer than ten, according to our estimates). Worth mentioning in this context is the textbook *Environmentálne právo* (Environmental Law) by Branislav Cepek,<sup>28</sup> which, however, does not provide a clear answer or even a discussion on this issue. In the latest textbook on environmental law published in Slovakia by Soňa Košičiarová, there has been a shift in perspective towards environmental law. However, much to our surprise and chagrin, this shift does not lead to the recognition of environmental law as a separate branch of law, but only as an area within the legal order. The anticipated “maturation” has thus not occurred according to her, with the main reason cited being that norms regulating environmental protection and the use of natural resources are part of the regulation of various legal branches.<sup>29</sup>

A somewhat more progressive approach to this issue is evident in the Czech Republic, where in 2003 the first edition of the textbook on environmental law was published under the lead of Milan Damohorský,<sup>30</sup> who had no doubts about its existence for quite some time. In the textbook in question, it is stated that environmental law is not only very young but also a dynamically evolving branch of law. This approach is also visible in the the textbook’s third edition published in 2010,<sup>31</sup> where while it defines the basic criteria used to determine whether it is a separate branch of law or not, it no longer opens the debate on environmental law and unequivocally treats environmental law as a distinct

---

<sup>27</sup> S. Košičiarová et al.: *Právo životného prostredia – Všeobecná časť*. Šamorín, Heuréka 2002, pp. 82–86.

<sup>28</sup> B. Cepek: *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*. Pilsen: Publishing House Aleš Čeněk, 2015, pp. 11–32.

<sup>29</sup> S. Košičiarová: *Právo životného prostredia. Všeobecná časť*. Pilsen: Publishing House Aleš Čeněk, 2022, p. 46.

<sup>30</sup> M. Damohorský et al.: *Právo životního prostředí*. 1st edn. Prague: C. H. Beck, 2003.

<sup>31</sup> M. Damohorský et al.: *Právo životního prostředí*. 3rd edn. Prague: C. H. Beck, 2010.

branch of law. The year 2000, marked the establishment of the *Česká společnost pro právo životního prostředí* (Czech Society for Environmental Law). Among its initiatives, the society commenced the publication of the scholarly journal *České Právo Životního Prostředí* (Czech Environmental Law), with its first issue released in 2001. The said volume may serve as an excellent source of insights into the perspectives of experts on environmental law from that time and we would like to focus on two articles therein. The first one is the editorial by Milan Damohorský,<sup>32</sup> who (as we mentioned earlier) unequivocally asserts that environmental law constitutes a distinct branch of law. Within his contribution, he elaborates on this assertion, acknowledging that environmental law emerges as a separate, relatively cohesive, and extensive branch of law. He views discussions (more or less fruitful) regarding its existence as a distraction, diverting time and energy from legal theorists and practitioners that could be better utilized elsewhere – in the legislative process, application, pedagogy, advocacy, and educational endeavors. One is compelled to agree with this opinion, but in the conditions of the Slovak Republic, we did not encounter a clearly defined opinion that environmental law is a separate branch of law, and therefore, while preparing our environmental law textbook, we used the current article to resolve this issue.

### **3. Criteria for acknowledging a branch of law as distinct and their fulfillment in the context of environmental law**

In the realm of legal studies, the classification of various fields of law into distinct branches of law serves as a foundational framework for understanding their unique characteristics, principles, and applications. This classification serves several purposes, including pedagogical, scientific, legislative, and applicative dimensions. Legal branches delineate the boundaries within which legal principles operate and provide a framework for legal analysis and discourse. However, the said delineation is not always straightforward, particularly in areas where the subject matter overlaps with multiple fields or where specialized considerations come into play. In this section, we embark on an exploration of the criteria commonly used to identify and evaluate a distinct branch of law, examining how they apply to the domain of environmental law. Our primary focus lies in scrutinizing the subject matter of legal regulation, the method of legal regulation, and the distinguishing legal principles, particularly in the context of

---

<sup>32</sup> M. Damohorský: *České právo, Česká společnost a český časopis, a to vše pro životní prostředí*. In: *České Právo Životního Prostředí*. Prague: IFEC s.r.o., no. 1, 2001, pp. 3–5.



environmental law. Additionally, we delve into the substantial body of law and its international dimension. Furthermore, we consider public interest and policy considerations in evaluating environmental law as a distinct legal branch.

To begin with, we must emphasize that environmental law, with its intricate interplay of regulatory frameworks, scientific principles, and global ramifications, presents a compelling case for independent classification within legal doctrine. By scrutinizing the criteria traditionally employed in recognizing distinct branches of law, we aim to illuminate the unique attributes of environmental law and assess its standing as an autonomous branch of law in the legal system of Slovakia. Throughout our evaluation, we will consider both the merits and challenges associated with recognizing environmental law as a distinct branch of law. While its specialized subject matter and interdisciplinary nature may argue in favor of independence, potential complexities along with its overlapping with other legal domains must also be carefully weighed. By engaging in this analysis, we seek to provide insights into the evolving landscape of legal scholarship and advocate for a nuanced understanding of environmental law's role within the broader framework of legal theory and practice.

### 3.1. Subject matter of legal regulation – the nature of social relationships

A distinctive feature of any branch of law is its unique subject matter, setting it apart from other realms of law. In the pursuit of recognition as an autonomous legal domain, the legal imperative of this kind of investigation lies in identifying a coherent set of societal relations that are both internally consistent and, at the same time, distinct from other societal frameworks. Despite humanity being undoubtedly the most intelligent species, it is also the most destructive species on this planet. It is important to recognize that we have not been able to “command” nature, and thus environmental law can only regulate and govern human behavior and actions towards the environment. Notably, environmental law does not seek to regulate the environment *per se* but rather concentrates on human interactions with and impacts upon it. A compelling argument in this regard is presented by Milan Pekárek,<sup>33</sup> who argues that there exist social relations in which individuals and other entities engage to protect the environment, and also social relations in which individuals and other entities primarily seek to satisfy their other needs and interests, such as protecting their environment. However, the general understanding of the necessity to protect the environment as a fundamental condition for the continued existence of life and the human race

---

<sup>33</sup> M. Pekárek: *Právo životního prostředí – jeho místo a funkce v systému českého práva*. In: *Právo životního prostředí: (sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masaryk University, 1995, p. 8.

on Earth leads to the inclusion of environmental protection as both the goal and content of these relations.

Environmental law serves as a prime example of this principle, primarily concerned with regulating human activities to safeguard the environment and preserve natural resources. Its purview encompasses a wide array of legislative domains, including pollution control, biodiversity conservation, natural resource management, and climate change mitigation and adaptation related thereto. When examining the distinctions that separate environmental law from administrative law, it becomes evident that administrative law oversees the organizational framework, authority, and procedural aspects of administrative agencies and their engagements with the populace. Although administrative agencies may enforce environmental regulations, environmental law encompasses substantive measures extending beyond administrative procedures. What distinguishes environmental law from its counterparts, such as criminal law, contract law, or property law, is its steadfast focus on environmental protection and sustainability.

Therefore, it is undeniable that environmental law possesses a sufficiently specified subject matter of legal regulation, which represents a domain of social relations sufficiently coherent and distinct from other groups of social relations. Milan Damohorský defines it as “social relations of the environment and its protection regulated by legal norms, which also include responsibility for endangering and damaging the environment.”<sup>34</sup> Ilona Jančářová,<sup>35</sup> in turn, defines the subject matter of environmental law as social relations whose object is the environment. She also points to the fact that these relations are characterized by several defining characteristics, which arise from the particularity of the object of these relations, namely, the uniqueness of the environment.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> M. Damohorský et al.: *Právo životního prostředí*. 3rd edn. Prague: C. H. Beck, 2010, p. 30.

<sup>35</sup> I. Jančářová: *Pojem a predmt' právo životního prostředí*. In: I. Jančářová et al.: *Právo životního prostředí: obecná část*. 1st edn. Brno: Masaryk University, 2016, p. 21.

<sup>36</sup> These defining characteristics are identified as follows:

- a) The environment is a prerequisite for any form of life.
- b) Every living organism is part of the environment and forms a unity with it, which humans must respect when utilizing natural resources. Interventions in a certain part (component) of the environment manifest in other parts (components).
- c) The condition of the environment is the result of the interaction of a variety of factors, and the consequences of these interactions do not manifest immediately but with a delay.
- d) The environment is the subject of study of many scientific disciplines, from which it is necessary to draw insights in mutual connections and relationships.
- e) The necessity to respect natural laws.
- f) The fact that the environment and its condition and quality, is a prerequisite for human existence, makes environmental care a matter of public interest. (I. Jančářová et al.: *Právo životního prostředí...*).

### 3.2. Purpose and objectives of legal regulation

The purpose and objectives of legal regulation within any branch of law are manifold, serving as the cornerstone for the functioning of society and the protection of individual rights and interests. At its essence, legal regulation aims to establish a framework of rules and principles that govern human behavior, interactions, and transactions within a specific domain of societal affairs. Ultimately, the overarching objective of legal regulation within any branch of law is to contribute to the well-being and prosperity of society, fostering a stable, equitable, and lawful legal order for all members of the community. The primary purpose of environmental law is to regulate human activities to protect the environment and natural resources. Unlike many other branches of law that primarily focus on governing human conduct in relation to social and economic interactions, environmental law is specifically geared towards safeguarding the natural world and addressing ecological concerns. Yet, when considering the objectives of legal regulation, the distinctiveness of environmental law becomes even more pronounced. This is because the primary objective of environmental legal regulation is to achieve and preserve a favorable environment for future generations. Soňa Košičiarová<sup>37</sup> further elaborates on this objective, stating that it consists in ensuring a favorable state of the environment that enables the existence and healthy development not only of the present generation but also of generations to come. Additionally, it aims to establish an optimal relationship between the state of the environment and economic and reproductive processes (consumption models). We would like to build upon the aforementioned discussion, and upon closer examination, delineate the five fundamental objectives of environmental law:

#### I. Sustainable development

Environmental law advocates for the concept of sustainable development, aiming to fulfill present needs while safeguarding the ability of future generations to meet their own needs. It strives to strike a balance between environmental conservation and socio-economic advancement, ensuring enduring prosperity.

#### II. Conservation and preservation

Environmental law endeavors to conserve biodiversity, safeguard endangered species, and preserve natural ecosystems. Its objective is to prevent the degradation of ecosystems and uphold the equilibrium of natural processes vital for sustaining life on Earth.

---

<sup>37</sup> S. Košičiarová: *Právo životného prostredia. Všeobecná časť*. Pilsen: Publishing House Aleš Čeněk, 2022, p. 7.

### **III. Pollution control**

A pivotal objective of environmental law is to regulate pollution and mitigate its adverse impacts on the environment and public health. This involves regulating emissions, waste disposal, and hazardous substances to minimize environmental harm.

### **IV. Public health protection**

Environmental law assumes a critical role in protecting public health by regulating exposure to harmful pollutants, contaminants, and hazardous substances present in the air, water, soil, and food.

### **V. International cooperation**

Given the transboundary nature of numerous environmental challenges, environmental law frequently entails international collaboration and agreements to address global issues such as climate change, biodiversity loss, and pollution.

## **3.3. Distinct legal principles**

One of the criteria used to distinguish a separate branch of law, which is significant for environmental law, is the existence of its own set of principles. Within Slovak legal theory, there is still no unanimous agreement on what a principle actually is. In general, this term refers to fundamental ideas from which law originates, expressing the ideological source and various developmental tendencies of regulating selected areas of social issues.

Principles within the legal framework of a state play pivotal and arguably indispensable roles, with the foremost being the interpretative, applicative, and legislative functions. Given the distinct objectives and subject matter of environmental law, it is unsurprising that principles specific to this field have been formulated. Within this conceptual framework of principles, there exist those that are inherent to law in general and transcend specific legal domains – exemplified by the principle of prevention. Subsequently (and of greater relevance for this article), are those principles that epitomize the unique legal tenets of environmental law, distinct from any other legal domain, or only partially overlapping with them. It is necessary to note that, within the legal framework of Slovakia, it is a relative advantage that the principles of environmental law are sufficiently codified, which, on the other hand, cannot be said of certain principles of “established” branches of law. Their non-exhaustive list is found in the Act on Environment. Among the most important legal principles of environmental law at present are:

- the principle of the highest value,
- the principle (concept) of sustainable development,
- the principle of state responsibility,
- the principle of prevention,
- the principle of precautionary action,
- the polluter pays principle,
- the principle of rectification at source,
- the principle of ecologization, enlightenment, and education,
- the principle of public information and participation.<sup>38</sup>

Without a doubt, we dare to assert that environmental law possesses a distinct and relatively comprehensive toolbox of principles, which are typically unique to this branch of law and usually have a statutory expression in *lex generalis*.

### 3.4. Method of legal regulation

In the context of legal regulation, if the subject matter of legal regulation answers the question: “What do we regulate?,” then in the case of the method of legal regulation, we find the answer to the question: “How do we regulate it?” Through the method of legal regulation (as one of the dividing criteria), it is possible to divide the legal system of Slovakia into public law and private law. It should be noted that this division has recently faced criticism, but we do not have space to address it in this article. Ilona Jančářová<sup>39</sup> provides a superb explanation of what needs to be understood by the method of legal regulation:

- defining what “legal” means to the legislator who endeavours to regulate certain areas of social relations;
- what position the subjects of these relations take towards one another;

---

<sup>38</sup> In the context of application of the Article 15 of the Treaty on the Functioning of the EU [3] we can also speak about the need for transparency in the implementation of environmental policy. It is generally respected that the principle of transparency creates a kind of “communication tool” between the public administration and the public authorities on the one hand and the public, citizens, and individuals on the other one. Under the Article 15 sec. 1 of the Treaty on the Functioning of the EU: “In order to promote good governance and ensure the participation of civil society, the Union’s institutions, bodies, offices and agencies shall conduct their work as openly as possible.” The importance of this principle is also emphasized by the doctrine of Environmental Law in Slovakia and in the Czech Republic (J. Hanák, I. Průchová et al.: *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1st edn. Brno: Masaryk University, 2017. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 595.

<sup>39</sup> I. Jančářová: *Pojem a predmt’ právo životního prostředí*. In: I. Jančářová et al.: *Právo životního prostředí: obecná část*. 1st edn. Brno: Masaryk University, 2016, p. 22.

- what leeway these subjects have to regulate their relations among themselves by their own expressions of will;
- what legal consequences are associated with the violation of the established rules.

However, it is necessary to point out that when considering the method of legal regulation as one of the criteria for analyzing whether a particular branch of law is independent or not, we encounter the objective fact that there are substantially fewer legal branches than legal methods. Subsequently, we must agree with the overwhelming majority of authors who argue that in the case of environmental law, it represents a public law method of regulation with elements of the private law method.

### **3.5. Substantial body of law**

The recognition of environmental law as a distinct branch within the legal landscape is corroborated by its substantial body of legal doctrines, principles, and regulations. Unlike traditional legal disciplines, environmental law navigates the intricate relationship between human activities and the natural world, addressing topical concerns related to ecological sustainability, resource management, and environmental protection. This segment delves into the expansive framework of environmental law, elucidating its multifaceted dimensions and supporting the rationale behind its classification as an independent branch of law. Through an exploration of its substantive legal corpus, we unveil the unique attributes that delineate environmental law as a specialized and indispensable facet of contemporary legal doctrine.

In the Slovak legal system, environmental law operates across three distinct levels of legal regulation: international, European Union, and national. Each level contributes to the comprehensive legal framework governing environmental protection and management within the country. At the international level, Slovakia participates in various international agreements, treaties, and conventions aimed at addressing global environmental challenges. These agreements often involve cooperation with other nations to tackle transboundary issues such as climate change, biodiversity conservation, depletion of the ozone layer and pollution control. By adhering to these international commitments, Slovakia aligns itself with global efforts to safeguard the environment and promote sustainable development. Within the EU, Slovakia is bound by EU environmental law, which consists of directives, regulations, and decisions formulated by the European institutions. Environmental legislation at the EU level sets common standards and objectives for member states, ensuring a harmonized approach to environmental

protection across the whole EU.<sup>40</sup> Through EU directives, Slovakia is obligated to transpose European environmental norms into its national legal framework, thus facilitating the integration of EU environmental policies into domestic law. Alignment with EU law was paramount for Slovakia's accession to the European Union, ensuring compliance with European standards and facilitating its integration into the EU. At the national level, Slovakia has its own body of environmental legislation tailored to address specific environmental challenges within the country. National laws and regulations complement international and EU legal instruments, providing additional measures for the protection of the environment, conservation of natural resources, and management of pollution. Slovakia's national environmental laws reflect its commitment to fulfilling international obligations and complying with EU legislation while addressing unique environmental issues at the domestic level. Overall, the tripartite structure of environmental law in Slovakia ensures a versatile approach to environmental governance, incorporating international cooperation, legislation of the EU, and national legislation to achieve comprehensive environmental protection and sustainability.

### 3.6. International dimension

The international dimension is a crucial criterion in considering environmental law as a distinct branch of law, particularly due to its unique engagement with transboundary environmental issues. Unlike many other legal disciplines, environmental law often necessitates international cooperation and treaties to

---

<sup>40</sup> At the level of the EU law, the protection of environment plays the key role of the environmental policy according to the Article 191 of the Treaty on the Functioning of the EU. Under the Article 191 sec. 1 of TFEU: "1. Union policy on the environment shall contribute to pursuit of the following objectives: preserving, protecting and improving the quality of the environment, protecting human health, prudent and rational utilization of natural resources, promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems, and in particular combating climate change." It must be said that the environmental policy expresses a certain link between the values of health and environmental protection as these values represent the basic pillars of European environmental law. This statement is also emphasized by the enshrinement of public health protection in the Article 168 of the Treaty on the Functioning of the EU, under which "[a] high level of human health protection shall be ensured in the definition and implementation of all Union policies and activities. Union action, which shall complement national policies, shall be directed towards improving public health, preventing physical and mental illness and diseases, and obviating sources of danger to physical and mental health. Such action shall cover the fight against the major health scourges, by promoting research into their causes, their transmission and their prevention, as well as health information and education, and monitoring, early warning of and combating serious cross-border threats to health. The Union shall complement the Member States' action in reducing drugs-related health damage, including information and prevention."



address global challenges such as climate change, biodiversity loss, and pollution. This international aspect sets environmental law apart, as it requires collaboration beyond national borders to effectively regulate and manage environmental concerns, showcasing its distinctiveness as a separate branch of law. This international dimension of environmental law underscores its unique character and necessity to recognize it as a separate branch of law. While disciplines like contract law or criminal law may have limited or no international component, environmental law is deeply intertwined with international cooperation and governance structures. Through treaties such as the Paris Agreement<sup>41</sup> or the Convention on Biological Diversity,<sup>42</sup> nations come together to set common goals, standards, and mechanisms for environmental protection and sustainability.

Furthermore, environmental law extends beyond mere compliance with international agreements; it encompasses the intricate interplay between national regulations and international obligations. Legal practitioners in this field must navigate complex layers of domestic legislation, regional directives, and global frameworks to ensure effective environmental governance. In essence, the international dimension of environmental law highlights its unique role in

---

<sup>41</sup> For example, the Slovak Republic became the fourth EU country to ratify the Paris Agreement. On September 21, 2016, the National Council of the Slovak Republic voted to ratify this convention. See: *Slovakia becomes fourth EU country to ratify the Paris Agreement*, 2016. [online], <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/slovakia-becomes-fourth-eu-country-to-ratify-the-paris-climate-agreement/> [access: 30.03.2024].

<sup>42</sup> Main documents related to Convention on Biological Diversity in Slovakia are the EU Strategy for the Protection of Biodiversity until 2023, its Action Plans and the Concept of Nature and Landscape protection until 2023. They cover all the relevant items, targets and goal including human rights obligations. Based on the importance of nature, the natural and cultural landscape and its heritage, it is clear that the interest in the protection of environment is a society-wide value, based on mutual cooperation and civil understanding. The environmental policy in the Slovak Republic establishes a framework for the activities of state bodies and institutions, municipalities, private owners of land in protected areas and non-governmental actors in the protection and management of the environment. The Slovak environmental policy also recognizes the fact that the natural diversity of life is a basic prerequisite for the functioning of ecosystems, which provide irreplaceable services to mankind. It promotes food security, regulates and controls infectious diseases, plays an essential role in adaptations to climate change and buffers the consequences of natural disturbances. The lack of biodiversity resources, or the decline in their quality, is a fundamental limiting factor for the existence and development of society. See: Ministry of the Environment of the Slovak Republic and State Agency for Nature Protection of the Slovak Republic: *Concept of nature and landscape protection until 2030*, 2019. [online], [https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p\\_p\\_id=processDetail\\_WAR\\_portlet&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_processDetail\\_WAR\\_portlet\\_fileCooaddr=COO.2145.1000.3.3748540&\\_processDetail\\_WAR\\_portlet\\_file=Koncepcia\\_ochrany\\_prirody\\_a\\_krajiny\\_do\\_roku\\_2030.pdf&\\_processDetail\\_WAR\\_portlet\\_action=getFile](https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_processDetail_WAR_portlet_fileCooaddr=COO.2145.1000.3.3748540&_processDetail_WAR_portlet_file=Koncepcia_ochrany_prirody_a_krajiny_do_roku_2030.pdf&_processDetail_WAR_portlet_action=getFile) [access: 30.03.2024].



addressing transboundary environmental challenges and promoting global cooperation.<sup>43</sup> While other legal disciplines may operate within narrower confines, environmental law's engagement with the international community and its focus on global environmental sustainability underscores its status as a distinct and indispensable branch of law.

#### 4. Conclusions and outlook for the future

The examination of the historical development, theoretical perspectives, criteria for classification, and substantive dimensions of environmental law in the context of Slovakia illuminates its evolution as a distinct and indispensable branch of law within the legal landscape. Over the past decades, environmental law has undergone significant quantitative and qualitative growth, propelled by global environmental challenges, legislative reforms, and international cooperation. The origins of environmental regulation in Czechoslovakia and subsequently Slovakia can be traced back to the mid-20th century, with the emergence of rudimentary laws addressing specific environmental concerns. However, it was not until the latter half of the century, marked by growing awareness of environmental degradation and societal upheavals, that environmental law began to take shape as a distinct field. The transition from fragmented regulations to comprehensive legal frameworks reflected a shift towards recognizing environmental protection as a paramount societal goal.

Theoretical debates surrounding the classification of environmental law as an independent branch of law have evolved over time, reflecting changing legal, social, and environmental paradigms. While early discussions in Czechoslovakia grappled with the feasibility of environmental law as a separate domain, subsequent developments, including legislative reforms and academic inquiries,

---

<sup>43</sup> It can be mentioned that the Slovak Republic tries to become an active member of the international community as for the concept of environmental justice. It actively promotes the climate financing. The official development assistance has become an integral component of the foreign policy of the Slovak Republic. More than 400 projects in nearly twenty countries in Africa, Asia and Europe have been implemented over the past decade under the SlovakAid logo. The Slovak Republic cooperates with the following partner countries: Afghanistan, Kenya, Moldova (program countries), Albania, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Georgia, Kosovo, Ukraine (project countries), South Sudan (country with exceptional humanitarian and development needs). See: Ministry of Environment of the Slovak Republic: *Fourth biennial report. In accordance with the Decision 1/CP.16 and the Decision 2/CP.17*, 2019. [online], [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BR4-1-4BR\\_SVK\\_SHM%C3%9A\\_final.pdf#%5B%7B%22num%22%3A40%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C68%2C546%2C0%5D](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BR4-1-4BR_SVK_SHM%C3%9A_final.pdf#%5B%7B%22num%22%3A40%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C68%2C546%2C0%5D) [access: 30.03.2024].

have solidified its status as a distinct legal discipline. Key criteria such as subject matter, legal principles, method of regulation, and international dimensions have been examined to elucidate the unique attributes of environmental law. Environmental law satisfies fundamental criteria for classification as an independent branch of law within the legal system of Slovakia.<sup>44</sup> Its subject matter, focused on regulating human interactions with the environment, sets it apart from other legal domains. Environmental law embodies distinct legal principles,<sup>45</sup> methods of regulation, and objectives,<sup>46</sup> emphasizing sustainability,

<sup>44</sup> Over the past 20 years it has become even more relevant in the field of procedural environmental protection. The important level of legal relations pertaining to procedural environmental rights in the Slovak Republic is established by the *UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, adopted in Aarhus on June 25th, 1998* (hereinafter: the Aarhus Convention). The Aarhus Convention follows the enshrinement of procedural environmental rights within the Principle no. 10 of the *1992 Declaration on Sustainable Development adopted at the Rio de Janeiro Conference*. According to this principle, environmental issues are best addressed with the participation of all citizens concerned and at the relevant level. The declaration therefore enshrined the following procedural environmental rights:

- procedural right to environmental information (access to information on the state of the environment held by public authorities, including information on hazardous materials and activities at the local level);
- the right to participate in the decision-making process (wide availability of information);
- access to justice in environmental matters (effective access to administrative proceedings and the right to compensation and effective remedy).

The goal of public participation in environmental matters is arising from the requirements of the EU Law and the Council of Europe documents. The European approaches emphasizing the procedural environmental rights have also been transposed and implemented into the Slovak legal system. The public concerned, organized in associations or, for example, in the form of informal groups of individuals, is proving to be able to exercise the right to a favorable environment in matters of environmental policy. So far, the case law of the courts has largely focused on cases of permits.

<sup>45</sup> The jurisprudence of Slovak courts emphasizes e.g. the application of the precautionary principle, which serves for the environmental protection and prevents it against possible negative impacts. It thus reflects on one of the principles of environmental protection, which is explicitly defined in the Article 13 of Act on Environment. The jurisprudence also states that when applying preliminary protection, one works only with the assumptions and risks of the potential occurrence of a negative consequence. The application of the above-mentioned principle requires consideration of factual circumstances, interests and therefore a considerable degree of correct consideration. It is the task of the administrative authorities to ensure that this correct reasoning is based on reliable sources, factual findings and that it is properly justified and therefore also reviewable. See: The Decision of the Supreme Court of the Slovak Republic of August 5, 2020, no. 3Sžk/29/2019.

<sup>46</sup> In the area of environmental objectives, the case law of the Slovak courts holds the opinion that the Slovak legal order established the objective liability of the individual for the favorable state of the environment without admitting liberating reasons. According to the Article 17 sec. 1 Act on Environment everyone is obliged to prevent pollution or damage to the environment and to minimize the adverse consequences of their activities on the environment,

conservation, and public health protection.<sup>47</sup> Moreover, its substantial body of legislation, encompassing international, EU, and national frameworks, underscores its significance as a specialized area of legal doctrine.

Environmental law encompasses a multifaceted legal framework spanning international agreements, the legislation of the EU, and national regulations. Its primary objectives, including sustainable development, pollution control, and public health protection, reflect societal values and policy imperatives. Furthermore, environmental law's engagement with transboundary issues underscores its international dimension and necessitates global cooperation to address shared environmental challenges. Despite the extensive scope of our article, there are additional supporting criteria that we have not elaborated on in detail. However, these can serve as supplementary arguments and reasons why, like in the Czech Republic, Poland, and other EU member states, we should also recognize environmental law as an independent branch of law in the Slovak Republic. Among these, one can include the evolution of environmental jurisprudence, strong public participation and rights, preventive and precautionary measures, distinct policies and governance, and, among other things, the fact that environmental law is taught as a separate mandatory subject at the Faculty of Law, Comenius University in Bratislava. In conclusion, the evolution and recognition of environmental law as a distinct branch of law within the legal

---

primarily through measures directly at the source. Thus, on the one hand, the legislator defined the obligation of the individual formulated as general prevention (*a priori*) in the sense of constitutional Article 44 sec. 2 and 3 and Art. 20 sec. 3 last sentence (the public interest in the protection of the environment exceeds the private interest based on the benefits achieved when dealing with the subject of property rights) and at the same time as a general remedy (*a posteriori*) against the deterioration of the level of the environment, regardless of its internal attitude to the consequences for his behavior. On the other hand, the legislator did not set the conditions that would justify the individual's behavior towards the environment in relation to the negative consequences themselves. In this way, the Slovak legal order established the objective liability of the individual for the favorable state of the environment without admitting liberating reasons. See: The Decision of the Supreme Court of the Slovak Republic of June 22, 2010, no. 5Sžp/106/2009.

<sup>47</sup> The jurisprudence of the Slovak courts also analyzes the right to a favorable environment in the scope of personality rights under the Article 11 of the Civil Code, under which "a natural person has the right to the protection of its personality, especially life and health, civil honor and human dignity, as well as privacy, its name and expressions of a personal nature." The number personal rights protected by the provision in question is not closed (compare the word "in particular") and the scope of the values protected by it composition of the personality of a natural person is constantly evolving. The right to an adequate environment, which is very close to the right to private life and family life, should undoubtedly be included in the sphere of these rights. Based on the above, the courts hold the position that the right to a favorable environment, which also includes the right to peaceful and undisturbed use of the home, is a subjective substantive legal entitlement (right) of a natural person, which can be claimed by a procedure established by law before administrative and judicial authorities (The Decision of the Supreme Court of the Slovak Republic of April 30, 2008, no. 5Cdo/126/2007).

system of Slovakia proves its vital role in addressing contemporary environmental challenges and promoting sustainable development.

By integrating principles of public interest, policy considerations, and international cooperation, environmental law serves as a linchpin for environmental governance, safeguarding the health of the planet and the wellbeing of present and future generations. As environmental issues continue to evolve and intensify, the significance of environmental law as a specialized legal discipline is likely to grow, emphasizing the need for ongoing research, legislative reforms, and collaborative efforts to ensure environmental sustainability. While this article presents the opinions and analyses of various authors and our conclusions, we acknowledge that the debate surrounding the classification of environmental law as an independent branch remains open, and we seek to stimulate further discourse and inquiry to arrive at a comprehensive understanding of this complex legal domain. Writing about Slovak environmental law in English allows for broader participation and engagement in future debates, facilitating knowledge exchange and collaboration among international scholars, practitioners, and policymakers interested in environmental regulation and sustainability efforts.

## Literature

**Professional and academic publications** (published in either Slovak language or Czech language)

- Bobek M., Molek P., Šimíček V. (eds.): *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: International Institute of Political Science, Masaryk University, 2009.
- Damohorský M.: *Několik poznámek k problematice právo životního prostředí jako pedagogické disciplíny*. In: *Právo životního prostředí: (sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masaryk University, 1995, pp. 41–44.
- Damohorský M.: *České právo, Česká společnost a český časopis, a to vše pro životní prostředí*. In: *České právo životního prostředí*. Prague: IFEC s.r.o., no. 1, 2001, pp. 3–5.
- Damohorský M. et al.: *Právo životního prostředí*. 1st edn. Prague: C. H. Beck, 2003.
- Damohorský M. et al.: *Právo životního prostředí*. 3rd edn. Prague: C. H. Beck, 2010.
- Hanák J., Průchová I. et al.: *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1st edn. Brno: Masaryk University, 2017. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 595.
- Jančářová I. et al.: *Právo životního prostředí: obecná část*. 1st edn. Brno: Masaryk University, 2016.
- Klapáč J.: *Právo životního prostředí v systému práva*. "Právník" 3 (1981), pp. 261–288.
- Košičiarová S.: *Právo životního prostředí v systému českého práva, 16.2.1995, Brno*. In: *Právo životního prostředí: (sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masaryk University, 1995, pp. 15–27.
- Košičiarová S. et al.: *Právo životního prostředí*. Bratislava: Publishing Department of the Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, 1995.

- Košičiarová S. et al.: *Právo životného prostredia – Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka, 2002.
- Košičiarová S.: *Právo životného prostredia. Všeobecná časť*. Pilsen: Publishing House Aleš Čeněk, 2022.
- Madar Z.: *Československé právo, státní správa a životní prostředí*. Prague: Ústav státní správy, 1976.
- Madar Z.: *Právo socialistických států a péče o životní prostředí*. Prague: Academia, 1983.
- Moldan B. et al.: *Životní prostředí České republiky. Vývoj a stav do konce roku 1989*. 1st edn. Prague: Academia, 1990.
- Pekárek M.: *Právo životního prostředí – jeho místo a funkce v systému českého práva*. In: *Právo životního prostředí: (sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masaryk University, 1995, pp. 5–15.
- Pospíšil B.: *Životní prostředí očima právníka*. 1st edition. Brno: Jan Evangelista Purkyně University, 1981.
- Tóthová K. et al.: *Vybrané problémy práva životného prostredia*. Bratislava: Comenius University in Bratislava, 1985.
- Vaňek M.: *Nedalo se tady dýchat*. 1st edn. Prague: Maxdorf, 1996.

**Legally binding and non-legally binding documents and legislation** (published in either Slovak language or Czech language)

- Act no. 312/1948 Coll., on the Organization of State Forests and Estates.
- Act no. 1/1955 Coll., on State Nature Protection.
- Act no. 11/1955 Coll., on Water Management.
- Act no. 43/1955 Coll., on Czechoslovak Spas and Springs.
- Act no. 84/1958 Coll., on Territorial Planning.
- Act no. 48/1959 Coll., on the Protection of Agricultural Land Fund.
- Act no. 35/1967 Coll., on Measures Against Air Pollution.
- Act no. 138/1973 Coll., the Water Act.
- Act no. 124/1976 Coll., on the Protection of the Agricultural Fund.
- Act no. 61/1977 Coll., on Forests.
- Act no. 128/1991 Coll., on the State Environmental Fund of the Slovak Republic.
- Act no. 238/1991 Coll., on Waste.
- Act no. 309/1991 Coll., on Air Protection Against Pollutants (Air Protection Act).
- Act no. 494/1991 Coll., on State Administration in Waste Management.
- Act no. 17/1992 Coll., on Environment, as amended.
- Act no. 134/1992 Coll., on the State Air Protection Administration.
- Act no. 307/1992 Coll., on Protection of Agricultural Land Fund.
- Act no. 311/1992 Coll., on Charges for Air Pollution.
- Act no. 460/1992 Coll., Constitution of the Slovak Republic, as amended.

**Internet sources**

- Ministry of Environment of the Slovak Republic: *Fourth biennial report*. In accordance with the Decision 1/CP.16 and the Decision 2/CP.17, 2019. [online], [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BR4-1-4BR\\_SVK\\_SHM%C3%9A\\_final.pdf#%5B%7B%22num%22%3A40%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C68%2C546%2C0%5D](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BR4-1-4BR_SVK_SHM%C3%9A_final.pdf#%5B%7B%22num%22%3A40%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C68%2C546%2C0%5D) [access: 30.03.2024].
- Ministry of the Environment of the Slovak Republic and State Agency for Nature Protection of the Slovak Republic: *Concept of nature and landscape protection until 2030*, 2019. [online], [https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p\\_p\\_id=processDetail\\_WAR\\_portletsel&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_](https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portletsel&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_)

col\_id=column-2&p\_p\_col\_count=1&\_processDetail\_WAR\_portletset\_fileCooaddr=COO.2145.1000.3.3748540&\_processDetail\_WAR\_portletset\_file=Koncepcia\_ochrony\_prirody\_a\_krajiny\_do\_roku\_2030.pdf&\_processDetail\_WAR\_portletset\_action=getFile [access: 30.03.2024].

World Bank: *Czech and Slovak Federal Republics, the European Community and the World Bank. Volume 2: Technical report. Report no. 9623-CS.* [online], <https://documents1.worldbank.org/curated/en/179031468028433502/pdf/multi-page.pdf> [access: 25.03.2024].

The National Council of the Slovak Republic voted to ratify the above mentioned convention. (See: *Slovakia becomes fourth EU country to ratify the Paris Agreement*, 2016. [online], <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/slovakia-becomes-fourth-eu-country-to-ratify-the-paris-climate-agreement/> [access: 30.03.2024]).

Matúš Michalovič, Michal Maslen

## **Głos za uznaniem prawa ochrony środowiska – podstawy statusu prawa ochrony środowiska jako niezależnej gałęzi prawa w słowackiej doktrynie prawnej**

### Streszczenie

Artykuł śledzi historyczny rozwój regulacji środowiskowych w Czechosłowacji i później na Słowacji, ze szczególnym uwzględnieniem przejścia od rozproszonych ram prawnych do kompleksowej legislacji, a konkretnie Ustawy nr 17/1992 Coll. o środowisku. Zreferowane zostały teoretycznoprawne debaty na temat tego, czy prawo środowiskowe stanowi niezależną gałąź prawa, a analizie poddano kryteria uznania go za osobną gałąź prawną, takie jak: przedmiot i cele prawa, wyraźne zasady, metody regulacji prawnej i międzynarodowy wymiar regulacji. Choć artykuł opowiada się za uznaniem prawa środowiskowego za odrębną gałąź prawa, to jednocześnie autorzy dostrzegają trwające debaty i podkreślają potrzebę kontynuowania badań w celu osiągnięcia konsensusu. Ogólnie rzecz biorąc, artykuł pozwala zaznajomić się z ewolucją prawa środowiskowego, wyzwaniami przed nim stojącymi i jego potencjalną rolą w ramach teorii i praktyki prawniczej.

Słowa kluczowe: rozwój prawa środowiskowego, perspektywy teoretyczne, niezależna gałąź prawa, analiza kryteriów, dyskurs naukowy

Матуш Михалович, Михал Маслен

## **Мнение в пользу признания права защиты окружающей среды – основы статуса права охраны окружающей среды как независимой отрасли права в словацкой правовой доктрине**

### Резюме

В статье изложено историческое развитие природоохранного регулирования в Чехословакии и Словакии, при этом особое внимание уделяется переходу от разрозненной правовой базы к комплексному законодательству, в частности, к закону № 17/1992 Coll. об окружающей среде. Изложены теоретико-правовые дискуссии о том, является ли экологическое право самостоятельной отраслью права, а также проанализированы критерии признания его отдельной отраслью права: предмет и цели права, четкие принципы, методы правового регулирования и международный аспект регулирования. Хотя авторы статьи выступают за признание экологического права отдельной отраслью права, они также отмечают продолжающиеся дискуссии и подчеркивают необходимость продолжения исследований для достижения консенсуса. В целом, статья дает представление об эволюции экологического права, проблемах, с которыми оно сталкивается, и его потенциальной роли в правовой теории и практике.

Ключевые слова: развитие экологического права, теоретические перспективы, самостоятельная отрасль права, критериальный анализ, научный дискурс

Matúš Michalovič, Michal Maslen

## **Una voce per il riconoscimento del diritto ambientale le basi per lo status del diritto ambientale come branca indipendente del diritto nella dottrina giuridica slovacca**

### Sommario

L'articolo ripercorre lo sviluppo storico della regolamentazione ambientale in Cecoslovacchia e in Slovacchia, con particolare attenzione alla transizione da un quadro giuridico frammentato a una legislazione completa, in particolare la legge n. 17/1992 Racc. Sull'ambiente. Vengono passati in rassegna i dibattiti teorico-giuridici sul fatto che il diritto ambientale costituisca un ramo indipendente del diritto e vengono analizzati i criteri per il suo riconoscimento come ramo giuridico separato, come l'oggetto e gli obiettivi della legge, i principi espliciti, i metodi di regolamentazione giuridica e la dimensione internazionale della regolamentazione. Se da un lato l'articolo sostiene il riconoscimento del diritto ambientale come branca separata del diritto, dall'altro gli autori riconoscono i dibattiti in corso e sottolineano la necessità di proseguire la ricerca per raggiungere un consenso. Nel complesso, l'articolo fornisce una visione dell'evoluzione del diritto ambientale, delle sfide che deve affrontare e del suo potenziale ruolo all'interno della teoria e della pratica giuridica.

Parole chiave: sviluppo del diritto ambientale, prospettive teoriche, branca indipendente del diritto, analisi dei criteri, discorso scientifico



Ryszard Mikosz

 <https://orcid.org/0000-0002-6588-1000>

Uniwersytet Śląski  
Polska

## Korzystanie ze środowiska a korzystanie z wód Próba porównania regulacji prawnych

---

---

### Use of the environment vs. use of water An attempt to compare legal regulations

#### Summary

The subject of the considerations contained in the study is an attempt to determine whether when creating the content of Art. 4 of the Act of April 27, 2001, Environmental Protection Law, was used as a model for solutions regarding the use of water contained in the Water Law Act. This view is expressed quite often in the reference literature. The analysis carried out in this paper proves that such a view is not sufficiently justified, as evidenced primarily by significant differences in the regulation method used in Art. 4 and in the Water Law Act.

Key words: environment, use of the environment, use of water

### 1. Wprowadzenie

Regulacja prawna odnosząca się do środowiska, w tym do jego ochrony, osiągnęła już olbrzymie rozmiary i stale się rozrasta<sup>1</sup>. Niemały jej fragment stanowią

---

<sup>1</sup> Rozmiary tej regulacji, zwłaszcza zaś jej całkowicie niekontrolowany rozrost, budzą duży niepokój i zasługują na zdecydowanie negatywną ocenę. Zob. R. Mikosz, *Wprowadzenie do prawa środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2021, s. 275 i nn.



przepisy, które dotyczą korzystania z zasobów środowiska, rozproszone w wielu aktach normatywnych. Kluczowe znaczenie wśród nich ma ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup>, określająca, jak wynika z jej art. 1, zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów. W art. 4 tej ustawy – jednym z przepisów poświęconych „zasadom ogólnym” prawa środowiska<sup>3</sup> – unormowano w sposób generalny materię korzystania ze środowiska. Według domniemanego zamysłu ustawodawcy owa regulacja ma służyć usystematyzowaniu postaci korzystania ze środowiska poprzez wyodrębnienie jego rodzajów<sup>4</sup>.

Mimo że redakcja art. 4 p.o.ś. stanowi źródło licznych wątpliwości<sup>5</sup>, wydaje się poza sporem, iż zostały w nim wyróżnione trzy rodzaje korzystania ze środowiska. W art. 4 ust. 1 p.o.ś. wprost jest mowa o korzystaniu powszechnym. Przysługuje ono z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku i uprawiania sportu, w zakresie: wprowadzania do środowiska substancji lub energii (pkt 1) oraz innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>6</sup> (pkt 2). W art. 4 ust. 2 i 3 p.o.ś. unormowano z kolei zwykle korzystanie ze środowiska. Pojęcie to występuje jednak w tych przepisach w dwóch różnych kontekstach. Jak się wydaje, bardziej generalny charakter ma regulacja zawarta w art. 4 ust. 3 p.o.ś. Stanowi on bowiem, że zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykle korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne. O innym rodzaju korzystania

---

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 [dalej: p.o.ś.]. Z art. 81 tej ustawy wprost wynika, że nie jest ona jedynym aktem rangi ustawowej odnoszącym się do środowiska i jego ochrony. Stosownie bowiem do ust. 1 ochrona zasobów środowiska jest realizowana na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych. Przepisy te zostały (tylko jednak przykładowo) wymienione w art. 81 ust. 2–4 p.o.ś. Ustalenie zamkniętego katalogu wspomnianych aktów jest – w moim przekonaniu – niemożliwe, czego główną przyczynę stanowi niedookreśloność kluczowych pojęć, które wyznaczają zakres prawa środowiska.

<sup>3</sup> Zapewne chodzi o zasady ogólne dotyczące prawa środowiska, choć w ustawie nie zostało to wprost określone. Przepis art. 4 p.o.ś. zawarto bowiem w dziale II tytułu I, który zgodnie z nagłówkiem obejmuje „definicje i zasady ogólne” (art. 3–12 p.o.ś.).

<sup>4</sup> Tak zamysł ustawodawcy jest odczytywany w literaturze przedmiotu. Wyrażono w niej pogląd, że celem przepisu art. 4 p.o.ś. wydaje się „przede wszystkim ogólne uporządkowanie formuł korzystania i rozgraniczenie ich, biorąc pod uwagę dopuszczalny zakres korzystania i jego podstawę prawną” (M. Górski, *Komentarz do art. 4*, w: M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 130).

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat zob. R. Mikosz, *Korzystanie ze środowiska (kilka uwag na tle art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska)*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 1, s. 85 i nn., <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.07>.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm. [dalej: p.w.].

ze środowiska mowa natomiast w art. 4 ust. 2 p.o.ś. Z jego treści wynika, że korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może wymagać uzyskania pozwolenia. Obowiązek posiadania pozwolenia na zwykłe korzystanie nie jest zatem regułą; jeśli jednak zostaje nałożony, to mamy do czynienia z korzystaniem, które w literaturze przedmiotu bywa czasem nazywane „szczególnym”<sup>7</sup>.

Analizowane unormowanie wyraźnie odnosi się do korzystania ze środowiska jako całości<sup>8</sup>, co czyni je wyjątkowym wśród przepisów określających zasady korzystania z jego zasobów, w innych przypadkach bowiem zakres regulacji ograniczony został do poszczególnych elementów środowiska. Wyjątkowym przykładem są rozwiązania przyjęte w ustawie Prawo wodne, która zawiera stosunkowo obszerną regulację dotyczącą korzystania z wód<sup>9</sup>.

W doktrynie dość często wyrażany jest pogląd, że przy konstruowaniu treści art. 4 p.o.ś. sięgnięto do wzorca w postaci rozwiązań przewidzianych w ustawie Prawo wodne w odniesieniu do korzystania z wód<sup>10</sup>. Pogląd ten może budzić wątpliwości, gdyż nietrudno dostrzec znaczące różnice pomiędzy rozwiązaniami zastosowanymi w obu ustawach. Taki stan rzeczy skłania do podjęcia próby ustalenia, czy istnieją wystarczające przesłanki, by uzasadnić przywołaną wyżej tezę. Poszukiwanie odpowiedzi na owo pytanie będzie głównym przedmiotem dalszych rozważań, co wymaga szczegółowego skonfrontowania regulacji zawartej w art. 4 p.o.ś. z unormowaniami odnoszącymi się do korzystania z wód. Zważywszy, że te ostatnie przepisy są uznawane

---

<sup>7</sup> Tak m.in. J. Boć, *Komentarz do art. 4, w: Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001, s. 92. Czasem w literaturze fachowej używane jest też pojęcie „korzystanie reglamentowane” (tak M. Górski, *Komentarz do art. 4...*, s. 130), które budzi wątpliwości o tyle, że w istocie w przypadku wszystkich postaci korzystania mamy do czynienia z reglamentacją – przepisy wyznaczają granice danego rodzaju korzystania poprzez dookreślenie jego podmiotu, przedmiotu i celu.

<sup>8</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 39 p.o.ś. przez „środowisko” rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.

<sup>9</sup> Korzystanie z wód bez wątplenia jest jedną z postaci korzystania ze środowiska, co wyraźnie wynika z definicji środowiska zawartej w art. 3 pkt 39 p.o.ś. (zob. przypis 8), w której wody zostały wymienione jako jego element.

<sup>10</sup> Komentarz do art. 4 p.o.ś., J. Boć wprost stwierdził, że wprowadza on „w ślad za Prawem wodnym” pojęcia powszechnego i zwykłego korzystania ze środowiska oraz „takiego korzystania, które może odbywać się tylko na podstawie pozwolenia” (J. Boć, *Komentarz do art. 4...*, s. 92). Z kolei M. Górski wskazał, że „nie jest to konstrukcja prawna w polskim prawie ochrony środowiska nowa, gdyż wzorem dla niej były przepisy ustawy Prawo wodne” (M. Górski, *Komentarz do art. 4...*, s. 130).

za wzorzec przy formułowaniu treści art. 4 p.o.ś.<sup>11</sup>, w pierwszej kolejności trzeba przedstawić podstawowe cechy rozwiązań przyjętych w tym zakresie w Prawie wodnym.

## 2. Podstawowe zasady korzystania z wód

Regulacja omawianej materii w polskim prawie ma ponadstuletnią historię. Przez cały ten okres zasady korzystania z wód ustanawiane były – najogólniej rzecz ujmując – w aktach rangi ustawowej odnoszących się do gospodarowania wodami. Od początku wyraźnie wyodrębniano w nich rodzaje (postacie) korzystania z wód, już bowiem w ustawie wodnej z dnia 19 września 1922 r.<sup>12</sup> – pierwszym z aktów, które normowały gospodarowanie wodami – zagadnieniu temu poświęcono całą jej część drugą, obejmującą art. 21–74. Co prawda nie było w niej mowy wprost o korzystaniu z wód, gdyż zastosowano zwroty „używanie wód”<sup>13</sup> oraz (rzadziej) „użytkowanie wód”<sup>14</sup>, jednak nawet pobieżna analiza treści przywołanego aktu bezspornie musi prowadzić do wniosku, że w istocie rzeczy chodziło o korzystanie z wód w dzisiejszym znaczeniu tego terminu. Podkreślić trzeba zarazem, że reguły owego korzystania zostały dość precyzyjnie usystematyzowane. W części drugiej ustawy wydzielono mianowicie unormowania dotyczące powszechnego użytkowania wód publicznych i prywatnych (rozdział I), użytkowania wody prywatnej przez właściciela (rozdział II) oraz użytkowania wód na podstawie pozwolenia władzy (rozdział III).

Model zastosowany w ustawie wodnej co do zasady zachowano w następnych aktach normujących gospodarowanie wodami. Zmieniła się jednak terminologia używana w języku prawnym. Już bowiem w ustawie z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne<sup>15</sup>, którą zastąpiono ustawę wodną, wprost była mowa o powszechnym korzystaniu z wód (art. 33–35), zwykłym korzystaniu z wody (art. 36–41) oraz szczególnym korzystaniu z wód (art. 42–59). Wymienione trzy rodzaje (postacie) korzystania z wód zostały również wyodrębnione w kolejno

---

<sup>11</sup> Na rzecz tezy o wzorowaniu się na regulacji zawartej w Prawie wodnym może również pośrednio przemawiać fakt, że w art. 4 p.o.ś. *expressis verbis* nawiązano do przepisów tej ustawy, o czym szerzej w dalszej części rozważań.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 ze zm.

<sup>13</sup> Jednym z wielu przykładów może być treść początkowego fragmentu art. 21 pkt 1 ustawy, stanowiącego, że „wód publicznych wolno każdemu bez osobnego pozwolenia władzy używać w sposób zwykły”.

<sup>14</sup> Część druga ustawy nosiła tytuł *O użytkowaniu wód*.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158 ze zm. (zob. art. 33–63).

obowiązujących ustawie z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne<sup>16</sup> oraz ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>17</sup>. Ten stan rzeczy o tyle uległ zmianie z chwilą wejścia w życie aktualnie obowiązującego Prawa wodnego, że wprowadzono nim do obrotu prawnego „usługi wodne”, będące – obok korzystania powszechnego, zwykłego i szczególnego – czwartą postacią korzystania z wód<sup>18</sup> (co zresztą zrodziło sporo wątpliwości interpretacyjnych, do których w pewnym zakresie przyjdzie powrócić).

Przystępując do pogłębionych rozważań, za punkt odniesienia należy przyjąć regulację zawartą w ustawie z dnia 24 października 1974 r., gdyż obowiązywała ona w trakcie prac nad projektem ustawy Prawo ochrony środowiska, a nawet jeszcze przez kilka miesięcy od chwili jej wejścia w życie (utraćiła moc 1 stycznia 2002 r.). W ustawie z 1974 r. wyodrębniono – jak już zostało powiedziane – powszechne korzystanie z wód, zwykłe korzystanie z wody oraz szczególne korzystanie z wód. Z jej art. 47 ust. 1 wynikało, że korzystanie z wód powierzchniowych, stanowiących własność państwa, z wyjątkiem wód w rowach oraz w stawach i innych zbiornikach wodnych przeznaczonych do hodowli i chowu ryb, dozwolone było z mocy prawa każdemu. Dotyczyło to również morza terytorialnego. Z kolei w myśl art. 48 ust. 1 p.w. z 1974 r. powszechne korzystanie z wód miało służyć do zaspokojenia potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania urządzeń specjalnych, oraz do wypoczynku i uprawiania turystyki, sportów wodnych i wędkarstwa. W przywołanych przepisach określono zatem zarówno podmiot uprawniony do korzystania powszechnego, jego przedmiot, jak i potrzeby, których zaspokojeniu miało ono służyć. Ujmując rzecz innymi słowy: w przepisach tych zostały wyznaczone granice powszechnego korzystania z wód<sup>19</sup>.

Przedstawiony model utrzymano do dziś w obrocie prawnym. W art. 32 p.w., normującym *de lege lata* powszechne korzystanie z wód, wskazano bowiem zarówno podmiot uprawniony, określony jako „każdy”, jak i przedmiot uprawnień, czyli rodzaje wód, z jakich można korzystać w sposób powszechny<sup>20</sup>. W przepisie tym zawarte zostały także przesłanki wyznaczające granice upraw-

<sup>16</sup> Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230 ze zm. [dalej: p.w. z 1974 r.] (zob. art. 47–57).

<sup>17</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm. (zob. art. 34 oraz art. 35–37).

<sup>18</sup> Zagadnienie to można traktować jako sporne. Trafny jest, moim zdaniem, pogląd B. Rakoczego, który uznaje usługi wodne za rodzaj korzystania z wód (B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 58).

<sup>19</sup> Granice te wyznaczone były także od strony negatywnej. Z art. 48 ust. 2 p.w. z 1974 r. wynikało bowiem, że wydobywanie żwiru, piasku i innych materiałów w granicach powszechnego korzystania z wód mogło się odbywać tylko w miejscach wyznaczonych przez starostę, a powszechne korzystanie z morskich wód wewnętrznych i z morza terytorialnego w ogóle nie obejmowało wydobywania z nich żwiru, piasku i innych materiałów ani wycinania roślin.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 32 ust. 1 p.w. chodzi o publiczne śródlądowe wody powierzchniowe, morskie wody wewnętrzne oraz o wody morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

nienia do powszechnego korzystania, mianowicie wymieniono potrzeby, których zaspokojeniu ma ono służyć<sup>21</sup>.

Wracając na grunt ustawy z 1974 r., należy zauważyć, że podobny model regulacji prawnej przyjęto w niej w odniesieniu do zwykłego korzystania z wód. Z art. 49 ust. 1 wynikało bowiem, że właściciel gruntu mógł dla zaspokojenia potrzeb własnych i gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego korzystać bez pozwolenia wodnoprawnego z wody stanowiącej jego własność, a także z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie. Sięgnąwszy do treści tego przepisu, można było zatem ustalić podmiot uprawniony, przedmiot uprawnień i granice uprawnienia<sup>22</sup> do zwykłego korzystania z wód<sup>23</sup>.

Analogicznie jak w przypadku korzystania powszechnego omawiany model zachowano w art. 33 p.w. *de lege lata* normującym zwykłe korzystanie z wód. W przepisie tym określone zostały podmiot uprawniony (właściciel gruntu), przedmiot korzystania (wody stanowiące własność właściciela gruntu i wody podziemne znajdujące się w jego gruncie)<sup>24</sup> oraz granice tego korzystania. Pomiędzy bliższe szczegóły, wypada podkreślić, że cechą wspólną regulacji odnoszących się do powszechnego i do zwykłego korzystania z wód było i nadal jest to, że ich zasady są w pełni wyznaczane za pomocą przepisów rangi ustawowej. Innymi słowy: jeśli chodzi o te rodzaje korzystania, nie trzeba spełniać żadnych dodatkowych przesłanek.

Odmienne w stosunku do przedstawionych już tu unormowań ukształtowano regulację dotyczącą szczególnego korzystania z wód, zarówno w stanie

---

<sup>21</sup> W myśl art. 32 ust. 2 p.w. powszechne korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, do amatorskiego połowu ryb.

<sup>22</sup> W treści art. 49 ust. 1 p.w. z 1974 r. nie użyto co prawda *expressis verbis* słowa „uprawnienie”, jednak brzmienie tego przepisu, moim zdaniem, nie pozostawia wątpliwości, że w ramach wchodziło prawo do zwykłego korzystania z wód.

<sup>23</sup> Podobnie jak w przypadku korzystania powszechnego granice korzystania zwykłego wyznaczone zostały również od strony negatywnej. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 3 p.w. z 1974 r. przepis ust. 1 nie znajdował zastosowania do korzystania z wód na potrzeby przemysłowe ani do korzystania z wody podziemnej do nawodnień za pomocą deszczowni, a także do korzystania z wody podziemnej, jeżeli pobór przekraczał 5 m<sup>3</sup> na dobę lub wydajność eksploatacyjna ujęcia przekraczała 0,5 m<sup>3</sup> na godzinę.

<sup>24</sup> Nie oznacza to, że omawiana regulacja nie pozostawia wątpliwości w tym zakresie. Przykładowo wobec niejasnego brzmienia art. 214 p.w. dotyczą one w szczególności odpowiedzi na pytanie, jakie wody są własnością właściciela gruntu. Przywołany przepis stanowi bowiem, że są to śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej. Szerzej na ten temat zob. R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 226–227.

prawnym obowiązującym pod rządem ustawy Prawo wodne z 1974 r., jak i w przypadku obecnych rozwiązań. W art. 53 ust. 1 p.w. z 1974 r. zostało ono zdefiniowane od strony negatywnej: w myśl tego przepisu szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie wykraczające poza korzystanie powszechne lub zwykłe. W art. 53 ust. 2 przykładowo wymieniono rodzaje szczególnego korzystania<sup>25</sup>. Nie określono natomiast ani podmiotu uprawnionego, ani przedmiotu uprawnień, ani wreszcie potrzeb, których zaspokojeniu owo korzystanie miało służyć. Takie rozwiązanie należy jednak uznać za całkowicie zrozumiałe i do pewnego stopnia oczywiste, gdyż zgodnie z treścią art. 53 ust. 2 p.w. z 1974 r. szczególne korzystanie z wód wymagało pozwolenia wodnoprawnego. Zważywszy, że akt ten przewidywał formę decyzji administracyjnej, musiała ona – w myśl art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>26</sup> – zawierać m.in. oznaczenie strony lub stron (a więc podmiotu uprawnionego) oraz rozstrzygnięcie (czyli wskazanie przedmiotu uprawnień i granic ich wykonywania)<sup>27</sup>.

*De lege lata* szczególne korzystanie z wód zostało unormowane z zastosowaniem analogicznej metody. Niemniej trzeba przypomnieć, że aktualnie obowiązujące rozwiązania w tym zakresie dotyczą nie jednej formy korzystania z wód, ale dwóch. Chodzi bowiem nie tylko o omawiane tu szczególne korzystanie z wód, lecz także o korzystanie w postaci usług wodnych, o czym była już wzmianka. W art. 34 ust. 1 p.w. szczególne korzystanie z wód określone zostało jako korzystanie wykraczające poza powszechne oraz zwykłe korzystanie z wód. W przepisie tym wymieniono zarazem w sposób taksatywny wszystkie rodzaje szczególnego korzystania z wód, co odróżnia obecne rozwiązania od wcześniej obowiązującego stanu prawnego. Zamieszczenie w art. 34 ust. 1 p.w. takiej zamkniętej listy było spowodowane, jak sądzę, dążeniem do odgraniczenia szczególnego korzystania od korzystania w postaci usług wodnych<sup>28</sup>. Z art. 35 ust. 1 p.w. wynika bowiem, że usługi te polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym i podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego, zwykłego oraz szczególnego korzy-

---

<sup>25</sup> Obszerne wyliczenie postaci szczególnego korzystania z wód obejmowało m.in. pobór wód powierzchniowych i podziemnych (pkt 1) oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (pkt 2).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

<sup>27</sup> Zadaniem organu administracji publicznej, który rozstrzygał w przedmiocie pozwolenia, było najpierw ustalenie, czy zamierzona przez wnioskodawcę działalność go wymaga.

<sup>28</sup> Nie w pełni jednak się to udało. Przykładowo nie wiadomo, czym się różni szczególne korzystanie z wód przybierające postać odwadniania gruntów i upraw (art. 34 pkt 1 p.w.) od trwałego odwadniania gruntów, o którym mowa w art. 35 ust. 3 pkt 8 *in principio* p.w.



stania z wód. W art. 35 ust. 3 p.w. jednak również zawarto taksatywne wyliczenie usług wodnych, co może budzić wątpliwości.

### 3. Porównanie regulacji dotyczącej korzystania z wód oraz dotyczącej korzystania ze środowiska

Aby skonfrontować przedstawioną wcześniej regulację dotyczącą korzystania z wód z unormowaniami odnoszącymi się do korzystania ze środowiska zawartymi w art. 4 p.o.ś., w punkcie wyjścia trzeba przypomnieć, że treść tego przepisu pozwala na przyjęcie, iż wyróżniono w nim trzy rodzaje korzystania, choć wprost mowa tam jedynie o korzystaniu powszechnym i zwykłym. To pierwsze unormowano w art. 4 ust. 1 p.o.ś., którego treść została już przywołana. Tutaj zatem wystarczy poprzestać na konstatacji, że w przypadku powszechnego korzystania ze środowiska możliwe jest (aczkolwiek nie w pełni) ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych oraz przedmiotu korzystania<sup>29</sup>.

Większych trudności przysparza natomiast ustalenie znaczenia art. 4 ust. 1 pkt 2 p.o.ś. Przepis ten stanowi, że powszechnym korzystaniem ze środowiska są także inne niż wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. rodzaje powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne. Sięgając do wykładni językowej, należałoby uznać, że chodzi w tym przypadku o korzystanie z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych i z wód morza terytorialnego w celu zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także w celu wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb, niepolegające na wprowadzaniu do środowiska substancji i energii<sup>30</sup>. Konkluzja taka może być jednak wątpliwa.

Przechodząc do zwykłego korzystania ze środowiska, w pierwszej kolejności trzeba przypomnieć, że w art. 4 p.o.ś. mowa o nim w dwóch różnych kontekstach. Z ust. 3 tego przepisu wynika bowiem, że zwykłym korzystaniem ze środowiska jest także korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia,

---

<sup>29</sup> W moim przekonaniu nieprecyzyjne wyznaczenie owego zakresu przedmiotowego jest znaczącym mankamentem tej regulacji. Zob. R. Mikosz, *Korzystanie ze środowiska...*, s. 87–89.

<sup>30</sup> Regulacja ta sprawia wrażenie bardzo chaotycznej. W przypadku wód typową formą wprowadzania do środowiska „substancji” jest, jak sądzę, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Niezbyt wiadomo natomiast, jakie zachowanie w ramach powszechnego korzystania z wód mogłoby polegać na „wprowadzaniu energii”.

oraz zwykle korzystanie z wody w rozumieniu ustawy Prawo wodne. Przepis ten, jak się wydaje, tworzy regułę w rozpatrywanym zakresie. Zdarzają się od niej wyjątki z przyczyn wskazanych w art. 4 ust. 2 p.o.ś., zgodnie z którym korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może wymagać uzyskania pozwolenia<sup>31</sup>.

Pozostawiwszy tymczasowo na uboczu kwestię zwykłego korzystania z wód jako jednej z postaci zwykłego korzystania ze środowiska, należy jeszcze raz zaznaczyć – co niezmiernie ważne – że w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska w art. 4 p.o.ś. nie sprecyzowano ani podmiotu, ani dóbr, z których można korzystać w sposób zwykły, ani też celu, w jakim takie korzystanie jest dopuszczalne. W istocie, jedyną cechą odróżniającą je od powszechnego stanowi to, że „wykracza ono poza ramy korzystania powszechnego”. Skoro więc ramy te określone zostały w art. 4 ust. 1 p.o.ś. poprzez wskazanie podmiotów uprawnionych do takiego korzystania, jego przedmiotu i granic oraz potrzeb, jakie mogą być zaspokajane dzięki takiemu korzystaniu, to aby ustalić różnice pomiędzy korzystaniem zwykłym a powszechnym, należałoby – jak sądzę – sięgnąć do owych wyznaczników<sup>32</sup>.

Zabieg taki jawi się jednak jako bardzo utrudniony, o ile w ogóle możliwy. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w art. 4 ust. 3 p.o.ś. nie ujęto żadnego z rzeczonych wyznaczników, co *de facto* uniemożliwia precyzyjne ustalenie, kto i w jakim zakresie ma prawo korzystać ze środowiska w sposób zwykły. Podejmując wszakże taką próbę, trzeba się skoncentrować na odkodowaniu, z jakiego rodzaju „wykroczeniem poza ramy powszechnego korzystania ze środowiska” mamy do czynienia w przypadku zwykłego korzystania. Prowadzi to do dość zaskakujących, lecz zarazem jednoznacznych rezultatów. Rozważając problem od strony podmiotów uprawnionych, zauważmy, że skoro w przypadku korzystania powszechnego uprawnionym, w świetle art. 4 ust. 1 p.o.ś., jest „każdy”, to zwykle korzystanie ze środowiska nie może podmiotowo wykroczyć poza tak szeroko zakreślone ramy. Co do zasady analogiczna relacja kształtuje się, jeśli chodzi o przedmiot korzystania. W myśl art. 4 ust. 1 p.o.ś. jest nim „środowisko” traktowane jako całość. Trudno zatem sobie wyobrazić, że zwykle korzystanie mogłoby obejmować coś więcej aniżeli środowisko w rozumieniu art. 3 pkt 39 p.o.ś. Być może jedyna różnica w omawianej materii dotyczy potrzeb zaspokajanych za pomocą każdej z tych form korzystania, ponieważ –

---

<sup>31</sup> Zob. przypis 7.

<sup>32</sup> Czasownik „wykraczać” rozumiany jest bowiem m.in. jako ‘wychodzić, posuwać się w czymś poza ustalone granice, nie zachowywać w czymś właściwej miary; przekraczać’. Zob. *Słownik języka polskiego*, t. 3, R–Ż, red. M. Szymczak, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 810.



literalnie rzecz biorąc – zakres owych potrzeb został w art. 4 ust. 1 ujęty bardzo wąsko, zwłaszcza gdy ma się na uwadze pkt 1 tego przepisu<sup>33</sup>.

Powracając do wątku zwykłego korzystania z wody jako jednej z postaci zwykłego korzystania ze środowiska, należy przypomnieć, że w art. 33 p.w., odnoszącym się do zwykłego korzystania z wód, jako podmiot uprawniony został wskazany „właściciel gruntu”. Przedmiotem mogą być wody stanowiące jego własność oraz wody podziemne znajdujące się w jego gruncie (art. 33 ust. 1)<sup>34</sup>, a korzystanie to służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego lub własnego gospodarstwa rolnego (art. 33 ust. 3) i obejmuje pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m<sup>3</sup> na dobę oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m<sup>3</sup> na dobę (art. 33 ust. 4). Celem tego przypomnienia jest pokazanie, że w świetle przywołanej regulacji niepodobna przyjąć, iż zwykłe korzystanie z wód „wykracza” poza ramy korzystania powszechnego, zarówno tego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 p.o.ś., jak i powszechnego korzystania z wód.

Wydaje się, że najmniejsze wątpliwości powstają w rozpatrywanej materii na styku regulacji zawartej w art. 4 ust. 2 p.o.ś. oraz tej, która dotyczy szczególnego korzystania z wód i usług wodnych. We wszystkich tych przypadkach bowiem regułą jest doprecyzowanie podmiotu, przedmiotu i granic korzystania – czy to z wód, czy też ze środowiska jako całości – w drodze aktu indywidualnego określonego w art. 4 ust. 2 p.o.ś. jako „pozwolenie”, a w ustawie Prawo wodne – jako zgoda wodnoprawna<sup>35</sup>. Z regulacji zawartej w art. 389 pkt 1 i 2 p.w. wynika z kolei, że szczególne korzystanie z wód oraz usługi wodne co do zasady wymagają uzyskania pozwolenia wodnoprawnego<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Podtrzymuję zarazem pogląd, że rezultaty wykładni językowej podają w wątpliwość sens istnienia analizowanego przepisu w takim kształcie. Zob. R. Mikosz, *Korzystanie ze środowiska...*, s. 98.

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 33 ust. 2 p.w. prawo do zwykłego korzystania z wód nie uprawnia do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganej zgody wodnoprawnej.

<sup>35</sup> Z art. 388 ust. 1 p.w. wynika, że pozwolenie wodnoprawne jest jedną z form, w jakich udzielana jest zgoda wodnoprawna. Oprócz tego należą do nich: przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego, wydanie oceny wodnoprawnej, a także wydanie decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4 p.w.

<sup>36</sup> Nie jest to jednak reguła bezwyjątkowa. Ani pozwolenia takiego, ani nawet zgłoszenia wodnoprawnego nie wymagają np. holowanie i spław drewna (art. 395 pkt 3 p.w.), podczas gdy w świetle art. 34 pkt 6 p.w. szczególnym korzystaniem z wód jest ich wykorzystywanie do celów żeglugi oraz spławu.

## 4. Próba syntezy

Odnosząc się do sformułowanego na wstępie pytania, czy konstruując treść art. 4 p.o.ś., wzięto pod uwagę regulację dotyczącą korzystania z wód i potraktowano ją jako wzorzec, trzeba stwierdzić, że niewiele przesłanek przemawia na rzecz takiej tezy. Wprawdzie w art. 4 p.o.ś. *de facto* wyróżniono trzy rodzaje korzystania ze środowiska – co mogłoby sugerować podobieństwo do regulacji zawartej w ustawie Prawo wodne z 1974 r. – jednak analiza treści tego przepisu generalnie skłania do wniosków przeciwnych. Mimo bowiem wątpliwości, jakie w wielu kwestiach rodzi wykładnia przepisów odnoszących się do korzystania z wód, ich założenia systemowe zasługują, moim zdaniem, na aprobatę. Metoda regulacji zastosowana w ustawie Prawo wodne pozwala co do zasady ustalić niezbędne przesłanki, za pomocą których wyznacza się granice poszczególnych rodzajów korzystania z wód. W przypadku korzystania powszechnego i zwykłego określono je wprost w ustawie, w pozostałym zakresie każdorazowo są konkretyzowane w sposób wskazany w jej przepisach. W odniesieniu do tych dwóch rodzajów korzystania w art. 32 i art. 33 p.w. mowa bezpośrednio o „prawie” do korzystania z wód. Wszystko to sprawia, że ustalenie granic owego prawa zasadniczo nie powinno nastęrczać trudności<sup>37</sup>, co pozwala zarazem na precyzyjne rozróżnienie pomiędzy powszechnym a zwykłym korzystaniem z wód. Z kolei w przypadku szczególnego korzystania z wód oraz usług wodnych wszystkie ważne wyznaczniki granic uprawnień powinny wynikać z aktów indywidualnych wydanych przez właściwe organy<sup>38</sup>.

Oceniając w przedstawionym kontekście rozwiązania, które zastosowano w regulacji dotyczącej korzystania ze środowiska zawartej w art. 4 p.o.ś., nie trudno dostrzec, że w istotny sposób różnią się od tych, które już dawno przyjęto w Prawie wodnym. Spostrzeżenie to odnieść trzeba właściwie do wszystkich znaczących (konstrytuwnych) składowych tej regulacji. W przypadku art. 4 p.o.ś. nie daje się bowiem na jej podstawie ustalić kluczowych elementów charakteryzujących powszechne, zwykłe oraz szczególne korzystanie ze środo-

---

<sup>37</sup> Zauważyć trzeba jednak, że użycie w art. 32 i art. 33 pojęć nieostrych (zwłaszcza przy określaniu celu korzystania) może być źródłem wątpliwości, czasem rozstrzygalnych dopiero w odniesieniu do konkretnego przypadku.

<sup>38</sup> Z art. 403 ust. 1 *in principio* p.w. wynika, że w pozwoleniu wodnoprawnym ustala się m.in. cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnień oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód. W dalszej części tego przepisu w obszernym wyczerpieniu przykładowo („w szczególności”) określono elementy treści pozwolenia wodnoprawnego.

wiska. W tym miejscu wypada raz jeszcze podkreślić bardzo krytyczną ocenę regulacji dotyczącej zwykłego korzystania ze środowiska<sup>39</sup>.

Poczynione spostrzeżenia prowadzą do generalnej konkluzji, że unormowania zawarte w art. 4 p.o.ś. nie tylko mają wiele mankamentów w kwestiach szczegółowych, lecz także sprawiają wrażenie zlepka przypadkowo powiązanych ze sobą elementów, pozbawionego jasnej myśli przewodniej. Jest ona nieustannie źródłem rozlicznych wątpliwości, chociażby w zestawieniu z regulacją dotyczącą korzystania z lasów, znajdującą się w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>40</sup>. W doktrynie wyrażono – trafny moim zdaniem – pogląd, że „korzystanie z lasów zawiera się oczywiście w zakresie korzystania ze środowiska”<sup>41</sup>, niemniej trudno „z całkowitą pewnością stwierdzić, że jest to pojęcie zdecydowanie węższe, bowiem [...] zasady udostępniania lasów zawierają w sobie zarówno elementy powszechnego korzystania ze środowiska, jak i zwykłego”. Podkreślono zarazem, że „istotnym problemem wydaje się [...] brak normatywnego charakteru tych zasad”, a „zabieg w postaci ich wprowadzenia i usystematyzowania [...] byłby na pewno pożądanym”. W moim przekonaniu spostrzeżenie to, wprost odnoszące się do korzystania z lasów, bezsprzecznie powinno zostać wzięte pod uwagę w toku prac nad niezbędnymi korektami stanu prawnego w zakresie korzystania ze środowiska. W literaturze przedmiotu potrzebę takich korekt wskazuje się zaś od dawna. Wystarczy przywołać w tym miejscu pogląd B. Rakoczego, według którego „konwencja zastosowana w ustawie Prawo wodne jest lepsza niż podział przyjęty w ustawie Prawo ochrony środowiska”, a „*de lege ferenda* polski prawodawca powinien powrócić do podziału korzystania ze środowiska wynikającego z ustawy Prawo wodne, tym bardziej że do tego korzystania się odnosi”<sup>42</sup>.

Nie neguję zasadności wprowadzenia istotnych korekt na poziomie ustawodawstwa zwykłego, trzeba jednak dostrzec, że prawo do korzystania ze śro-

---

<sup>39</sup> Trudno w tym kontekście aprobować pogląd K. Gruszeckiego, że w art. 4 p.o.ś. „określono formy, w jakie może być ujęte korzystanie ze środowiska, oraz wskazano, komu przysługują uprawnienia w tym zakresie” (K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 83).

<sup>40</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm. (zob. w szczególności art. 26 i nn.).

<sup>41</sup> M. Walas, *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 117. Dalsze przytoczone tu fragmenty pochodzą z tej samej strony.

<sup>42</sup> Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 4*, w: J. Ciecchanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 51. Trzeba jednak zaznaczyć, że pogląd ten wyrażony został pod rządem ustawy Prawo wodne z 2001 r. (zob. przypis 17). Nie wiadomo, czy byłby podtrzymywany pod rządem aktualnie obowiązującego Prawa wodnego, zwłaszcza że wprowadzono w nim nowy (nieznany wcześniejszemu stanowi prawnemu) instrument prawny w postaci usług wodnych.

dowiska jest materią wymagającą unormowania w Konstytucji RP<sup>43</sup>. Zagadnienie to – ze względu na swoją złożoność i wielowątkowość – zasługuje na odrębne opracowanie, tutaj więc pozostaje przedstawić kilka kwestii o charakterze podstawowym. Otóż w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w ustawie zasadniczej co prawda *expressis verbis* mowa o środowisku i jego ochronie, lecz przedmiotowe unormowania odnoszą się w głównej mierze do obowiązków organów państwa w zakresie ochrony środowiska<sup>44</sup>. Jedynym przepisem Konstytucji RP, gdzie termin „środowisko” pojawia się w kontekście uprawnienia, jest art. 74 ust. 3, zgodnie z którym każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska<sup>45</sup>. Nie poruszono natomiast wyraźnie kwestii innych uprawnień, zwłaszcza dotyczących korzystania ze środowiska.

Taki stan rzeczy może dziwić chociażby w świetle faktu, że w ustawodawstwie zwykłym znajdują się przepisy określające środowisko jako „dobro wspólne”<sup>46</sup>, co w oczywisty sposób rodzi pytanie o możliwość korzystania z tego dobra. Przede wszystkim jednak pojęcie to użyte zostało w art. 1 Konstytucji RP, stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym

---

<sup>43</sup> Problem ten jest również czasem dostrzegany w literaturze przedmiotu – zob. W. Radecki, *Korzystanie ze środowiska*, w: *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 102. Autor ten wyraził pogląd, że *de lege ferenda* prawo korzystania ze środowiska powinno zostać uregulowane w Konstytucji RP, gdyż stanowi „prawo człowieka III generacji”. Zob. też. E. Riedel, *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistniania praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 3/4, s. 115–128.

<sup>44</sup> Zob. art. 5, art. 68 ust. 4 oraz art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Problematyki środowiska dotyczą także art. 31 ust. 3 i art. 86 Konstytucji RP. Pierwszy zawiera regulację odnoszącą się do ograniczenia praw i wolności, którego przyczyną mogą być m.in. wymagania ochrony środowiska. Drugi wprowadza obowiązek dbałości o stan środowiska oraz przewiduje odpowiedzialność za spowodowanie jego pogorszenia.

<sup>45</sup> W tym kontekście zauważyć trzeba, że materia dotycząca środowiska była normowana w ustawie zasadniczej już począwszy od 1976 r. W myśl art. 12 ust. 2 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232) Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewniała ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe. Z art. 71 wynikało natomiast, że obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony. Choć w ówczesnych realiach ustrojowych rozwiązania te nie miały w praktyce istotniejszego znaczenia, należy podkreślić, że – w przeciwieństwie do aktualnej regulacji prawnej – w ustawie zasadniczej wprost mowa była o „korzystaniu z wartości środowiska naturalnego”. Szerzej na ten temat zob. W. Radecki, *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Karkonoskie Towarzystwo Naukowe, Jelenia Góra 1984. Zob. też J. Trzewik, *Prawo do środowiska na tle przemian polskiego prawa ochrony środowiska*, w: idem, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, s. 183–193.

<sup>46</sup> Zob. art. 323 ust. 2 p.o.s., a także art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 546).

wszystkich obywateli<sup>47</sup>. Wśród komentarzy do tego przepisu, zarówno w doktrynie, jak i w orzecnictwie, można znaleźć też takie, które odnoszą się do środowiska. Należy tu w szczególności przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2006 r.<sup>48</sup> W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał, nawiązując do regulacji zawartej we wspomnianej tu już ustawie o lasach, wyraził pogląd, że lasy jako składnik środowiska są czymś więcej aniżeli przedmiotem prawa własności i innych praw rzeczowych i stanowią dobro ogólnonarodowe o wielkim znaczeniu społecznym. W literaturze przedmiotu stwierdzono, że w świetle tego orzeczenia ochrona środowiska jest jednym z elementów dobra wspólnego<sup>49</sup>.

## Literatura

- Boć J., *Komentarz do art. 4, w: Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001, s. 91–94.
- Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 17–28.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 4, w: J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 48–51.
- Górski M., *Komentarz do art. 4, w: M. Górski et al., Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 130–133.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Mikosz R., *Korzystanie ze środowiska (kilka uwag na tle art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska)*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 1, s. 85–103, <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.07>.
- Mikosz R., *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 187–252.
- Mikosz R., *Wprowadzenie do prawa środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2021.
- Radecki W., *Korzystanie ze środowiska*, w: *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 100–103.

---

<sup>47</sup> Zob. też art. 25 ust. 3 oraz art. 82 Konstytucji RP. Szerzej na ten temat zob. J. Trzciniński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 452 i nn.; W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 17 i nn.; R. Stemplowski, *Nasze dobro wspólne*, w: *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcinińskiego*, red. J. Góral et al., Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2007, s. 89 i nn.

<sup>48</sup> Wyrok TK z dnia 15 maja 2006 r., sygn. P 32/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 56.

<sup>49</sup> Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 1, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 29.

- Radecki W., *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Karkonoskie Towarzystwo Naukowe, Jelenia Góra 1984.
- Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Riedel E., *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistniania praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 3/4, s. 115–128.
- Stemplowski R., *Nasze dobro wspólne*, w: *Ratio est anima legis. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, red. J. Góral et al., Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2007, s. 89–104.
- Trzcziński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 452–460.
- Trzewik J., *Prawo do środowiska na tle przemian polskiego prawa ochrony środowiska*, w: idem, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, s. 183–193.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 1*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 27–29.
- Walas M., *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 96–117.

Ryszard Mikosz

## **Korzystanie ze środowiska a korzystanie z wód Próba porównania regulacji prawnych**

### Streszczenie

Przedmiotem rozważań zawartych w opracowaniu jest próba ustalenia, czy przy formułowaniu treści art. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska wykorzystano jako wzorzec rozwiązania dotyczące korzystania z wód zawarte w ustawie Prawo wodne. Pogląd taki bowiem można dość często napotkać w literaturze przedmiotu. Przeprowadzona analiza dowodzi, że nie znajduje on dostatecznego uzasadnienia, na co wskazują przede wszystkim istotne różnice pod względem metody regulacji zastosowanej w art. 4 oraz w ustawie Prawo wodne.

Słowa kluczowe: środowisko, korzystanie ze środowiska, korzystanie z wód

Рышард Микош

## **Природопользование и использование водных ресурсов Попытка сравнения правовых норм**

### Резюме

Предметом рассуждений, содержащихся в работе, является попытка установить, были ли использованы в качестве образца решения, касающиеся использования водных ресурсов, содержащиеся в «Закоме о воде», при формулировании ст. 4 закона от 27 апреля 2001 г.

«Об охране окружающей среды» Подобная точка зрения довольно часто встречается в литературе по данному вопросу. Проведенный анализ доказывает, что она недостаточно обоснована, о чем свидетельствуют, прежде всего, существенные различия в способах регулирования, использованных в ст. 4 и в «Законе о воде».

Ключевые слова: окружающая среда, природопользование, использование водных ресурсов

Ryszard Mikosz

## **Uso dell'ambiente e uso dell'acqua Un tentativo di confronto tra le norme giuridiche**

### Sommario

L'oggetto delle considerazioni contenute nello studio è il tentativo di stabilire se nella formulazione del contenuto dell'articolo 4 della legge del 27 aprile 2001. – Legge sulla protezione dell'ambiente, le soluzioni relative all'uso dell'acqua contenute nella Legge sulle acque siano state utilizzate come modello. Questo perché tale visione si riscontra spesso nella letteratura sull'argomento. L'analisi effettuata dimostra che non è sufficientemente giustificata, come dimostrano soprattutto le differenze significative in termini di metodo di regolamentazione utilizzato nell'articolo 4 e nella legge sulle acque.

Parole chiave: ambiente, uso ambientale, uso dell'acqua



Sebastian Wójcik-Jackowski

 <http://orcid.org/0000-0002-3807-5230>

badacz niezależny

Polska

## **Wątpliwości prawne związane z kontrolą gospodarowania wodami w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry na tle historycznym**

---

---

### **Legal doubts related to the control of water management in the light of the Odra River Revitalization Act against a historical background**

#### Summary

The study presents in a cross-sectional way the issue of water management control, reaching back to the genesis of current solutions, as well as analyzing the valid legal status and directions of changes resulting from the adopted Odra River Revitalization Act, in particular the creation of the Water Inspection and entrusting it with a specific category of tasks. At the same time, emerging doubts and shortcomings are discussed in depth, pointing out key elements that, in the author's opinion, should be taken into account and that have so far been omitted on the legislative path.

**Key words:** water management control, Water Inspection, centralization in water management, history of changes in water law



## 1. Przyczyny zmian legislacyjnych dotyczących kontroli gospodarowania wodami

Zgodnie z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry<sup>1</sup> 1 lipca 2024 r. wejdą w życie uregulowania art. 13 pkt 13 tej ustawy wprowadzające zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>2</sup>. Polegają one na dodaniu rozdziału 2a, pod tytułem *Inspekcja Wodna* (art. 251a–251i), w związku z czym w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie wydzielona zostanie Inspekcja Wodna. Więcej o zamiarach leżących u podstaw jej powołania możemy się dowiedzieć z informacji dostępnych w witrynie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>3</sup>. Wynika z nich, że w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów zamieszczono projekt (nr UD488) ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, który – po rozpatrzeniu przez ten organ – został wniesiony do Sejmu<sup>4</sup>. Nowe przepisy w założeniu miały na celu lepszą ochronę środowiska wodnego w przypadku wystąpienia katastrofy ekologicznej. Oprócz różnego rodzaju czynności, zwłaszcza monitoringu, przewidują one utworzenie nowej wyspecjalizowanej służby nazwanej Inspekcją Wodną, której zadaniem będzie m.in. wykrywanie, dokumentowanie oraz ograniczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie nielegalnych zrzutów ścieków do wód czy też innych działań szkodzących środowisku wodnemu<sup>5</sup>. Postanowiono zatem wyjść poza proponowaną tytulaturę ustawy, zawężoną li tylko do rzeki Odry (w domyśle: wraz z dorzeczem, czyli obszarem, z którego całkowity spływ następuje przez tę rzekę główną do Morza Bałtyckiego)<sup>6</sup>, i zorganizować formację, która będzie odgrywać istotną rolę w zapewnianiu skutecznej ochrony całości

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1963 [dalej: u.r.o.].

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm. [dalej: p.w.].

<sup>3</sup> *Wykaz prac legislacyjnych Ministerstwa Infrastruktury*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/wykaz-prac-legislacyjnych> [dostęp: 1.07.2023].

<sup>4</sup> Pismo z dnia 24 maja 2023 r., znak: RM-0610-39-23.

<sup>5</sup> *Ustawa o rewitalizacji Odry w wykazie prac Rady Ministrów*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 17.03.2023, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/ustawa-o-rewitalizacji-odry-w-wykazie-prac-rady-ministrow> [dostęp: 17.03.2023].

<sup>6</sup> *Dorzecze*, w: *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, Główny Urząd Statystyczny [online], <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/4055.pojecie.html> [dostęp: 1.04.2023]; *Dorzecze*, w: *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, SJP PWN [online], <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/dorzecze;5422193.html> [dostęp: 10.04.2023].

wód śródlądowych<sup>7</sup> jako jednego z kluczowych elementów środowiska przyrodniczego<sup>8</sup>.

Abstrahując od wspomnianej niekonsekwencji nazewnictwa, niewątpliwie bodziec do stworzenia wdrażanych obecnie rozwiązań prawnych rzeczywiście stanowiła katastrofa ekologiczna na Odrze przed dwoma laty<sup>9</sup>. Pokazała i uzmysłowiła ona decydom w Polsce, że postępujące zmiany klimatyczne wymuszają podjęcie extraordinaryjnych rozwiązań, by zapobiec dalszej degradacji zasobów hydrosfery<sup>10</sup>. Owe zasoby są wszak nie tylko niezbędne do egzystencji organizmów wodnych, ale wręcz konieczne do sprawnego funkcjonowania systemu gospodarki wodnej państwa<sup>11</sup>, które winno zaspokajać zbiorowe potrzeby ludzkie, w tym tak podstawowe jak dostęp do wody, zaliczany do praw człowieka<sup>12</sup>. Na mocy aktu prawa wewnętrznego<sup>13</sup>, mianowicie zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 18 sierpnia 2022 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw sytuacji powstałej na rzece Odrze<sup>14</sup>, zostało zatem wyłonione grono ekspertów mające ustalić przyczyny zjawiska śniętych ryb w Odrze, zdiagnozować zaistniałą sytuację, m.in. ewentualne zanieczyszczenia wód tej rzeki, oraz wypracować rekomendacje. Wyniki badań przedstawiono w formie raportu<sup>15</sup>.

---

<sup>7</sup> Zob. M.J. Gromiec, *Polityka wodna Unii Europejskiej w Dyrektywie Ramowej 2000/60/UE i jej implikacje dla Polski*, wyd. 3 zm., Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Warszawa 2002, s. 9–12, 52–54.

<sup>8</sup> Zob. B. Prandecka, *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, wyd. 2 rozszerz., Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991, s. 11.

<sup>9</sup> A. Mikulski, *Katastrofa ekologiczna na rzece Odrze – co wiadomo?*, Nauka dla Przyrody, 25.08.2022, <https://naukadlaprzyrody.pl/2022/08/25/katastrofa-ekologiczna-na-rzece-odrze-co-wiadomo/> [dostęp: 23.03.2023].

<sup>10</sup> *Hydrosfera*, w: *Encyklopedia leśna* [online], <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/hydrosfera/> [dostęp: 10.04.2023].

<sup>11</sup> R. Cieśliński, *Historia gospodarki wodnej na świecie*, EkoGuru, 30.05.2023, <https://ekoguru.pl/baza-wiedzy/wiedza-ogolna/historia-gospodarki-wodnej-na-swiecie/> [dostęp: 10.12.2023].

<sup>12</sup> *Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!*, strona WWW Unii Europejskiej, [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity\\_pl](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_pl) [dostęp: 10.12.2023].

<sup>13</sup> Zob. J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, E-Wydawnictwo: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2021, s. 89, <https://doi.org/10.34616/23.21.039>.

<sup>14</sup> Dz. Urz. MKiŚ z 2022 r. poz. 40.

<sup>15</sup> *Katastrofa ekologiczna w Odrze – opublikowany został raport końcowy*, Sozosfera.pl, <https://sozosfera.pl/woda/katastrofa-ekologiczna-w-odrze-opublikowany-zostal-raport-koncowy/> [dostęp: 8.12.2023]; *Raport kończący prace zespołu ds. sytuacji w Odrze*, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy [online], 31.03.2023, <https://ios.edu.pl/aktualnosci-certyfikacja/raport-koncacyjny-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze/> [dostęp: 10.06.2023].

Nieco inaczej ukierunkowany apel, związany z potrzebą zmian w podejściu do zarządzania zasobami wodnymi, został niezależnie wystosowany przez zespół doradczy do spraw zmian klimatu działający przy Prezesie Polskiej Akademii Nauk<sup>16</sup>. W komunikacie zakłada się zwiększenie kontroli społecznej nad gospodarką wodną (w tym bardziej transparentne mechanizmy decyzyjne oraz ustalenie jasnych zasad odpowiedzialności instytucjonalnej za podejmowanie decyzji lub ich brak), rezygnację z planów rozwoju żeglugi<sup>17</sup> na rzecz realizacji i poszerzenia Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych<sup>18</sup>, uruchomienie specjalnego programu badawczo-wdrożeniowego poświęconego nie tylko odtwarzaniu życia w Odrze, lecz także zapobieganiu podobnym katastrofom na niej i na innych polskich rzekach w przyszłości, a ponadto powołanie niezależnej, apolitycznej grupy złożonej z naukowców i innych ekspertów oraz organizacji pozarządowych, która zajmie się wypracowaniem kierunków adaptacyjnej polityki wodnej w Polsce. Jeśli zaś chodzi o postulowane zmiany instytucjonalne, to spośród wielu sformułowanych zaleceń poprawę zarządzania środowiskiem rekomendowano zarówno w odrębnym raporcie Komisji Europejskiej<sup>19</sup>, jak i w białej księdze polskich rzek<sup>20</sup>, opublikowanej na Światowy Dzień Wody<sup>21</sup>. Z kolei fundacje WWF<sup>22</sup> oraz Greenmind<sup>23</sup> krytykowały projekt rządowy, zwłaszcza za szkodliwe, ich zdaniem, ułatwienia w regulacji Odry.

---

<sup>16</sup> *Katastrofa na Odrze – geneza, terażniejszość, zalecenia*, Polska Akademia Nauk [online], 13.09.2022, <https://pan.pl/katastrofa-na-odrze-geneza-terazniejszosc-zalecenia-na-przyszlosc> [dostęp: 10.12.2023].

<sup>17</sup> *Krajowy Program Żeglugowy do roku 2030*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-program-zezlugowy-do-roku-2030> [dostęp: 1.12.2023].

<sup>18</sup> *Krajowy program renaturyzacji wód powierzchniowych (KPRWP)*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/susza/krajowy-program-renaturyzacji-wod-powierzchniowych-kprwp> [dostęp: 1.12.2023].

<sup>19</sup> J. Spiller, *Unijna analiza katastrofy ekologicznej na Odrze. Opublikowano raport*, Teraz Środowisko, 22.02.2023, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosc/unijna-analiza-katastrofa-ekologiczna-odra-zlote-algi-13063.html> [dostęp: 1.07.2023].

<sup>20</sup> *Biała księga polskich rzek*, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi [online], 21.03.2023, <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/biala-ksiega-polskich-rzek/> [dostęp: 1.07.2023].

<sup>21</sup> *World Water Day*, United Nations [online], <https://www.worldwaterday.org/> [dostęp: 23.03.2023].

<sup>22</sup> *Stanowisko Fundacji WWF Polska ws. rządowych planów odbudowy Odry*, Fundacja WWF Polska [online], <https://www.wwf.pl/stanowisko-fundacji-wwf-polska-ws-rzadowych-planow-odbudowy-odry> [dostęp: 25.05.2023].

<sup>23</sup> *W tytule rewitalizacja, w treści beton, palki, paralizatory – oto specustawa odrzańska*, Fundacja Greenmind [online], 12.04.2023, <https://greenmind.pl/2023/04/w-tytule-rewitalizacja-w-treci-beton-palki-paralizatory-oto-specustawa-odrzanska/> [dostęp: 26.05.2023].

## 2. Kontrola w gospodarce wodnej w latach 1922–1960

Wracając do zasadniczego tematu, warto zauważyć, że zaproponowana nazwa instytucji utworzonej na mocy ustawy o rewitalizacji rzeki Odry<sup>24</sup> przywołuje nieodparte skojarzenia z istniejącą w poprzednim systemie polityczno-gospodarczym Państwową Inspekcją Ochrony Wód, ustanowioną na podstawie § 1 uchwały nr 436 Prezydium Rządu z dnia 7 lipca 1954 r. w sprawie Państwowej Inspekcji Ochrony Wód<sup>25</sup>. Jednak struktury nadzorujące należyte utrzymanie wód i sprawdzające, czy nie następuje niedopuszczalne zanieczyszczenie wody, funkcjonowały znacznie wcześniej – w dwudziestoleciu międzywojennym, co przewidywały art. 227 ust. 1 i art. 232 ust. 2 ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 r.<sup>26</sup> Były to komisje rewizyjne (tworzone pierwotnie rozporządzeniem Rady Ministrów, a po nowelizacji – rozporządzeniami wojewodów) oraz miejscowe władze policyjne, które sprawowały bezpośredni nadzór nad wszystkimi zakładami wodnymi<sup>27</sup>. Główne zadania komisji rewizyjnych polegały wówczas na udzielaniu opinii, a także na sprawdzaniu należytego utrzymania wód i ich brzegów oraz stanu zanieczyszczenia wód<sup>28</sup>. Zgodnie z art. 236 w zw. z art. 166 ustawy wodnej mogły one również przeprowadzać coroczną kontrolę urządzeń spółek wodnych, które znajdowały się pod nadzorem władz państwowych dotyczącym m.in. prawidłowego wykonania i naprawy urządzeń wodnych<sup>29</sup>. Miejscowe władze policyjne odpowiadały z kolei za bezpośredni nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy wodnej, zasięgały wskazówek właściwej władzy wodnej i w wypadkach naglących, takich jak powódź, wydawały zarządzenia w celu ochrony interesu publicznego oraz zastępczo przeprowadzały potrzebne roboty na koszt ociążających się (art. 226 i 227 ustawy wodnej), a przede wszystkim donosiły władzy wodnej o zaistniałych zagrożeniach i stwierdzonych przekroczeniach<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Ustawa została uchwalona przez Sejm przy odrzuconym sprzeciwie Senatu, podpisana przez Prezydenta RP i promulgowana. Zob. *Rządowy projekt ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, druk nr 3303. Przebieg procesu legislacyjnego*, strona WWW Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3303> [dostęp: 1.10.2023].

<sup>25</sup> M.P. z 1954 r. Nr 69, poz. 863.

<sup>26</sup> T.j. Dz.U. z 1928 r. Nr 62 poz. 574 ze zm.

<sup>27</sup> A. Neuman, *Materjalne i formalne prawo wodne*, Drukarnia „Grafika”, Stanisławów 1930, s. 25–26; Z. Rolnicki, *Prawo wodne formalne*, Drukarnia Społeczna, Warszawa 1930, s. 39–40.

<sup>28</sup> Z. Rybicki, *Pozwolenie wodno-prawne w systemie gospodarki planowej PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958, s. 79.

<sup>29</sup> Z. Górnisiewicz, *Spółki wodne. Prawo materjalne i formalne*, Wydawnictwo Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Warszawa 1930 (seria A, monografia nr 27), s. 158–159.

<sup>30</sup> L.M. Ziegler, *Meljoracje rolne i spółki wodne. Praktyczne wskazówki o przeprowadzaniu meljoracji rolnych, zakładaniu spółek wodnych, nadawaniu uprawnień wodnych, zakładaniu ksiąg wodnych i przeprowadzaniu postępowania wodnego wraz z wzorami i przykładami*,

Późniejsza Państwowa Inspekcja Ochrony Wód wchodziła w skład Ministerstwa Gospodarki Komunalnej, powstałego po zniesieniu urzędu Ministra Administracji Publicznej na mocy ustawy z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zmianie organizacji naczelnych władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej<sup>31</sup>, a jej zadania terenowe wykonywały prezydya rad narodowych<sup>32</sup>. Sprawowały one, w myśl § 2 ust. 1 pkt 1–4 przywołanej uchwały nr 436, nadzór i kontrolę nad racjonalnym gospodarowaniem wodą pobieraną z wodociągów komunalnych oraz z wodociągów należących do zakładów przemysłowych i innych zakładów pracy; nad utrzymywaniem (przez zainteresowane zakłady) w należytym stanie urządzeń służących do zaopatrywania ludności w wodę i urządzeń do oczyszczania ścieków, usuwania nieczystości i wód opadowych; nad gospodarką ściekami; nad przestrzeganiem przez zakłady przemysłowe i inne zakłady pracy, które odprowadzają ścieki do wód powierzchniowych i do ziemi, przepisów mających na celu ochronę tych wód przed zanieczyszczeniem<sup>33</sup>. Organizacja wewnętrzna Państwowej Inspekcji Ochrony Wód, sposób funkcjonowania jej organów, a także zasady i tryb działań pokontrolnych zostały określone w zarządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia

---

wyd. 2 popr. i uzupełn., Wydawnictwo Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Lublin 1928, s. 135–137; M. Prokopowicz, *Melioracje w Polsce wraz z odnośnem ustawodawstwem oraz ustawa wodna*, Pomorska Drukarnia Rolnicza, Toruń 1926, s. 259.

<sup>31</sup> Dz.U. z 1950 r. Nr 19, poz. 156.

<sup>32</sup> Zob. A. Wendel, *Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Przegląd Historyczny” 1955, t. 46, nr 4, s. 543–560.

<sup>33</sup> Nadzór i kontrola obejmowały w szczególności: sprawdzanie stanu i sposobu działania przemysłowych urządzeń przesyłowych, pomiarowych i odbiorczych wody oraz sposobu eksploatacji tych urządzeń; inspekcję wodociągów w zakresie racjonalnego i oszczędnego gospodarowania wodą przez odbiorców; sprawdzanie stopnia wykorzystania przez zakłady przemysłowe i inne zakłady pracy własnych ujęć i urządzeń wodociągowych dla potrzeb zakładu; sprawdzanie u odbiorców wody stanu konserwacji wewnętrznej instalacji wodociągowej; sprawdzanie w zakładach wodociągowych ilości i jakości produkowanej wody z technicznymi możliwościami tych zakładów wynikającymi z racjonalnej gospodarki wodą; kontrolę zgodności poboru wody z ustalonymi zasadami racjonalnego jej używania i kontyngentami na terenach, na których zostały one ustalone, oraz ujawnianie marnotrawstwa wody przez odbiorców; kontrolę przestrzegania, aby urządzenia do zaopatrywania ludności w wodę odpowiadały obowiązującym przepisom; współpracę z organami sporządzającymi operatywne bilanse wody; kontrolę stanu i funkcjonowania urządzeń do usuwania nieczystości i wód opadowych pod względem wymagań sanitarno-technicznych; kontrolę przestrzegania przez odbiorców przepisów określających warunki, jakim powinny odpowiadać ścieki wpuszczane do zbiorników wód powierzchniowych i do ziemi; sprawdzanie stanu, prawidłowego działania i pełnego wykorzystania oczyszczalni ścieków i innych urządzeń zapobiegających zanieczyszczeniu wód powierzchniowych i gruntowych ściekami; kontrolę przestrzegania wymagań, określonych przez właściwe organy, obowiązujących przy korzystaniu z wody i odprowadzaniu ścieków; kontrolę wykonania zarządzeń wydanych przez właściwe organy w powyższych sprawach (§ 2 ust. 2 pkt 1–13 przywołanej uchwały nr 436).

29 października 1954 r. w sprawie organizacji, szczegółowego zakresu działania oraz zasad i trybu postępowania Państwowej Inspekcji Ochrony Wód<sup>34</sup>. Wskazano w nim, że postępowanie kontrolne powinno być poprzedzone stosownym upoważnieniem, a ustalenia przybiorą formę protokołu kontroli, którego obligatoryjną zawartość pieczęlowicie przedstawiono. W razie stwierdzenia uchybień działania pokontrolne polegały na zwróceniu się do kierownika inspekcjonowanej jednostki albo jednostki nadrzędnej o wydanie zarządzeń mających na celu usunięcie owych uchybień w wyznaczonym terminie. Przewidziano również możliwość wystąpień i zawiadomień, w tym do organów ścigania.

Zakres kompetencji Państwowej Inspekcji Ochrony Wód był imponujący – dotyczyły się one zarazem problematyki ochrony ilościowej i jakościowej zasobów wodnych oraz spełnienia wymogów sanitarno-epidemiologicznych dla ścieków wprowadzanych do wód i ziemi, a nawet już pobranych wód trafiających do sieci jako źródło zaopatrzenia ludności i przemysłu. Do tego dochodziły kwestie związane z pieczęcią nad zapewnieniem poprawnej obsługi i funkcjonowania określonych urządzeń – nie tylko urządzeń wodnych<sup>35</sup>, lecz także urządzeń wodociągowych<sup>36</sup> i urządzeń pomiarowych<sup>37</sup> na nich zamontowanych<sup>38</sup>. Dodatkowo w porządku prawnym równoległe istniały częściowo zazębiające się uregulowania art. 4 pkt 1 i 3 dekretu z dnia 14 sierpnia 1954 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>39</sup> w przedmiocie kontroli stanu sanitarnego miast, osiedli, portów, przystani, wód śródlądowych, wewnętrznych i terytorialnych oraz statków prowadzonej przez tę instytucję, a także kontroli pod względem higieniczno-sanitarnym produkcji, przechowywania i jakości artykułów żywnościowych i wyrobów przemysłowych i obrotu nimi, którą przeprowadzano zgodnie z zasadami wynikającymi z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 1954 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz zasad i trybu postępowania państwowych inspektorów sanitarnych<sup>40</sup>.

<sup>34</sup> M.P. z 1954 r. Nr 119, poz. 1680.

<sup>35</sup> *Urządzenia wodne*, w: *Encyklopedia leśna* [online], <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/urzedzenia-wodne/> [dostęp: 5.09.2023].

<sup>36</sup> *Urządzenia wodociągowe – definicja*, Portal Statystyczny, 25.07.2019, <https://portalstatystyczny.pl/urzedzenia-wodociagowe-definicja/> [dostęp: 5.09.2023].

<sup>37</sup> *Wodomierz*, w: *Encyklopedia PWN* [online], <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3997310> [dostęp: 5.09.2023]; *Przepływomierz*, w: *Encyklopedia PWN* [online], <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/przeplywomierz;3963566.html> [dostęp: 5.09.2023].

<sup>38</sup> Zob. H.G. Erb, *Technika pomiarów przepływu wody i ścieków*, tłum. A. i A. Hodowańscy, Wydawnictwo Seidel-Przywecki, Szczecin 1999, s. 123–192.

<sup>39</sup> Dz.U. z 1954 r. Nr 37, poz. 160 ze zm.

<sup>40</sup> Dz.U. z 1954 r. Nr 37, poz. 161.



### 3. Kontrola w gospodarce wodnej w latach 1960–1974

Chociaż wspomniana uchwała z 1954 r. obowiązywała aż do 30 grudnia 1972 r. – czyli do chwili wejścia w życie uchwały nr 304 Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 1972 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych uchwał Rady Ministrów, Prezydium Rządu, Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów i Komitetu Ministrów do spraw Kultury, ogłoszonych w Monitorze Polskim<sup>41</sup> – to jej znaczenie zmalało już przedtem. Należy wszak uwzględnić, że w międzyczasie uchwalono ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej i przekształceniu urzędu Ministra Żegluga i Gospodarki Wodnej w urząd Ministra Żegluga<sup>42</sup>.

W konsekwencji nadzór nad ochroną wód przed zanieczyszczeniem i nad całokształtem gospodarki ściekowej oraz ich kontrolę powierzono właśnie Centralnemu Urzędowi Gospodarki Wodnej, co doprecyzowano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1960 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej<sup>43</sup>. W ten sposób nastąpiło wchłonięcie Państwowej Inspekcji Ochrony Wód przez nową instytucję<sup>44</sup>. Ponadto – zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem<sup>45</sup> – organy prezydiów rad narodowych właściwe do spraw gospodarki wodnej pełniły kontrolę nad budową, rozbudową lub przebudową oraz stanem, działaniem i wykorzystaniem urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem, a także nad przestrzeganiem innych warunków określonych w pozwoleniu. Kierownictwo zakładu, w którym przeprowadzano kontrolę, było obowiązane do udzielania wymienionym organom szczegółowych informacji o gospodarce wodnej i ściekowej zakładu oraz do udostępnienia danych mających wpływ na tę gospodarkę.

Z kolei na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne<sup>46</sup>, którą uchylono m.in. ustawę o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (art. 169 pkt 5 p.w. z 1962 r.), wojewódzkie i powiatowe organy administracji wodnej, wchodzące w skład prezydiów rad narodowych określonych szczebli, regulowały korzystanie z wód i wykonywanie obiektów budowlanych gospodarki wodnej oraz sprawowały nadzór i kontrolę nad stanem, działaniem i wykorzystaniem tych obiektów, nad utrzymaniem wód śródlądowych wraz

---

<sup>41</sup> M.P. z 1972 r. Nr 58, poz. 311. Została ona wymieniona pod nr. 518 w załączniku zawierającym wykaz uchwał, które utraciły moc.

<sup>42</sup> Dz.U. z 1960 r. Nr 29, poz. 163.

<sup>43</sup> Dz.U. z 1960 r. Nr 59, poz. 329.

<sup>44</sup> Z. Mikucki, J. Kowalewski, *Ekonomika i prawo wodne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970, s. 17–30.

<sup>45</sup> Dz.U. z 1961 r. Nr 5, poz. 33 ze zm.

<sup>46</sup> Dz.U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158 ze zm. [dalej: p.w. z 1962 r.].

z brzegami i nad zachowaniem naturalnego stanu wód lub przywróceniem przydatności wód do normalnego z nich korzystania. Kierownictwo każdego zakładu zostało zobligowane do udzielania organom administracji wodnej szczegółowych informacji mających wpływ na gospodarkę wodną i wynikających z realizacji obowiązków określonych w przepisach bądź wytycznych<sup>47</sup>. Zakres i tryb nadzoru i kontroli wskazano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 maja 1963 r. w sprawie nadzoru i kontroli sprawowanych przez organy administracji wodnej<sup>48</sup>, którego wykonanie poruczono Prezesowi Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej<sup>49</sup>. Dodatkowo na ów zakres wpływała ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane<sup>50</sup> (wraz z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1961 r. w sprawie budownictwa specjalnego)<sup>51</sup>, zgodnie z którą urząd ten i podległe mu komórki w prezydiach rad narodowych pełniły w dziedzinie gospodarki wodnej funkcję organów państwowego nadzoru budowlanego<sup>52</sup>.

Stworzony urząd o statusie centralnego urzędu administracji rządowej<sup>53</sup> zlikwidowano jednakowoż po kilkunastu latach na mocy art. 1 i art. 4 ustawy z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej<sup>54</sup>. Prowadzenie nadzoru i kontroli nad m.in. gospodarką ściekami oraz ochroną wód przed zanieczyszczeniem (łącznie z nakładaniem kar pieniężnych za szkodliwe zanieczyszczenie wód) przejął wówczas Minister Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w myśl art. 2 ustawy z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska<sup>55</sup>, a także § 1 pkt 1 i 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 1972 r. w sprawie ustalenia spraw, które przechodzą do właściwości Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Rolnictwa oraz Komunikacji<sup>56</sup>.

Na podstawie § 2 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia z dnia 22 maja 1963 r. nadzór i kontrolę sprawowano w trzech aspektach: nad korzystaniem z wód zgodnie z przepisami Prawa wodnego, nad obiektami budowlanymi

---

<sup>47</sup> Zob. W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki, *Prawo wodne. Komentarz, przepisy wykonawcze i związkowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1965, s. 28, 172–174.

<sup>48</sup> Dz.U. z 1963 r. Nr 23, poz. 119 ze zm.

<sup>49</sup> Zob. W. Wołłejko, *Prawo wodne oraz przepisy wykonawcze i związkowe*, wyd. 2, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1972, s. 15–18.

<sup>50</sup> Dz.U. z 1961 r. Nr 7, poz. 46 ze zm.

<sup>51</sup> Dz.U. z 1961 r. Nr 35, poz. 176 ze zm.

<sup>52</sup> J. Smarż, *Rys historyczny przepisów prawa budowlanego w Polsce*, „Inżynieria i Budownictwo” 2018, nr 7/8, s. 420–423.

<sup>53</sup> Zob. K. Sułkowski, M. Wojcieszek, *Pozycja urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej” 2019, t. 22, nr 40, s. 151–165, <https://doi.org/10.17951/szn.2019.22.40.151-165>.

<sup>54</sup> Dz.U. z 1972 r. Nr 11, poz. 79.

<sup>55</sup> Dz.U. z 1972 r. Nr 11, poz. 77.

<sup>56</sup> Dz.U. z 1972 r. Nr 17, poz. 121 ze zm.



gospodarki wodnej oraz nad utrzymaniem wód śródlądowych wraz z brzegami i zachowaniem naturalnego stanu wód lub przywróceniem przydatności wód do normalnego z nich korzystania<sup>57</sup>. Z wyników kontroli spisywano protokół. W razie stwierdzenia czy to rażących uchybień w korzystaniu z wód, czy stanu działania i wykorzystania obiektów budowlanych, który mógł być przyczyną poważnych szkód, przeprowadzający kontrolę miał prawo wystąpić do kierownika zakładu z wnioskiem o wydanie doraźnych zarządzeń w celu usunięcia tych uchybień (§ 5 ust. 1 i § 6 rozporządzenia).

#### 4. Kontrola w gospodarce wodnej w latach 1975–2001

Po wejściu w życie ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne<sup>58</sup> wydano w omawianej materii nowy akt wykonawczy w postaci rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1977 r. w sprawie nadzoru i kontroli gospodarki wodnej<sup>59</sup>, w którym został wręcz drobiazgowo określony zakres kontroli<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> W tymże przepisie kazuistycznie wymieniono: sprawdzanie sposobu, rozmiaru, celu, miejsca i czasu korzystania z wody, ilości, stanu i składu odprowadzanych ścieków oraz wpływu korzystania z wody na gospodarkę wodną i na uprawnienia osób trzecich; sprawdzanie, czy szczególnie korzystanie z wody powoduje jej nieuzasadnione straty; sprawdzanie posiadania pozwolenia wodnoprawnego i instrukcji eksploatacyjnej oraz przestrzegania warunków w nich określonych; sprawdzanie istniejącego stanu, prawidłowości działania i wykorzystania obiektów budowlanych; sprawdzanie przestrzegania obowiązków nałożonych na właścicieli gruntów w celu umożliwienia dostępu do wód albo pozostawienia przejść i przejazdów wzdłuż wód; sprawdzanie, czy korzystanie z wody podziemnej do celów przemysłowych może być zastąpione korzystaniem z wód powierzchniowych; sprawdzanie, czy w pobliżu obiektów budowlanych gospodarki wodnej są prowadzone roboty lub czynności, które mogą im zagrażać; sprawdzanie przestrzegania przez właścicieli gruntów obowiązku określonego zagospodarowania gruntów, niezbędnego dla ochrony wód; sprawdzanie przestrzegania zakazów i warunków obowiązujących w strefach ochronnych, na wałach, na obszarach położonych między wałami a korytem wody oraz na nieobwałowanych obszarach zalewowych; sprawdzanie przestrzegania zakazów i warunków składania w strefie przybrzeżnej substancji lub energii, które mogą je szkodliwie zanieczyścić; sprawdzanie, czy osoba uprawniona zaniechała korzystania z wody; sprawdzanie wpływu istniejących mostów, przepustów i innych budowli na stosunki wodne.

<sup>58</sup> Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230 ze zm. [dalej: p.w. z 1974 r.].

<sup>59</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 19, poz. 78.

<sup>60</sup> Nadzorem i kontrolą gospodarki wodnej objęto w szczególności: planowanie i realizację inwestycji urządzeń wodnych; korzystanie z wód; ochronę wód przed zanieczyszczeniem; ilość, stan i skład ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi; przestrzeganie warunków korzystania z wód, które określono w decyzjach i w instrukcjach gospodarowania wodą; usuwanie ścieków ze statków i innych obiektów morskich oraz ze statków żeglugi śródlądowej; utrzymanie i eksploatację urządzeń wodnych; regulację i utrzymanie wód wraz z brzegami; zagospodarowanie pomelioracyjne i stan zagospodarowanych łąk i pastwisk; działalność spółek wod-

W myśl tego rozporządzenia nadzór i kontrolę nad gospodarką wodną sprawowali ministrowie rolnictwa oraz administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska, a także terenowe organy administracji państwowej właściwe ze względu na siedzibę zakładu albo miejsce położenia wody<sup>61</sup>, zwane organami kontroli. W praktyce kontrolę prowadziły więc wyznaczone komórki w urzędach wojewódzkich i urzędach gmin (miast)<sup>62</sup>. Nazwa kluczowego resortu zmieniła się aliiści wielokrotnie<sup>63</sup>: począwszy od wspomnianego Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, przez Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, następnie Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych oraz Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, a skończywszy na Ministerstwie Środowiska. Wynikało to z uregulowań, odpowiednio, ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o utworzeniu urzędu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska<sup>64</sup>, ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>65</sup>, ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa<sup>66</sup>, a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska<sup>67</sup>.

---

nych i ich związków; przestrzeganie nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków i ograniczeń dotyczących gospodarki wodnej; dokonywanie przez zakłady pomiarów ilości pobranej wody oraz ilości, stanu i składu odprowadzanych ścieków; wykonywanie w pobliżu urządzeń wodnych robót lub czynności, które mogą zagrażać tym urządzeniom lub spowodować ich uszkodzenie; przestrzeganie warunków obowiązujących w strefach ochronnych, na wałach przeciwpowodziowych, na obszarach położonych między wałami a korytem wody płynącej oraz na nieobwałowanych obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi; stan zabezpieczenia przed powodzią oraz przebieg usuwania skutków powodzi; korzystanie z gruntów przyległych do wód powierzchniowych; wydobywanie z wód materiałów i lodu oraz wycinanie roślin; gromadzenie ścieków i odpadów na gruntach przybrzeżnych oraz na obszarach górniczych – w obrębie wód leczniczych; ustawianie i utrzymywanie stałych urządzeń pomiarowych na brzegach i wodach oraz rejestrację i prowadzenie obserwacji ujęć wód podziemnych; oddziaływanie mostów, przepustów i innych obiektów budowlanych na gospodarkę wodną; wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych; usuwanie szkód górniczych w zakresie gospodarki wodnej (§ 1 ust. 1 i § 2 pkt 1–22 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1977 r.).

<sup>61</sup> Zob. A. Stelmach, *Terenowe organy władzy i administracji*, w: *Współczesne instytucje polityczne Polski*, red. A. Stelmach, S. Zyborowicz, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1993, s. 95–106.

<sup>62</sup> S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981, s. 50–55.

<sup>63</sup> J. Piekarski, *Prawo wodne. Przepisy wykonawcze i wyjaśnienia*, Urząd Wojewódzki w Kiecach, Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie, Warszawa 1979, s. 30–32.

<sup>64</sup> Dz.U. z 1975 r. Nr 16, poz. 90.

<sup>65</sup> Dz.U. z 1983 r. Nr 44, poz. 201.

<sup>66</sup> Dz.U. z 1989 r. Nr 73, poz. 433 ze zm.

<sup>67</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 91, poz. 1017 ze zm.

Z czynności kontrolnych, podobnie jak poprzednio, sporządzano protokół. Jeśli stwierdzono uchybienia w gospodarce wodnej, kierowano wystąpienie z wnioskami pokontrolnymi do zakładu kontrolowanego lub do jednostki nadrzędnej, które z kolei były obowiązane do zawiadomienia o sposobie wykonania wniosków w terminie wyznaczonym w tymże wystąpieniu (§ 5 ust. 1 i § 6 rozporządzenia z dnia 3 czerwca 1977 r.).

Do tego dochodzą odrębne zadania kontrolne związane m.in. z ochroną wód jako jednego z zasobów przyrodniczych środowiska, przypisane utworzonej wkrótce potem Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, podległej Ministrowi Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, na której czele stanął Główny Inspektor Ochrony Środowiska powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, stosownie do art. 94 ust. 1–3 i art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>68</sup>. Owe zadania zostały doprecyzowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wykonywania kontroli w zakresie ochrony środowiska<sup>69</sup>, wydanym na podstawie art. 96 rzezonej ustawy. Przykładowo można wymienić, wyszczególnione w § 2 pkt 1–3 i 7 rozporządzenia, prowadzenie lub inicjowanie badań jakości środowiska, ocenę jego stanu i zachodzących w nim zmian, kontrolę przestrzegania wymagań ochrony środowiska zapewniających zachowanie jego wartości i kontrolę realizacji tych wymagań w działalności organów administracji państwowej, jednostek organizacyjnych, osób fizycznych i organizacji społecznych oraz wykonywania związanych z tym niezbędnych badań jakościowych czy też tworzenie warunków do zapobiegania zagrożeniom środowiska, a także prowadzenie spraw dotyczących nadzwyczajnego zagrożenia środowiska. Ponadto zgodnie z art. 28 p.w. z 1974 r. wprowadzono środki, które umożliwiały unieruchomienie zakładu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, jeżeli zaniedbania zakładu pobierającego wodę lub odprowadzającego ścieki mogły stwarzać zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi i nie zostały usunięte pomimo wezwania do ich usunięcia<sup>70</sup>. Pierwotnie znajdowało się to w gestii organów właściwych do wydania pozwolenia wodnoprawnego – do czasu wejścia w życie zmian, które wynikały z art. 32 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>71</sup>.

Omawiając tę tematykę, nie można tracić z pola widzenia wzmiankowanych wcześniej zadań realizowanych nadal przez Państwową Inspekcję Sanitarną na podstawie wspomnianego dekretu z 1954 r., zastąpionego ustawą z dnia

<sup>68</sup> T.j. Dz.U. z 1994 r. Nr. 49, poz. 196 ze zm.

<sup>69</sup> Dz.U. z 1980 r. Nr 24, poz. 96.

<sup>70</sup> M. Roliński, *Elementy prawa wodnego w rozwoju historycznym ze szczególnym uwzględnieniem polskich ustaw wodnych (część I)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, t. 18, s. 90.

<sup>71</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 824 ze zm. [dalej: u.i.o.ś.].

14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>72</sup>. Spośród nich w ramach kontroli przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne wyszczególniono literalnie w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.i.s. przepisy dotyczące higieny środowiska, a zwłaszcza wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, powietrza w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, jak również gleby, wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach. Jeśli chodzi o kontrolę jakości wody pobieranej z urządzeń zaopatrzenia w wodę, decydujące znaczenie miały więc uregulowania art. 106 ust. 1 i 2 p.w. z 1974 r., które uprawnienia do jej przeprowadzania nadawały organom inspekcji sanitarnej oraz zawierały delegację do wydania przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej rozporządzenia określającego warunki, jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarstw domowych, na potrzeby zakładów żywienia zbiorowego, zakładów produkujących środki spożywcze, farmaceutyczne, kosmetyczne, lód lub na potrzeby zakładów kąpielowych i pływalni oraz woda w kąpieliskach, a także zasady sprawowania kontroli jakości wody przez organy inspekcji sanitarnej<sup>73</sup>. W tym celu zostało wydane rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 maja 1977 r. w sprawie warunków, jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarcze<sup>74</sup>.

## 5. Kontrola w gospodarce wodnej w latach 2002–2017

W większym stopniu kontrolę gospodarowania wodami wyodrębniono w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>75</sup>, w dziale VI: *Zarządzanie zasobami wodnymi*, obejmującym rozdział 7, zatytułowany *Kontrola gospodarowania wodami* (na który składały się art. 156–163d), co nie miało miejsca w strukturze Prawa wodnego z 1974 r.<sup>76</sup> Równocześnie ze względu na ważkość kontroli właściwej gospodarki wodnej znalazła ona należną pozycję wśród instrumentów zarządzania wodami, została bowiem literalnie wyszczególniona w art. 2 ust. 2 pkt 5 p.w. z 2001 r.<sup>77</sup> Jakkolwiek jej zakres przedmiotowy okazał się w istocie

<sup>72</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 338 [dalej: u.p.i.s.].

<sup>73</sup> Zob. E. Jabłoński, W. Wołłejko, *Prawo wodne oraz przepisy wykonawcze i związkowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1979, s. 126–132.

<sup>74</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 18, poz. 72 ze zm.

<sup>75</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm. [dalej: p.w. z 2001 r.].

<sup>76</sup> J. Rotko, *Kontrola gospodarowania wodami*, w: *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2002, s. 392.

<sup>77</sup> M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 30–31.

dość zbliżony do wcześniejszego<sup>78</sup>, nieco rozbudowano wachlarz przewidzianych działań pokontrolnych, tzn. wprowadzono możliwość wydania zarządzenia pokontrolnego. Nie sposób więc zgodzić się w pełni z pojawiającym się w doktrynie twierdzeniem, że pod rządami poprzedniej ustawy kontrola gospodarki wodnej była wykonywana w ograniczonym zakresie, głównie przez Inspekcję Ochrony Środowiska pod kątem zgodności prowadzenia gospodarki wodno-ściekowej w zakładach z ustawą i z warunkami określonymi w pozwoleniach wodnoprawnych, jak również przez Państwową Inspekcję Sanitarną z punktu widzenia jakości wody ujmowanej w celu zaopatrzenia ludności oraz jakości wody w kąpieliskach<sup>79</sup>.

Zasadniczo wedle art. 156 ust. 2 i art. 157 ust. 1 p.w. z 2001 r. kontrole prowadzili inspektorzy, których upoważniły do tego dwa wyszczególnione w art. 4 pkt 2 i 3 przywołanej ustawy kluczowe organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami, czyli Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – jako centralny organ administracji rządowej, nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (tj. Ministra Środowiska) – a także dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej (ściślej: wydziały kontroli w owych zarządach), będący organami administracji rządowej niezespólonej<sup>80</sup> podlegającymi temuż Prezesowi. Wyjątkami były kontrola stanu jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności oraz wody w kąpieliskach wykonywana w ramach kompetencji przyznanych Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jak również kontrola, która wynikała z uprawnień nadanych Inspekcji Ochrony Środowiska (obejmująca ochronę wód przed zanieczyszczeniem, jakość wód przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków w warunkach

---

<sup>78</sup> Zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 1–15 p.w. z 2001 r. kontrola gospodarowania wodami odnosiła się do stanu realizacji planów i programów dotyczących gospodarki wodnej ustalonych na podstawie ustawy; korzystania z wód; ochrony wód przed zanieczyszczeniem; przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy; utrzymania wód oraz urządzeń wodnych; przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń; przestrzegania warunków obowiązujących w strefach i obszarach ochronnych ustanowionych na podstawie ustawy; stanu jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności oraz wody w kąpieliskach; jakości wód przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków w warunkach naturalnych; stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych; przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią; stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych; ustawiania i utrzymywania stałych urządzeń pomiarowych na brzegach i w wodach; wykonywania w pobliżu urządzeń wodnych robót lub czynności, które mogą zagrażać tym urządzeniom lub spowodować ich uszkodzenie; usuwania szkód związanych z ruchem zakładu górniczego w zakresie gospodarki wodnej.

<sup>79</sup> *Nowe Prawo wodne. Omówienie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r., ujednolicony tekst ustawy*, red. I. Koza, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 158–159.

<sup>80</sup> Zob. J. Maćkowiak, *Koncepcja organu administracji niezespólonej jako terenowego organu administracji rządowej*, Difin, Warszawa 2017, s. 26–28, 121–136.

naturalnych oraz stężenia azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych).

Zarazem ustawodawca wprowadził w art. 156 ust. 3 p.w. z 2001 r. uregulowania dotyczące ewentualnego zbiegu kontroli gospodarowania wodami z działaniami podejmowanymi równoległe na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>81</sup> i ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, a w art. 163 ust. 2 p.w. z 2001 r. – z zadaniami realizowanymi przez Państwową Inspekcję Sanitarną<sup>82</sup>. W pierwszym przypadku mogło do niego dojść zwłaszcza w sytuacji kontroli utrzymywania urządzeń wodnych będących obiektami budowlanymi. W drugim przypadku chodziło najpewniej o to, że oprócz kontroli gospodarowania wodami Inspekcja Ochrony Środowiska prowadzi również inne kontrole obejmujące środowisko wodne, w tym działania związane z państwowym monitoringiem środowiska, które zostały wyszczególnione w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.i.o.ś. W trzecim przypadku zaś trzeba uwzględnić, iż do zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy (po dziś dzień zresztą) nie tylko kontrola wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach, lecz także kontrola wody (w domyśle: już pobranej) przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.i.s.).

Podział wspomnianych kompetencji nie budził wszakże zasadniczych wątpliwości, poza zwalczaniem samowoli budowlanych w postaci urządzeń wodnych wykonanych jednocześnie bez pozwolenia wodnoprawnego i pozwolenia na budowę<sup>83</sup> oraz poza weryfikacją istniejących ujęć wód podziemnych przeznaczonych do zaopatrzenia w wodę pitną w ramach zwykłego korzystania z wód przez właścicieli nieruchomości gruntowych<sup>84</sup>. W szczególności został on dość klarownie doprecyzowany dla wprowadzania ścieków do wód i ziemi. Mianowicie Inspekcja Ochrony Środowiska, jeśli chodzi o kontrolę gospodarowania wodami dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniem, uprawniona była do dokonywania czynności sprawdzających m.in. parametry ilościowe i jakościowe wprowadzanych ścieków, włącznie z wymierzaniem, w drodze decyzji, administracyjnej kary pieniężnej za stwierdzone przekroczenia na podstawie art. 298 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

<sup>82</sup> Zob. R. Stawski, *Kontrola gospodarowania wodami w regionie wodnym Górnej Wisły*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 2006, nr 11, s. 51–54.

<sup>83</sup> S. Wójcik-Jackowski, *Rozbiórka urządzeń wodnych*, „Gospodarka Wodna” 2009, nr 2, s. 58–64.

<sup>84</sup> S. Wójcik-Jackowski, K. Sobek, M. Bilek, *Zmienność czasowa parametrów fizykochemicznych wody pitnej ze studni kopanych a istniejące i postulowane rozwiązania w zakresie zapewnienia jakości wody z ujęć „prywatnych”*, „Polish Journal for Sustainable Development” 2016, t. 20, s. 187–188, <https://doi.org/10.15584/pjsd.2016.20.20>.

<sup>85</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 [dalej: p.o.ś.].



Z kolei inspektorzy kontroli z Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i regionalnych zarządów gospodarki wodnej prowadzili takowe kontrole w zgoła innym aspekcie – przestrzegania warunków pozwoleń wodnoprawnych zarówno pod kątem wykonywania oraz utrzymywania wylotów jako urządzeń wodnych wraz z korytami cieków w zasięgu oddziaływania owych urządzeń, jak i pod kątem dotrzymania wymaganej częstotliwości poboru i badań próbek, których analizę obligatoryjnie zlecano akredytowanym laboratoriom. Marszałkowie województw byli zaś właściwi do ustalenia należnej opłaty i opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska, w tym za pobór wód i wprowadzanie ścieków (art. 288 ust. 1 i 2 w zw. z art. 273 ust. 1 pkt 2 i 3 p.o.ś.).

Większe wątpliwości dotyczyły katalogu wykroczeń, za które inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska mogli nakładać grzywny na mocy § 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>86</sup>. Katalog ten obejmował bowiem również wykroczenia za czyny wynikające z działalności, która podlegała wyłącznej kontroli Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Zostało to skorygowane dopiero w § 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>87</sup>. Nie sposób w tym miejscu nie zauważyć, że takich uprawnień odnośnie do wykroczeń określonych w Prawie wodnym z 2001 r. nie przyznano nigdy ani Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, ani dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej, w odróżnieniu chociażby od straży gminnych, co z kolei nastąpiło na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lutego 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>88</sup>.

Z czynności kontrolnych w dalszym ciągu sporządzano protokoły. Niemniej w razie stwierdzenia uchybień w gospodarce wodnej nie kierowano do zakładu kontrolowanego ani do jednostki nadrzędnej wystąpienia z wnioskami pokontrolnymi, lecz wydawano zarządzenie pokontrolne o charakterze aktu z zakresu administracji publicznej (innego niż decyzja lub postanowienie). Dotyczyło ono uprawnień albo obowiązków wynikających z przepisów prawa, jego uzasadnienie zaś stanowiły utrwalone w protokole kontroli ustalenia co do nieprawidłowości, które stwierdzono w toku postępowania kontrolnego niebędącego typowym postępowaniem administracyjnym. Ustawodawca nie sprecyzował

---

<sup>86</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 151, poz. 1253 ze zm.

<sup>87</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 556.

<sup>88</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 36, poz. 190.

bowiem części dyspozytywnej zarządzenia, a powinności każdorazowo przypisywane kontrolowanemu determinował cel w postaci ich usunięcia. Przy czym jeśli zarządzenie pokontrolne nie zostało wykonane, to chociaż nie przeprowadzono pełnego postępowania dowodowego, kontrolowany mógł udowodnić zasadność swojego stanowiska, gdyby organ kontrolny skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 160 ust. 1 pkt 2 p.w. z 2001 r., które polegało na wystąpieniu do właściwego organu o wszczęcie postępowania administracyjnego przewidzianego przepisami ustawy (co znalazło potwierdzenie w literaturze przedmiotu<sup>89</sup> i w orzecznictwie<sup>90</sup>). Najczęściej był to organ właściwy do wydawania pozwolenia wodnoprawnego (a także do stwierdzenia wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia tego pozwolenia oraz do orzeczenia o przeniesieniu prawa własności urządzenia wodnego na właściciela wody), czyli starosta lub wojewoda, którego kompetencje przejął w późniejszym okresie marszałek województwa (art. 140 ust. 1 i 3 p.w. z 2001 r.).

Warto przy okazji zaznaczyć, że wskutek nowelizacji Prawa wodnego z 2001 r. dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, będący organami kontroli, stali się z czasem również organami właściwymi do wydawania pozwoleń wodnoprawnych na terenach zamkniętych<sup>91</sup>, a także pełniącymi funkcję organów wyższego stopnia w stosunku do starostów realizujących kompetencje organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego<sup>92</sup>, podobnie jak Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – w stosunku do marszałków województw i dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej<sup>93</sup>. Mogło to już wtedy narażać owe organy na zarzut braku obiektywizmu w toku prowadzonych przez nie postępowań administracyjnych, które były wszczynane w efekcie ich własnych działań pokontrolnych. Generalnie jednak w periodykach fachowych pozytywnie oceniano kontrolę nad gospodarowaniem wodami sprawowaną przez ówczesne regionalne zarządy gospodarki wodnej w porównaniu z poprzednikami<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> K. Szuma, *Art. 160, w: Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Z. Bukowski, K. Szuma, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 662–663.

<sup>90</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2018 r., sygn. II SA/Kr 261/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AFCEBC20D8> [dostęp: 10.12.2023].

<sup>91</sup> Zob. M.A. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29, s. 503–505.

<sup>92</sup> Zob. art. 146 pkt 1 lit. c 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 (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

<sup>93</sup> Zob. art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462 ze zm.).

<sup>94</sup> M. Łakomska, *Kontrola gospodarowania wodami*, „Gospodarka Wodna” 2006, nr 4, s. 134–139.



## 6. Kontrola w gospodarce wodnej od 2018 r.

1 stycznia 2018 r. weszła w życie obowiązująca do teraz ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, która w art. 11 pkt 4 utrzymała kontrolę gospodarowania wodami jako jeden z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Niemniej zmienił się jej zakres. Z katalogu całkowicie usunięto jednak kontrolę stanu realizacji planów i programów dotyczących gospodarki wodnej ustalonych na podstawie ustawy (podlegających monitorowaniu i sprawozdawczości na mocy art. 328 ust. 1–5 p.w.), a jako odrębną wykreślono kontrolę ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Kontrolę badania stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych włączono natomiast do kontroli przestrzegania obowiązków i ograniczeń nałożonych na właścicieli gruntów, co wynika z art. 335 ust. 5 pkt 2 w zw. z art. 108 ust. 1 p.w. Dodano z kolei kontrolę przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniach zintegrowanych (uprawnających niekiedy do korzystania z wód wraz z innymi elementami środowiska)<sup>95</sup> oraz uwzględniono, oprócz dotychczasowej problematyki utrzymywania wód i urządzeń wodnych, aspekt wykonywania tychże urządzeń (które pospołu z ich utrzymywaniem wchodzi w zakres pojęciowy „budownictwa wodnego” wyrażony w art. 186 p.w.).

Obszernie zakrojone zmiany instytucjonalne w gospodarce wodnej, przejawiające się koncentracją zadań i kompetencji<sup>96</sup>, odcisnęły piętno również na kontroli gospodarowania wodami. Stosownie do art. 335 ust. 1 pkt 1 i 2 p.w. głównym organem wykonującym takie kontrole zostały bowiem Wody Polskie (poza dyrektorami urzędów morskich, posiadającymi kompetencje kontrolne wyłącznie w odniesieniu do pasa technicznego), czyli państwowa osoba prawna w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>97</sup>, obejmująca strukturę polskich organów administracji wodnej, a zarazem odpowiadająca za szeroko pojętą gospodarkę wodną, m.in. za utrzymywanie całości śródlądowych wód płynących, które stanowią własność Skarbu Państwa, i znacznej części urządzeń wodnych zlokalizowanych na owych ciekach. (Notabene, z tej racji w myśl art. 335 ust. 2 p.w. w stosunku do Wód Polskich kontrolę gospodarowania wodami wykonuje minister właściwy do spraw gospo-

---

<sup>95</sup> Zob. M. Górski, *Zgoda wodnoprawna a przepisy prawa emisyjnego w świetle nowej ustawy Prawo wodne*, „Ochrona Środowiska” 2018, t. 40, nr 2, s. 5–7.

<sup>96</sup> Zob. K. Sobieraj, *Utworzenie Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie” jako przejaw koncentracji zadań i kompetencji w obszarze gospodarki wodnej – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2019, t. 111, s. 79–95, <https://doi.org/10.26485/SPE/2019/111/5>.

<sup>97</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

darki wodnej, tj. kolejno Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej<sup>98</sup> oraz Minister Infrastruktury<sup>99</sup>).

Jak już wspominałem, kontrola stanu jakości wody ujmowanej w celu zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz kontrola stanu jakości wody w kąpieliskach (i miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpeli) nadal znajdują się w kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Przy czym pierwsza z nich została doprecyzowana w szczególności w art. 71 i 74 p.w. oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi<sup>100</sup>, druga zaś – w art. 48 i art. 344 p.w. wraz z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie nadzoru nad jakością wody w kąpielisku i miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpeli<sup>101</sup>.

Istotnym przeobrażeniem uległa jednak kontrola gospodarowania wodami przez Inspekcję Ochrony Środowiska, co stało się zarzewiem sporów kompetencyjnych z Wodami Polskimi<sup>102</sup>. Trudno się temu dziwić, skoro w aktualnym stanie prawnym oprócz monitoringu substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, jak też niebudzącej wątpliwości kontroli stosowania programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu przez podmioty prowadzące produkcję rolną i działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, Inspekcja Ochrony Środowiska równoległe z Wodami Polskimi obejmuje kontrolą korzystanie z wód i ochronę zasobów wodnych tudzież przestrzeganie warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy. Jednak w przypadku Inspekcji Ochrony Środowiska chodzi wyłącznie o kontrolę dotyczącą pobra-

---

<sup>98</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 105).

<sup>99</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2020 r. poz. 2006); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2023 r. poz. 2588).

<sup>100</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1747.

<sup>101</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 255.

<sup>102</sup> Nie omieszkam zauważyć, że spory kompetencyjne występują nie tylko pomiędzy organami kontroli gospodarowania wodami, ale również pomiędzy organami wykonującymi takie kontrole a innymi organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami w rozumieniu art. 14 ust. 1 pkt 1–10 p.w., czego egzemplifikacją jest spór odnoszący się do spraw melioracji wodnych. Zob. postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. II OW 134/18, Legalis nr 1858577; postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. II OW 136/18, Legalis nr 1858578.

nych wód i ochrony wód przed zanieczyszczeniami (art. 118 ust. 1 oraz art. 335 ust. 5 pkt 1 i 2 p.w.), gdyż organ ten nie posiada ogólnych uprawnień kontrolnych w zakresie gospodarowania wodami (co potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2020 r.)<sup>103</sup>, a równocześnie przecież, w odróżnieniu od Wód Polskich, dysponuje Centralnym Laboratorium Badawczym<sup>104</sup> wraz ze specjalistycznym zapleczem sprzętowo-technicznym i całodobową organizacją pracy służb prowadzących czynności kontrolne. Wcale nie są też rzadkie przypadki, kiedy Inspekcja Ochrony Środowiska wykracza, według mnie, poza swe kompetencje, chociażby oceniając w toku czynności kontrolnych stan techniczny urządzeń wodnych i korzystanie z wód oraz wskazując w zarządzeniu pokontrolnym konieczność utrzymania w należyтым stanie wylotu do ciekłu wodnego wraz z uregulowaniem stanu formalno-prawnego w zakresie odprowadzania m.in. wód opadowych, które wszak nie są ściekami w rozumieniu art. 16 pkt 61 p.w. (co unaocznia stan faktyczny opisany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2021 r.)<sup>105</sup>.

Ponadto zauważmy, że choć opłatę podwyższoną za korzystanie z usług wodnych polegających na poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz na wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków pozwolenia wodnoprawnego ustala, w drodze decyzji, właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 282 ust. 8 w zw. z art. 280 pkt 2 lit. a i b p.w.), to ustalenia ilości pobranych wód podziemnych lub wód powierzchniowych lub ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego dokonywały Wody Polskie. Czyniły to na podstawie badań, pomiarów lub innych czynności kontrolnych wykonywanych w ramach kontroli gospodarowania wodami i następnie ustalały wysokość opłaty podwyższonej, stosownie do art. 281 pkt 1–8 w zw. z art. 280 pkt 1 p.w., które jednak, z zachowaniem przepisów przejściowych (art. 19 ust. 1–3 u.r.o.), wykreślono w myśl art. 13 pkt 21 i 22 u.r.o. (o czym będzie mowa w dalszej części wywodu, poruszającej problematykę administracyjnych kar pieniężnych).

Do tego dochodzą dość osobliwe uregulowania art. 552 ust. 2 pkt 2 i 3 p.w. Zgodnie z nimi ustalenie wysokości opłaty za usługi wodne w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do 31 grudnia 2026 r. następuje m.in. na podstawie pomiarów dokonywanych przez organy administracji w ramach kontroli gospodarowania wodami lub ustaleń z przeglądów pozwoleń wodnoprawnych,

---

<sup>103</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 października 2020 r., sygn. II SA/Wr 231/20, Legalis nr 2537961, CBOSA, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-wr-231-20/289d5cd.html> [dostęp: 10.12.2023].

<sup>104</sup> *Centralne Laboratorium Badawcze*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/gios/centralne-laboratorium-badawcze> [dostęp: 10.12.2023].

<sup>105</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2021 r., sygn. II SA/Kr 402/21, Legalis nr 2645595.

a także pomiarów dokonywanych przez organy administracji w ramach kontroli pozwoleń zintegrowanych<sup>106</sup>. Oznacza to, że instrument kontroli został wykorzystany do zbierania danych niezbędnych w celu ustalenia opłaty, pomimo że takiej kontroli nie przewidziano w ogóle w art. 334 p.w., a co za tym idzie – w art. 335 p.w. nie wskazano organu władnego do jej przeprowadzania. Dodatkowo od strony technicznej bieżący pomiar realizowany w toku czynności kontrolnych nie pozwala, siłą rzeczy, na zebranie danych sprzed jego rozpoczęcia, wobec czego w art. 552 ust. 2a p.w. wprowadzono możliwość dokonywania odczytów z przyrządów pomiarowych (w domyśle: już wcześniej zainstalowanych na urządzeniach), a także – bacząc na wyrywkowy i ograniczony w istocie charakter kontroli – nałożono na podmioty ponoszące opłaty za usługi wodne obowiązek składania oświadczeń (co nastąpiło jednak dopiero poprzez dokonaną naprędce nowelizację, na mocy art. 1 pkt 38 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw)<sup>107</sup>.

Jeżeli chodzi o uprawnienia wykonujących kontrole wyszczególnione w art. 336 ust. 1 pkt 1–9 p.w., to są one w stosunku do poprzednich unormowań (art. 157 ust. 2 p.w. z 2001 r.) rozszerzone o możliwość utrwalania przebiegu i wyników oględzin za pomocą aparatury i środków technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku, wykonywania – gdy jest to niezbędne dla celów kontroli – odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień i obliczeń sporządzanych na podstawie dokumentów (a w razie potrzeby – żądania ich od podmiotu kontrolowanego), sprawdzania tożsamości osób uczestniczących w kontroli, oceny sposobu i poprawności wykonywania pomiarów dotyczących korzystania z wód przez zakład, a także nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Stąd też, aby umożliwić realizację ostatniego z nadanych uprawnień, na mocy art. 95 § 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>108</sup> zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wykroczeń, za które pracownicy urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej wykonujący kontrolę gospodarowania wodami są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz warunków i sposobu wydawania upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>109</sup>. Wykonującym kontrolę przyznano status funkcjonariuszy publicznych w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (art. 115 § 13 pkt 10 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny)<sup>110</sup> oraz ustalono reguły

---

<sup>106</sup> Zob. M. Białek, D. Chojnacki, *Tryb określania wysokości opłaty za usługi wodne*, w: M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Oplaty za usługi wodne w nowym Prawie wodnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 113–130.

<sup>107</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1722.

<sup>108</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1124 ze zm. [dalej: k.p.w.].

<sup>109</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 669.

<sup>110</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

wstępu i przebywania kontrolujących w toku przeprowadzania czynności na terenach zamkniętych w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>111</sup> (art. 336 ust. 2 i 3 p.w.). Dookreślono również w art. 337 p.w. kwestie związane z wydawaniem upoważnień do dokonywania kontroli oraz wprowadzono legitymacje dla pracowników urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej lub pracowników Wód Polskich, którzy kontrolują gospodarowanie wodami (ustalono zasady przedkładania i okazywania owych dokumentów), wobec czego w art. 338 tej ustawy zawarto delegację do wydania rozporządzenia określającego wzór legitymacji. W dniu 22 grudnia 2017 r. Minister Środowiska wydał konieczne rozporządzenie w sprawie wzorów legitymacji służbowych pracowników urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz pracowników Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>112</sup>.

Przebieg czynności kontrolnych, tak samo jak w ustawie z 2001 r., znajduje odzwierciedlenie w spisywanym każdorazowo protokole kontroli (art. 340 ust. 1–4 p.w.), który powinien w pełni oddawać stan faktyczny<sup>113</sup>. Dodatkowo rozstrzygnięto o kierunku dalszych czynności pokontrolnych w przypadku odmowy jego podpisania – uznano, iż nie stanowi ona przeszkody w podjęciu przewidzianych środków prawnych, które podobnie jak do tej pory polegają na wydaniu kontrolowanemu zarządzenia pokontrolnego, wystąpieniu do właściwego organu z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego na mocy przepisów ustawy i wystąpieniu do właściwego organu o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu na prawach strony, a ponadto obejmują nowe uprawnienie w postaci nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w ustawie (art. 341 ust. 1 pkt 1–4 p.w.). Możliwość wystąpienia o dopuszczenie do udziału na prawach strony jest wszakże obecnie dość mocno ograniczona, gdyż chodzi tutaj o postępowania prowadzone na podstawie ustawy Prawo wodne. Tymczasem organami rozstrzygającymi w przedmiocie postępowań dotyczących zwłaszcza wydania pozwolenia wodnoprawnego bądź jego cofnięcia albo ograniczenia są co do zasady organy Wód Polskich (art. 397 ust. 1 p.w.), więc nie powinny one w nich uczestniczyć równocześnie jako organy prowadzące postępowanie administracyjne i jako strona<sup>114</sup>.

Jedyna bezpośrednia wzmianka o organach właściwych do wydawania pozwoleń wodnoprawnych umiejscowiona w uregulowaniach poświęconych

<sup>111</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.

<sup>112</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2340.

<sup>113</sup> Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 lutego 2019 r., sygn. II SA/Rz 1314/18, Legalis nr 1893468.

<sup>114</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 9 października 2013 r., sygn. II OSK 1082/12, Legalis nr 1413397; G. Łaszczyca, *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 23.

kontroli gospodarowania wodami znajdowała się wcześniej w art. 162 ust. 1 i 4 p.w. z 2001 r. Wprost nie przywołano tam kontroli gospodarowania wodami jako czynnika inicjującego, lecz nadano owym organom kompetencje umożliwiające wezwanie zakładu do usunięcia (w określonym terminie) sprecyzowanych w tym przepisie istotnych zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej, a po bezskutecznym upływie terminu – fakultatywne unieruchomienie (w drodze decyzji) zakładu bądź jego części do czasu usunięcia rzeczonych zaniedbań, z możliwością powtórnego uruchomienia, ale wyłącznie za zgodą dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Obecnie tę samą funkcję pełni art. 343 p.w., w którym wprawdzie mowa o właściwych organach Wód Polskich, lecz bez wątplenia chodzi o dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej oraz Prezesa Wód Polskich (a w stosunku do Wód Polskich – o ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej), co można wywnioskować, przeanalizowawszy przepisy art. 14 ust. 3 i 6 pkt 1 p.w. W dzisiejszym stanie prawnym organy te są władne, gdy zostaną spełnione przesłanki ustawowe, do obligatoryjnego nałożenia obowiązku unieruchomienia zakładu. Jeżeli zaś kontrola wykaże, że zakład działa bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, to właściwy organ Wód Polskich może, w drodze decyzji, zakazać korzystania z wód. Decyzji takowej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Z kolei kiedy urządzenie wodne wchodzi w skład instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś., podobne działania może podjąć Inspekcja Ochrony Środowiska, czyli zgodnie z art. 367 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. wstrzymać jej użytkowanie, jeśli funkcjonuje ona bez wymaganego pozwolenia na korzystanie ze środowiska albo z naruszeniem warunków przyznanego uprawnienia na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, tj. pozwolenia wodnoprawnego bądź pozwolenia zintegrowanego (art. 180 pkt 2 oraz art. 182 p.o.ś.).

Z racji ograniczeń objętości wywodu wypada pominąć pozostałe szczegółowe rozwiązania, które dotyczą współdziałania przeprowadzających kontrolę z innymi organami (w tym wynikające z dotychczasowej praktyki) czy też możliwości doprecyzowania, jaką daje upoważnienie do wydania przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, rozporządzenia określającego szczegółowy sposób współpracy ze Strażą Graniczną. Głębiej nie zostaną również przeanalizowane rozwiązania, które odnoszą się do takich odrębnych kwestii jak stosowanie do problematyki kontroli przepisów rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>115</sup> oraz uregulowań ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości<sup>116</sup>. Podobnie jeśli chodzi o przeprowadzanie przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast kontroli związanych

<sup>115</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

<sup>116</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1206.



z opróżnianiem szamb i osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków na podstawie art. 6 ust. 5a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>117</sup>, z których to kontroli sprawozdania przedkładane są m.in. właściwemu dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, stosownie do art. 3 ust. 5 i 6 tej ustawy. Przechodzę zatem do następnej części, czyli omówienia zmian w Prawie wodnym z 2017 r. polegających na powołaniu Inspekcji Wodnej.

## 7. Inspekcja Wodna

Wracając do założeń projektu ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, należy zauważyć, że Inspekcja Wodna ma szybciej ujawniać zdarzenia lub naruszenia, które mogą wywołać szkody w środowisku wodnym, dzięki łączeniu zadań z zakresu kontroli i inspekcji poprzez nadane jej kompetencje operacyjno-rozpoznawcze. Zaproponowano dwustopniową strukturę owej jednostki, kierowanej odpowiednio przez Krajowego Inspektora Wodnego (w odniesieniu do Krajowej Inspekcji Wodnej) oraz regionalnych inspektorów wodnych (w odniesieniu do regionalnych inspekcji wodnych). W uzasadnieniu przywołano kompetencje Wód Polskich w dziedzinie gospodarowania wodami oraz wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód i gruntów, by podkreślić potrzebę ich poszerzenia o ochronę pożytków z wód i korzystania z tych pożytków. W związku z powyższym za wskazane uznano nadanie inspektorom zarówno uprawnień służących ochronie zasobów ryb w wodach, jak i prawa do poboru próbek wody i ścieków w celu wykrywania zdarzeń mogących zagrażać środowisku wodnemu i organizmom<sup>118</sup>.

Wspomniałem już we wstępie, że trzon rozwiązań prawnych w omawianej materii zamieszczono w rozdziale 2a p.w. (art. 251a–251i), dodanym na podstawie art. 13 pkt 13 u.r.o. Przewiduje się utworzenie Inspekcji Wodnej wchodzącej w skład Wód Polskich, która działa przy Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (Krajowa Inspekcja Wodna) oraz przy regionalnych zarządach gospodarki wodnej (regionalne inspekcje wodne), realizujących jej zadania. Co istotne, wprawdzie kieruje nią Krajowy Inspektor Wodny z pomocą regionalnych inspektorów wodnych, lecz funkcję tę pełnią, odpowiednio, Prezes Wód Polskich oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej (art. 239 ust. 3 i 3a w zw. z art. 251a ust. 1–3, 5 pkt 1 i 2 p.w.). Toteż jeśli patrzeć

<sup>117</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 399.

<sup>118</sup> *Projekt ustawy o rewitalizacji rzeki Odry*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-rewitalizacji-rzeki-odry> [dostęp: 1.07.2023].

przez pryzmat § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie<sup>119</sup>, nie posiada ona, jak się wydaje, znamion całkowicie odrębnej jednostki organizacyjnej Wód Polskich, lecz raczej jest specyficzną komórką wewnętrzną, obligatoryjnie występującą w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej i w zarządach regionalnych. Zwłaszcza że obszar działania poszczególnych regionalnych inspekcji wodnych ma ścisły związek z obszarem działania poszczególnych regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a w skład osobowy Inspekcji Wodnej wchodzi inspektorzy będący pracownikami Wód Polskich (art. 251a ust. 4 i 6 p.w.).

Wbrew pozostawionemu bez zmian art. 240 ust. 2 pkt 23 p.w. kompetencje Krajowej Inspekcji Wodnej sprowadzają się wyłącznie do koordynowania działalności regionalnych inspekcji wodnych i nadzoru nad nią (głównie przez wydawanie poleceń dotyczących sposobu realizacji zadań oraz żądanie przekazywania informacji), określania ryzyka wystąpienia zdarzeń mogących powodować negatywne skutki dla wód lub zasobów ryb w wodach (aby eliminować te skutki), opracowywania rocznego planu działania Inspekcji Wodnej, a także przygotowywania planu kontroli gospodarowania wodami na dany rok (art. 251c ust. 2 pkt 1–4 p.w.). Zadania Inspekcji Wodnej wskazane literalnie w art. 251b cytowanej ustawy bowiem w całości realizuje właściwy miejscowo regionalny inspektor wodny za pośrednictwem regionalnej inspekcji wodnej (art. 251d ust. 2 p.w.). Obejmują one kontrole przestrzegania przepisów Prawa wodnego z 2017 r. i ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybnictwie śródlądowym<sup>120</sup> oraz przepisów wydanych na podstawie tych ustaw, kontrole gospodarowania wodami (w zakresie określonym w przepisach działu VII rozdziału 3 Prawa wodnego z 2017 r.), a także dokonywanie czynności, o których mowa w art. 190a ust. 1 i 3 pkt 1 p.w.

Trudno wszakże jednoznacznie stwierdzić, o jakież to inne kontrole chodzi, poza kontrolami gospodarowania wodami wyszczególnionymi w art. 334 pkt 1–7 i 9–13 p.w., a na myśl nasuwają się tylko te przewidziane w art. 552 ust. 2 pkt 2 i 3 p.w., dotyczące wcześniej sygnalizowanych pomiarów na potrzeby ustalenia wysokości opłaty za usługi wodne. Wątpliwości budzą również przyznane Inspekcji Wodnej uprawnienia do kontroli przestrzegania przepisów ustawy o rybnictwie śródlądowym (art. 251d ust. 3 pkt 2–5 i ust. 4 pkt 2 p.w.), skoro powielają one niemal w pełni zadania z powodzeniem realizowane przez Państwową Straż Rybacką (art. 23 i 23a u.r.ś.) – podległą bezpośrednio wojewodzie wyspecjalizowaną i wyodrębnioną formację o ugruntowanej pozycji i dużym dorobku – a także współdziałającą z nią Społeczną Straż

<sup>119</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2506.

<sup>120</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 883 [dalej: u.r.ś.].



Rybacką, którą tworzy rada powiatu na wniosek starosty (art. 22–24 u.r.s.)<sup>121</sup>. Warto w tym miejscu napomknąć, że wykonujący rybołówstwo mogli ustanawiać strażę rybackie, a powiatowa władza administracji ogólnej mogła zatwierdzać i zaprzysięgać strażników już pod rządami ustawy z dnia 7 marca 1932 r. o rybołówstwie<sup>122</sup> (art. 70 i 71 tej ustawy). Nadzór nad realizacją przez Wody Polskie zadań w zakresie rybołówstwa sprawuje minister właściwy do spraw rybołówstwa (art. 263 ust. 5–7 p.w.), którym jest obecnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>123</sup>. W obliczu potencjalnych sporów kompetencyjnych obu wspomnianych jednostek tenże organ naczelny, wydając Wodom Polskim wytyczne i zalecenia dotyczące realizacji zadań, które wynikają z przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym, powinien, w moim przekonaniu, klarownie zarysować płaszczyznę harmonizacji działań Inspekcji Wodnej i straży rybackich.

Niejasne i wielce kontrowersyjne wydają się też wzmiankowane czynności sprecyzowane w art. 190a ust. 1–6 p.w., dodanym na mocy art. 13 pkt 8 u.r.o. Przewiduje on uniemożliwienie lub ograniczenie korzystania z urządzenia wodnego wykonanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego lub urządzenia wodnego, z którego korzystanie z wód odbywa się bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego, lub pozwolenia zintegrowanego, gdy chodzi o wylot urządzenia służącego do wprowadzania ścieków do wód, ziemi lub urządzeń wodnych, wylot służący do wprowadzania wody do wód, ziemi lub urządzeń wodnych lub most i przystań. Uniemożliwienia bądź ograniczenia korzystania z urządzenia wodnego dokonuje organ Wód Polskich właściwy w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego lub dokonania zgłoszenia wodnoprawnego lub Inspekcja Wodna. Przebieg tej procedury, ustalony w art. 190a ust. 3 p.w., obejmuje powiadomienie właściwego organu Wód Polskich przez Inspekcję Wodną o uniemożliwieniu lub ograniczeniu korzystania z urządzenia wodnego, a następnie niezwłoczne powiadomienie przez rzeczony organ o uniemożliwieniu lub ograniczeniu korzystania z urządzenia wodnego, odpowiednio, właściciela tego urządzenia lub podmiotu z niego korzystającego (jeśli można ustalić ich tożsamość). Dalej wszczyna się procedurę legalizacji urządzenia wodnego, gdy mamy do czynienia z korzystaniem z urządzenia wykonanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego, a także podejmuje działania w celu wszczęcia postępowania na podstawie art. 343 ust. 1 lub 6 p.w. w przypadku korzystania z wód przez zakład bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego. (Chodzi o omawiane wcześniej

<sup>121</sup> Zob. B. Kurzępa, *Państwowa Straż Rybacka i Społeczna Straż Rybacka. Pozycja prawna oraz zakres działania*, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 11–12, 69.

<sup>122</sup> Dz.U. z 1932 r. Nr 35, poz. 357.

<sup>123</sup> Zob. § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2023 r. poz. 716).

wezwanie zakładu do usunięcia w określonym terminie zaniezań w zakresie gospodarki wodnej, w których wyniku może powstać stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku albo prawnie chronionemu interesowi osób trzecich, skutkujące – jeśli zanieżania nie zostaną usunięte, a ów stan się utrzymuje – obligatoryjnym wydaniem decyzji o wstrzymaniu działalności, tudzież o fakultatywne zakazanie, w drodze decyzji, korzystania z wód odbywającego się bez pozwolenia wodnoprawnego, lecz niepowodującego wyżej wspomnianego stanu ani ryzyka jego wystąpienia).

Konstrukcja analizowanego przepisu wskazuje, że nadaje on Inspekcji Wodnej uprawnienie do przedsięwzięcia określonych w nim czynności faktycznych w celu wypełnienia powierzonego zadania z zakresu administracji publicznej, co jest jedną z kilku dopuszczalnych form prawnych działania tej ostatniej<sup>124</sup>. Nie bardzo jednak wiadomo, z jakich powodów ustawodawca powierzył uniemożliwienie korzystania z urządzenia wodnego organom właściwym do wydania pozwolenia wodnoprawnego wespół z Inspekcją Wodną, co może wywoływać spory kompetencyjne wewnątrz samych Wód Polskich. Ponadto art. 190a ust. 2 p.w. intuicyjnie należałoby odczytywać całościowo z art. 190a ust. 3 p.w., gdyż określa on sekwencję współdziałania struktur Wód Polskich, w którego toku to Inspekcja Wodna odpowiada za zastosowanie środków lub urządzeń, odpowiednio, służących do zablokowania odprowadzania ścieków lub wód albo utrudniających wejście na dane urządzenie oraz za przekazanie informacji na ten temat właściwym organom Wód Polskich. Przeczą temu jednakowoż przewidziane konsekwencje skutecznego sprzeciwu, który może złożyć wyłącznie właściciel urządzenia wodnego (lub podmiot korzystający z wód) w terminie 7 dni od dnia otrzymania wspomnianego powiadomienia lub od dnia powzięcia wiadomości o uniemożliwieniu lub ograniczeniu korzystania z urządzenia wodnego. W rezultacie bowiem właściwy organ rozpatruje sprzeciw w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia i jeśli go uwzględni, niezwłocznie usuwa zainstalowane przez siebie lub Inspekcję Wodną urządzenia, które uniemożliwiały lub ograniczały korzystanie z urządzenia (art. 190a ust. 4 i 6 pkt 1 p.w.), co przy okazji potwierdza właśnie tę dychotomię.

Innego rodzaju wątpliwości nasuwają się w razie nieuwzględnienia sprzeciwu. Istnieje wtedy konieczność zagwarantowania bodaj minimalnej ochrony procesowej osobom mającym interes prawny, na co zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, choćby w kontekście dokonywania przez organy administracyjne czynności materialno-technicznych, które bezpośrednio wpływają na sytuację prawną tych osób<sup>125</sup>. Stąd też trafnie postanowiono, że jeśli urządzenie

<sup>124</sup> Zob. K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005, s. 138.

<sup>125</sup> Zob. J. Szremski, *Podjęmowanie czynności materialno-technicznych przez organy administracji publicznej a prawo jednostki do bycia wysłuchanym*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2020, nr 3, s. 191, <https://doi.org/10.17951/ppa.2020.3.189-200>.

zostało wykonane bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego lub korzystanie z wód z urzędzenia odbywa się bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego, to odmowa uwzględnienia sprzeciwu następuje w drodze decyzji (art. 190a ust. 6 pkt 2 p.w.). W tym miejscu trzeba się przyjrzeć kilku węzłowym kwestiom znajdującym odzwierciedlenie w dokumentach załączanych do sprzeciwu, wymaganych zgodnie z art. 190a ust. 5 pkt 1–3 p.w., czyli relacjom pomiędzy własnością urzędzenia a własnością gruntu oraz legalnością urzędzenia w kontekście dysponowania pozwoleniem wodnoprawnym na jego wykonanie i na korzystanie z wód.

Na gruncie poprzedniej ustawy dostrzegano w doktrynie argumenty celowościowe, które przemawiały za oddzieleniem własności gruntu od własności urzędzenia wodnego na nim posadowionego, i to w przypadku różnorodnych urzędzeń znajdujących się nie tylko na gruntach pokrytych wodą płynącą, ale też na wodach stojących. Dowodzonego tego praktycznie w odniesieniu m.in. do wprowadzania ścieków do cudzych rowów melioracyjnych poprzez budowane w tym celu wyloty urzędzeń kanalizacyjnych posadowione na cudzym gruncie, mając na względzie ochronę interesów majątkowych inwestorów, którzy realizują dane przedsięwzięcia<sup>126</sup>. Tymczasem w art. 190a ust. 3 pkt 2 lit. a p.w. właściwy organ Wód Polskich nie został, jak wiemy, obowiązany do powiadamiania o unieвозмоżliwieniu lub ograniczeniu korzystania z urzędzenia wodnego nikogo poza właścicielem tego urzędzenia (lub podmiotem korzystającym z wód) – nawet właściciela gruntów ani właściciela wód<sup>127</sup>. Co prawda brak takiego powiadomienia nie ma istotnego znaczenia przy wodach płynących i gruntach nimi pokrytych, w stosunku do których w obecnym stanie prawnym urzędzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części bez wątplenia stanowią odrębny przedmiot własności (art. 216 ust. 5 p.w.), skoro gospodarują tymi gruntami Wody Polskie, wykonujące kontrole gospodarowania wodami (art. 216 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 1 p.w.). Niemniej w pozostałych przypadkach może dojść do sytuacji, kiedy inny właściciel gruntu, niebędący jednocześnie właścicielem urzędzenia wodnego, wskutek zastosowania przez Inspekcję Wodną środków lub urzędzeń służących do zablokowania odprowadzania ścieków lub wód albo utrudniających wejście na cudze urządzenie zostanie pozbawiony możliwości wykonywania swojej własności lub ulegnie ona ograniczeniu, choć nie będzie o tym wiedział ani nie będzie mógł dać skutecznego odporu. Owszem, w literaturze przedmiotu podnosi się, że dopuszczalne jest bieżące ograniczanie praw i wolności

<sup>126</sup> J. Rotko, *Własność i zarząd urządzeniami wodnymi w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 3, s. 91.

<sup>127</sup> Na temat statusu prawnorzeczowego wód oraz gruntów pokrytych wodami zob. R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami. Prawa do wód*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 222–242.

jednostki w imię dobra wspólnego – wymiernej korzyści w postaci prawidłowo funkcjonującego środowiska – a podstawę do ograniczenia prawa własności ze względu na ochronę środowiska można wyprowadzić już z samych zapisów ustawy zasadniczej, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>128</sup> bowiem jedną z przesłanek ograniczeń praw i wolności stanowi właśnie ochrona środowiska. Trzeba wszakże mieć na uwadze, iż własność prywatna może zostać ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności (art. 21 Konstytucji RP), a wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonuje się go na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ustawodawca zwykły ma więc w konsekwencji obowiązek zapewnienia własności prywatnej szczególnej pozycji<sup>129</sup>. Diagnozując zresztą dalsze negatywne skutki spowodowane utrudnieniem wejścia na urządzenie, które wykraczają poza sferę ochrony własności nieruchomości gruntowej, mianowicie potencjalną kolizję z zakazem grodzenia (art. 232 ust. 1 p.w.), z obowiązkiem zapewnienia dostępu do wód objętych powszechnym korzystaniem (art. 233 ust. 2 p.w.), z utrzymaniem wód w sposób umożliwiający działanie urządzeń wodnych (art. 227 ust. 1 i 2 pkt 5 p.w.), z obowiązkiem zapewnienia obsługi, bezpieczeństwa i właściwego funkcjonowania urządzenia wodnego (art. 188 ust. 6 p.w.), a niekiedy wręcz z powinnościami właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego wynikającymi z art. 61 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego.

Jeżeli chodzi o brzmienie nadane art. 190a ust. 5 i 6 p.w., to sugerowałoby ono, że podjęcie czynności zmierzających do uniemożliwienia korzystania z urządzenia wodnego łączy się nierozdzielnie z brakiem pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia, natomiast przeprowadzenie oceny legalności wykonania urządzenia wodnego i legalności korzystania z wód z użyciem tego urządzenia zostało przesunięte w czasie, tzn. ma miejsce dopiero w toku rozpatrywania wniesionego sprzeciwu. Zauważmy jednak, że w myśl art. 190a ust. 1 i 2 p.w. uniemożliwienie korzystania z urządzenia wodnego (przez właściwy organ Wód Polskich lub Inspekcję Wodną) nie powinno następować automatycznie, bo jest dopuszczalne wyłącznie przy kumulatywnym spełnieniu dwóch przesłanek – pozytywnej i negatywnej, w postaci nie tylko braku pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia, ale również jego wymagalności.

Żywiąc przeświadczenie, że oprócz kluczowych przepisów rzutujących na konieczność dysponowania pozwoleniem wodnoprawnym na usługi wodne (art. 389 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 3 p.w.) oraz na wykonanie urządzeń wodnych (art. 389 pkt 6 w zw. z art. 16 pkt 65 p.w.), bądź też na konieczność dokonania zgłoszenia (art. 394 ust. 1 p.w.), nie sposób pominąć przede wszystkim art. 395 pkt 1–17 p.w. (który zawiera katalog robót i czynności niewymagają-

<sup>128</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>129</sup> E. Dołęgowska, *Ograniczenie własności ze względu na ochronę środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 203–207.

cych pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia na wykonanie urządzeń wodnych bądź na szczególne korzystanie z wód), a także wszelkich mających znaczenie okoliczności wskazanych w art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 1 u.r.o. oraz wynikających z poprzednich uregulowań ustawowych.

Należy zauważyć, że przepisy art. 545 ust. 7 p.w. przewidują zachowanie w mocy pozwoleń wodnoprawnych wydanych na podstawie Prawa wodnego z 2001 r. Pozostałe nieliczne pozwolenia wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód, wydane pod rządami Prawa wodnego z 1974 r., co prawda mogłyby się ostać do niedawna w obrocie prawnym, lecz teraz z całą pewnością już nie obowiązują, gdyż zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw<sup>130</sup> wygasły nie później niż po upływie 20 lat od dnia, w którym decyzje o wydaniu pozwolenia wodnoprawnego stały się ostateczne. Podobnie kiedy chodzi o jeszcze wcześniejsze uprawnienia (przyznane na mocy indywidualnych aktów administracyjnych w okresie obowiązywania ustaw z 1922 r. lub 1962 r.), albowiem Prawo wodne z 1974 r. w art. 132a ust. 1 stanowiło, że pozwolenia wodnoprawne wydane przed 1 stycznia 1975 r. wygasają 31 grudnia 2000 r.

Niemniej w pewnych okolicznościach problem się znacznie bardziej komplikuje, ponieważ obowiązek ustalenia okresu, na jaki wydaje się pozwolenie wodnoprawne, nie dotyczy m.in. pozwoleń na wykonanie urządzeń wodnych (art. 400 ust. 6 p.w.). W rezultacie konieczne jest stwierdzenie, czy roboty lub działania zostały rozpoczęte, a jeśli nie, to czy ewentualne pozwolenie wygasło w terminach wynikających z art. 414 ust. 1 pkt 3, 4 i ust. 9 p.w. Tylko bowiem w razie trwających robót pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzenia wodnego wydane na podstawie art. 20 p.w. z 1974 r. jest nadal wiążące. Pamiętajmy jednak, że już według art. 165 ust. 1–3 p.w. z 1962 r. nie było wymagane pozwolenie wodnoprawne na mosty i przepusty istniejące w dniu wejścia w życie tej ustawy ani na ich przebudowę, która wiązała się z koniecznością uprzedniego uzgodnienia wyłącznie części hydrologicznej projektów wstępnych. W przypadkach szczególnych natomiast, gdy były one przyczyną znacznych przeszkód w przepływach wód i lodów, utrudnień w żegludze i spławie albo rzutowały w istotny sposób na pogorszenie stosunków wodnych w gruntach przyległych, wojewódzki organ administracji wodnej mógł zobowiązać zarząd drogowy (zarząd kolei) do przebudowy mostu lub przepustu albo do wykonania i utrzymania urządzeń zapobiegających szkodzie.

Podobnie Prawo wodne z 1974 r. stanowiło w art. 134 ust. 1–3 o braku konieczności dysponowania pozwoleniem wodnoprawnym na mosty i przepusty istniejące w dniu wejścia w życie ustawy, a ich przebudowa również wymagała, by najpierw uzgodnić z terenowym organem administracji państwowej właściwym do wydania pozwolenia wodnoprawnego część hydrologiczną i hydrau-

---

<sup>130</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 130, poz. 1087 ze zm.

liczną założeń techniczno-ekonomicznych. Ponadto w pełni zbieżne rozwiązania przewidziano w tożsamyh przypadkach szczególnych dotyczących wspomnianych utrudnień. Co jednak najważniejsze, zgodnie z art. 133 ust. 1 p.w. z 1974 r. urządzenia wodne, które istniały w dniu wejścia w życie tej ustawy, zostały niejako zalegalizowane mimo braku wymaganego pozwolenia wodnoprawnego na ich wykonanie (w odróżnieniu od wykonanych po tym terminie urządzeń wodnych służących do pobierania wody bądź wprowadzania ścieków bez pozwolenia wodnoprawnego, których rozbiórka mogła zostać nakazana w myśl art. 132a p.w. z 1974 r.)<sup>131</sup>. Właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego terenowy organ administracji państwowej mógł wszakże nakazać przebudowę owych istniejących wcześniej urządzeń lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, o ile potrzeba taka wynikała z przepisów Prawa wodnego z 1974 r. Katalog zawierający wykaz m.in. robót niewymagających pozwolenia wodnoprawnego na gruncie uregulowań tej ustawy został z kolei ustalony w akcie wykonawczym w postaci rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 marca 1985 r. w sprawie rodzajów szczególnego korzystania z wód oraz wykonywania i eksploatacji urządzeń wodnych niewymagających pozwolenia wodnoprawnego<sup>132</sup>. W kwestii odbudowy, remontu i rozbiórki urządzeń wodnych uszkodzonych lub zniszczonych w czasie powodzi należy zaś mieć baczenie na tzw. specustawy powodziowe<sup>133</sup>.

Niniejsze spostrzeżenia potwierdzają przeto jednoznacznie, że zakres zadań Inspekcji Wodnej wykracza w dużym stopniu poza ramy kontroli prowadzonej przez dotychczasowe wydziały kontroli gospodarowania wodami, będące w Wodach Polskich komórkami wchodzącymi w skład regionalnych zarządów gospodarki wodnej, stosownie do § 60 pkt 7 oraz § 61 pkt 1–6 regulaminu organizacyjnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (stanowi on załącznik do zarządzenia nr 80/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie)<sup>134</sup>. Rozszerzono uprawnienia niezbędne do realizacji tychże zadań, i to nie tylko ze względu na wykonywanie wspomnianej kontroli przestrzegania przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym oraz prowadzenie czynności mają-

---

<sup>131</sup> J. Rotko, *Prawo wodne z komentarzem*, wyd. 2, rozszerz. i uaktual., Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1999, s. 378–381.

<sup>132</sup> Dz.U. z 1985 r. Nr 13, poz. 55.

<sup>133</sup> Zob. art. 18 pkt 1–3 ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 80, poz. 491 ze zm.), a także art. 39 ust. 1–13 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 654).

<sup>134</sup> *Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Struktura organizacyjna*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/wody-polskie/struktura-organizacyjna> [dostęp: 1.12.2023].



cych na celu uniemożliwienie lub ograniczenie korzystania z urządzenia wodnego, lecz przynajmniej po części z uwagi na nadanie Inspekcji Wodnej cech formacji umundurowanej, uzbrojonej, dysponującej środkami przymusu bezpośredniego oraz bronią palną w myśl art. 2 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej<sup>135</sup> (w brzmieniu ustalonym na mocy art. 12 u.r.o.), której to formacji pozwolono na ich użycie w razie potrzeby w określonych przypadkach (art. 251e ust. 1 i 2 oraz art. 251f ust. 1–3 p.w.). Chodzi też o nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego (art. 251d ust. 3 pkt 1 p.w.), dokonywanie czynności wyjaśniających w postępowaniach w sprawach o niektóre wykroczenia, sporządzanie wniosków do sądu o ukaranie w takich sprawach, a nawet udział w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenie środków zaskarżenia od rozstrzygnięć zapadłych w tych sprawach (art. 251c ust. 3 pkt 9 p.w.).

W konsekwencji inspektorzy Inspekcji Wodnej mogą legitymować świadków przestępstwa lub wykroczenia tudzież osoby podejrzane, aby ustalić ich tożsamość, a także żądać niezbędnej pomocy od określonego kręgu podmiotów bądź, w nagłych wypadkach, zwrócić się do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w przepisach o Policji, odbierać za pokwitowaniem ryby i przedmioty służące do ich nielegalnego połowu, ścigać osoby podejrzane oraz ujmować je i udaremniać ich ucieczkę w celu niezwłocznego przekazania ich Policji (art. 251d ust. 3 pkt 7–8 p.w.). Oprócz tego inspektorzy są władni do żądania wyjaśnień i wykonywania czynności niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, w szczególności w zakresie niezbędnym, by ustalić maksymalną techniczną wydajność instalacji lub urządzeń służących do wprowadzania ścieków do wód lub ziemi przez podmiot wprowadzający ścieki do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, a także ustalić rodzaj ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (art. 251d ust. 3 pkt 6 lit. a i b p.w.). Doprecyzowano również zasady wstępu na tereny i obiekty w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli (art. 251d ust. 3 pkt 10 i ust. 5 p.w.).

Dostrzegam przy sposobności znaczną komplementarność tych przepisów wobec utrzymanych uregulowań art. 336 ust. 1–3 p.w., które dotyczą uprawnień wykonujących kontrolę gospodarowania wodami. Podobną rolę przypisuję art. 251d ust. 2 p.w. – w przedmiocie przekazywania właściwym organom Wód Polskich dokumentacji sporządzonej w ramach czynności służbowych (w celu ewentualnego wszczęcia właściwego postępowania lub podjęcia innych czynności wskazanych w ustawie) – w stosunku do art. 341 ust. 1 pkt 1–4 p.w., który przewiduje pokontrolny wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego. Nie inaczej jest w kwestii określonych ram współdziałania organów administracji publicznej i organizacji społecznych oraz Państwowej Straży

---

<sup>135</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 202 ze zm. [dalej: u.ś.p.b.].



Rybackiej z Inspekcją Wodną (art. 251 h ust. 1 i 2 p.w.), jeśli ma się na uwadze art. 342 ust. 1–3 p.w., odnoszący się do tych samych aspektów przy wykonywaniu kontroli gospodarowania wodami. Z kolei zakłady pobierające wodę, przeznaczające ścieki do rolniczego wykorzystania lub wprowadzające ścieki do wód lub ziemi zostały zobowiązane, aby przechowywać ewidencję każdego zrzutu z przelewów burzowych komunalnej kanalizacji ogólnospławnej oraz z przelewów kanalizacji deszczowej (w której to ewidencji wskazuje się datę i czas trwania zrzutu) przez okres 5 lat na potrzeby kontroli gospodarowania wodami, stosownie do art. 101 ust. 1 p.w. w brzmieniu nadanym w art. 13 pkt 4 u.r.o., co jednak powinno dotyczyć się wszelkich pomiarów, a nie tylko wymienionych tutaj.

Zachowanego w dalszym ciągu dualizmu w przypadku części kontroli gospodarowania wodami prowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska nie eliminuje przy tym nadanie inspektorom regionalnej inspekcji wodnej uprawnień do poboru próbek wody i ścieków do badań, które wykonuje inspektor akredytowany w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku<sup>136</sup> (art. 251d ust. 3 pkt 1 p.w.). Przeciwnie – wręcz ugruntowuje ów dualizm, zważywszy, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej równocześnie finansuje pobieranie próbek i dokonywanie pomiarów podczas kontroli realizowanej przez Inspekcję Ochrony Środowiska, co wynika z art. 400a ust. 1 pkt 8d p.o.ś. dodanego na mocy art. 10 u.r.o. Trzeba zaznaczyć, że przewidziano karalność czynów polegających na utrudnianiu bądź udaremnianiu przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami albo wykrywania i zwalczania przestępstw lub wykroczeń przez Inspekcję Wodną (art. 476 ust. 1 p.w. w brzmieniu nadanym na mocy art. 13 pkt 37 u.r.o.), które to czyny zapewne mogą się przejawiać m.in. nieudostępnieniem wspomnianej ewidencji lub uniemożliwieniem wykonania pomiarów bezpośrednio przez organ kontroli.

Jednocześnie widoczne jest wyraźne zwiększenie dotkliwości sankcji karanych nakładanych przez Inspekcję Wodną, zapewne z uwagi na ich powszechną małą skuteczność w dziedzinie ochrony środowiska<sup>137</sup>, czemu w odniesieniu do pozostałych jego komponentów ma zapobiegać ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej<sup>138</sup>. Dlatego zgodnie z art. 96 § 1ae k.p.w., dodanym na podstawie art. 11 u.r.o., grzywnę w postępowaniu mandatowym można nałożyć w wysokości aż od 1000 zł do 7500 zł. Zdepenalizowano jednak, niejako wbrew długo-

<sup>136</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1854.

<sup>137</sup> Zob. A. Baładynowicz, *Ochrona środowiska naturalnego w świetle kognitywnych analiz kryminologicznych*, „Consilium Iuridicum” 2022, t. 1, nr 3/4, s. 8, <https://doi.org/10.52097/ci.5646>.

<sup>138</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1726.

falowemu trendowi<sup>139</sup>, zachowania polegające na korzystaniu z wody bez pozwolenia wodnoprawnego lub na wykonywaniu urządzeń wodnych pomimo jego braku albo innych czynności wymagających dysponowania takim pozwoleniem, co nastąpiło wskutek zmiany treści przepisu w art. 476 ust. 1 p.w. wynikającej z art. 13 pkt 34 u.r.o.

W związku ze wspomnianym wcześniej uchyleniem art. 280 pkt 1 i art. 281 ust. 1–8 p.w. od 1 stycznia 2024 r. (art. 13 pkt 21 i 22 w zw. z art. 27 pkt 1 u.r.o.) zdecydowano się na odmienne i bardziej represyjne rozwiązanie aniżeli dotychczasowa opłata podwyższona<sup>140</sup>, mianowicie na administracyjną karę pieniężną<sup>141</sup> wynoszącą zasadniczo od 5000 zł do 1 000 000 zł. Wymierzana jest ona w drodze decyzji administracyjnej (wydawanej przez właściwy organ Wód Polskich, a w odniesieniu do Wód Polskich – przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej) nie tylko za nieusunięcie w określonym terminie, mimo stosownego wezwania, zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej (w wyniku których może powstać stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku albo prawnie chronionemu interesowi osób trzecich) oraz za niewstrzymanie lub nieograniczenie (w okresach obowiązywania ostrzeżenia przed suszą hydrologiczną) wprowadzania do wód ścieków przemysłowych lub wód, które pochodzą z odwodnienia zakładów górniczych (i zawierają chlorki i siarczany). Wymierzana jest ona także właśnie za korzystanie z wód i wykonywanie urządzeń wodnych, roboty w wodach lub inne działania wymagające zgody wodnoprawnej bez, odpowiednio, pozwolenia wodnoprawnego lub pozwolenia zintegrowanego, zgłoszenia wodnoprawnego lub oceny wodnoprawnej.

Podstawę ustalenia wysokości kary pieniężnej za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi i odprowadzanie wód opadowych – ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast – do wód stanowi 500% opłaty zmiennej (art. 472aa ust. 3 pkt 1–3 p.w. dodany na mocy art. 13 pkt 32 u.r.o.). Właściwym organem w tym przypadku wszakże jest nie Inspekcja Wodna, lecz dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich, co wynika z art. 14 ust. 6 pkt 2 p.w. w brzmieniu wyrażonym w art. 13 pkt 1 u.r.o. Niemniej gdy nie ma pozwolenia wodnoprawnego, ilość pobranych wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz ścieków wprowadzanych do wód lub do

<sup>139</sup> Zob. L. Gardocki, *Prawo karne*, wyd. 4 zm. i poszerz., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 27.

<sup>140</sup> Zob. T. Czech, *Oplaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, „Temidium” 2010, nr 2, Temidium.pl, 1.09.2014, [https://www.temidium.pl/arttykul/oplaty\\_podwyzszone\\_za\\_korzystanie\\_ze\\_srodowiska-201.html](https://www.temidium.pl/arttykul/oplaty_podwyzszone_za_korzystanie_ze_srodowiska-201.html) [dostęp: 28.12.2023].

<sup>141</sup> Zob. H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne” 2020, t. 43, s. 160–171, <https://doi.org/10.32041/pwd.4309>.

ziemi czy też wprowadzanych do nich wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni ustala się według wyznaczonego sposobu, w toku kontroli gospodarowania wodami, zgodnie z przepisami art. 272 ust. 4a, 6b, 7a i 9a p.w. (dodanymi na podstawie art. 13 pkt 17 lit. b, d, e, f u.r.o.). Instrument ów był, jak wiemy, wykorzystywany poprzednio przy ustalaniu opłaty podwyższonej (art. 281 ust. 4 p.w.), ale wtedy raczej brano w rachubę więcej możliwości ustalenia wysokości opłaty za usługi wodne aniżeli tylko poprzez kontrolę gospodarowania wodami, co wynikało z art. 552 ust. 2 i 2a p.w., który nie znajduje, jak się wydaje, zastosowania do administracyjnych kar pieniężnych.

## 8. Podsumowanie

Niniejsze opracowanie jednoznacznie dowodzi, że kontrola gospodarowania wodami występuje w polskim porządku prawnym od międzywojnia, wszelako w ciągu dziesięcioleci ulegała dużym przeobrażeniom i była rozumiana niejednolicie. Zmieniały się zarówno jej przedmiot i zakres oraz podmioty jej podlegające, jak i same organy przeprowadzające kontrolę oraz środki, którymi one dysponowały<sup>142</sup>. Stopniowo doprecyzowano uregulowania odnoszące się do przebiegu czynności kontrolnych i dokonywanych ustaleń (wraz z ich niezbędnym odzwierciedleniem w protokole kontroli), a także określające przewidziane działania pokontrolne, które obejmują zwłaszcza zalecenia korygujące w postaci wydawanych zarządzeń, wskutek czego kontrola gospodarowania wodami oddziałuje w sposób władczy i wiążący.

W toku analizy owych uregulowań wyłania się bogaty zestaw możliwych obecnie form wykonywania zadań kontrolnych przez Wody Polskie, a formy te w części nie odbiegają znacznie od przypisanych Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>143</sup> i polegają m.in. na zastosowaniu instrumentów karnych<sup>144</sup>. Kontrola gospodarowania wodami mylnie jest nazywana kontrolą<sup>145</sup>, gdyż – ze względu

---

<sup>142</sup> Zob. M. Walas, *Organy i służby ochrony wód*, w: *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 265–288.

<sup>143</sup> Zob. B. Majchrzak, *Formy realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska*, w: *Przestępczość środowiskowa – współczesne wyzwanie dla organów ścigania oraz Inspekcji Ochrony Środowiska*, red. M. Wielec, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022, s. 107–125.

<sup>144</sup> Zob. M. Jasińska, *Rola Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie ścigania karnego*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2019, nr 45, s. 119–135, <https://doi.org/10.31648/sp.5195>.

<sup>145</sup> J. Szachułowicz, *Nowe Prawo wodne z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 288–289.

na wyposażenie jej organów w środki nie tylko organizacyjne, lecz również władcze – przybrała w istocie postać nadzoru<sup>146</sup>. Tenże z kolei zdaje się w wypadku całości zadań Inspekcji Wodnej ciążyć w kierunku realizacji nieco innej jeszcze funkcji administracji publicznej, rozumianej jako policja administracyjna. Inspekcja Wodna ma bowiem w założeniu nie tylko wykonywać określone kontrole i jednocześnie w sposób wiążący oddziaływać na podmioty kontrolowane (w tym spoza administracji) w imię ochrony pewnych dóbr i stanów, lecz także posiadać charakter formacji zorganizowanej wręcz na wzór wojskowy, która może stosować środki przymusu bezpośredniego, aby osiągnąć zamierzony cel<sup>147</sup>.

Trudno jednakowoż oprzeć się wrażeniu, że omawiane uregulowania zostały opracowane nazbyt pośpiesznie, w zamyśle – jako remedium na wskazywaną przez Najwyższą Izbę Kontroli beczynność służb odpowiedzialnych za gospodarkę wodną i ochronę środowiska w trakcie katastrofy ekologicznej, która wydarzyła się w lecie 2022 r. na Odrze<sup>148</sup>, a także na inne stwierdzone uchybienia, niekoniecznie związane z wprowadzaniem ścieków<sup>149</sup>. Nie sposób wszak łączyć wyrażnie z zagrożeniem środowiskowym problemu wzniesionych nielegalnie pomostów lub przystani zlokalizowanych na wodach śródlądowych w znacznej liczbie<sup>150</sup>, z niewiadomej przyczyny podlegających tej samej co wyloty (zawężonej jedynie do owych trzech rodzajów urządzeń) procedurze uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z urządzenia wodnego, którą realizować ma Inspekcja Wodna.

Jeśli chodzi o rozstrzygnięcie o losie dużej części urządzeń wodnych i obiektów mostowych, rurociągów, linii energetycznych, linii telekomunikacyjnych i innych urządzeń prowadzonych przez wody powierzchniowe oraz wały przeciwpowodziowe, a także obiektów budowlanych i robót wykonywanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (wraz z ogrodzeniami wzdłuż

---

<sup>146</sup> Zob. A. Gołębiowska, A. Kociołek-Pęksa, *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2018, nr 67, t. 3, s. 39–61.

<sup>147</sup> Zob. M. Janik, *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, w: *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016, s. 24–49.

<sup>148</sup> *Złota alga – mały glon, który obnażył niemoc dużego państwa (zapis konferencji prasowej)*, Najwyższa Izba Kontroli [online], 14.11.2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/odrakryzys-ekologiczny.html> [dostęp: 10.12.2023].

<sup>149</sup> *Jeziora bez nadzoru*, Najwyższa Izba Kontroli [online], 4.08.2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/infrastruktura/gospodarowaniu-jeziorami-stanowiacymi-wody-publiczne.html> [dostęp: 10.12.2023].

<sup>150</sup> K. Knorps-Tuszyńska, *Co trzeci prywatny pomost nad jeziorem może być nielegalny*, „Rzeczpospolita” [online], 27.07.2023, <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art38853911-co-trzeci-prywatny-pomost-nad-jeziorem-moze-byc-nielegalny> [dostęp: 10.12.2023].

i w poprzek cieków oddziałującymi na warunki przepływu wód)<sup>151</sup>, to swoisty grzech zaniechania popełniono o wiele wcześniej. Choć ustawodawca wprowadził czasowo odpowiednie środki zaradcze, nie zostały one efektywnie wykorzystane przez administrację wodną. Zgodnie z art. 206 p.w. z 2001 r. organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego mógł w drodze decyzji, w terminie do 3 lat od dnia wejścia w życie owej ustawy, nałożyć na zakład posiadający urządzenia wodne wykonane przed dniem jej wejścia w życie, na podstawie decyzji lub dokumentów odpowiednich organów (innych niż pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzenia wodnego), obowiązek dostosowania tych urządzeń do przepisów ustawy oraz ustalić rozmiar, sposób i termin jego wykonania. Jeśli natomiast nie dostosowano ich do przepisów ustawy w ustalonym terminie lub nie istniały techniczne możliwości takiego dostosowania, urządzenia wodne powinny być zostać rozebrane na koszt właściciela, co w praktyce zdarzało się, niestety, niezmiernie rzadko.

Skądinąd otwarte pozostaje pytanie, czy przyjęte niedawno rozwiązanie, tzn. rysująca się niejasno i budząca zastrzeżenia procedura uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z urządzenia wodnego, rzeczywiście jest niezbędne. Wszak nawet zanim doszło do procedowania analizowanych zmian ustawowych, jednostki Wód Polskich skutecznie zapoczątkowały, choć na stosunkowo niewielką skalę, akcję tzw. czopowania wylotów zlokalizowanych w obrębie koryt cieków naturalnych<sup>152</sup> (prowadzoną w ramach szeroko pojmowanego obowiązku utrzymywania publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, który wynika z art. 227 ust. 3 p.w.). Oczywiście poza wszystkim w grę wchodzi kierunek polegający na ochronie przez Wody Polskie prawa własności za pomocą roszczeń przysługujących właścicielowi na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego<sup>153</sup>, z uwagi na to, że nie tylko rozstrzygają one indywidualne sprawy administracyjne, lecz także wykonują prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, zaliczanych do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych (art. 212 ust. 1 pkt 1 p.w.)<sup>154</sup>. Obiektywnych trudności w tej materii nastęrcza atoli kompleksowe regulowanie stanu własnościowego

---

<sup>151</sup> Zob. S. Wójcik-Jackowski, *Paragraf A – grodzienie*, „Gospodarka Wodna” 2013, nr 2, s. 63–65.

<sup>152</sup> *Będą czopować nielegalne wyloty do rzek*, Komunalny.pl, 24.03.2023, <https://portalkomunalny.pl/beda-czopowac-nielegalne-wyloty-do-rzek-536581/> [dostęp: 10.12.2023].

<sup>153</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061). Zob. K. Czerwińska-Koral, *Ochrona prawa własności, czyli roszczenia przysługujące właścicielowi na podstawie przepisów kodeksu cywilnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. 14, nr 2, s. 247–269.

<sup>154</sup> P. Ćwiek, *Ocena wodnoprawna – nowe obowiązki inwestora*, w: A. Cybulska et al., *Nowe Prawo wodne. Omówienie, pytania i odpowiedzi, tekst ustawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 13.

zwłaszcza pomniejszych cieków wodnych<sup>155</sup>. Były one traktowane swego czasu jako urządzenia melioracji wodnych podstawowych lub szczegółowych (zgodnie z art. 91 ust. 4 pkt 1 i ust. 6 p.w. z 1974 r. oraz postanowieniami rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 27 marca 1975 r. w sprawie zaliczenia niektórych cieków wodnych do urządzeń melioracji wodnych podstawowych<sup>156</sup>), a później w konsekwencji na ogół niewymieniane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną<sup>157</sup>, co pokutuje, niestety, po dziś dzień pomijaniem należytej im roli, choć mają przecież niebagatelne znaczenie dla zapewnienia małej retencji oraz realizacji innych istotnych celów środowiskowych<sup>158</sup>.

Nawiasem mówiąc, podlegają one znacznej presji środowiskowej, gdyż przebiegają nieraz przez tereny silnie zurbanizowane<sup>159</sup>, a okoliczni mieszkańcy nierazkiedy wprowadzają do nich nieczystości ciekłe bez żadnego oczyszczenia i bez dopełnienia niezbędnych formalności<sup>160</sup>. Zastój w regulowaniu stanu własnościowego wynika zaś z niezmiernie złożonych przyczyn<sup>161</sup>. Długotrwałym, skomplikowanym i kosztownym zabiegiem jest m.in. sporządzenie odpowiedniej dokumentacji<sup>162</sup>, które powinno zostać poprzedzone zarówno określeniem charakteru wód (art. 219 ust. 1–12 p.w.), ustaleniem linii brzegowej (art. 220 ust. 1–21 p.w.), jak i ewentualnym rozgraniczeniem gruntów pokrytych wodami przed wykonaniem urządzenia wodnego (art. 221 ust. 1–3 p.w.)<sup>163</sup>.

Dyskusyjne okazuje się również nadanie inspektorom Inspekcji Wodnej uprawnień do używania lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, zważywszy, że przysługują one przede wszystkim strażnikom, agentom i funkcjonariuszom służb określonych w art. 2 u.s.p.b., wśród

<sup>155</sup> Zob. K. Gruszecki, *Problemy administracyjno-prawne „znikających rzek”*, „Gospodarka Wodna” 2023, nr 6, s. 2–6, <https://doi.org/10.15199/22.2023.6.1>.

<sup>156</sup> Dz.U. z 1975 r. Nr 11, poz. 66 ze zm.

<sup>157</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149.

<sup>158</sup> Zob. U. Nowacka-Rejzner, *Znaczenie małych cieków wodnych dla kształtowania środowiska miejskiego na przykładzie Krakowa*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Krakowskiej. Architektura” 2001, z. 45.

<sup>159</sup> Zob. M. Agajew, B. Wycichowska, *Wykorzystanie walorów krajobrazowych cieków w małych miastach regionu łódzkiego*, „Przestrzeń i Forma” 2015, nr 23, cz. 2, s. 209–224.

<sup>160</sup> Zob. T. Molenda, *Wybrane problemy renaturyzacji cieków w zlewniach zurbanizowanych i uprzemysłowionych*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006 t. 3, nr 4/3, s. 125–132.

<sup>161</sup> Zob. M. Marszelewski, W. Marszelewski, *Prawo do powszechnego dostępu do wód publicznych i problemy z jego wykonywaniem ze szczególnym uwzględnieniem jezior*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 4, s. 131–159.

<sup>162</sup> Zob. A. Bieda, J. Jasiołek, *Linia brzegowa. Jak ustalić zasięg prawa własności w oparciu o obowiązujące regulacje prawne?*, „Nowa Geodezja w Praktyce” 2012, nr 1, s. 52–56.

<sup>163</sup> Zob. P. Michalski, M. Soberski, *Prawo wodne. Komentarz dla jednostek samorządowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 121–127.



których, co symptomatyczne, nie wymieniono żadnych pracowników licznych przecież organów kontroli – nawet organów będących oskarżycielami publicznymi<sup>164</sup>. W dodatku działania uzasadniające użycie lub wykorzystanie tychże środków, określone w art. 11 pkt 1–14 u.ś.p.b., nakierowane są na konieczność powstrzymania wskazanych literalnie czynów zagrażających pewnym dobrom (np. mieniu, życiu, zdrowiu), generalnie zaś nie wiążą się z kontrolą gospodarowania wodami.

Gwoli przypomnienia: w uzasadnieniu projektu ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, oprócz tematyki gospodarowania wodami, przywołano kompetencje Wód Polskich w zakresie wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód i gruntów, by podkreślić zasadność ich poszerzenia o ochronę pożytków z wód i korzystania z tych pożytków. Niemniej w składzie Inspekcji Wodnej nie przewidziano komórek niższego szczebla zapewniających bieżący nadzór nad gruntami pokrytymi wodami. Nie przejęła ona też żadnych zadań realizowanych w Wodach Polskich przez nadzory wodne (będące jednostkami terenowymi), polegających na utrzymaniu wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań i obszaru międzywala, a także na współpracy z podmiotami korzystającymi z wód i wykonującymi urządzenia wodne, w tym z podmiotami planującymi budowę lub modernizację instalacji wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej (art. 240 ust. 4 pkt 8 i 10 p.w.).

Jedynym wyjaśnieniem nadania wspomnianych uprawnień zdaje się więc realizowanie przez Inspekcję Wodną szeregu zadań powierzonych dotychczas wyłącznie Państwowej Straży Rybackiej, której strażnicy dysponują, jak wiemy, odpowiednimi kompetencjami właśnie do używania lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Przyjęte rozwiązanie nie ma, w moim odczuciu, racjonalnego uzasadnienia, natomiast akceptowalne byłoby określenie ustawowych kryteriów współpracy lub współdziałania<sup>165</sup> Państwowej Straży Rybackiej z Wodami Polskimi, nie tylko przy wykonywaniu zadań w zakresie zapobiegania wykroczeniom i przestępstwom oraz ich wykrywania.

Na zakończenie wypada podkreślić – wielokrotnie wskazywaną niegdyś w literaturze przedmiotu – potrzebę wzmocnienia istniejących i stworzenia nowych narzędzi umożliwiających skuteczną walkę z szarą strefą, w tym z przedsiębiorstwami, które zatruwają środowisko naturalne, co legło u podstaw postulatu utworzenia Agencji Bezpieczeństwa Ekologicznego<sup>166</sup> oraz „policji

---

<sup>164</sup> Zob. A. Skowron, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 135.

<sup>165</sup> Zob. J. Polak, *Współpraca i współdziałanie w telekomunikacji mobilnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 299, s. 284–292.

<sup>166</sup> *Powstanie Agencja Bezpieczeństwa Ekologicznego? GIOŚ opracowuje projekt*, Komunalny.pl, 28.12.2017, <https://portalkomunalny.pl/powstanie-agencja-bezpieczenstwa-ekologicznego-gios-opracowuje-projekt-367927/> [dostęp: 10.12.2023].



środowiskowej”<sup>167</sup>. Jeśli dojdzie do jego spełnienia, powinno to mieć niewątpliwie wpływ na całokształt rozwiązań dotyczących m.in. zagadnienia ochrony wód jako jednego z komponentów (elementów) środowiska, w tym oczywiście kontroli gospodarowania wodami.

## Literatura

- Agajew M., Wycichowska B., *Wykorzystanie walorów krajobrazowych cieków w małych miastach regionu łódzkiego*, „Przestrzeń i Forma” 2015, nr 23, cz. 2, s. 209–224.
- Balandynowicz A., *Ochrona środowiska naturalnego w świetle kognitywnych analiz kryminologicznych*, „Consilium Juridicum” 2022, t. 1, nr 3/4, s. 5–32, <https://doi.org/10.52097/ci.5646>.
- Białek M., Chojnacki D., *Tryb określania wysokości opłaty za usługi wodne*, w: M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Opłaty za usługi wodne w nowym Prawie wodnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 113–130.
- Bieda A., Jasiołek J., *Linia brzegowa. Jak ustalić zasięg prawa własności w oparciu o obowiązujące regulacje prawne?*, „Nowa Geodezja w Praktyce” 2012, nr 1, s. 52–56.
- Bojarski L., *Do walki z szarą strefą potrzebujemy policji środowiskowej*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 8, s. 16–19.
- Czerwińska-Koral K., *Ochrona prawa własności, czyli roszczenia przysługujące właścicielowi na podstawie przepisów kodeksu cywilnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. 14, nr 2, s. 247–269.
- Ćwiek P., *Ocena wodnoprawna – nowe obowiązki inwestora*, w: A. Cybulska et al., *Nowe Prawo wodne. Omówienie, pytania i odpowiedzi, tekst ustawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 11–20.
- Dołęgowska E., *Ograniczenie własności ze względu na ochronę środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 197–208.
- Erb H.G., *Technika pomiarów przepływu wody i ścieków*, tłum. A. i A. Hodowańscy, Wydawnictwo Seidel–Przywecki, Szczecin 1999.
- Gardocki L., *Prawo karne*, wyd. 4 zm. i poszerz., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Gołębiowska A., Kociołek-Pęksa A., *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2018, nr 67, t. 3, s. 39–61.
- Górniewicz Z., *Spółki wodne. Prawo materialne i formalne*, Wydawnictwo Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Warszawa 1930 (seria A, monografia nr 27).
- Górski M., *Zgoda wodnoprawna a przepisy prawa emisyjnego w świetle nowej ustawy Prawo wodne*, „Ochrona Środowiska” 2018, t. 40, nr 2, s. 3–8.
- Gromiec M.J., *Polityka wodna Unii Europejskiej w Dyrektywie Ramowej 2000/60/UE i jej implikacje dla Polski*, wyd. 3 zm., Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Warszawa 2002.
- Gruszecki K., *Problemy administracyjno-prawne „znikających rzek”*, „Gospodarka Wodna” 2023, nr 6, s. 2–6, <https://doi.org/10.15199/22.2023.6.1>.

---

<sup>167</sup> Zob. L. Bojarski, *Do walki z szarą strefą potrzebujemy policji środowiskowej*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 8, s. 16–19.

- Jabłoński E., Wołłejko W., *Prawo wodne oraz przepisy wykonawcze i związkowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1979.
- Janik M., *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, w: *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016, s. 24–49.
- Jasińska M., *Rola Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie ścigania karnego*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2019, nr 45, s. 119–135, <https://doi.org/10.31648/sp.5195>.
- Kałużny M., *Prawo wodne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne” 2020, t. 43, s. 160–171, <https://doi.org/10.32041/pwd.4309>.
- Kurzępa B., *Państwowa Straż Rybacka i Społeczna Straż Rybacka. Pozycja prawna oraz zakres działania*, CeDeWu, Warszawa 2016.
- Łakomska M., *Kontrola gospodarowania wodami*, „Gospodarka Wodna” 2006, nr 4, s. 134–139.
- Łaszczycza G., *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Maćkowiak J., *Koncepcja organu administracji niezespołonej jako terenowego organu administracji rządowej*, Difin, Warszawa 2017.
- Majchrzak B., *Formy realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska*, w: *Przestępczość środowiskowa – współczesne wyzwanie dla organów ścigania oraz Inspekcji Ochrony Środowiska*, red. M. Wielec, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022, s. 107–125.
- Marszelewski M., Marszelewski W., *Prawo do powszechnego dostępu do wód publicznych i problemy z jego wykonywaniem ze szczególnym uwzględnieniem jezior*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 4, s. 131–159.
- Michalski P., Soberski M., *Prawo wodne. Komentarz dla jednostek samorządowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024.
- Mielczarek-Mikołajów J., *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, E-Wydawnictwo: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2021, <https://doi.org/10.34616/23.21.039>.
- Mikosz R., *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami. Prawa do wód*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 222–242.
- Mikucki Z., Kowalewski J., *Ekonomika i prawo wodne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970.
- Molenda T., *Wybrane problemy renaturyzacji cieków w zlewniach zurbanizowanych i uprzemysłowionych*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006, t. 3, nr 4/3, s. 125–132.
- Neuman A., *Materjalne i formalne prawo wodne*, Drukarnia „Grafika”, Stanisławów 1930.
- Nowacka-Rejzner U., *Znaczenie małych cieków wodnych dla kształtowania środowiska miejskiego na przykładzie Krakowa*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Krakowskiej. Architektura” 2001, z. 45.
- Nowe Prawo wodne. Omówienie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r., ujednolicony tekst ustawy*, red. I. Koza, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.
- Piekarski J., *Prawo wodne. Przepisy wykonawcze i wyjaśnienia*, Urząd Wojewódzki w Kiecach, Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie, Warszawa 1979.
- Polak J., *Współpraca i współdziałanie w telekomunikacji mobilnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 299, s. 284–292.
- Prandacka B., *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, wyd. 2 rozszerz., Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991.

- Prokopowicz M., *Melioracje w Polsce wraz z odnośnem ustawodawstwem oraz ustawa wodna*, Pomorska Drukarnia Rolnicza, Toruń 1926.
- Roliński M., *Elementy prawa wodnego w rozwoju historycznym ze szczególnym uwzględnieniem polskich ustaw wodnych (część I)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, t. 18, s. 83–91.
- Rolnicki Z., *Prawo wodne formalne*, Drukarnia Społeczna, Warszawa 1930.
- Rotko J., *Kontrola gospodarowania wodami*, w: *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2002, s. 392–408.
- Rotko J., *Prawo wodne z komentarzem*, wyd. 2 rozszerz. i uaktual., Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1999.
- Rotko J., *Własność i zarząd urządzeniami wodnymi w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 3, s. 85–117.
- Rybicki Z., *Pozwolenie wodno-prawne w systemie gospodarki planowej PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958.
- Skowron A., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Smarż J., *Rys historyczny przepisów prawa budowlanego w Polsce*, „Inżynieria i Budownictwo” 2018, nr 7/8, s. 420–423.
- Sobieraj K., *Utworzenie Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie” jako przejaw koncentracji zadań i kompetencji w obszarze gospodarki wodnej – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2019, t. 111, s. 79–95, <https://doi.org/10.26485/SPE/2019/111/5>.
- Stawski R., *Kontrola gospodarowania wodami w regionie wodnym Górnej Wisły*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 2006, nr 11, s. 51–54.
- Stelmach A., *Terenowe organy władzy i administracji*, w: *Współczesne instytucje polityczne Polski*, red. A. Stelmach, S. Zyborowicz, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1993, s. 95–106.
- Sułkowski K., Wojcieszek M., *Pozycja urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej” 2019, t. 22, nr 40, s. 151–165, <https://doi.org/10.17951/szn.2019.22.40.151-165>.
- Surowiec S., Tarasiewicz W., Zwięglińska T., *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981.
- Szachułowicz J., *Nowe Prawo wodne z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Szremski J., *Podejmowanie czynności materialno-technicznych przez organy administracji publicznej a prawo jednostki do bycia wysłuchanym*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2020, nr 3, s. 189–200, <https://doi.org/10.17951/ppa.2020.3.189-200>.
- Szuma K., *Art. 160*, w: *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Z. Bukowski, K. Szuma, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 662–663.
- Tarasiewicz W., Surowiec S., Rybicki Z., *Prawo wodne. Komentarz, przepisy wykonawcze i związkowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1965.
- Walas M., *Organy i służby ochrony wód*, w: *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 265–288.
- Wendel A., *Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Przegląd Historyczny” 1955, t. 46, nr 4, s. 543–560.
- Wołłejko W., *Prawo wodne oraz przepisy wykonawcze i związkowe*, wyd. 2, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1972.
- Wójcik-Jackowski S., *Paragraf A – grodzenie*, „Gospodarka Wodna” 2013, nr 2, s. 63–65.
- Wójcik-Jackowski S., *Rozbiórka urządzeń wodnych*, „Gospodarka Wodna” 2009, nr 2, s. 58–64.
- Wójcik-Jackowski S., Sobek K., Bilek M., *Zmienność czasowa parametrów fizykochemicznych wody pitnej ze studni kopanych a istniejące i postulowane rozwiązania w zakresie zapew-*

*nienia jakości wody z ujęć „prywatnych”*, „Polish Journal for Sustainable Development” 2016, t. 20, s. 183–190, <https://doi.org/10.15584/pjsd.2016.20.20>.

Ziegler L.M., *Meljoracje rolne i spółki wodne. Praktyczne wskazówki o przeprowadzaniu meljoracji rolnych, zakładaniu spółek wodnych, nadawaniu uprawnień wodnych, zakładaniu ksiąg wodnych i przeprowadzaniu postępowania wodnego wraz z wzorami i przykładami*, wyd. 2 popr. i uzupełn., Wydawnictwo Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Lublin 1928.

Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005.

Ziniewicz M.A., *Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29, s. 487–509.

### **Źródła internetowe:**

*Będą czopować nielegalne wyloty do rzek*, Komunalny.pl, 24.03.2023, <https://portalkomunalny.pl/beda-czopowac-nielegalne-wyloty-do-rzek-536581/> [dostęp: 10.12.2023].

*Biała księga polskich rzek*, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi [online], 21.03.2023, <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/biala-ksiega-polskich-rzek/> [dostęp: 1.07.2023].

*Centralne Laboratorium Badawcze*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/gios/centralne-laboratorium-badawcze> [dostęp: 10.12.2023].

Cieśliński R., *Historia gospodarki wodnej na świecie*, EkoGuru, 30.05.2023, <https://ekoguru.pl/baza-wiedzy/wiedza-ogolna/historia-gospodarki-wodnej-na-swiecie/> [dostęp: 10.12.2023].

Czech T., *Oplaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, „Temidium” 2010, nr 2, Temidium.pl, 1.09.2014, [https://www.temidium.pl/artukul/oplaty\\_podwyzszone\\_za\\_korzystanie\\_ze\\_srodowiska-201.html](https://www.temidium.pl/artukul/oplaty_podwyzszone_za_korzystanie_ze_srodowiska-201.html) [dostęp: 28.12.2023].

*Dorzecze*, w: *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, Główny Urząd Statystyczny [online], <https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/4055.pojecie.html> [dostęp: 1.04.2023].

*Dorzecze*, w: *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, SJP PWN [online], <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/dorzecze;5422193.html> [dostęp: 10.04.2023].

*Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!*, strona WWW Unii Europejskiej, [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity\\_pl](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_pl) [dostęp: 10.12.2023].

*Hydrosfera*, w: *Encyklopedia leśna* [online], <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/hydrosfera/> [dostęp: 10.04.2023].

*Jeziora bez nadzoru*, Najwyższa Izba Kontroli [online], 4.08.2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/infrastruktura/gospodarowaniu-jeziorami-stanowiacymi-wody-publiczne.html> [dostęp: 10.12.2023].

*Katastrofa ekologiczna w Odrze – opublikowany został raport końcowy*, Sozosfera.pl, <https://sozosfera.pl/woda/katastrofa-ekologiczna-w-odrze-opublikowany-zostal-raport-koncowy/> [dostęp: 8.12.2023].

*Katastrofa na Odrze – geneza, teraźniejszość, zalecenia*, Polska Akademia Nauk [online], 13.09.2022, <https://pan.pl/katastrofa-na-odrze-geneza-terazniejszosc-zalecenia-na-przyszlosc> [dostęp: 10.12.2023].

Knorps-Tuszyńska K., *Co trzeci prywatny pomost nad jeziorem może być nielegalny*, „Rzeczpospolita” [online], 27.07.2023, <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art38853911-co-trzeci-prywatny-pomost-nad-jeziorem-moze-byc-nielegalny> [dostęp: 10.12.2023].

- Krajowy program renaturyzacji wód powierzchniowych (KPRWP)*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/susza/krajowy-program-renaturyzacji-wod-powierzchniowych-kprwp> [dostęp: 1.12.2023].
- Krajowy Program Żeglugowy do roku 2030*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-program-zezlugowy-do-roku-2030> [dostęp: 1.12.2023].
- Mikulski A., *Katastrofa ekologiczna na rzece Odrze – co wiadomo?*, Nauka dla Przyrody, 25.08.2022, <https://naukadlaprzyrody.pl/2022/08/25/katastrofa-ekologiczna-na-rzece-odrze-co-wiadomo/> [dostęp: 23.03.2023].
- Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Struktura organizacyjna*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/wody-polskie/struktura-organizacyjna> [dostęp: 1.12.2023].
- Powstanie Agencja Bezpieczeństwa Ekologicznego? GIOŚ opracowuje projekt*, Komunalny.pl, 28.12.2017, <https://portalkomunalny.pl/powstanie-agencja-bezpieczenstwa-ekologicznego-gios-opracowuje-projekt-367927/> [dostęp: 10.12.2023].
- Projekt ustawy o rewitalizacji rzeki Odry*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-rewitalizacji-rzeki-odry> [dostęp: 1.07.2023].
- Przepływomierz*, w: *Encyklopedia PWN* [online], <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/przeplywomierz;3963566.html> [dostęp: 5.09.2023].
- Raport kończący prace zespołu ds. sytuacji w Odrze*, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy [online], 31.03.2023, <https://ios.edu.pl/aktualnosci-certyfikacja/raport-kończący-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze/> [dostęp: 10.06.2023].
- Rządowy projekt ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, druk nr 3303. Przebieg procesu legislacyjnego*, strona WWW Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3303> [dostęp: 1.10.2023].
- Spiller J., *Unijna analiza katastrofy ekologicznej na Odrze. Opublikowano raport*, Teraz Środowisko, 22.02.2023, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/unijna-analiza-katastrofa-ekologiczna-odra-zlote-algi-13063.html> [dostęp: 1.07.2023].
- Stanowisko Fundacji WWF Polska ws. rządowych planów odbudowy Odry*, Fundacja WWF Polska [online], <https://www.wwf.pl/stanowisko-fundacji-wwf-polska-ws-rzadowych-planow-odbudowy-odry> [dostęp: 25.05.2023].
- Urządzenia wodne*, w: *Encyklopedia leśna* [online], <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/urzadzenia-wodne/> [dostęp: 5.09.2023].
- Urządzenia wodociągowe – definicja*, Portal Statystyczny, 25.07.2019, <https://portalstatystyczny.pl/urzadzenia-wodociagowe-definicja/> [dostęp: 5.09.2023].
- Ustawa o rewitalizacji Odry w wykazie prac Rady Ministrów*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 17.03.2023, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/ustawa-o-rewitalizacji-odry-w-wykazie-prac-rady-ministrow> [dostęp: 17.03.2023].
- W tytule rewitalizacja, w treści beton, palki, paralizatory – oto specustawa odrzańska*, Fundacja Greenmind [online], 12.04.2023, <https://greenmind.pl/2023/04/w-tytule-rewitalizacja-w-tresci-beton-palki-paralizatory-oto-specustawa-odrzanaska/> [dostęp: 26.05.2023].
- Wodomierz*, w: *Encyklopedia PWN* [online], <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3997310> [dostęp: 5.09.2023].
- World Water Day*, United Nations [online], <https://www.worldwaterday.org/> [dostęp: 23.03.2023].
- Wykaz prac legislacyjnych Ministerstwa Infrastruktury*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/wykaz-prac-legislacyjnych> [dostęp: 1.07.2023].
- Złota alga – mały glon, który obnażył niemoc dużego państwa (zapis konferencji prasowej)*, Najwyższa Izba Kontroli [online], 14.11.2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/odra-kryzys-ekologiczny.html> [dostęp: 10.12.2023].

Sebastian Wójcik-Jackowski

## **Wątpliwości prawne związane z kontrolą gospodarowania wodami w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry na tle historycznym**

### Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono przekrojowo zagadnienie kontroli gospodarowania wodami. Autor sięgnął do genezy obecnych rozwiązań, a także przeanalizował obowiązujący stan prawny i kierunki zmian wynikające z ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, w szczególności te związane z utworzeniem Inspekcji Wodnej i powierzeniem jej określonej kategorii zadań. Drobiazgowo omówił pojawiające się wątpliwości i mankamenty nowo wprowadzonych przepisów oraz wskazał najważniejsze kwestie, które jego zdaniem wymagają uwzględnienia, a które dotychczas pomijano w toku prac legislacyjnych.

Słowa kluczowe: kontrola gospodarowania wodami, Inspekcja Wodna, centralizacja w zarządzaniu wodami, historia zmian w prawie wodnym

Себастьян Вуйчик-Яцковский

## **Сомнения юридического характера, связанные с контролем за использованием водных ресурсов в свете закона о ревитализации реки Одра на историческом фоне**

### Резюме

В исследовании представлен обзор проблемы контроля за использованием водных ресурсов. Автор обратился к корням нынешних решений и проанализировал текущий правовой статус и направления изменений, вытекающих из закона о ревитализации реки Одра, в частности тех, которые связаны с созданием Инспекцией водных ресурсов и возложением на нее определенной категории задач. Он подробно обсудил возникающие сомнения и недостатки вновь введенных норм и указал ключевые проблемы, которые, по его мнению, следует учитывать, но до сих пор не рассматривались в ходе законотворческой работы.

Ключевые слова: контроль за использованием водных ресурсов, Инспекция водных ресурсов, централизация в водном хозяйстве, история изменения водного законодательства

Sebastian Wójcik-Jackowski

## **Dubbi giuridici relativi al controllo della gestione delle acque alla luce della legge sulla rivitalizzazione del fiume Odra in un contesto storico**

### Sommario

L'articolo presenta una panoramica trasversale della questione del controllo della gestione delle acque. L'autore ha ripercorso la genesi delle soluzioni attuali e ha analizzato lo stato giuridico attuale e le direzioni dei cambiamenti derivanti dalla legge sulla rivitalizzazione del fiume Oder, in particolare quelli relativi alla creazione dell'Ispettorato delle acque e all'affidamento di una specifica categoria di compiti. Ha discusso in modo approfondito i dubbi e le carenze emergenti della nuova legislazione e ha evidenziato le questioni chiave che, a suo avviso, devono essere prese in considerazione e che sono state finora trascurate nel corso del lavoro legislativo.

**Parole chiave:** controllo della gestione delle acque, Ispettorato delle acque, centralizzazione della gestione delle acque, storia dei cambiamenti nella legge sulle acque





Artur Żurawik

 <https://orcid.org/0000-0002-6349-6344>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie  
Polska

## **Interpretacje indywidualne przepisów wydawane na rzecz przedsiębiorców korzystających ze środowiska w ujęciu krajowym i unijnym**

---

---

### **Individual interpretations of regulations issued to entrepreneurs using the environment on a national and EU basis**

#### Summary

In many cases, economic activity interferes with the environment. Sometimes it is an activity involving the exploitation of its natural resources. This means, among other things, the obligation to pay various fees. However, the regulations that introduce them may be vague to entrepreneurs to varying degrees. In turn, failure to fulfill statutory obligations may lead to negative consequences, including administrative, legal and financial ones. It is therefore paramount to understand individual regulations so that all obligations imposed on business entities can be fulfilled. Undoubtedly, systematization and dissemination of knowledge about individual interpretations made by relevant authorities and state organizational units will protect entrepreneurs against the negative consequences of failure to comply with the standards introducing orders to pay public dues.

**Keywords:** entrepreneurs, economic activity, environmental protection, public dues, fees, individual interpretations

## 1. Uwagi ogólne

Prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się w wielu przypadkach z korzystaniem ze środowiska. Niekiedy jest to działalność dalece w nie ingerująca, polegająca na eksploataowaniu jego zasobów naturalnych, co oznacza m.in. konieczność ponoszenia rozmaitych opłat. Przepisy, które je określają, mogą być jednak w różnym stopniu niejasne dla przedsiębiorców, z kolei niedopełnienie obowiązków ustawowych może powodować negatywne konsekwencje, w tym administracyjnoprawne i finansowe. Istotne staje się więc zrozumienie poszczególnych regulacji, by można było wypełnić wszelkie zobowiązania, które spoczywają na podmiotach prowadzących działalność gospodarczą.

Interpretacje indywidualne przepisów, wydawane przez właściwe organy, ogromną popularność zyskały zwłaszcza w sferze podatkowej, lecz do niej się nie ograniczają: mogą być sporządzane w szerszym zakresie i obejmować różnorodne daniny, także te związane z korzystaniem z zasobów środowiska. Punktem wyjścia będzie dla mnie art. 34 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>1</sup>. Uregulowane tam interpretacje przepisów dotyczą danin publicznych innych niż podatki oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Niewątpliwie rozpowszechnienie wiedzy o interpretacjach indywidualnych uchroni przedsiębiorców przed negatywnymi skutkami uchybienia normom wprowadzającym różnorodne nakazy. Im rozleglejsza znajomość tego rodzaju zagadnień, tym większe będzie bezpieczeństwo prawne adresatów owych regulacji.

## 2. Interpretacje indywidualne w ustawie Prawo przedsiębiorców

Interpretacje indywidualne zostały uregulowane w art. 34 p.p. W ust. 1 tego przepisu znalazła się ich definicja legalna. Zgodnie z jego treścią „[p]rzedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wnioski o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna)”. Nie jest to rozwiązanie nowe, gdyż funkcjonuje od wielu lat. Omawiana instytucja prawna istniała pod rządami poprzednio obowiązującej, dziś już archiwalnej ustawy z dnia

---

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm. [dalej: p.p.].

2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>2</sup>, natomiast w ustawie Prawo przedsiębiorców została nieco zmodyfikowana i doprecyzowana. Celem wprowadzenia regulacji, która przyznaje przedsiębiorcom prawo do zwrócenia się z wnioskiem o interpretację przepisów, było zagwarantowanie tym osobom lub jednostkom pewności oraz przewidywalności ich sytuacji prawnej<sup>3</sup>.

W przywołanej regulacji mamy do czynienia z tzw. wykładnią delegowaną, stanowiącą odmianę wykładni legalnej, oficjalnej. Wykładnią delegowaną nazywamy wykładnię dokonywaną przez podmiot, któremu udzielono kompetencji do interpretowania przepisów, a który nie jest ich twórcą. Wykładnia delegowana może mieć, po pierwsze, charakter ogólny, co oznacza, że jej rezultat wiąże każdego (jest powszechnie wiążący). Prawo takie w Polsce przysługiwało w przeszłości Radzie Państwa, następnie Trybunałowi Konstytucyjnemu, lecz obecne przepisy nie dają tego prawa ani Trybunałowi, ani innemu organowi. Wykładnia delegowana może mieć jednak, po drugie, charakter wiążący ograniczenie, tzn. jej akty mogą być wiążące wyłącznie dla organów państwa określonego pionu, np. dla wszystkich sądów, albo mogą wiązać tylko poszczególne organy<sup>4</sup>. Ta ostatnia sytuacja występuje w analizowanym przypadku.

Przywołana wcześniej definicja interpretacji indywidualnej zawiera przesłanki podmiotowe oraz przedmiotowe. Podmiotowo odnosi się do „przedsiębiorców” (w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 p.p.), a także do „organu” (zdefiniowanego w art. 7 ust. 1 pkt 4 p.p.) i do „państwowej jednostki organizacyjnej”, przedmiotowo zaś dookreśla pozostałe przesłanki interpretacji. Wszystkie one są w szczególności bardzo rozbudowane. Najistotniejsze dla nas tutaj będzie pojęcie danin publicznych.

### 3. Daniny publiczne jako przedmiot interpretacji indywidualnej w ujęciu ogólnym i w sprawach z zakresu ochrony środowiska

Zagadnienie danin publicznych ma wymiar konstytucyjny. Mowa jest o nich przede wszystkim w art. 217 Konstytucji RP<sup>5</sup>, w świetle którego „[n]akładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

<sup>3</sup> Zob. wyrok SA w Szczecinie z dnia 17 września 2015 r., sygn. III AUa 935/14, LEX nr 1843165.

<sup>4</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, cz. 1, Ars Boni et Aequi, Poznań 2002, s. 96–97. Zob. też L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, wyd. 2 zm., TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 44–45.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: Konstytucja RP].

opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Przytoczony przepis ustanawia zasadę władztwa daninowego państwa, choć jednocześnie nie określa materialnych granic opodatkowania. Podlega on interpretacji z uwzględnieniem zasady powszechności opodatkowania. Każda osoba znajdująca się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84 Konstytucji RP)<sup>6</sup>. Ustawa podatkowa powinna być tak skonstruowana, by na jej podstawie podatnik mógł określić treść swojego obowiązku podatkowego<sup>7</sup>. Wymóg określoności przepisów naruszają regulacje niejasne i nieprecyzyjne, które pozostawiają organom je stosującym nadmierną swobodę.

Doktryna prawa konstytucyjnego wskazuje, że „daniny publiczne” obejmują podatki i inne świadczenia pieniężne<sup>8</sup>. Wynika to wprost z treści art. 217 Konstytucji RP. W odniesieniu do niej w orzecznictwie wywodzi się, że do cech charakterystycznych danin publicznych zalicza się przede wszystkim ich powszechność, przymusowość i bezzwrotność, a ich pobór następuje na rzecz podmiotów publicznych w celu gromadzenia środków służących wypełnianiu przez państwo zadań publicznych, które wynikają z Konstytucji RP i ustaw zwykłych<sup>9</sup>. W tym kontekście A. Krzywoń pisze, że daniną publiczną (w rozumieniu konstytucyjnym) jest świadczenie pieniężne pobierane na rzecz podmiotów publicznych, którego ustanowienie będzie choć częściowo służyło gromadzeniu środków potrzebnych na realizację celów publicznych przez państwo. Warunki *sine qua non* uznania danego świadczenia za daninę to wykazanie, że sprzyja ono realizacji przez państwo owych celów, oraz określenie związku między ustanowieniem daniny a dążeniem do uzyskiwania wpływów budżetowych, które są konieczne, aby organy władzy publicznej funkcjonowały prawidłowo<sup>10</sup>. Przywołany autor jednocześnie twierdzi, że przyjąwszy materialną konstytucyjną definicję danin publicznych, w konsekwencji nie sposób wyczerpująco wyliczyć desygnatów tego pojęcia; można tylko dokonać jego egzemplifikacji, czyli wskazać najważniejsze daniny publiczne, takie jak podatki, opłaty czy cła<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 217, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, LEX 2021, teza 1.

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK 2001, nr 4, poz. 81.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Żurawik, *Komentarz do art. 34 p.p., w: Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 218–232.

<sup>9</sup> Wyrok SN z dnia 15 marca 2023 r., sygn. II NSKP 22/23, LEX nr 3559606.

<sup>10</sup> A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 49.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 51.

Jakkolwiek pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie należy ich automatycznie utożsamiać z pojęciami zawartymi w ustawach zwykłych (Trybunał Konstytucyjny może przyjąć rozumienie odmienne), warto sięgnąć do art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup>. Przepis ten mówi, że „[d]ochodami publicznymi są [...] daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw”. Daniny publiczne w kategoriach konstytucyjnych są więc zaliczane do ciężarów i świadczeń publicznych (zgodnie z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP), a w kategoriach ustawowych, na gruncie ustawy o finansach publicznych, są rodzajem dochodów publicznych, stanowiących (zgodnie z art. 5 ust. 1 owej ustawy) jeden ze składników środków publicznych gromadzonych w celu pokrycia wydatków i rozchodów publicznych.

W tym kontekście istotne znaczenie ma wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 maja 2017 r., w którym wskazano, że pojęcie daniny publicznej użyte w art. 10 ówczesnej, a dziś archiwalnej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie zostało w niej zdefiniowane. W takim razie, kierując się zasadami wykładni przepisów, należałoby się odwołać do rozumienia tego terminu, które funkcjonuje w języku potocznym (powszechnym). Ponieważ jednak „danina publiczna” jest pojęciem specyficznym, zdefiniowanym w treści ustawy o finansach publicznych, ale oddziałującym również na rozumienie tego określenia w innych aktach prawnych, a nawet determinującym jego treść w języku potocznym, zasadne będzie posiłkowanie się rozumieniem „daniny publicznej” ukształtowanym w przepisach ostatniego wymienionego tu aktu prawnego<sup>13</sup>. Sąd mówi więc o „posiłkowaniu się” ustawą o finansach publicznych, a nie o jej automatycznym stosowaniu. Trzeba mieć tutaj na uwadze także dalsze ustalenia. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 listopada 2011 r. stwierdzono, że do danin publicznych należą podatki oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Przyjmuje się, że analizowana kategoria obejmuje również cła<sup>14</sup>.

Z kolei w uzasadnieniu archiwalnej już ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie nie-

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 maja 2017 r., sygn. III SA/GI 210/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1068EA8DC1>.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. III SA/Gd 404/11, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/779B7BA20C>.

których innych ustaw<sup>15</sup> wskazano, że „daniny publiczne” będące przedmiotem interpretacji powinno się rozumieć szeroko, zgodnie z przepisami o finansach publicznych, jako podatki, składki, opłaty oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw (tj. oprócz ustawy budżetowej)<sup>16</sup>. Orzecznictwo także szeroko rozumie „daniny publiczne” na gruncie przepisów dotyczących interpretacji indywidualnych, przy czym nie zawęża ich znaczenia do świadczeń pieniężnych. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2017 r. stwierdzono w kontekście stosowania regulacji poświęconej interpretacji indywidualnej, że „pojęcie daniny publicznej należy odnosić do wszelkich obowiązków ciążących na przedsiębiorcy, które mają charakter publiczny i nie są ekwiwalentne. Zatem pod pojęciem tak rozumianych danin publicznych należy rozumieć wszelkie obowiązki ciążące na podmiocie prawa, zarówno o charakterze osobistym, rzeczowym i pieniężnym (np. podatki). [...] pojęcie danin publicznych jest kategorią szeroką, obejmuje obowiązki zarówno o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. Obowiązkiem niepieniężnym może być obowiązek świadczenia określonych usług lub czynności albo konieczność podjęcia nakazanych prawem działań na rzecz interesu społecznego”<sup>17</sup>. Przytoczone orzeczenie uwzględniało stan faktyczny polegający na tym, że skarżąca spółka wystąpiła do Ministra Gospodarki z wnioskiem o wydanie pisemnej interpretacji zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynikał obowiązek świadczenia przez nią jako przedsiębiorcę daniny publicznej – tworzenia zapasów obowiązkowych paliwa lotniczego<sup>18</sup>. Wykładnia dokonana przez NSA w tym przypadku jest bardzo szeroka, ale formalnie poprawna, skoro chodzi o przyznanie przedsiębiorcy uprawnień, które dają możliwość uzyskania interpretacji indywidualnej. Tego rodzaju regulacje mogą podlegać wykładni rozszerzającej, w przeciwieństwie do przepisów ograniczających prawa i wolności.

Warto tutaj przywołać również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r. Do danin publicznych Trybunał zaliczył nie tylko podatki, lecz także opłaty i cła. Obszerniejsze rozważania poświęcił tematowi opłat. Wprowadził definicję, że opłata to danina publicznoprawna, która charakteryzuje się cechami podobnymi do podatku i cła, tyle że w przeciwieństwie do

<sup>15</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 141, poz. 888.

<sup>16</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 241, Sejm VI kadencji, 18.02.2008, s. 8, Kancelaria Sejmu RP [online], <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/241>.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 29 września 2017 r., sygn. II GSK 3556/15, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EE3A4996CA>.

<sup>18</sup> Por. jednak wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2022 r., sygn. II GSK 2542/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/449518D604>.

nich jest świadczeniem odpłatnym. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i innymi czynnościami organów państwowych lub samorządowych dokonywanymi na rzecz konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, czyli wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty. Zdaniem Trybunału o uznaniu opłat za dochody i daniny publiczne przesądza – poza wymienionymi już cechami – również okoliczność, że są przeznaczane na cele publiczne lub związane z realizacją takich celów<sup>19</sup>.

W doktrynie z kolei, aby przybliżyć istotę opłaty, sięga się w punkcie wyjścia do definicji podatku, co pozwala pokazać różnice między obydwoma świadczeniami. Podkreśla się, że podatek stanowi ciężar finansowy nieodpłatny, a z jego poniesieniem nie wiąże się żadne zindywidualizowane świadczenie ze strony podmiotów publicznych, np. państwa. Opłata jest natomiast skorelowana z podjęciem konkretnej czynności urzędowej przez organy władzy publicznej. Poza tą różnicą opłata zachowuje inne cechy podatku, czyli jest przymusowa, bezwrotna, pieniężna, jednostronnie ustalana, ma charakter publiczny i zostaje ustanowiona w celu zbierania środków potrzebnych na prawidłowe funkcjonowanie państwa i administracji publicznej<sup>20</sup>.

Niemniej w piśmiennictwie zauważa się, że oprócz klasycznych, ekwiwalentnych opłat istnieją pewne obowiązki finansowe, w których można zaobserwować różnicę między wysokością opłaty a wartością usługi wzajemnej. Taka „mieszana” opłata jedynie w części odpowiada wartości świadczenia podmiotu publicznoprawnego, gdyż faktycznie ją przewyższa. Jeszcze inną formą „opłaty” może być świadczenie, które pomimo swojej nazwy stanowi w istocie podatek, nie towarzyszy mu bowiem usługa wzajemna ze strony podmiotu publicznego<sup>21</sup>. Intencją prawodawcy w takim przypadku zwykle jest ukrycie rzeczywistego, nieodpłatnego charakteru świadczenia<sup>22</sup>.

Spośród opłat trzeba tu ze względu na temat niniejszego artykułu wyróżnić te wnoszone z tytułu korzystania ze środowiska. W świetle art. 284 ust. 1 ustawy

---

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 91. Zob. też orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5. W omawianym tu wyroku Trybunał Konstytucyjny przywołuje następujące źródło: B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 7, s. 73 i nn.

<sup>20</sup> Zob. np. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne...*, s. 54 i nn.

<sup>21</sup> Jako przykład tego typu nieścisłości terminologicznych może posłużyć opłata za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych. Nie wiąże się ona z żadnym ekwiwalentnym świadczeniem ze strony państwa, za takie bowiem trudno uznać wydanie decyzji administracyjnej w postaci koncesji. Zatem w sensie materialnym rzeczona opłata jest podatkiem. Tak A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne...*, s. 54–55.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 54.



z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>23</sup> „[p]odmiot korzystający ze środowiska ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego”. Jedyne osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami ponoszą opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie wymaga pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska (art. 284 ust. 2 p.o.ś.).

Opłaty przewidziane są także w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>24</sup>, a dotyczą korzystania z usług wodnych (np. art. 11 pkt 3). Wejście w życie tej ustawy 1 stycznia 2018 r. stanowiło realizację spoczywającego na Polsce obowiązku implementacji do krajowego porządku prawnego dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>25</sup>, zwanej ramową dyrektywą wodną. W uzasadnieniu projektu wspomnianej ustawy wskazano, że dyrektywa ta podkreśla konieczność zastosowania instrumentów ekonomicznych w celu racjonalizacji użytkowania zasobów i wynikających z tego strat w środowisku. Zgodnie z art. 5, art. 9 ust. 1 oraz załącznikiem III do ramowej dyrektywy wodnej kraje członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do opracowania analiz ekonomicznych korzystania z wody dla każdego obszaru dorzecza z uwzględnieniem zwrotu kosztów usług wodnych, który opiera się w szczególności na zasadzie „zanieczyszczający płaci” („użytkownik płaci”). Analiza zwrotu kosztów wymaga też wzięcia pod uwagę kosztów środowiskowych i zasobowych<sup>26</sup>. Z art. 9 przywołanej dyrektywy wynika postulat wprowadzenia kompleksowego rozwiązania sprzyjającego zrównoważonemu gospodarowaniu zasobami wodnymi poprzez zbudowanie systemu usług wodnych mającego za podstawę zasadę zwrotu kosztów usług wodnych i korzystania z wód poza korzystaniem zwykłym lub powszechnym. Postulat ten ujęto w art. 9 ust. 3 ustawy Prawo wodne z 2017 r., zgodnie z którym gospodarowanie wodami opiera się na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną<sup>27</sup>.

Uiszczanie opłat za korzystanie ze środowiska jest więc oczywistością, co wynika także z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 9 lutego 1999 r. wskazał on wyraźnie, że „obowiązku wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego [...] pod koniec obecnego stulecia nikt

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 [dalej: p.o.ś.].

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1087.

<sup>25</sup> Dz. Urz. WE L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r., s. 1–73, ze zm. (Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 275–346).

<sup>26</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo wodne, druk nr 1529, Sejm VIII kadencji, 25.04.2017, s. 33, Kancelaria Sejmu RP [online], <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529>.

<sup>27</sup> Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2022 r., sygn. II SA/Gl 660/22, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A403C725A8>.

już chyba nie może kwestionować”<sup>28</sup>. Zauważył dodatkowo, że ponieważ działalność gospodarczą cechuje duża różnorodność, pojawia się konieczność różnicowania ciężarów związanych z jej prowadzeniem. Każdy rodzaj działalności wymaga ponoszenia innego rodzaju kosztów. Przedsiębiorstwa wydobywcze uiszczają opłatę eksploatacyjną, ale nie płacą – przykładowo – cła, które obciąża przedsiębiorstwa zajmujące się importem. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaniechanie poboru opłaty eksploatacyjnej oznaczałoby powszechne nieodpłatne eksploatowanie złóż kopaliny, czemu kategorycznie się sprzeciwił. Opłata stanowi wynagrodzenie za gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego, ogólnie uważanego za dobro wspólne. Opłaty eksploatacyjne są obecnie regulowane m.in. przez art. 133 i nn. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>29</sup>.

W świetle postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r. organem zobowiązanym do udzielenia pisemnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki odpadami był wojewódzki inspektor ochrony środowiska<sup>30</sup>. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. uznał, że w odniesieniu do wydania interpretacji przepisów w sprawie opłaty fitosanitarnej organem właściwym jest wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa<sup>31</sup>. Opłaty, o których mowa w regulacjach dotyczących interpretacji indywidualnych, muszą mieć więc charakter publicznoprawny, a nie prywatny. Dopiero pojawienie się przymusu ze strony podmiotów publicznych czyni opłatę daniną publiczną, narzuconą wraz ze wspomnianą usługą<sup>32</sup>.

Trzeba również zadać sobie pytanie, czy do danin publicznych należą kary pieniężne. Są one nierzadko wymierzone różnym podmiotom m.in. za uchybienie normom ochrony środowiska (zob. np. art. 472a i nn. ustawy Prawo wodne). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. wskazał, że zwrot „danina publiczna” jest rozmaicie definiowany w piśmiennictwie. Sam do danin publicznych zaliczył podatki, opłaty, cła, dopłaty, państwowe pożyczki przymusowe, a także wszelkiego rodzaju sankcje i kary pieniężne<sup>33</sup>. Ten ostatni człon wyliczenia budzi jednak poważne wątpliwości. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r. stwierdził, że kara pieniężna ma charakter samoistny, w szczególności nie stanowi

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK 1999, nr 1, poz. 4.

<sup>29</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1290.

<sup>30</sup> Postanowienie NSA z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. II OW 134/12, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5BF0D08242>.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. II SAB/Go 8/09, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E80427436A>.

<sup>32</sup> Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III SA/Po 1505/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1D7FBE4C57>.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. II SAB/Go 8/09...

zabezpieczenia dla spełniania innych należności publicznoprawnych. Kara nie jest daniną publiczną przybierającą postać świadczenia publicznego, gdyż nie stanowi świadczenia odpłatnego ani nieodpłatnego, nie nakłada się jej też, aby przymusić podmiot do realizacji takiego świadczenia – nie ma ona tym samym charakteru sankcji egzekucyjnej. Jest sankcją za niezgodne z prawem zachowanie podmiotu, która funkcjonuje w oderwaniu od jakichkolwiek innych należności na rzecz Skarbu Państwa. Odgrywa rolę środka dyscyplinującego i narzędzia utrzymywania ładu w sferze działalności poddanej kontroli<sup>34</sup>. Jak już zostało powiedziane, by móc określić dane świadczenie pieniężne mianem daniny, trzeba dowieść, że sprzyja ono realizacji przez państwo celów publicznych, oraz wykazać związek między ustanowieniem tego świadczenia a dążeniem do uzyskiwania wpływów budżetowych, które są konieczne, aby prawidłowo funkcjonowały organy władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat różnych kar, w tym administracyjnych, będących szczególnym ich rodzajem. W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 2010 r. stwierdził, że dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie obowiązków ustawowych nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Brak należytej sankcji powodowałby bowiem, że przepis stałby się martwy, a niespełnianie obowiązku – nagminne. Kary te, stosowane automatycznie z mocy ustawy (jako wyraz odpowiedzialności obiektywnej), mają znaczenie głównie prewencyjne. Zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w przypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywuje podmioty do ich wypełniania. Administracyjna kara pieniężna nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale przede wszystkim środkiem przymusu służącym zapewnieniu terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków wobec państwa. Organ administracyjny musi wszak posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne<sup>35</sup>.

W tym kontekście warto przywołać ponownie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 maja 2017 r., gdzie wskazano zasadnie, że zarówno sankcje, jak i daniny mają przymusowy charakter. Elementarna różnica – powodująca niemożność utożsamiania ze sobą sankcji oraz daniny publicznej (m.in. podatku, opłaty czy cła) – opiera się na kryterium fiskalnym. Daniny publiczne pełnią funkcję fiskalną, czyli służą dostarczaniu dochodu finansom publicznym. Z kolei dochód publiczny uzyskiwany dzięki nałożeniu sankcji powstaje niejako przy okazji, jako swoisty „skutek uboczny”<sup>36</sup>. Stąd

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2017 r., sygn. II GSK 914/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E0B22AA202>.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26. Zob. też wyrok NSA z dnia 25 maja 2022 r., sygn. III OSK 1158/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/30DB7BCC55>.

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 maja 2017 r., sygn. III SA/Gl 210/17...

za daninę publiczną należy uznać obowiązek świadczenia pieniężnego niemającego charakteru sankcji nałożony normą prawa publicznego, co stwierdzono jasno w doktrynie<sup>37</sup>.

Podobnie A. Krzywoń pisze, że w świetle definicji daniny publicznej trzeba wyłączyć z zakresu tego pojęcia wszelkie kary pieniężne i grzywny. O ile daniny publiczne, do których zalicza się m.in. podatki, opłaty i cła, mają zapewnić utrzymanie aparatu państwowego, o tyle celem sankcji wyrażonej w pieniądzu jest wymierzenie dolegliwości majątkowej będącej następstwem naruszenia obowiązującego porządku prawnego. Wspomniany autor zauważa, że w warunkach demokratycznego państwa prawnego podstawową, a wręcz jedyną przesłanką wprowadzania sankcji powinny być karanie lub prewencja. Z aksjologicznego punktu widzenia trudno przecież zaakceptować tezę, że prawodawca ustala sankcjonowane normami prawa publicznego nakazy i zakazy po to, by czerpać dochody z ich naruszania. Wynikałoby stąd, że przyjmuje on założenie, iż państwo może być utrzymywane z niegodziwości obywateli<sup>38</sup>. Pogląd A. Krzywonia w pełni podzielam.

#### 4. Postępowanie w sprawach o wydanie interpretacji indywidualnych

Postępowanie o wydanie interpretacji indywidualnej wszczynane jest na wniosek, a nie z urzędu. Wniosek taki może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych (art. 34 ust. 2 p.p.). Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przedstawia zaistniały stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie (art. 34 ust. 3 p.p.). Stan faktyczny należy rozumieć jako pewien zbiór faktów składających się na sprawę interpretacyjną, to, co zaszło lub zachodzi w rzeczywistości, zdarzenie, zjawisko, określony stan rzeczy. Stan faktyczny powinien zostać przedstawiony wszechstronnie, szczegółowo, a zatem w taki sposób, by nie tylko wnioskodawca mógł zająć stanowisko wobec prezentowanego stanu rzeczy, lecz także organ bądź państwowa jednostka organizacyjna mogły na tej podstawie udzielić jednoznacznej odpowiedzi<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Zob. K. Machalica-Drozdek, *Stosunek prawny zobowiązania celno-podatkowego w obrocie towarowym z zagranicą*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 32; I. Mirek, *Daniny publiczne w prawie niemieckim. Podatki, dopłaty, daniny szczególne, składki korporacyjne, składki na ubezpieczenia społeczne, opłaty*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 1999, s. 30.

<sup>38</sup> A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne...*, s. 49–50.

<sup>39</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. I SA/Sz 906/06, LEX nr 277605.

Udzielenie interpretacji indywidualnej następuje co do zasady w drodze decyzji. Interpretacja indywidualna zawiera wyczerpujący opis zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego przedstawionego we wniosku oraz wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym i z pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia (art. 34 ust. 5 p.p.). Użyty w przywołanym przepisie termin „decyzja” odnosi się do decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>40</sup>. Jest to jednostronna czynność z zakresu prawa administracyjnego i jako taka dochodzi do skutku poprzez złożenie oświadczenia woli przez organ administracji publicznej bądź inny podmiot, któremu zlecono wykonywanie zadań z tego zakresu, np. państwową jednostkę organizacyjną. Jakkolwiek strona (tu: przedsiębiorca) bierze udział w procesie kształtowania treści owego rozstrzygnięcia, nierzadko wręcz uwarunkowanego wnioskiem strony (jak w sprawach interpretacji indywidualnych), to jednak prawnie wiążące określenie treści rozstrzygnięcia należy niepodzielnie do organu. Dodatkowo, skoro chodzi o czynność z zakresu administracji publicznej, do decyzji administracyjnych nie mają zastosowania przepisy cywilne dotyczące wad oświadczenia woli. Trzeba też odróżniać decyzje od innych czynności, które są oświadczeniami wiedzy organu administracji publicznej. Dlatego np. udzielenie informacji nie jest aktem administracyjnym, ponieważ brak tu woli organu administracji publicznej, aby wywołać określone skutki prawne<sup>41</sup>. Decyzja, ogólnie rzecz ujmując, powinna zawierać elementy wskazane w treści art. 107 § 1 i 3 k.p.a. oraz w przepisach współstosowanych.

Ustawa Prawo przedsiębiorców w art. 34 ust. 12, podobnie jak poprzednio art. 10a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zawiera konstrukcję tzw. milczącego załatwienia sprawy (niekiedy nazywaną również konstrukcją milczącej akceptacji, milczącego uznania, a w prawie podatkowym – milczącej interpretacji)<sup>42</sup>. Interpretację indywidualną wydaje się bowiem bez zbędnej zwłoki, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia wpływu do organu lub państwowej jednostki organizacyjnej kompletnego i opłaconego wniosku o wydanie takiej interpretacji. W razie niewydania jej w terminie uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął ów termin, została wydana interpretacja indywidualna stwierdzająca prawidłowość stanowiska przedsię-

---

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572) [dalej: k.p.a.].

<sup>41</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023, teza 1 i nn.

<sup>42</sup> Tak w wyroku NSA z dnia 9 września 2014 r., sygn. II GSK 998/13, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F279F5E8BD>. Zob. też P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, passim.

biorecy, które przedstawiono we wniosku. Przepisy działu II rozdziału 8a k.p.a. stosuje się (tytuł rozdziału: *Milczące załatwienie sprawy*).

Konstrukcja przywołanego przepisu pozwala stwierdzić, że organ bądź państwowa jednostka organizacyjna co do zasady mają obowiązek wydać interpretację „bez zbędnej zwłoki”, a więc nie czekając na upływ terminu 30 dni, i powinny uczynić to decyzją. Tak wygląda podstawowa forma załatwiania tego rodzaju spraw. W niektórych obiektywnie prostych sprawach (aczkolwiek subiektywnie dla przedsiębiorcy wątpliwych) nie można wykluczyć, że interpretacja powinna zostać wydana już np. po kilku dniach od wpłynięcia wniosku, gdyż po upływie tego terminu organ staje się bezczynny w rozumieniu art. 37 k.p.a. w zw. z art. 34 ust. 16 p.p. Konstrukcja milczącego załatwienia sprawy stanowi więc, moim zdaniem, prawny środek przeciwdziałania bezczynności organu, a nie alternatywną, wygodną dla niego formę załatwiania spraw<sup>43</sup>.

Interpretacja indywidualna, w myśl art. 35 ust. 1 p.p., nie jest wiążąca dla przedsiębiorcy, czyli dla podmiotu, który posiada taki status w rozumieniu przywołanej tu ustawy. Jest natomiast wiążąca dla organów (w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 4 p.p.) lub państwowych jednostek organizacyjnych właściwych dla przedsiębiorcy (art. 35 ust. 2 p.p.). Przedsiębiorca nie może zostać obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji, ani daninami w wysokości większej niż wynikająca z owej interpretacji. Jeśli w czasie jej wydania konkretny podmiot (np. osoba fizyczna) posiadał status przedsiębiorcy i zastosował się do niej, a następnie utracił ów status, należy uznać, że skutek interpretacji nadal będzie występował, o ile dana odpowiedzialność w świetle przepisów szczególnych wciąż wchodzi w rachubę. Ze zwrotu „przedsiębiorca nie może być obciążony” wypływa również wskazówka interpretacyjna. Skoro konsekwencją decyzji organu jest zakaz obciążania podmiotu sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami, to sytuacja taka nie powstanie, jeśli np. przedsiębiorca już uprzednio został formalnie obciążony należnościami (obowiązkami), o których mowa w art. 34 ust. 1 p.p., i nie zastosował się do nich<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Żurawik, *Komentarz do art. 34 p.p.*, w: *Prawo przedsiębiorców...*, s. 220–230.

<sup>44</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Żurawik, *Interpretacje indywidualne w sprawach przedsiębiorców*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 37 i nn.; idem, *Komentarz do art. 35 p.p.*, w: *Prawo przedsiębiorców...*, s. 232–238.



## 5. Interpretacje indywidualne przepisów prawa unijnego i międzynarodowego w sprawach z zakresu ochrony środowiska

Interesujące okazuje się zagadnienie, czy w ramach interpretacji indywidualnych przedsiębiorca może uzyskać stanowisko organu dotyczące rozumienia przepisów prawa unijnego. Może bowiem np. kwestionować stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”. W prawie unijnym została ona wprost wyrażona m.in. w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>45</sup>. W prawie polskim została z kolei uregulowana w art. 7 ust. 1 p.o.ś. Jest także podstawą odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska zgodnie z art. 86 Konstytucji RP. Jej fundamentalność należy rozumieć w ten sposób, że zasada ta nie tylko kształtuje instytucję opłat za korzystanie ze środowiska, ale również nadaje kierunek interpretacyjny przepisom ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>46</sup>.

Możliwość wystąpienia o wydanie interpretacji indywidualnych w sprawie stosowania przepisów unijnych wynika m.in. z wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2021 r. Jakkolwiek nie dotyczy on ochrony środowiska, warto go posiłkowo przywołać. Orzeczone w nim m.in., że sprawy z wniosku o wydanie pisemnej interpretacji na podstawie art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>47</sup> w zw. z art. 34 ust. 1 p.p. obejmują treść przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>48</sup>. Są one integralną częścią krajowego porządku prawnego, a więc stosuje się je bezpośrednio. To oznacza, zdaniem sądu, że powinny być stosowane w taki sam sposób jak inne źródła obowiązującego prawa<sup>49</sup>.

W odniesieniu do powyższej tezy należy jednak poczynić zastrzeżenie, że organ krajowy może zinterpretować wątpliwe dla przedsiębiorcy przepisy rozporządzenia unijnego, ale nie w każdej sytuacji. Zgodnie z zasadą do dokonywania wykładni wątpliwych regulacji unijnych uprawniony jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Sąd krajowy, gdy zaistnieje taka potrzeba, ma obowiązek zwrócić się do niego z pytaniem prejudycjalnym. Wyjątek stanowią doktryny *acte éclairé* ('akt rozjaśniony') i *acte clair* ('akt oczywisty, wyraźny'). Doktryna *acte éclairé* oznacza, że sądy nie są zobowiązane zwracać się do TSUE z pytaniem, gdy dana kwestia jest materialnie

<sup>45</sup> Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–200.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2024 r., sygn. III OSK 3702/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/59AAA9308E>.

<sup>47</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 497.

<sup>48</sup> Dz. Urz. WE L 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 1–123.

<sup>49</sup> Wyrok SA w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2021 r., sygn. III AUa 1110/19, LEX nr 3337320.



identyczna z tą, która była przedmiotem wcześniejszego orzeczenia Trybunału w podobnej sprawie. Z kolei doktryna *acte clair* zakłada, że sądy nie muszą zwracać się z pytaniem do TSUE, kiedy prawidłowe zastosowanie przepisów prawa unijnego nie pozostawia żadnych wątpliwości, nawet jeśli nie zapadło wcześniej orzeczenie, do którego sąd mógłby się odnieść<sup>50</sup>.

Podstawy normatywnej tak sformułowanych tez należy szukać w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską)<sup>51</sup>, zgodnie z którym Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Wspomniany przepis stanowi również dalej, że „[w] przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału”.

Już w 1982 r. Trybunał Sprawiedliwości, powołując się na swoje dotychczasowe orzecznictwo, sformułował w orzeczeniu w sprawie *CILFIT przeciwko Ministero della Sanità*<sup>52</sup> wyjątki od obowiązku przedstawiania pytań prejudycjalnych. Podkreślił, że sądy krajowe mają pewien zakres swobody oceny, czy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed nimi wymaga zwrócenia się do TSUE z pytaniem o wykładnię przepisu ówczesnego prawa wspólnotowego (dziś unijnego). Rzeczony wyjątki dotyczą następujących sytuacji:

1. Sądy nie są zobowiązane zwracać się z pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli dana kwestia, którą rozpoznałby Trybunał, nie ma żadnego związku ze sprawą będącą przedmiotem postępowania przed danym sądem.
2. Sądy nie są zobowiązane zwracać się z pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości, gdy podnoszona kwestia prawna jest materialnie identyczna z kwestią, która była przedmiotem wcześniejszego orzeczenia Trybunału w podobnej sprawie, bez względu na charakter postępowania, które doprowadziło do jego wydania.
3. Sądy krajowe nie są zobowiązane zwracać się z pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości, jeśli prawidłowe zastosowanie przepisów prawa wspólnotowego (dziś unijnego) nie pozostawia żadnych wątpliwości, nawet wtedy,

<sup>50</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Żurawik, *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 624.

<sup>51</sup> Wersja skonsolidowana Dz. Urz. WE C 325 z dnia 24 grudnia 2002 r., s. 33–184.

<sup>52</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81, *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità*, EU:C:1982:335, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0283>.

gdy kwestia dotycząca prawa wspólnotowego (unijnego) ma ścisły związek ze sprawą i nie było wcześniejszego orzeczenia Trybunału, do którego sąd mógłby nawiązać<sup>53</sup>.

Pominięcie drogi przed Trybunałem Sprawiedliwości będzie więc możliwe tylko wtedy, gdy sąd państwa członkowskiego jest całkowicie przekonany o bezsporności danej kwestii zarówno dla sądów innych państw członkowskich, jak i dla TSUE. Jednolita wykładnia przepisów prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich należy do fundamentalnych zasad tego porządku prawnego. Wymaga jej unijna zasada efektywności prawa<sup>54</sup>.

Z uwagi na przywołane ustalenia organ wydający interpretację indywidualną tym bardziej nie powinien dokonywać wykładni przepisów unijnych w zakresie wykraczającym poza przypadki *acte éclairé* oraz *acte clair*. Jeśli jednak transponowano dyrektywę unijną do porządku krajowego, wtedy przepis implementujący regulację Unii Europejskiej podlega wykładni jak inne przepisy krajowe, z wykorzystaniem standardowych reguł w postaci np. obowiązku przyjmowania wykładni pronunijnej, mającej zapewnić jednolite stosowanie prawa UE we wszystkich państwach członkowskich.

Nie można także zapominać, że do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej zalicza się ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Stąd nie sposób wykluczyć, że i one w konkretnym przypadku mogłyby się stać podstawą interpretacji indywidualnych (m.in. w sprawach dotyczących danin publicznych związanych z eksploataowaniem środowiska), o ile zostaną spełnione pozostałe przesłanki określone w art. 34 p.p.<sup>55</sup>

## 6. Podsumowanie

Prowadzenie działalności gospodarczej w bardzo wielu przypadkach oznacza daleko idącą ingerencję w środowisko, często polega bowiem na eksploataowaniu zasobów naturalnych albo skutkuje jego zanieczyszczeniem. Oznacza to m.in. konieczność ponoszenia różnorodnych opłat, które stanowią wynagrodzenie za gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego, powszechnie uważanego za dobro wspólne. Przepisy wprowadzające takie opłaty mogą być jednak dla przedsiębiorców w różnym stopniu niejasne. Państwo z kolei nie powinno

<sup>53</sup> A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)*, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Zakamycze, Kraków 2005, s. 804–805.

<sup>54</sup> Zob. też A. Żurawik, *Wykładnia w prawie gospodarczym...*, s. 624–628.

<sup>55</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Żurawik, *Interpretacje indywidualne...*, s. 126 i nn.

czerpać nieuzasadnionych korzyści z faktu, że tworzy przepisy budzące wątpliwości.

Formą pomocy przedsiębiorcom jest zatem prawnie zagwarantowana możliwość zwrócenia się z wnioskiem o interpretację indywidualną. Takie dopuszczalne interpretacje mają wszakże ograniczony zakres: dotyczą albo spraw podatkowych (co nie było głównym przedmiotem niniejszego opracowania), albo też różnorodnych danin publicznych innego rodzaju lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Warto rozważyć rozszerzenie przez ustawodawcę katalogu spraw, które mogą podlegać interpretacji indywidualnej, choć należy to uczynić rozsądnie, by administracja publiczna potrafiła sprostać nowym zadaniom, mając na uwadze także inne obowiązki.

Interpretacje indywidualne muszą być przy tym wszystkim stosowane bardzo ostrożnie tam, gdzie mamy do czynienia z regulacjami prawa unijnego. Choć orzecznictwo nie wyklucza wydawania interpretacji indywidualnych w takich przypadkach, to nie można zapominać o zasadzie, że uprawniony do dokonywania wiążącej wykładni faktycznie wątpliwych przepisów unijnych jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości. Sąd krajowy, gdy zaistnieje potrzeba, musi się do niego zwrócić z pytaniem prejudycjalnym. Wyjątek stanowią tu doktryny *acte éclairé* i *acte clair*. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, że przedsiębiorca subiektywnie uważa, iż dana regulacja unijna jest wątpliwa, niejasna, natomiast według organu wydającego interpretację wykładnia nie będzie budziła wątpliwości, także w świetle np. dotychczasowego orzecznictwa TSUE. Nie będzie zatem przeszkód, by wydać interpretację indywidualną.

## Literatura

- Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Draniewicz B., *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 7, s. 70–81.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 217*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, LEX 2021.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 47–58.
- Machalica-Drozdok K., *Stosunek prawny zobowiązania celno-podatkowego w obrocie towarowym z zagranicą*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Mirek I., *Daniny publiczne w prawie niemieckim. Podatki, dopłaty, daniny szczególne, składki korporacyjne, składki na ubezpieczenia społeczne, opłaty*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 1999.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, wyd. 2 zm., TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.

- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, cz. 1, Ars Boni et Aequi, Poznań 2002.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.
- Wróbel A., *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)*, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Zakamycze, Kraków 2005, s. 770–812.
- Żurawik A., *Interpretacje indywidualne w sprawach przedsiębiorców*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024.
- Żurawik A., *Komentarz do art. 34 p.p.*, w: *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 218–232.
- Żurawik A., *Komentarz do art. 35 p.p.*, w: *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 232–238.
- Żurawik A., *Wykładowia w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021.

Artur Żurawik

## **Interpretacje indywidualne przepisów wydawane na rzecz przedsiębiorców korzystających ze środowiska w ujęciu krajowym i unijnym**

### Streszczenie

Działalność gospodarcza w wielu przypadkach ingeruje w środowisko. Niekiedy polega na eksploatacji jego zasobów naturalnych, co pociąga za sobą m.in. konieczność ponoszenia różnorodnych opłat. Przepisy, które je wprowadzają, mogą być jednak w różnym stopniu niejasne dla przedsiębiorców. Z kolei niedopełnienie obowiązków ustawowych grozi negatywnymi konsekwencjami, w tym administracyjnoprawnymi i finansowymi. Istotne jest więc zrozumienie poszczególnych regulacji, by podmioty prowadzące działalność gospodarczą mogły wypełnić wszystkie obowiązki, które na nich spoczywają. Usystematyzowanie i rozpowszechnienie wiedzy o interpretacjach indywidualnych dokonywanych przez właściwe organy i państwowe jednostki organizacyjne niewątpliwie zabezpieczy przedsiębiorców przed niepożądanymi skutkami uchybienia normom nakazującym ponoszenie danin publicznych.

Słowa kluczowe: przedsiębiorcy, działalność gospodarcza, ochrona środowiska, daniny publiczne, opłaty, interpretacje indywidualne

Артур Журавик

## **Индивидуальные толкования положений для предпринимателей, занимающихся природопользованием, на национальном уровне и в ЕС**

Резюме

Во многих случаях экономическая деятельность вмешивается в окружающую среду. Иногда это связано с эксплуатацией природных ресурсов, что влечет за собой, в том числе, необходимость оплачивать различные сборы. Однако положения законодательства, которые их вводят, могут быть в разной степени непонятны предпринимателям. В свою очередь, неисполнение установленных законом обязательств влечет за собой негативные последствия, в том числе административные, правовые и финансовые. Поэтому важно понимать отдельные правила, чтобы хозяйствующие субъекты могли выполнить все возложенные на них обязательства. Систематизация и распространение знаний об индивидуальных толкованиях, сделанных компетентными органами и государственными структурными подразделениями, несомненно, защитят предпринимателей от нежелательных последствий несоблюдения положений, устанавливающих необходимость уплаты государственных сборов.

Ключевые слова: предприниматели, предпринимательская деятельность, охрана окружающей среды, государственные сборы, платежи, индивидуальные толкования

Artur Żurawik

## **Interpretazioni individuali dei regolamenti emanati a favore degli imprenditori che utilizzano l'ambiente in termini nazionali e comunitari**

Sommario

L'attività economica interferisce con l'ambiente in molti casi. A volte si tratta dello sfruttamento delle sue risorse naturali, che comporta, tra l'altro, la necessità di pagare varie tasse. Tuttavia, le norme che le introducono possono essere in varia misura poco chiare per gli imprenditori. A sua volta, il mancato rispetto degli obblighi di legge rischia di avere conseguenze negative, anche di tipo amministrativo e finanziario. È quindi importante comprendere le singole normative affinché gli operatori economici siano in grado di adempiere a tutti i loro obblighi. La sistematizzazione e la diffusione della conoscenza delle singole interpretazioni effettuate dalle autorità competenti e dalle unità organizzative statali garantirà senza dubbio gli imprenditori dalle conseguenze indesiderate del mancato rispetto delle norme che prescrivono il pagamento dei tributi pubblici.

Parole chiave: imprenditori, attività economica, protezione dell'ambiente, prelievi pubblici, tasse, interpretazioni individuali



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  
Skład i łamanie – Marek Zagniński

ISSN 2451-3431

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
<https://wydawnictwo.us.edu.pl>  
e-mail: [wydawnictwo@us.edu.pl](mailto:wydawnictwo@us.edu.pl)  
Wydanie I. Ark. druk. 10,25. Ark. wyd. 12,0.





Więcej o książce

Egzemplarz bezpłatny

ISSN 2451-3431



9 772451 343401

