

PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR
1/2019



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

Nr 1/2019

Komitet Naukowy

Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)
Ryszard Mikosz (Uniwersytet Śląski, Katowice)
Soňa Košičiarová (Trnavská Univerzita, Trnava)
Wojciech Radecki (profesor emerytowany INP PAN, Warszawa—Wrocław)
Vojtěch Stejskal (Univerzita Karlova, Praha)
Milan Damohorský (Univerzita Karlova, Praha)

Kolegium Redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski — redaktor naczelny
Małgorzata Piekarska — współredaktor naukowy
Ewa Radecka — sekretarz

Recenzenci

Adam Habuda
Jerzy Stelmasiak
Artur Żurawik

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
kpgios@us.edu.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Od Redakcji (<i>Grzegorz Dobrowolski</i>)	9
Małgorzata Brzóska	
Nowelizacja ustawy o odpadach: nowe obowiązki przedsiębiorców zbierających lub/i przetwarzających odpady — wybrane aspekty	13
Daria Danecka	
Współdziałanie Inspekcji Ochrony Środowiska z innymi organami i służbami	27
Grzegorz Dobrowolski	
The role of the principle of sustainable development in the legal regulation of geology and mining [Rola koncepcji zrównoważonego rozwoju w prawnych regulacjach dotyczących geologii i górnictwa]	45
Magdalena Kubiak	
Procesy logistyczne w gospodarce odpadami i przykłady ich usprawnień	57
Aleksander Lipiński	
Komentarz do art. 18—20 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze	69
Ryszard Mikosz	
Korzystanie ze środowiska (kilka uwag na tle art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska)	85
Filip Nawrot	
Terminy na składanie sprawozdań na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	105

Contents

Abbreviation list	7
From the Editors (<i>Grzegorz Dobrowolski</i>)	9
Małgorzata Brzóska	
The amendment to the Waste Act: new obligations of the entrepreneurs collecting and / or processing waste — selected aspects	13
Daria Danecka	
Collaboration of the Inspection of Environmental Protection with other authori- ties and services	27
Grzegorz Dobrowolski	
The role of the principle of sustainable development in the legal regulation of geology and mining	45
Magdalena Kubiak	
Logistics processes in waste management and examples of their improvements	57
Aleksander Lipiński	
Commentary to Art. 18—20 Geological and Mining Act	69
Ryszard Mikosz	
Using the environment (a few comments on the background of Article 4 of the Act of April 27, 2001 — Environmental Protection Law)	85
Filip Nawrot	
Date for the reports from the Act of 13 th September 1996 on Maintaining clean- liness and order in municipalities	105

Содержание

Список сокращений	7
От составителей (<i>Гжегож Добровольский</i>)	9
Малгожата Бжуска Новая редакция закона об отходах: новые обязанности предпринимателей, собирающих и/или перерабатывающих отходы. Избранные аспекты . . .	13
Дарья Данецка Взаимодействие Инспекции по охране окружающей среды с другими органами и ведомствами	27
Гжегож Добровольский Роль концепции сбалансированного развития в правовом регулировании в области геологии и горного дела	45
Магдалена Кубяк Логистические процессы в управлении отходами и примеры их совершен- ствования	57
Александр Липинский Комментарий к статьям 18—20 закона «Геологическое и горное право» от 9 июня 2011 г.	69
Ришард Микош Использование природных ресурсов (несколько замечаний, касающихся статьи 4 закона «О защите окружающей среды» от 27 апреля 2001 г.). . .	85
Филипп Наврот Сроки предоставления отчетов согласно закону о поддержании чистоты и порядка на территории гмины от 13 сентября 1996 г.	105

Indice

Elenco delle abbreviazioni	7
Di Redattori (<i>Grzegorz Dobrowolski</i>)	9
Małgorzata Brzóska	
Modifica della legge sui rifiuti: nuovi obblighi degli imprenditori che raccolgono e / o trattano i rifiuti — aspetti selezionati	13
Daria Danecka	
Cooperazione dell'Ispezione di Protezione Ambientale con altre autorità e servizi	27
Grzegorz Dobrowolski	
Ruolo di principio dello sviluppo sostenibile in regolamento legale di geologia e mineraria	45
Magdalena Kubiak	
Processi di logistica nella gestione dei rifiuti ed esempi dei loro miglioramenti	57
Aleksander Lipiński	
Commentario sul art. 18—20 della legge 9 giugno 2011 sulle attività geologiche ed estrattive	69
Ryszard Mikosz	
Uso dell'ambiente (alcune osservazioni ai sensi dell'art. 4 della legge 27 aprile 2001 — Diritto di protezione dell'ambiente)	85
Filip Nawrot	
Termini per la presentazione dei resoconti a norma della legge 13 settembre 1996 di mantenere la pulizia e l'ordine nei comuni	105

Wykaz skrótów*

- k.c. — ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.
k.k. — ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.
k.p.a. — ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.
k.p.s.w. — ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.
pr.bud. — ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.
pr.g.g. — ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.
pr.o.ś. — ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.
pr.wodn. — ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.
u.c.p.g. — ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
u.g.n. — ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
u.i.z.e.w. — ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.
u.l. — ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach.
u.o. — ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.
u.o.o.ś. — ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
u.o.p. — ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.
u.o.z.e. — ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

* Redakcja zdecydowała się odstąpić od zwyczaju podawania w *Wykazie skrótów* roku i numeru publikatora. Jest to spowodowane tym, że w ramach cyklu wydawniczego nie jesteśmy w stanie zawsze uwzględnić pojawiających się bardzo często ujednoliconych tekstów aktów prawnych.

- u.p.z.p. — ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- u.s.w. — ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.



Od Redakcji

Przedstawiamy szanownym Czytelnikom kolejny już numer „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska”. Mamy nadzieję, że i tym razem spotka się on z życzliwym przyjęciem. Podobnie jak poprzednio, zawiera on teksty prawnicze z szeroko rozumianego prawa środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem prawa geologicznego górniczego.

Zgodnie z tradycją obecny numer zawiera opracowanie stanowiące komentarz do ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Tym razem Autor pochylił się nad analizą art. 18—20 tego aktu.

Kolejny artykuł poświęcony został rodzajom korzystania ze środowiska (w rozumieniu przepisów ustawy z 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska). Problematyka ta, kluczowa z punktu widzenia praktycznie wszelkiej działalności człowieka, budzi jednak spore wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim systematyki i redakcji art. 4 pr.o.ś. Wyraźnie mowa w nim jedynie o korzystaniu „powszechnym” oraz „zwykłym”, ale to ostatnie dotyczy dwóch różnych sytuacji. Z treści art. 4 ust. 2 i 3 pr.o.ś. płynie bowiem wyraźny wniosek, że korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może zostać określone jako „szczególne”.

Tytułem eksperymentu (który może stać się pewną regułą) publikujemy tekst w języku angielskim. Stanowi on podsumowanie wyników badań prowadzonych w ramach projektu „Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska”, którego podstawą była umowa nr DEC-2012/05/B/HS5/00632 zawarta z Narodowym Centrum Nauki z siedzibą w Krakowie. Pełne rezultaty badań zostały zawarte w dwóch monografiach. Pierwsza to *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska* (red. G. Do-

browolski. Katowice 2016). Druga to *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne* (red. G. Dobrowolski. Katowice 2018).

Publikacja wyników badań w języku dyskursu międzynarodowego ma przybliżyć powyższą problematykę szerszemu gronu odbiorców.

Bardzo ciekawe rozważania zawiera artykuł poświęcony problematyce składania sprawozdań wskazanych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Autor zwraca szczególną uwagę na obowiązujące w tym zakresie terminy oraz zagadnienie tzw. sprawozdań „zerowych”. Jak wskazuje, stany faktyczne, dotyczące nakładania kar administracyjnych za nieterminowe złożenie sprawozdań sporządzanych przez podmioty prowadzące działalność na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wielokrotnie były analizowane przez sądy administracyjne. Nie do końca precyzyjna redakcja przepisów oraz brak do pewnego momentu niektórych regulacji, spory co do charakteru terminu określonego dla poszczególnych sprawozdań, brak literatury dotyczącej tego problemu, a także rozbieżności w orzecznictwie skłaniają do pochylenia się nad tym tematem.

Kolejne opracowanie poświęcone jest współdziałaniu Inspekcji Ochrony Środowiska z innymi organami i służbami. Uwzględniono w nim najnowsze zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska z dnia 20 lipca 2018 r. Zwrócono także uwagę na to, że aby móc realizować swoje zadania, Inspekcja Ochrony Środowiska została zobowiązana do współdziałania z innymi organami. W uwagach końcowych sformułowano wniosek, iż zakres wyznaczony przez ustawodawcę nie jest wystarczający do sprawnego współdziałania. Tekst kończą propozycje *de lege ferenda*.

Zupełnie inny charakter ma artykuł poświęcony logistyce gospodarowania odpadami. Autorka przedstawia przede wszystkim główne źródła powstawania odpadów. Zdefiniowany i omówiony został także system logistyczny odpadów. Istotnym punktem artykułu są przykłady usprawnień logistyki odpadów, dzięki którym można zaoszczędzić m.in. czas i pieniądze. Wspomniany tekst pośrednio dotyczy zagadnień prawnych, jednakże w ocenie zespołu redakcyjnego przybliżanie zagadnień technicznych i organizacyjnych prawnikom wpisuje się w formułę czasopisma.

Ostatnim wreszcie zamieszczonym w tym numerze artykułem jest opracowanie przedstawiające wątpliwości związane z nowymi instrumentami prawnymi wprowadzonymi ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 5 września 2018 r. Nowela ta, uchwalana w atmosferze przetaczających się przez Polskę w okresie od czerwca do lipca 2018 r. pożarów instalacji do zagospodarowywania odpadów oraz tzw. dzikich wysypisk, miała stanowić antidotum na problemy dotyczące nadmiernego gromadzenia odpadów w miejscach gromadzenia odpadów oraz w miejscach do tego nieprzewidzianych.

Celem opracowania jest przedstawienie wątpliwości związanych z nie do końca precyzyjną redakcją przepisów oraz ich brakiem do pewnego momentu, od którego należy badać stany faktyczne niektórych regulacji. Doprowadziło to do sytuacji, w której po kilku miesiącach od dnia wejścia w życie nowelizacji jest wiele pytań wymagających dokonania wykładni lub zmiany znowelizowanych przepisów.

Grzegorz Dobrowolski



Małgorzata Brzóška

 <http://orcid.org/0000-0002-0307-7578>

BBP Kancelaria

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.02>

Nowelizacja ustawy o odpadach: nowe obowiązki przedsiębiorców zbierających lub/i przetwarzających odpady — wybrane aspekty

Wstęp

W dniu 5 września 2018 r. weszła w życie, uchwalana w atmosferze pośpiechu i medialnego zainteresowania pozostającego w związku z licznymi pożarami instalacji do zagospodarowywania odpadów oraz tzw. dzikich wysypisk, ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹.

Sama intencja ustawodawcy, stanowiąca reakcję na nadużycia w sektorze gospodarki odpadami, zasadniczo nie budzi żadnych wątpliwości, jednak jej wykonanie oraz nowe wyzwania dla sektora gospodarki odpadami oraz wymogi, które należy spełnić do 5 września 2019 r., mogą być przedmiotem kontrowersji oraz poruszenia środowiska tzw. branży odpadowej. Wskazać bowiem wypada, że nowelizacja u.o.o. zobowiązuje przedsiębiorców do zaktualizowania posiadanych zezwoleń — przedsiębiorcy mają jedynie 12 miesięcy na opracowanie wniosków o zmianę posiadanych decyzji administracyjnych oraz uzyskanie nowych dokumentów, takich jak m.in. operaty przeciwpożarowe

¹ Dz.U. 2018, poz. 1592, dalej: nowelizacja u.o.o.

ustalone z komendantami powiatowymi Państwowej Straży Pożarnej, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: WZiZT), zaświadczenia i oświadczenia o niekaralności, pozyskania zabezpieczeń roszczeń oraz ewentualne zmiany tytułów prawnych do nieruchomości. W praktyce należy spodziewać się, że większość wniosków o zmianę decyzji wpłynie do organów z końcem sierpnia i początkiem września 2019 r., z uwagi na brak obowiązujących przepisów dotyczących stawek za zabezpieczenie roszczeń, co może wywołać opóźnienia w pracy organów. Konsekwencją nieterminowego złożenia wniosków lub niekompletnego wniosku do 5 września 2019 r. będzie utrata posiadanych uprawnień, tj. wygaśnięcie dotychczas posiadanych decyzji na zbieranie czy przetwarzanie odpadów.

Należy przytoczyć definicje zbierania i przetwarzania odpadów. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach², ilekroć w ustawie jest mowa o przetwarzaniu, rozumie się przez to procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie³. Z kolei przez zbieranie odpadów rozumie się gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów, o którym mowa w pkt 5 lit. b u.o.⁴.

Analiza wprowadzonych zmian

W treści uzasadnienia projektu nowelizacji u.o.o.⁵ wskazano, że zaproponowane zmiany legislacyjne stanowią realizację postulatów samorządów województw dotyczących rozwiązania problemu porzucania odpadów, w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych, jak również w miejscach, w których zakończono działalność w zakresie gospodarki odpadami niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa, w tym również nasilającego się zwłaszcza w maju 2018 r. zjawiska pożarów nagromadzonych odpadów⁶.

² Dz.U. 2018, poz. 992, dalej: u.o.

³ K. KORKOWSKA-KROKOS: *Zezwolenia i pozwolenia na prowadzenie gospodarki odpadami*. W: B. RAKOCZY: *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*. Warszawa 2019, s. 253. Zob. także: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. A. MOSTOWSKA. Warszawa 2014.

⁴ Ibidem.

⁵ Druk sejmowy nr 2661, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/29154E125531957CC12582B40050A1B5/%24File/2661.pdf> [dostęp: 29.01.2019], s. 30.

⁶ Na temat pożarów składowisk zob. więcej m.in.: *Pożary składowisk — stop patologiom w gospodarce odpadami*, <https://www.gov.pl/web/srodowisko/pozary-skladowisk-stop-patolo>

Z pozoru niewielka nowelizacja ustawy — zarówno co do objętości, jak i jej zakresu merytorycznego — po zaledwie kilku miesiącach obowiązywania sprawia w praktyce nie tylko problemy interpretacyjne (a nawet budzi zasadnicze wątpliwości co do swojej zgodności z Konstytucją), ale powoduje trudne do oszacowania konsekwencje finansowe, m.in. dla przedsiębiorców związanych węzłami obligacyjnymi z zamawiającymi, jakimi są gminy w postępowaniach przetargowych na odbiór i transport odpadów komunalnych oraz na odbiór i zagospodarowanie takich odpadów. Spora część wprowadzonych zmian dotyczy procedury udzielania zezwoleń na gospodarowanie odpadami oraz wymogów odnośnie składanych wniosków⁷.

Obecnie jednym ze znaczących problemów jest fakt, że prowadzenie działalności związanej z gospodarowaniem odpadami może odbywać się wyłącznie na nieruchomości, która stanowi własność, przedmiot użytkowania wieczystego lub dzierżawy posiadacza odpadów, czego dotyczy nowo dodany ust. 4a w art. 42 u.o. Oznacza to, że podmioty prowadzące do tej pory legalną działalność gospodarczą, tyle że na nieruchomości, do której posiadali tytuł prawny na podstawie umowy najmu, użyczenia czy trwałego zarządu, będą musiały albo zmienić profil działania, albo wymóc na właścicielach/użytkownikach wieczystych nieruchomości zmianę przyznanego im tytułu do nieruchomości.

Co więcej, umowa dzierżawy oraz oświadczenie o ustanowieniu użytkowania wymagają formy aktu notarialnego oraz wskazania masy i rodzaju odpadów, które mogą być zbierane lub przetwarzane w okresie roku na nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania oraz dzierżawy (art. 42 ust. 2 pkt 5 u.o.). Ustanawiający użytkowanie oraz dzierżawca są obowiązani zawrzeć, odpowiednio w oświadczeniu o ustanowieniu użytkowania lub w umowie dzierżawy, oświadczenie, że są świadomi odpowiedzialności solidarnej, o której mowa w art. 12 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁸ (art. 41b ust. 4 u.o.).

Dodatkowo nieruchomości te powinny być objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub powinna w stosunku do nich zostać wydana decyzja o warunkach zabudowy (art. 42 ust. 3c u.o.o.). W tej sytuacji pojawia się pytanie praktyczne — co zrobić z nieruchomościami, które nie są objęte planem miejscowym oraz nie wydano dla nich decyzji WZiZT)? Sama nowelizacja u.o.o. nie daje w tym zakresie jednoznacznej odpowiedzi. Pewne rozwiązanie zaproponowało Ministerstwo Środowiska w interpretacji zawartej w piś-

giom-w-gospodarce-odpadami [dostęp: 29.01.2019]; *Požary składowisk odpadów. Dlaczego płoną śmieci w całej Polsce?*, <https://smoglab.pl/pozary-skladowisk-odpadow-dlaczego-plona-smieci-w-calej-polsce/> [dostęp: 29.01.2019].

⁷ Zob. więcej na temat dotychczas obowiązujących regulacji: A. KIEPAS-KOKOT: *Odpady. Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie. Komentarz*. System Informacji Prawnej Legalis 2017; K. KARPUS w: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013, s. 135—180.

⁸ Dz.U. 2018, poz. 954.

mie z dnia 25 września 2018 r.⁹, przy czym pamiętać należy, że stanowisko to nie ma charakteru wiążącego. Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Środowiska brak jest wymogu załączenia do wniosku o wydanie stosownych zezwoleń w zakresie gospodarowania odpadami stanowiska właściwego organu, że decyzja WZiZT nie jest wymagana — organ nie może zatem żądać takiego załącznika. W takim przypadku ewentualna weryfikacja oceny, że jest to przypadek niewymagający dołączenia decyzji WZiZT, może nastąpić w ramach toczącego się postępowania administracyjnego¹⁰.

Wymóg dołączenia decyzji WZiZT stosuje się do pozwoleń uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie odpadów (wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów spełnia wymagania dla zezwolenia na zbieranie lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów — art. 45 ust. 5 u.o.). Z kolei art. 208 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska¹¹ wymaga, aby wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego spełniał wymagania określone dla pozwoleń sektorowych, czyli również uwzględniał wymagania dla wniosku o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów¹².

Ministerstwo Środowiska wskazało również, że w związku z wątpliwościami dotyczącymi dołączania załączników do wniosku o wydanie pozwolenia uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów, w projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (obecnie na etapie konsultacji publicznych) dokonuje się zmiany art. 45 ust. 5 u.o. przez uzupełnienie go wprost o ten wymóg.

Kolejna istotna zmiana wprowadzona nowelizacją u.o.o. dotyczy magazynowania odpadów. Dopuszczalny dotychczas trzyletni okres magazynowania odpadów został skrócony do roku¹³ (art. 25 ust. 4 u.o.), za wyjątkiem niezanieczyszczonej gleby lub ziemi, wydobytych w trakcie robót budowlanych, stanowiących odpady przeznaczone do wykorzystania do celów budowlanych w związku z budową obiektów liniowych w rozumieniu art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane¹⁴, które to odpady mogą być magazynowane, jeżeli konieczność magazynowania wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów, nie dłużej jednak niż przez 3 lata. Przy czym przez niezanieczyszczoną glebę lub ziemię rozumie się glebę lub ziemię, niezawiera-

⁹ Stanowisko Ministerstwa Środowiska, Departament Gospodarki Odpadami z dnia 25 września 2018 roku, znak DGO.VI.022.21.2018.MD, http://odpady.net.pl/wp-content/uploads/2018/10/Szereg_pytan_do_nowelizacji_ustawy_o_odpadach.pdf [dostęp: 29.01.2019].

¹⁰ Ibidem, s. 2.

¹¹ Dz.U. 2018, poz. 799, ze zm.

¹² Stanowisko Ministerstwa Środowiska..., s. 2.

¹³ Do czasu wejścia w życie nowelizacji okres ten wynosił 3 lata. Zob. więcej: A. PACEK-ŁOPALEWSKA: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Wrocław 2013, s. 115—116.

¹⁴ Dz.U. 2018, poz. 1202 i 1276.

jące substancji powodujących ryzyko w ilościach przekraczających dopuszczalne zawartości tych substancji, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 101a ust. 5 pr.o.ś. (art. 25 ust. 4b u.o.).

Co więcej, okresy magazynowania odpadów są liczone łącznie dla wszystkich kolejnych posiadaczy tych odpadów, co wymagać będzie od przedsiębiorców szczególnej skrupulatności w pozyskiwaniu wiedzy na temat dotychczasowego sposobu postępowania z odpadami, w tym szczególnie informacji co do dotychczasowego okresu magazynowania ich u wszystkich poprzedników (art. 25 ust. 6 u.o.). Takie rozwiązanie w praktyce może wymusić na przedsiębiorcach szybką rotację odpadów, a przez to ich krótkie zaleganie na placach czy halach magazynowych, co faktycznie powinno przyczynić się do spadku liczby pożarów.

Warto przypomnieć, czym jest magazynowanie odpadów. Definicja legalna magazynowania znajduje się w art. 3 ust.1 pkt 5 u.o., zgodnie z którą **magazynowanie odpadów** — to czasowe przechowywanie odpadów obejmujące:

- wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę,
- tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów,
- magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów¹⁵.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, magazynowanie nie jest „[...] autonomiczną formą gospodarowania odpadami i zawsze stanowi część większego procesu — wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów”¹⁶.

Warto pamiętać także o tych rodzajach odpadów, dla których ustawodawca przewidział szczegółowe warunki ich magazynowania czy wręcz zakazy magazynowania, które niejednokrotnie będą różniły się od zasady wprowadzonej przez nowelizację u.o.o. Tytułem przykładu są to:

- oleje odpadowe, dla których warunki magazynowania określa odrębne rozporządzenie¹⁷,
- odpady medyczne, które magazynuje się m.in. w odpowiednio opisanych workach i pojemnikach o odpowiednich kolorach, we właściwej temperaturze i przed przekazaniem do unieszkodliwiania nie dłużej niż 30 dni, a w niektórych przypadkach 72 godziny¹⁸,
- pozostałości po termicznym przekształcaniu odpadów, które magazynuje się w taki sposób, aby zapobiec niedozwolonemu lub przypadkowemu uwolnieniu substancji zanieczyszczających do gleby i ziemi, wód powierzchniowych

¹⁵ Ustawa o odpadach. Komentarz. Red. A. MOSTOWSKA..., s. 20—21.

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 748/16, System Informacji Prawnej Legalis nr 1542968.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 października 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z olejami odpadowymi. Dz.U. 2015, poz. 1694.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi. Dz.U. 2017, poz. 1975.

- i wód podziemnych, a według art. 160 ust. 5 pkt 2 u.o. odpady w postaci pylistej magazynuje się w zamkniętych pojemnikach¹⁹,
- wycofane z eksploatacji pojazdy przekazane do stacji demontażu oraz odpady z ich demontażu, dla których warunki magazynowania określa rozporządzenie²⁰,
 - odpady zawierające azbest, które magazynuje się zgodnie z rozporządzeniem²¹.

Niezależnie od powyższego, nowelizacja u.o.o. wprowadzała wymóg wskazania w treści wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów maksymalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów, które w tym samym czasie mogą być magazynowane. Masa ta nie może przekroczyć połowy maksymalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w okresie roku, określonej w zezwoleniu na zbieranie odpadów lub zezwoleniu na przetwarzanie odpadów lub pozwoleniu na wytworzenie odpadów uwzględniającym zbieranie lub przetwarzanie odpadów (art. 25 ust. 4a u.o.).

Następna zmiana wprowadzona nowelizacją u.o.o. dotyczy wprowadzenia obowiązkowego monitoringu wizyjnego wszystkich miejsc magazynowania i składowania odpadów (art. 25 ust. 6a—8a u.o.). Jednakże pomimo wejścia w życie nowelizacji u.o.o. do dziś nie weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska określające wymagania dotyczące prowadzenia monitoringu, minimalne wymagania dla urządzeń technicznych wizyjnego systemu kontroli oraz wymogi przechowywania i udostępniania zapisanego obrazu. Niemniej na stronie rządowego centrum legislacji pojawiło się już kilka kolejnych projektów tego rozporządzenia, z czego dwa ostatnie projekty wzbudzą największe kontrowersje ze względu na przewidzianą w nich konieczność zapewnienia połączenia systemu monitoringu, w trybie online, z wojewódzkimi inspektoratami ochrony środowiska²². Trudno przewidzieć, w jakiej finalnej wersji rozporządzenie faktycznie wejdzie w życie.

Nowelizacja u.o.o. wprowadza także nowe narzędzie, mające w teorii służyć zabezpieczeniu interesu publicznego w postaci pokrycia kosztów wykonania za-

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów oraz sposobów postępowania z odpadami powstałymi w wyniku tego procesu. Dz.U. 2016, poz. 108.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla stacji demontażu oraz sposobu demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Dz.U. 2005, nr 143, poz. 1206.

²¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest. Dz.U. 2004, nr 71, poz. 649.

²² Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315902/katalog/12533575#12533575> [dostęp: 29.01.2019].

stępczego, w sytuacji wydania decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania oraz wykonania obowiązku polegającego m.in. na usunięciu odpadów i ich zagospodarowaniu łącznie z odpadami stanowiącymi pozostałości z akcji gaśniczej lub usunięciu negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom w ramach prowadzonej działalności polegającej na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów. Narzędziem tym jest zabezpieczenie roszczeń (art. 48a u.o.). Pomimo że podobne rozwiązanie prawne stosowane jest od lat w przypadku składowisk odpadów, z uwagi na jego obowiązkowy charakter oraz prognozowane koszty uzyskania takiego zabezpieczenia, jest to jeden z tych elementów nowelizacji, który w branży odpadowej budzi największe kontrowersje. Z dniem 12 lutego 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie wysokości stawek zabezpieczenia roszczeń²³, które określa wysokość stawek zabezpieczenia roszczeń za megagram magazynowanych odpadów, pomimo ukazania się już trzech jego projektów. Zakłada ono podział stawek zabezpieczenia roszczeń na 11 grup, w wysokości od 1500 zł za 1 Mg odpadów do 1 zł za 1 Mg odpadów.

Dodatkowo wspomniane rozporządzenie wprowadza rozwiązanie, zgodnie z którym stawki zabezpieczenia roszczeń wynoszą 35% stawek określonych w projekcie w przypadku odpadów magazynowanych w regionalnej lub ponadregionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, o których mowa w art. 35 ust. 6 i 6a u.o.o. lub punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁴.

W przypadku odpadów należących jednocześnie do więcej niż jednej kategorii, przyjmuje się najwyższą stawkę spośród tych kategorii. Z kolei w przypadku jednoczesnego magazynowania odpadów należących do różnych kategorii, jeżeli suma maksymalnych mas odpadów jest mniejsza lub równa największej masie odpadów oraz jeżeli pośród tych kategorii magazynowane są odpady należące do kategorii, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lub 2 omawianego rozporządzenia, przyjmuje się najwyższą stawkę spośród tych kategorii.

W przypadku jednoczesnego magazynowania odpadów należących do różnych kategorii, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3—11 omawianego rozporządzenia, jeżeli suma maksymalnych mas odpadów jest mniejsza lub równa największej masie odpadów, stawkę przyjmuje się zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do projektu rozporządzenia.

Na marginesie, w celu uporządkowania należy nadmienić, że z uwagi na fakt, że obowiązkiem ustanowienia zabezpieczeń roszczeń nie zostały objęte

²³ Dz.U. 2019, poz. 256.

²⁴ Dz.U. 2018, poz. 1454.

odpady obojętne, omawiane rozporządzenie nie podaje stawek zabezpieczenia takich odpadów.

Kolejna zmiana wprowadzona nowelizacją u.o.o., która rodzi niepokój w sektorze gospodarki odpadami, to oświadczenia o niekaralności, które, jako załączniki do wniosku o wydanie zezwoleń, składać muszą przedsiębiorcy (art. 42 ust. 3a u.o.).

Zgodnie ze znowelizowanym art. 42 ust. 3a pkt 4 u.o.o. do wniosku o wydanie zezwolenia załącza się oświadczenie, że w stosunku do posiadacza odpadów, będącego osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, oraz w stosunku do posiadacza odpadów, będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, albo wspólnika, prokurenta, członka zarządu lub członka rady nadzorczej tego posiadacza odpadów prowadzącego działalność gospodarczą jako osoba fizyczna — w ostatnich 10 latach nie wydano ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194 u.o.

Dyspozycja powyższego przepisu powoduje powstanie pytania o jego zgodność z zakazem retroaktywności. Czy zakresem powyższego zakazu nie jest niemożność ustanawiania przepisów prawnych, które wiążą skutki prawne ze zdarzeniami prawnymi mającymi miejsce w przeszłości? Czy możliwe jest wyciąganie negatywnych konsekwencji wobec podmiotów prawa, które niejednokrotnie godziły się na wymierzanie im administracyjnych kar pieniężnych i nie składały odwołań do organów wyższej instancji, ufając, że zapłata kary jest jedynym i ostatnim elementem odpowiedzialności administracyjnej, skutkującej wygaśnięciem zobowiązania publicznoprawnego?

Zasada niedziałania prawa wstecz, jak przypomniał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 marca 1998 r., polega na tym, „aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie”²⁵.

W wyroku z 14 czerwca 2000 r. Trybunał stwierdził, że „zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”²⁶.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 kwietnia 2006 r. stwierdził, że zasada nieretroaktywności „jest jednym z istotnych samodziel-

²⁵ K 24/97, System Informacji Prawnej Legalis nr 10426.

²⁶ P 3/00, System Informacji Prawnej Legalis nr 47993.

nych elementów państwa prawnego. Stanowi ona podstawową zasadę porządku prawnego w państwie opartym na założeniu, że każdy przepis normuje przyszłość nie zaś przeszłość”²⁷.

Co więcej, przedmiotowe oświadczenie oderwane jest od odpowiedzialności osób pełniących funkcje decyzyjne w podmiocie ubiegającym o wydanie zezwolenia w kontekście chwili powstania podstaw odpowiedzialności, o której mowa w art. 194 ustawy o odpadach. Jak wyjaśnia ustawodawca w uzasadnieniu projektu nowelizacji u.o.o., jednym z celów nowelizacji jest ograniczenie przypadków tzw. recydywy stwierdzanych przez WIOŚ naruszeń w trakcie kontroli tych samych podmiotów. Jeżeli tak, to oświadczenie o niekaralności powinno odnosić się każdorazowo do okresu, w którym powstała przyczyna, której efektem było wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej.

W cytowanym oświadczeniu brak także odniesienia się do minimalnego progu wymierzonej kary. Nie sposób sobie wyobrazić, by w zakładanym przez ustawodawcę 10-letnim okresie, za które składane jest oświadczenie, nawet najlepiej funkcjonujący przedsiębiorca nie otrzymał kilkakrotnie kar w najniższej możliwej wysokości.

Tożsame uwagi dotyczą wprowadzonego nowelizacją art. 42 ust. 3a pkt 5 u.o.o., na mocy którego wnioskodawca zobowiązany jest załączyć do wniosku oświadczenie, że współnik, prokurent, członek zarządu lub członek rady nadzorczej posiadacza odpadów nie jest lub nie był współnikiem, prokurentem, członkiem rady nadzorczej lub członkiem zarządu innego przedsiębiorcy, w stosunku do którego w ostatnich 10 latach nie wydano ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194 u.o.o.

Zakończenie

Z uwagi na przepisy intertemporalne nowelizacji u.o.o. przedsiębiorcy obawiają się także udziałów w nowych postępowaniach przetargowych, w szczególności tych dotyczących tworzenia i prowadzenia punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) ze względu na brak na dzień dzisiejszy przepisów wykonawczych do wyżej wymienionej ustawy odnoszących się do technicznych wymogów monitoringu wizyjnego, wysokości zabezpieczenia roszczeń oraz ochrony przeciwpożarowej.

²⁷ I OPS 1/06, System Informacji Prawnej Legalis nr 75154.

W niniejszym artykule opisane zostały tylko wybrane aspekty nowelizacji u.o.o.²⁸. Ustawa nowelizująca wprowadza również szereg innych ograniczeń i obowiązków dla gospodarujących odpadami, jak obowiązek prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów oraz dodatkowe obostrzenia w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej.

Literatura

- KIEPAS-KOKOT A.: *Odpady. Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie. Komentarz*. System Informacji Prawnej Legalis, 2017.
- KORKOWSKA-KROKOS K.: *Zezwolenia i pozwolenia na prowadzenie gospodarki odpadami*. W: B. RAKOCZY: *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*. Warszawa 2019.
- PACEK-ŁOPALEWSKA A.: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Wrocław 2013.
- SOBOCIŃSKI D.: *Organy administracji publicznej właściwe w sprawach gospodarowania odpadami*. W: B. RAKOCZY: *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*. Warszawa 2019.
- Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. A. MOSTOWSKA. Warszawa 2014.
- Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013.
- WEREŚNIAK-MASRI I.: *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*. W: B. RAKOCZY: *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*. Warszawa 2019.

Źródła internetowe

- Druk sejmowy nr 2661, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/29154E125531957CC12582B40050A1B5/%24File/2661.pdf> [dostęp: 29.01.2019].
- Pożary składowisk — stop patologiom w gospodarce odpadami, <https://www.gov.pl/web/srodo-wisko/pozary-skladowisk-stop-patologiom-w-gospodarce-odpadami> [dostęp: 29.01.2019].
- Pożary składowisk odpadów. Dlaczego płoną śmieci w całej Polsce?, <https://smoglab.pl/pozary-skladowisk-odpadow-dlaczego-plona-smieci-w-calej-polsce/> [dostęp: 29.01.2019].
- Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315902/katalog/12533575#12533575> [dostęp: 29.01.2019].
- Stanowisko Ministerstwa Środowiska, Departament Gospodarki Odpadami z dnia 25 września 2018 roku, znak DGO.VI.022.21.2018.MD, http://odpady.net.pl/wp-content/uploads/2018/10/Szereg_pytan_do_nowelizacji_ustawy_o_odpadach.pdf [dostęp: 29.01.2019].

²⁸ Na temat innych zmian wprowadzonych nowelizacją zob. m.in. D. SOBOCIŃSKI: *Organy administracji publicznej właściwe w sprawach gospodarowania odpadami*. W: B. RAKOCZY: *Prawo...*, s. 87—114; I. WEREŚNIAK-MASRI: *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*. W: B. RAKOCZY: *Prawo o odpadach...*, s. 217—249.

Małgorzata Brzóska

**The amendment to the Waste Act:
new obligations of the entrepreneurs collecting
and / or processing waste — selected aspects**

Summary

The aim of this study is to present doubts related to the new legal instruments introduced by the Act of 20 July 2018 amending the Act on Waste and some other acts, which entered into force on September 5, 2018. The Amendment to the Act on Waste, adopted at the time when fires of installations for waste management and the so-called wild dumps were sweeping through Poland in the period June — July 2018, was supposed to be an antidote to the problems of excessive accumulation of waste in waste collection areas and in places not provided for such a purpose. Not exactly precise redaction of the provisions led to a situation in which, after several months from the date when the amendment came into force, there are still many questions requiring deeper analysis or amendment of the amended provisions.

The main changes concern the shortening of the waste storage period, the introduction of mandatory video monitoring of storage and waste storage, change of the competent authority for issuing permits for collecting and processing waste, limiting the list of legal titles to real properties on which waste management can be carried out, introduction of competences to the Waste Act granted to the city (powiat) commander of the State Fire Service at the stage of applying for a permit and at the stage of control, introducing the need to lodge security for claims or new grounds for refusal of related permits, including the punishment of partners and members of company bodies.

Due to the fact that the intertemporal regulations require entrepreneurs conducting economic activity in the waste management sector to submit applications for the change of existing permits — under pain of their expiry — within 12 months from the date of the entry into force of the amendment to the Waste Act (i.e. until 5 September 2019), it seems necessary to urgently focus on this topic.

Key words: waste, waste storage, refusal to issue a permit, video monitoring, security of claims, administrative monetary penalties, penalties of members of corporate bodies, change of administrative decision

Малгожата Бжуска

**Новая редакция закона об отходах:
новые обязанности предпринимателей, собирающих
и/или перерабатывающих отходы
Избранные аспекты**

Резюме

В настоящей статье представлены сомнения, вызванные новыми инструментами правового регулирования, введенными законом об отходах от 20 июля 2018 года, а также рядом других законов (Законодательный вестник РП за 2018 год, запись 1952), которые

вступили в силу 5 сентября 2018 года. Новая редакция закона об отходах, принимаемая на волне охвативших Польшу в июне-июле 2018 года пожаров сооружений, предназначенных для управления отходами, а также несанкционированных свалок, должна была стать ключом к решению проблемы избыточного складирования отходов как в предназначенных для этого местах, так и в местах, не предназначенных для свалок. Не вполне четкие формулировки закона, а также отсутствие конкретной даты, с которой вступают в силу некоторые положения закона, привело к тому, что через несколько месяцев после вступления в силу новой редакции число возникающих вокруг нее вопросов стало так велико, что новая редакция требует особых разъяснений или же внесения в нее очередных изменений.

Ключевые изменения касаются сокращения времени складирования отходов, введения обязательного видеомониторинга в местах складирования и хранения отходов, смены инстанции, выдающей разрешение на сбор и переработку отходов. Введено также ограничение правовых титулов на участки недвижимости, на которой может осуществляться управление отходами. В новой редакции закона предусмотрены новые полномочия городского (районного) коменданта Государственной пожарной охраны, которые распространяются на этап подачи заявки на выдачу разрешения, а также на этап контроля. Вводится необходимость внесения средств для обеспечения исковых требований, оговариваются новые основания для отказа в выдаче разрешения, предусматривающие в том числе уголовную ответственность для партнеров или членов правления компаний.

В связи с тем, что интертемпоральное право обязывает предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере управления отходами, подать заявления о внесении изменений в действующие разрешения — в противном случае разрешения могут быть аннулированы — в течение 12 месяцев с момента вступления в силу новой редакции закона об отходах (то есть до 5 сентября 2019 года), этот вопрос требует немедленного и внимательного рассмотрения.

Ключевые слова: отходы, хранение отходов, отказ в выдаче разрешения, видеомониторинг, обеспечения исковых требований, административные денежные штрафы, уголовная ответственность для членов правления компаний, изменение административного решения

Małgorzata Brzóska

Modifica della legge sui rifiuti: nuovi obblighi degli imprenditori che raccolgono e / o trattano i rifiuti — aspetti selezionati

Sommario

L'oggetto di questo articolo è la presentazione dei dubbi relativi a nuovi strumenti giuridici introdotti dalla legge del 20 luglio 2018 riguardante una modifica della legge sui rifiuti e altre leggi (GU n. 2018 punto 1592), che è entrata in vigore il 5 settembre 2018. Questa modifica della legge sui rifiuti, adottata nel periodo degli incendi delle installazioni per la gestione dei rifiuti e cosiddette 'discariche selvagge' in Polonia tra giugno e luglio 2018, avrebbe dovuto essere un rimedio ai problemi di eccessivo accumulo di rifiuti nelle aree di raccolta dei rifiuti e in luoghi non adattati. La redazione di norme non precisa ha portato a una situazione in cui dopo diversi mesi dalla data di entrata in vigore della modifica ci sono molte questioni che richiedono l'analisi o il cambiamento delle disposizioni modificate.

La principale modifica riguarda riduzione del periodo di deposito dei rifiuti, introduzione del monitoraggio obbligatorio delle aree di deposito e scarico, cambio dell'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione per la raccolta e il trattamento dei rifiuti, limitazione del catalogo dei titoli di beni immobili, su cui è possibile effettuare la gestione dei rifiuti, introduzione alla legge sui rifiuti delle competenze concesse al comandante cittadino (powiat) del Corpo dei vigili del fuoco dello Stato nella fase di richiesta di un permesso e nella fase di controllo, introduzione della necessità di depositare la sicurezza per i reclami o introduzione dei motivi di rifiuto del rilascio delle autorizzazioni correlati tra l'altro con la punizione dei partner e dei membri degli organi aziendali.

A causa del fatto che i regolamenti intertemporali impongono agli imprenditori, che svolgono attività economiche nel settore della gestione dei rifiuti, di presentare domande di modifica delle autorizzazioni esistenti — pena la loro scadenza — entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della modifica della legge sui rifiuti (ossia fino al 5 settembre 2019), un'analisi urgente dell'argomento sembra necessaria.

Parole chiave: rifiuti, deposito dei rifiuti, rifiuto di autorizzazione, monitoraggio video, sicurezza per i reclami, sanzioni amministrative, punizione dei membri degli organi aziendali, rettifica di una decisione amministrativa



Daria Danecka

 <http://orcid.org/0000-0002-4682-2670>

Polska Akademia Nauk
Wrocław

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.03>

Współdziałanie Inspekcji Ochrony Środowiska z innymi organami i służbami

Uwagi wprowadzające

Specjalistyczna inspekcja pod nazwą Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska została powołana w Polsce ustawą z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹. Ustawa ta została zastąpiona ustawą z 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska², która po wielu zmianach obowiązuje do dnia dzisiejszego. Zmieniła się nazwa inspekcji na Inspekcję Ochrony Środowiska (dalej: IOS), a aktualne brzmienie tekstu jednolitego jest znacznie obszerniejsze niż pierwotnie. Najbardziej znamienna jest ostatnia zmiana, wprowadzona ustawą z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1479).

Wielokrotnie nowelizowany art. 2 ustawy o IOS w ust. 1 do jej zadań zalicza:

- 1) kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu Prawa ochrony środowiska³ w zakresie:
 - a) przestrzegania przepisów o ochronie środowiska,

¹ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 3, poz. 6, tekst jednolity Dz.U. z 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.).

² Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Dz.U. nr 77, poz. 335. Ustawa ta po zmianie nazwy i usunięciu przymiotnika „państwowa” obowiązuje nadal jako ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1471 ze zm., dalej: ustawa o IOS).

³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska. Dz.U. 2018, poz. 799 ze zm.

- b) przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska,
- c) przestrzegania przepisów dotyczących zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej,
- d) eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem,
- e) przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi⁴,
- f) przestrzegania przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej⁵,
- g) postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz z niektórymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi⁶ oraz z produktami i urządzeniami zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi, z wyłączeniem systemów ochrony przeciwpożarowej i gaśnic zawierających te substancje lub gazy,
- h) przestrzegania przepisów o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁷ w zakresie wymagań określonych w zezwoleniach na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej albo w zgodach na zamierzone uwolnienie organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska w zakresie postępowania z odpadami, w tym powstającymi podczas zamkniętego użycia organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz po zakończeniu zamierzonego uwolnienia organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska,
- i) przestrzegania przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji⁸,
- j) przestrzegania przepisów o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁹, z pewnymi wyjątkami,
- k) przestrzegania przepisów o bateriach i akumulatorach¹⁰, z pewnymi wyjątkami,

⁴ Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Dz.U. 2018, poz. 150 ze zm.

⁵ Ustawa z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej. Dz.U. 2018, poz. 1932 ze zm.

⁶ Ustawa z 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych. Dz.U. 2018, poz. 2221.

⁷ Ustawa z 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Dz.U. 2017, poz. 2134 ze zm.

⁸ Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Dz.U. z 2018 r. poz. 578 ze zm.

⁹ Ustawa z 11 września 2015 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Dz.U. z 2018 r. poz. 1466 ze zm.

¹⁰ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach. Dz.U. 2016, poz. 1803 ze zm.

- l) przestrzegania przepisów o odpadach¹¹,
- 1a) kontrolę przestrzegania przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹²,
- 2) prowadzenie państwowego monitoringu środowiska, w szczególności:
 - a) opracowywanie i realizacja wieloletnich strategicznych programów państwowego monitoringu środowiska i wykonawczych programów państwowego monitoringu środowiska,
 - b) gromadzenie informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska,
 - c) przetwarzanie zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywanie ocen stanu środowiska,
 - d) opracowywanie raportów o stanie środowiska,
 - e) udział w międzynarodowej wymianie informacji o stanie środowiska, w tym koordynacja współpracy z Europejską Agencją Środowiska,
- 2a) prowadzenie działalności laboratoryjnej polegającej na:
 - a) wykonywaniu badań, w tym pobieraniu próbek, wykonywaniu pomiarów i analiz na potrzeby państwowego monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych,
 - b) zapewnieniu nadzoru nad jakością badań, o których mowa w lit. a, zgodnie z normą PN-EN-ISO/TEC 17025 Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących,
 - c) prowadzeniu badań przy użyciu referencyjnych i równoważnych metod pomiarowych,
 - d) organizacji i udziale w porównaniach międzylaboratoryjnych i badaniach biegłości,
- 3) podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska,
- 4) przeciwdziałanie poważnym awariom oraz sprawowanie nadzoru nad usuwaniem ich skutków,
- 5) wykonywanie zadań związanych ze zbieraniem danych do Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń oraz prowadzeniem Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń,
- 6) wykonywanie zadań określonych w przepisach o dostępie do informacji o środowisku, udziale społeczeństwa i ocenach oddziaływania na środowisko¹³,

¹¹ Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dz.U. 2018, poz. 992 ze zm.

¹² Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dz.U. 2018, poz. 1454 ze zm.

¹³ Ustawa z 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. 2018, poz. 2081 ze zm.

- 7) udział w przekazywaniu do użytkowania obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko,
- 8) wykonywanie zadań w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy¹⁴,
- 9) wykonywanie zadań określonych w przepisach o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹⁵,
- 10) wykonywanie zadań określonych w przepisach o odpadach wydobywczych¹⁶,
- 11) kontrolę wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku, podlegających ocenie zgodności w zakresie spełniania przez nie zasadniczych lub innych wymagań dotyczących ochrony środowiska,
- 12) wykonywanie zadań z zakresu:
 - a) ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach¹⁷,
 - b)—e) rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawach:
 - rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów,
 - detergentów,
 - wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów,
 - klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin,
 - w zakresie zagrożeń dla środowiska,
- 12a) wykonywanie zadań wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna¹⁸,
- 13) wykonywanie zadań dotyczących kontroli przestrzegania przepisów o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁹ w zakresie emisji gazów cieplarnianych objętych systemem oraz szacowanie wielkości emisji gazów cieplarnianych z instalacji lub z operacji lotniczej,
- 13a) przeprowadzanie kontroli, o której mowa w art. 168a ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska,

¹⁴ Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Dz.U. 2018, poz. 954 ze zm.

¹⁵ Ustawa z 20 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Dz.U. 2018, poz. 296 ze zm.

¹⁶ Ustawa z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych. Dz.U. 2017, poz. 1849 ze zm.

¹⁷ Ustawa z 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach. Dz.U. 2018, poz. 143 ze zm.

¹⁸ Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2129), do której w 2015 r. wprowadzono przepisy organizacyjne i penalne mające na celu realizację rozporządzenia unijnego.

¹⁹ Ustawa z 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dz.U. 2017, poz. 568 ze zm.

- 14) wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występujących w środowisku,
- 15) (uchylony),
- 16) (uchylony),
- 17) współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontroli, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz obrony cywilnej, a także z organizacjami społecznymi,
- 17a) wykonywanie zadań określonych w Prawie wodnym²⁰,
- 17b) wykonywanie zadań określonych w przepisach o dostępie do zasobów genetycznych²¹,
- 17c) wykonywanie zadań wynikających z przepisów o infrastrukturze informacji przestrzennej²²,
- 18) wykonywanie innych zadań określonych odrębnymi przepisami.

Należy zwrócić także uwagę na nowy ust. 1a dodany do art. 2 ustawy o IOŚ w brzmieniu: „1a. Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy również ściganie przestępstw przeciwko środowisku określonych w Kodeksie karnym oraz wykroczeń określonych w Kodeksie wykroczeń i ustawach wymienionych w ust. 1, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia”.

W przepisie tym ustawodawca odsyła do 15 ustaw szczególnych, wśród których możemy wskazać 4 typizujące przestępstwa oraz 14 określających znamiona wykroczeń. W art. 10b ust. 1 ustawy o IOŚ zawarto katalog 15 ustaw wykazujących znamiona przestępstw bądź wykroczeń przeciwko środowisku, w odniesieniu do których Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska lub upoważnionym inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska przysługują określone kompetencje.

Pomijając kwestię możliwości i zasadności wnoszenia i popierania aktów oskarżenia przez IOŚ, warto porównać więc art. 2 ust. 1 z art. 10b ust. 1 ustawy o IOŚ. W zdecydowanej większości wykazy te pokrywają się ze sobą. W wykazie zamieszczonym w art. 2 ust. 1 nie ma ustawy o ochronie przyrody, ustawy o nawozach ani ustawy zmieniającej „wrakową”, które zostały wskazane w art. 10b ust. 1. Z kolei w wykazie z art. 10b ust. 1 nie ma ustawy „szkodowej” ani ustawy o czystości i porządku, do których nawiązuje art. 2 ust. 1. Uzasadnione jest zatem pytanie, który z tych wykazów jest miarodajny dla interpretacji art. 2 ust. 1a ustawy o IOŚ? Wydawać się może, że art. 2 ust. 1 ustawy o IOŚ, który jako zadanie IOŚ wyznacza ściganie wszystkich wykroczeń przeciwko środowisku określonych w ustawach wymienionych w tym przepisie, podczas gdy w art. 10b ust. 1 tej ustawy chodzi nie o wszystkie wykroczenia

²⁰ Ustawa z 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne. Dz.U. 2018, poz. 2268.

²¹ Ustawa z 19 lipca 2016 r. o dostępie do zasobów genetycznych i podziale korzyści z ich wykorzystania (Dz.U. poz. 1340) oraz odpowiednie akty prawa unijnego.

²² Ustawa z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej. Dz.U. 2018, poz. 1473.

wymienione w tych ustawach, lecz jedynie o wyraźnie wskazane w kolejnych punktach.

Zasadne jest pytanie, czy organy IOŚ, które otrzymały zadanie wnoszenia i popierania aktów oskarżenia w sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku (art. 2 ust. 1a ustawy o IOŚ), stały się oskarżycielami publicznymi, zaliczanymi do kategorii nieprokuratorskich oskarżycieli publicznych? Odpowiedź nie może być twierdząca, ponieważ z ogólnego wyznaczenia zadań nie wynikają i nie mogą wynikać żadne kompetencje organów IOŚ. Żaden przepis nie konkretyzuje takiego uprawnienia organów IOŚ.

Na mocy art. 15 ustawy o IOŚ w razie podejrzenia popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku organ IOŚ jest zobowiązany skierować do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, z dołączeniem dowodów dokumentujących podejrzenie.

Aby móc realizować swoje zadania, IOŚ została zobowiązana do współdziałania z innymi organami.

Pojęcie współdziałania

Jak pisał T. Kotarbiński, „dwa podmioty współdziałają, jeżeli przynajmniej jeden z nich drugiemu pomaga lub przeszkadza”²³.

W latach 30. minionego wieku L. Dattner wyraził pogląd, że na współdziałanie składa się pięć elementów: precyzowanie celów, do których się zmierza; inicjatywa, która ma za zadanie zaszczyć wolę współdziałania u przyszłych wykonawców; organizacja, polegająca na tym, by „jednostkę przysposobić na organ”; kooperacja *sensu stricto*, przez którą autor rozumiał właściwe działanie; oraz koordynacja, a więc „represja sił czynnie sprzecznych w imię trwałego utrzymania porządku [...] wskazanego przez organizację”²⁴.

Istotą współdziałania jest dążenie do efektywnego zrealizowania celów, do których podmioty te zostały powołane, ale wspólnym wysiłkiem. Współdziałanie powinno charakteryzować się następującymi cechami:

- wspólny cel uczestników,
- autonomiczność uczestników,
- brak stosunku podległości,
- dobrowolne uzgodnienie zadań do realizacji,
- realizacja własnych zadań przez podmioty współdziałające, z których część polega na udzielaniu wzajemnej pomocy, by osiągnąć cel główny²⁵.

²³ T. KOTARBIŃSKI: *Traktat o dobrej robocie*. Wrocław 1982, s. 86.

²⁴ L. DATTURNER: *O współdziałaniu*. „Przegląd Filozoficzny” 1936, nr 4, s. 476—477.

²⁵ W. LIDWA: *Współdziałanie w walce lądowej*. Toruń 2000, s. 90.

Edward Ura, zaliczając współdziałanie do działań niewładczych w administracji, stwierdził, że formą działania administracji państwowej, wyrosłą z konieczności jej rozszerzonych działań, jest działalność społeczno-organizatorska, mieszcząca w sobie wielokierunkową działalność społeczno-polityczną realizowaną przez organy państwowe i organizacje społeczne²⁶. Jedną z najlepszych niewładczych form prawnych pozwalających na współdziałanie jest zawieranie porozumień administracyjnych. Porozumienie administracyjne jest aktem regulującym stosunki tylko między dwoma organami administracji i nie wywołuje bezpośrednich skutków w sferze zewnętrznej. Przyczynia się ono do rozwoju współpracy organów państwa, zwłaszcza w tych sferach, gdzie działania samodzielne nie przynosiłyby zadowalających efektów.

Jednakże sama deklaracja współdziałania, nawet przy najlepszej woli stron porozumienia, nie zapewni wymiernych efektów. O efektywności mówimy wówczas, gdy podjęte działania prowadzą do osiągnięcia zamierzonego celu. Znaczący wpływ na efektywność podejmowanych działań ma prawidłowa organizacja organów współdziałających.

Wprowadzony do k.p.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. przepis art. 7b wyraża jako zasadę ogólną postępowania administracyjnego współdziałania organów administracji publicznej.

Zgodnie z treścią tego przepisu: „W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”.

Zasada ta wyraża nakaz współdziałania, co należy rozumieć jako obowiązek organu administracji publicznej. Zasada współdziałania stanowi konkretyzację i realizację konstytucyjnej zasady współdziałania władz publicznych²⁷. Organy administracji publicznej są obowiązane do współdziałania w celu „dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy” w niezbędnym do tego zakresie.

Współdziałanie organu polegać może na pozyskiwaniu informacji bądź środków mogących przyczynić się do „wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy” od innych organów administracji publicznej. Udostępnianie danych, przekazywanie informacji i wyjaśnień oraz podejmowanie innych czynności w ramach współdziałania jest obowiązkiem organów administracji publicznej, chyba że stoją temu na przeszkodzie wyraźne przepisy prawa. Należy również przyjąć, że organ prowadzący postępowanie jest obowiązany zwracać się w tym celu do właściwych organów administracji publicznej z odpowiednimi wnioskami.

²⁶ Por. E. URA: *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*. Rzeszów 1998, s. 124.

²⁷ Zob. W. BRZozowski: *Współdziałanie władz publicznych*. „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 3.

mi i żądaniemi, jeżeli poweźmie przypuszczenie, że posiadane przez te organy dane i informacje lub inne środki mogą przyczynić się do „dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy”²⁸.

Przepis art. 7b k.p.a. nie określa prawnych form współdziałania organów administracji publicznej. Wskazuje jedynie cechy środków, za pomocą których realizowane są cele współdziałania. Są to środki „adekwatne do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. wskazał, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy²⁹.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 15 marca 2018 r. zwrócił uwagę na to, że obowiązek współdziałania wprowadzony jest zazwyczaj przez zamieszczenie formuł zobowiązujących do podjęcia rozstrzygnięć takich jak np. „w uzgodnieniu”, „po porozumieniu”, „za zgodą”, „po zajęciu stanowiska”, „po zasięgnięciu opinii”, przy tym sformułowania te nie są synonimami i wprowadzają znaczne zróżnicowanie pozycji prawnej podmiotów współdziałających. Podkreślił, iż współdziałanie najsilniejsze, oznaczające zbieżność woli, obowiązek dojścia do zgody, zawiera wyrażenie „za zgodą”³⁰. Dlatego wyrażenia „w uzgodnieniu”, „w porozumieniu” oraz „po uzgodnieniu” traktuje się jako synonimy. Najsłabsze wzajemne oddziaływanie podmiotów występuje zaś w formule „po zasięgnięciu opinii”³¹.

Należy również wyjaśnić, że organ, z którym podejmowane jest współdziałanie w wykonaniu ustawowego obowiązku (spoczywającego na obu podmiotach współdziałających), nie jest stroną tego postępowania, lecz jedynie bierze udział w procesie decyzyjnym, działając władczo i jednostronnie przez wydanie aktu administracyjnego indywidualnego w procesowej formie postanowienia³². Zatem jeżeli organ współdziałający nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., wówczas nie ma też żadnych uprawnień strony w tej sprawie³³. W konsekwencji takiego stanowiska organ ustawowo powołany do współdziałania w określonej sprawie indywidualnej (głównej) nie korzysta z uprawnień strony, więc nie może on domagać się wznowienia postępowania w tej sprawie,

²⁸ A. Wróbel w: A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA, M. WILBRANDT-GOTOWICZ: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2018.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2018 r., II OSK 3116/17, CBOSA.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Bk 821/17, CBOSA.

³¹ Zob. C. MARTYSZ: *Komentarz do art. 106 k.p.a.* System Informacji Prawnej LEX, 2010 (wersja elektroniczna).

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 października 2018 r., II SA/Gd 434/18, CBOSA.

³³ Por. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 498 i nast.

nie może wnosić odwołań od wydanej w niej decyzji, skargi do sądu administracyjnego, ani też żądać stwierdzenia nieważności decyzji³⁴. Ponadto, nie będąc stroną, organ taki nie może na podstawie art. 147 k.p.a. dochodzić wznowienia postępowania, ponieważ przepis ten przewiduje wznowienie wyłącznie z urzędu lub na żądanie strony.

Współdziałanie IOŚ z innymi organami i służbami

W ustawie o IOŚ zawarto dwa podstawowe przepisy odnoszące się do współdziałania Inspekcji Ochrony Środowiska z innymi organami i służbami, chodzi o:

- art. 2 ust. 1 pkt 17 oraz ust. 3,
- art. 17.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 17 ustawy o IOŚ do zadań IOŚ należy współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontroli, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz obrony cywilnej, a także organizacjami społecznymi. Ustawodawca szeroko określił zakres współdziałania, jednak nie wskazał formy.

Ponadto w ust. 3 tego przepisu wskazano, że Inspekcja Ochrony Środowiska współpracuje z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych. Na mocy art. 20 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych³⁵ podmiotami zobowiązanymi do przekazywania informacji kryminalnych do Centrum są podmioty uprawnione oraz organy IOŚ.

Z wyżej przytoczonych przepisów wynika, że IOŚ obowiązana jest do współpracy w dwóch zakresach:

- w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska,
- w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.

Ustawodawca kwestie współdziałania określił również w art. 17 ustawy o IOŚ. Jednakże w tym przepisie kwestie te zostały określone bardziej szczegółowo, aniżeli w art. 2 ust. 1 pkt 17 oraz ust. 3 ustawy o IOŚ.

³⁴ Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 12 grudnia 1994 r., II SA 1538/94, wokanda 1995, nr 4, s. 40, i z dnia 6 października 2003 r., II SA 158/02, LEX nr 1694578; zob. H. KNYIAK-MOLCZYK: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2019 (wersja elektroniczna).

³⁵ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r., o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych. Dz.U. 2018, poz. 424.

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy przytoczymy treść przepisu:

Art. 17 ustawy o IOS:

1. Inspekcja Ochrony Środowiska współdziała w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, w tym z Państwową Inspekcją Sanitarną, organami administracji państwowej i rządowej, organami samorządu terytorialnego, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi.

2. Współdziałanie to obejmuje w szczególności:

1) (uchylony)

1a) rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie kontroli, składanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego;

2) przekazywanie właściwym organom administracji państwowej i rządowej oraz organom samorządu terytorialnego informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska;

3) wymianę informacji o wynikach kontroli;

4) wymianę z Krajową Administracją Skarbową i Strażą Graniczną informacji związanych ze sprowadzaniem do kraju towarów, których wwóz jest zakazany lub ograniczony ze względu na ochronę środowiska;

5) współpracę ze Strażą Graniczną w wykonywaniu kontroli w strefie nadgranicznej;

6) współpracę z organami Państwowej Straży Pożarnej w zakresie przeciwdziałania poważnym awariom;

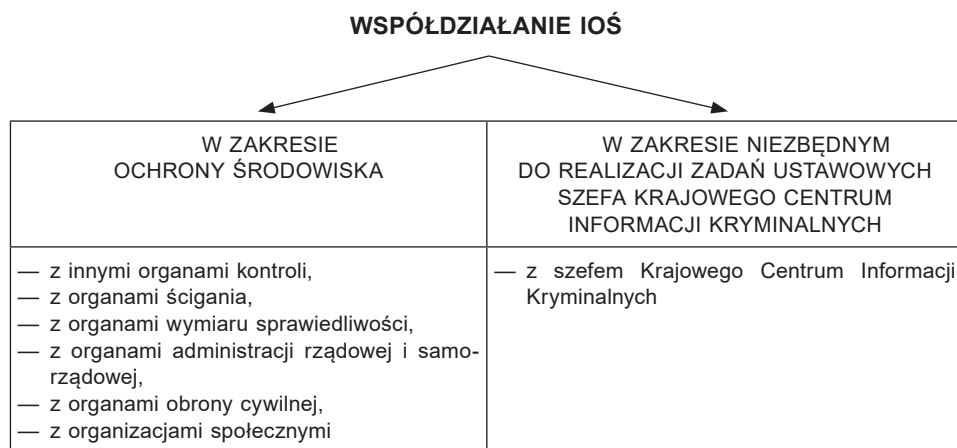
7) przekazywanie Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informacji o utracie, zaginięciu, porzuceniu lub kradzieży odpadów zawierających czynniki biologiczne lub chemiczne, które mogą być wykorzystane do przygotowania lub pomocy w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 Kodeksu karnego.

3. Przeprowadzenie kontroli nieobjętej planem kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska mogą zarządzić wojewoda lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

3a. Na uzasadniony wniosek organu samorządu terytorialnego wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest obowiązany przeprowadzić kontrolę nieobjętą planem kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie poziomów pól elektromagnetycznych emitowanych z instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz.

4. Inspekcja Ochrony Środowiska udziela pomocy organom samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań kontrolnych w zakresie ochrony środowiska.

5. (uchylony).



Schemat 1. Zakres i podmioty współpracy z IOŚ

Od współdziałania należy odróżnić pomoc, o której mowa w art. 10a ustawy o IOŚ, o udzielenie której wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wystąpić, ale tylko w przypadku, kiedy jest to niezbędne do prowadzenia czynności kontrolnych. W przepisie tym nie ma mowy o czynnościach wskazanych w art. 10b ust. 2 ustawy o IOŚ, więc należy stosować go tylko do przeprowadzania kontroli. Zgodnie z treścią przepisu art. 10a ustawy o IOŚ wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wystąpić z wnioskiem do policji lub organów administracji publicznej, w tym do Krajowej Administracji Skarbowej, Inspekcji Transportu Drogowego, urzędów nadzoru górniczego, Państwowej Inspekcji Pracy, Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, o udzielenie pomocy, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Udzielenie pomocy może polegać w szczególności na (katalog otwarty):

- umożliwieniu inspektorowi wejścia na kontrolowany teren, do kontrolowanego obiektu lub do środka transportu,
- gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów popełnienia przestępstwa albo wykroczenia,
- ustalaniu tożsamości i przesłuchiwaniu osób w celu ustalenia stanu faktycznego istotnego dla prowadzonego postępowania,
- zapewnieniu bezpieczeństwa inspektorowi.

Ważne jest, że organy **nie mogą odmówić udzielenia pomocy** wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

Ponadto, na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu wstępu na kontrolowany teren, do kontrolowanego obiektu lub do środka transportu, **policja ma obowiązek** umożliwić inspektorom ten wstęp, w tym przy wykorzystaniu środka przymusu bezpośredniego³⁶.

Współdziałanie organów oraz inspektorów IOŚ powinno mieć miejsce w przypadku, kiedy IOŚ nie ma możliwości (prawnej bądź faktycznej) do dokonania określonej czynności.

Najczęściej IOŚ współdziałać powinna z innymi organami kontroli (Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy, Prokuratura Krajowa czy Urząd Ochrony Danych Osobowych) oraz organami ścigania, wśród których wymienić należy: prokuraturę, policję, Żandarmerię Wojskową, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczną czy Krajową Administrację Skarbową.

Współdziałanie to powinno polegać na:

- podejmowaniu i koordynacji wspólnych działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie naruszeń przepisów prawa,
- współpracy przy zabezpieczeniu miejsc przestępstw lub przestępstw skarbowych,
- tworzeniu, w miarę potrzeby, wspólnych zespołów konsultacyjnych o charakterze doradczym,
- organizowaniu i przeprowadzaniu szkoleń.

Współpraca organów oraz inspektorów IOŚ z prokuratorami powinna polegać przede wszystkim na wszczęciu i przeprowadzeniu postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa. IOŚ nie jest bowiem organem właściwym do dokonywania czynności przeprowadzanych w trakcie śledztwa.

De lege ferenda można zaproponować, w jaki sposób policja mogłaby współdziałać z IOŚ.

Współdziałanie policji z IOŚ powinno polegać na:

1. Stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie. Wymiana informacji obejmować powinna:
 - wzajemne przekazywanie wszelkich informacji i spostrzeżeń o zagrożeniach przestępczością oraz zaistniałych przestępstwach i wykroczeniach,
 - wzajemne przekazywanie oraz rozpowszechnianie materiałów o charakterze profilaktycznym,

³⁶ Regulacje odnoszące się do środków przymusu bezpośredniego zawarte zostały w art. 12 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Dz.U. 2017, poz. 1120 ze zm.

- udział przedstawicieli policji w okresowych naradach organizowanych przez IOŚ.
- 2. Koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie.
- 3. Wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.
- 4. Wzajemnie udzielanej pomocy służbowej, które obejmować może:
 - przeszukiwanie, w szczególnych przypadkach, pomieszczeń i innych miejsc oraz środków transportu w sytuacjach uzasadnionego podejrzenia o dokonanie przestępstwa,
 - zatrzymywanie osób oraz pomoc w ściganiu sprawców przestępstw i wykroczeń, w szczególności sprawców przestępstw przeciwko środowisku,
 - lokalizowanie i identyfikacja osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, poszukiwanych przez organy ścigania,
 - zabezpieczanie śladów przestępstw,
 - udostępnianie w celu realizacji wspólnych działań środków transportowych oraz środków łączności i urządzeń sygnalizacyjno-alarmowych,
 - przekazywanie doświadczeń w edukacji społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska,
 - przekazywanie doświadczeń w zakresie sposobów i metod działań profilaktycznych i zwalczających przestępstwa przeciwko środowisku.
- 5. Prowadzeniu wspólnych działań, które obejmować może patrolowanie w zakresie:
 - ochrony przeciwpożarowej,
 - ochrony przyrody i środowiska,
 - organizowania i przeprowadzania, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, za zgodą właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, działań na określonym terenie na podstawie specjalnie opracowanego planu, zwłaszcza w rejonach zagrożonych przestępstwami i wykroczeniami, szczególnie w zakresie przestępstw „odpadowych”.

Współdziałanie IOŚ z organami Krajowej Administracji Skarbowej

Na mocy art. 46 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS)³⁷ organy administracji rządowej i samorządowej, państwowe osoby prawne oraz państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać z organami Krajowej Administracji Skarbowej, nieodpłatnie udostępniać orga-

³⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Dz.U. 2018, poz. 508 ze zm., dalej: ustawa o KAS.

nom KAS informacje w sprawach indywidualnych oraz udzielać im pomocy, w tym pomocy technicznej, przy wykonywaniu ich zadań.

Współpracę organów KAS z tymi podmiotami (jednostkami współdziałającymi) określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej z niektórymi podmiotami³⁸.

Rozporządzenie wskazuje, iż współdziałanie to polega na:

1. Podejmowaniu i koordynacji wspólnych działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie naruszeń przepisów prawa.
2. Współpracy przy zabezpieczeniu miejsc przestępstw lub przestępstw skarbowych.
3. Tworzeniu, w miarę potrzeby, wspólnych zespołów konsultacyjnych o charakterze doradczym.
4. Organizowaniu i przeprowadzaniu szkoleń.

Jednostki współdziałające mają obowiązek udzielić organom KAS pomocy technicznej w zakresie udostępniania pomieszczeń biurowych i składowych, środków łączności, środków transportu oraz sprzętu biurowego i informatycznego, w związku z wykonywaniem zadań określonych w ustawie, których wykonanie byłoby utrudnione lub niemożliwe bez udzielenia tej pomocy.

Ponadto w przypadkach uzasadnionych koniecznością dostosowania zakresu i sposobu udzielania pomocy technicznej do warunków działania, specyfiki zadań oraz środków ich realizacji przez organy KAS i jednostki współdziałające, organy KAS mogą zawierać z jednostkami współdziałającymi porozumienia szczegółowo określające zakres niezbędnych dostosowań.

Jednostki współdziałające niezwłocznie powinny udostępnić niezbędne dla realizacji zadań organów KAS informacje gromadzone w aktach spraw, zbiorach danych, ewidencjach i rejestrach, w tym informacje zapisane w formie elektronicznej. Informacje takie powinny również udostępnić sądy i prokuratura, w granicach swoich ustawowych kompetencji.

Udostępnienie informacji może polegać na:

- 1) umożliwieniu wglądu do dokumentów, w siedzibie jednostki współdziałającej, sądu lub prokuratury, w tym w celu sporządzania notatek, kopii lub fotokopii;
- 2) umożliwieniu zapisu kopii dokumentów na informatycznych nośnikach danych zawierających sumy kontrolne wygenerowane z utrwalonych danych, w tym w miarę możliwości z wykorzystaniem sprzętu jednostki współdziałającej, sądu lub prokuratury;
- 3) przekazywaniu dokumentów za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

³⁸ Dz.U. 2017, poz. 1514.

Uwagi końcowe

Podsumowując powyższe rozważania, warto zauważyć, że współdziałanie IOŚ z innymi organami kontroli, organami ściągania oraz organami państwowej i samorządowej administracji publicznej nie zawsze ma miejsce w sytuacjach, kiedy powinno ono zostać podjęte³⁹. Wynika to przede wszystkim z braku ustalonych reguł współdziałania. Podejmowane przez poszczególne jednostki działania nie budują jednolitego schematu postępowania. Aby IOŚ mogła sprawnie oraz skutecznie działać, w szczególności w zakresie przestępstw oraz wykroczeń przeciwko środowisku, konieczne jest jasne wyznaczenie zakresu współdziałania głównie z prokuraturą i policją, ponieważ są to dwa najważniejsze organy powołane do ścigania przestępstw oraz wykroczeń. Współdziałanie to może istnieć na podstawie porozumień administracyjnych. Jednakże lepszym rozwiązaniem byłoby wydanie rozporządzenia określającego szczegółowy zakres współpracy organów IOŚ z innymi podmiotami, właśnie w sprawach o przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku. Być może wzorem dla takiego aktu mogłoby być rozporządzenie, które zostało wydane w sprawie współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej z niektórymi podmiotami.

Literatura

- ADAMIAK B., BORKOWSKI J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016.
- BRZOWSKI W.: *Współdziałanie władz publicznych*. „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 3—16.
- DATTNER L.: *O współdziałaniu*. „Przegląd Filozoficzny” 1936, nr 4, s. 476—477.
- KNYSIAK-MOLCZYK H.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2019 (wersja elektroniczna).
- KOTARBIŃSKI T.: *Traktat o dobrej robocie*. Wrocław 1982.
- LIDWA W.: *Współdziałanie w walce łodowej*. Toruń 2000.
- MARTYSZ C.: *Komentarz do art. 106 k.p.a.*, System Informacji Prawnej LEX, 2010 (wersja elektroniczna).
- URA E.: *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*. Rzeszów 1998.
- WRÓBEL A., JAŚKOWSKA M., WILBRANDT-GOTOWICZ M.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2018.

³⁹ Wniosek sformułowany na podstawie dyskusji, która miała miejsce w trakcie szkolenia IOŚ w dniach 13—14 grudnia 2018 r. w Warszawie.

Daria Danecka

Collaboration of the Inspection of Environmental Protection with other authorities and services

Summary

The cooperation of the Inspection of Environmental Protection with other authorities and services is the subject of the article. The latest amendments to the Act on the Inspection of Environmental Protection of 20 July 2018 were taken into account. It was pointed out that in order to be able to carry out its tasks, the Inspectorate for Environmental Protection was obliged to cooperate with other authorities. It was indicated what the scope of this cooperation is and what it should include. The final remarks pointed out that the scope designated by the legislator is not sufficient for efficient cooperation. A *de lege ferenda* solution was also proposed.

Key words: Inspection of environmental protection, cooperation, law enforcement agencies, control

Дарья Данецка

Взаимодействие Инспекции по охране окружающей среды с другими органами и ведомствами

Резюме

В статье рассматривается взаимодействие Инспекции по охране окружающей среды с другими органами и ведомствами. Кроме того, в работе представлены последние изменения в законе об Инспекции по охране окружающей среды от 20 июля 2018 года, а также учтен тот факт, что Инспекцию по охране окружающей среды обязали взаимодействовать с другими органами для эффективной реализации поставленной перед ней цели. В статье описываются рамки, в которых осуществляется подобное взаимодействие, а также раскрывается его суть. В итоговых замечаниях сформулирован вывод о том, что обозначенные в законе рамки недостаточны для эффективного взаимодействия. Предложены также пути решения данной проблемы *de lege ferenda*.

Ключевые слова: Инспекция по охране окружающей среды, взаимодействие, правоохранительные органы, контроль

Daria Danecka

Cooperazione dell'Ispezione di Protezione Ambientale con altre autorità e servizi

Sommario

Il presente articolo riguarda la cooperazione dell'Ispezione di Protezione Ambientale con altre autorità e servizi. Sono stati presi in considerazione gli ultimi cambiamenti della legge

20 luglio 2018 dell'Ispezione di Protezione Ambientale. Hanno sottolineato il fatto che, per svolgere i propri compiti, l'Ispezione di Protezione Ambientale è stata obbligata a cooperare con altre autorità. È stato indicato l'ambito di questa cooperazione e quello che dovrebbe includere. Nelle note finali sono giunti alla conclusione che il campo determinato dal legislatore non è sufficiente per una cooperazione efficiente. Hanno anche proposto una soluzione *de lege ferenda*.

Parole chiave: Ispezione di Protezione Ambientale, cooperazione, forze dell'ordine, controllo



Grzegorz Dobrowolski

 <http://orcid.org/0000-0002-2758-3467>

University of Silesia in Katowice

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.04>

The role of the principle of sustainable development in the legal regulation of geology and mining*

This study does not, for obvious reasons, aim to present the complete results of the research project carried out. It only briefly provides the scope and outline of the activities conducted along with the conclusions arrived at by the persons managing and implementing the National Science Centre (NCN) grant project.

The goal of the research carried out as a part of the project was, in broad terms, to analyze the impact of the sustainable development principle on legal regulation concerning the management of geological resources of the environment. In other words, the overall subject of these studies was to answer the question: Do the provisions concerning the management of geological resources include — and if they do, to what extent — within their detailed legal solutions the principle of sustainable development? In the legal sciences, the aforementioned problem has not yet been addressed. The *prima focus* was on how to understand the concept of sustainable development principle, and the main aspects of exploring those resources were analyzed, without ever taking into account the conditions resulting from this principle.¹

* The article is the result of research funded by the National Science Centre as a part of the research marked with a symbol DEC-2012/05/B/HS5/00632.

¹ Cf. in this context in particular: A. LIPIŃSKI: *Użytkowanie górnicze*. Kraków 1996; A. AGOPSZOWICZ, G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, H. WALCZAK-ZAREMBA: *Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych*. Kraków 2000; A. LIPIŃSKI: *Wprowadzenie do prawa geologicznego i górniczego*. Bytom 2003; A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa prawo geologiczne i górniczne. Komentarz*. Warszawa 2003; R. MIKOSZ: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Warszawa 2010. The enumerated publications relate to legal regulation which in principle has already lost its binding force.

All issues discussed in the research project were divided into parts the analysis of which allowed for subsequent synthesis. Obviously, detailed considerations were made about the essence of sustainable development. Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland² provides that the Republic of Poland safeguards the independence and inviolability of its territory, guarantees freedoms and human and citizen rights and citizens' safety, safeguards the national heritage and ensures environmental protection, being guided by the principle of sustainable development. The gravitas of this regulation cannot be overstated. The literature underscores that the quoted provision defines the functions of the state, that is, the basic directions and objectives of its operation,³ stressing simultaneously that it has been included as a regulation of programme character, requiring all public authorities to participate in it, using all powers possessed by it, in order to carry out the activities⁴ indicated in the constitutional provisions?

The very concept of sustainable development has been defined in the Act dated April 27, 2001 — Environmental Protection Law.⁵ According to Article 3, point 3 thereof, such development shall be understood as a social and economic development in which the process of integration of political, economic and social activities takes place, with preservation of the natural balance and continuity of basic natural processes, in order to guarantee the ability to satisfy the basic needs of individual communities or citizens, both of contemporary generations as well as of future generations.

Unfortunately, the above definition raises considerable interpretative doubts. However, it should be emphasized that it was introduced only for the purposes of the Act dated April 27, 2001. Therefore, for further considerations it was necessary to assume that “sustainable development” concerns a process of transformation aimed at improving earlier states; this process, however, has to take into account the need for “balance”. This is to be, in the light of Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland (as well as many other provisions), the organizing rule, and solutions resulting from it should be considered as the most important interpretative criteria — in this case — for the entire legal system.⁶ Those findings enabled us to undertake the fundamental

² The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (*Journal of Laws* No. 78, item 483, as amended).

³ Cf. among others: W. SKRZYDŁO in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX 2013, a commentary to Article 5; P. SARNECKI in: L. GARLICKI, K. DZIAŁOCHA, P. SARNECKI, W. SOKOLEWICZ: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2007, pp. 5—6.

⁴ See P. SARNECKI, p. 2. See also G. KOWALSKI: *Zrównoważony rozwój jako naczelną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej*. “Prawo i Środowisko” 2010, nr 1(61), pp. 65 ff.

⁵ Unified text: *Journal of Laws* of 2018, item 779 with amendments — hereinafter “Environmental Protection Law.”

⁶ More on this topic: G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, G. RADECKI: *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*. Katowice 2018, pp. 3—9.

part of the research, namely “the legal basis of management of geological resources,” which for the purpose of the conducted analyses was identified with the prerequisites of undertaking and conducting activities within the scope of using the resources of the Earth’s crust (geology and mining). The basis for consideration were the provisions of the Act dated June 9, 2011. Geological and Mining Law,⁷ and other acts, including the mentioned Act dated April 27, 2001, the Act dated March 27, 2003 on Spatial Planning and Development,⁸ or also the Act dated October 3, 2008 on Sharing Information on the Environment and Its Protection, Public Participation in Environmental Protection and Environmental Impact Assessments.⁹

It must be, however, mentioned that the concept of management, even restricted to environmental resources, is of ambiguous¹⁰ character, but in general it is broadly understood as a collective category which includes, in particular, regulation, that is, establishing legal norms aimed at protecting individual elements of the environment and the environment as a whole; using and sharing the environment between units and organizations that benefit from it; and also controlling (monitoring) the state of the environment elements and the activities of the abovementioned units and organizations.¹¹

In the further part of the research, a division of assumptions was made for undertaking and conducting, and finally, the conclusion of activities in the field of using the resources of the Earth’s crust.

The first group of premises refers to undertaking geological and mining activities. A significant role here is played by those premises that relate to spatial planning and development. This applies in particular to the compliance of the planned project with the planning acts, the local spatial development plan and the study of the conditions for the spatial development of the commune.¹²

The subsequently analysed group of issues relates to the impact of geological and mining projects, which are conducted on the basis of the provisions of the

⁷ Unified text: *Journal of Laws* of 2017 item 2126 with amendments — hereinafter “Geological and Mining Law.”

⁸ Unified text: *Journal of Laws* of 2018 item 1945.

⁹ Unified text: *Journal of Laws* of 2018 item 2081.

¹⁰ The number of elaborations regarding this matter is large and still growing. For the latest publications, see in particular: A. MARCINIAK-KŁUSKA: *Zarządzanie środowiskiem w aspekcie zrównoważonego rozwoju gospodarczego*. “Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, series: Administracja i Zarządzanie, nr 96, pp. 129, and T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI: *Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie ochrony środowiska — analiza wybranych pojęć*. In: *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*. Eds. B. RAKOCZY, K. KARPUS, M. SZALEWSKA, M. WALAS. Toruń 2015, pp. 199 ff. including the literature referred therein.

¹¹ Cf. T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI: *Nauka o zarządzaniu*..., p. 203.

¹² G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, G. RADECKI: *Gospodarowanie geologicznymi*..., pp. 64—120.

Act dated October 3, 2008, on the environment. Referring to this act and the provisions of the Regulation of the Council of Ministers dated November 9, 2010 on projects likely to significantly affect the environment¹³ within the analysed scope, the EIA procedure may concern such projects as¹⁴:

- exploration and identification of mineral deposits and underground carbon dioxide storage complexes,
- other geological operations including geological works,
- extraction of minerals from deposits (including hydrocarbons),
- underground non-reservoir storage of substances,
- underground storage of waste,
- underground storage of carbon dioxide in order to conduct a demonstrative project of carbon dioxide capture and storage.

Based on Article 2 of the Act of Geological and Mining Law, as such projects can in fact also be recognized:

- construction, extension, and maintenance of drainage systems of the abandoned mining plants,
- works carried out as a part of excavations of the abandoned underground mining plants for purposes other than those specified in the Act, in particular tourist, curative, and recreational purposes,
- underground works conducted for scientific, research, experimental, and training purposes for the needs of geology and mining,
- tunnelling using mining techniques,
- liquidation of facilities, equipment, and installations referred to above.

In the course of further research, a detailed analysis was conducted that pertained to the restrictive legal measures regarding geological and mining activities. The basic one here is concession. The scope of the obligation to obtain it has been specified in Article 21, paragraph 1 of the Geological and Mining Law. The said scope includes: exploration and appraisal of mineral deposits, referred to in Article 10, paragraph 1 of the Geological and Mining Law with the exclusion of hydrocarbon deposits (point 1), exploration or appraisal of the underground carbon dioxide storage complex (point 1a), extraction of minerals from deposits (point 2), exploration and appraisal of hydrocarbon deposits, and extraction of hydrocarbons from deposits (point 2a), underground non-reservoir storage of substances (point 3), underground storage of waste (point 4), underground storage of carbon dioxide (point 5). In Chapter 3, Division III of the Geological and Mining Law it was provided for the concessions for extracting hydrocarbons from deposits and concessions for exploration and appraisal of hydrocarbon deposits and for extracting hydrocarbons from deposits. The latter

¹³ *Journal of Laws* of 2016, item 71.

¹⁴ More on this topic: G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, G. RADECKI: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Katowice 2016, pp. 85—120.

one is of a joint nature in such a sense that it includes two phases of activity, that is, the phase of exploration and appraisal and the mining phase (Article 49v, point 2 of the Geological and Mining Law), the commencement of which requires obtaining an investment decision issued by a concession authority (Article 49z, paragraph 1 and 2 of the Geological and Mining Law). It should also be noted here that the activity mentioned in Article 21, paragraph 1 of the Geological and Mining Law may be performed only as a licensed business activity, unless the Act provides for a clear exception in this respect.¹⁵

In relation to some types of activities, another model of state supervision was adopted, in the form of decision approving a design of geological works (quasi-concession). It finds application in the case of those planned geological works which impact the environment to a smaller extent (at least potentially). This will primarily concern the exploration and appraisal of mineral deposits in cases other than those provided for in Article 21, paragraph 1, point 1 of the Geological and Mining Law.¹⁶

A significant part of the research has been devoted to the legal conditions of conducting geological and mining activities, referring the regulations applicable in this respect to the principle of sustainable development. A detailed analysis of the legal basis for the functioning of the mining plant and its operation has been conducted. Also the problems situated slightly beyond the mainstream of research have been addressed, which nonetheless proved extremely important in the context of the main analysed issued. They concern public levies related to running a business activity involving the use of geological resources of the environment.¹⁷

Ensuring that geological and mining activities are carried out in accordance with the requirements of environmental protection (including those resulting from sustainable development principle) requires the application of appropriate legal instruments related to the liability of entities that fail to comply with the abovementioned obligations. Hence, the research has been carried out on such solutions applicable in Polish law. This concerned civil, criminal, and administrative liability.¹⁸

¹⁵ A. LIPÍŃSKI: *Nowe prawo geologiczne i górnicze* (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.). "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2011, nr 9, p. 5 and H. SCHWARZ: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Tom I. Wrocław 2013, p. 188. Cf. G. RADECKI: *Oplata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby*. In: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Eds. K. KARPUS, B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA. Toruń 2014, pp. 305—306.

¹⁶ More on this topic: G. DOBROWOLSKI, A. LIPÍŃSKI, R. MIKOSZ, G. RADECKI: *Gospodarowanie geologicznymi...*, pp. 177—234.

¹⁷ More on this topic: *ibidem*, pp. 237—370.

¹⁸ More on this topic: *ibidem*, pp. 355—382.

At the end of the analytical part of the research, the deliberations concerning the liquidation of geological and mining activities were carried out, with particular emphasis on the principle of sustainable development.¹⁹

The findings made during the research allow to arrive at several conclusions.²⁰ The first of them is not optimistic. The enforceable regulations regarding the management of geological resources in Poland do not contain direct references to the sustainable development principle. In particular, it may not be recognized that the latter is to be a premise for the management of the interior of the Earth.

The analysis of the scope of Geological and Mining Law, being the basic legal act regulating the management of geological resources, has showed that it was not sufficiently developed. This mainly concerns the regulation regarding the legal situation of mineral deposits (of the interior of the Earth's crust).

A significant part in the implementation of the principle of sustainable development plays the institution of environmental impact assessments, which is related to both: projects and the documents of planning and programme nature. It also improves the management of environmental resources. This also applies to the interior of the Earth in its full scope. The assessment carried out properly provides the body competent to issue a permit for the implementation of the project with appropriate knowledge that, in turn, allows to balance the protected goods that may be affected as a result of the project. As mentioned earlier, the implementation of the principle of sustainable development requires balancing three categories of goods. The first of these is economics. Economic development contributes to the growth of national income and the wealth of the society. The second one is the good of society. It depends not only on the availability of food, other goods and services, but also on the opportunity to live in a clean environment. There is no doubt about the fact that "human beings are the focus of attention in the process of continuous and sustainable development. They have the right to a healthy and creative life in harmony with nature." The considered procedure is a tool for balancing the above categories of goods and allowing the most accurate resolution to be generated. After all, as part of the environmental impact assessment, the whole set of factors is analysed and assessed, in particular the direct and indirect impact of a given project on the environment, health and living conditions of people, material assets, monuments, landscape, including the cultural landscape, and the interaction between these elements, as well as the possibilities and ways to prevent and reduce the negative impact of the project on the environment.

¹⁹ More on this topic: *ibidem*, pp. 435—450.

²⁰ The conclusions presented below constitute a modification of the conclusions contained in G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, G. RADECKI: *Gospodarowanie geologicznymi...*, pp. 177—234.

The trouble of balancing the need to protect individual goods in connection with the implementation of the sustainable development principle may result in difficult challenges and a lot of problems. First of all, it is necessary to design sensible proportions between the needs of economic and social development and environmental protection. Undoubtedly, there may be no significant differentiation of the role of these goods. It is therefore necessary to fully accept the view expressed in the judgment of the Constitutional Tribunal dated June 6, 2006 (reference number K 23/05)²¹ that “under the principles of sustainable development there is [included] not only the nature protection or shaping of spatial order, but also due care for social and civilization development, connected with the necessity of building appropriate infrastructure, necessary for — with taking into account the civilization needs — the life of people and individual communities. The idea of sustainable development therefore has to take into account the different constitutional values and their appropriate balancing.”

The most important instruments for managing geological resources are decisions which restrict undertaking of activities in the field related to exploration, appraisal, and extraction of minerals. For this purpose, it is usually required to obtain either a concession or a decision approving a design of geological works. Therefore, a special role is played by the premises by which the geological administration body should be guided when making decisions that will enable the undertaking of the activities in question. Theoretically, one of them is the principle of sustainable development. However, when analysing the decisions of administrative bodies in this area, it is difficult to see its application.

This does not mean, however, that the rules of sustainable development were not reflected in the applicable law. When issuing individual decisions, it is necessary to take into account environmental protection requirements. A large part of the types of use of the interior of the Earth's crust is included in projects that can significantly (always or potentially) affect the environment. This means that an element of the application for issuance of a concession is the final decision on environmental conditions. The concession authority is bound by the content of the latter. Assuming that the environmental conditions have been determined correctly, the concession should also take sufficiently into account the environmental protection requirements. Unfortunately, the practice indicates that the “tenors” of decisions on environmental conditions often raise very serious doubts, and their substantive value is negligible.

The abovementioned restriction instruments may also specify requirements for the performance of activities covered by the concession, in particular in the field of general safety and environmental protection. Such a requirement is considered accurate and corresponding to the essence of the principle of sustainable

²¹ OTK-A 2006/6/62.

development. It should be noted, however, that the introduction of such elements of the tenors of the concession decision remains optional.

Violation of environmental protection requirements may finally constitute a premise for the withdrawal of the concession. The issue of rational deposit management looks slightly different. This applies in particular to the extraction of minerals from deposits, with taking into account the efficiency of their use, which order results directly from Article 126, subparagraph 1 of the Environmental Protection Law.

Finally, it must be also noted that various types of use of the interior of the Earth are subject to rationing. The content of the sustainable development principle will be different each time. Undoubtedly, one of the instruments enabling the implementation of the above principle is the geological appraisal. Its results allow not only to plan ways to use the rock mass, but also to protect its resources, first of all in a way that will enable to meet the needs of “future generations.” This is particularly difficult when extracting minerals from deposits. Here, the destruction of non-renewable resources of the environment takes place, the main reason for undertaking such activity is an economic one.

Legal instruments shaping the activities in the field of using geological resources, generally speaking, correspond to the directive of sustainable development, taking into account all the values that are important for its implementation. The local spatial development plan for the mining area play a special role in this respect. It is an act of local law that allows enforcement of the said principle, integrating all activities undertaken within the boundaries of the mining area.

The implementation of the principle of sustainable development is also not supported by exceptions to the obligation to draw up a mining plant operation plan. Unquestionably, they fulfil the expectations of entrepreneurs. Nevertheless, the content of this plan, like the other regulation concerning the mining plant operation, covers all aspects of sustainable development, is less important in the scope under consideration. The detailed and technical nature of the solutions provided for them also indicates that they primarily serve for the protection of persons who perform the activities included in the mining plant operation and for the effective conduct of the entrepreneur’s activity by means of a set of measures defined as a mining plant, leaving in the background the issues related to, among others, the needs of the environment.

An effective method of ensuring the implementation of the principle of sustainable development may be the use of economic instruments. Unfortunately, they are not effective enough. The values important from the point of view of the aforementioned principle have not been duly taken into account as a factor shaping the rates of fees, and thus stimulating the attitudes corresponding to the directives that result from it. There are also no relief mechanisms that, on the one hand, would correspond to the specificity of the aforementioned activity, and on the other hand, would bind the granted relief with the limitation

of its negative consequences, especially for the environment. Not entirely, the fees also fulfil their redistributive function, because only a part of them must be allocated for the purposes of satisfying the principle of sustainable development, however, they were indicated in a too casuistic way for no clear reason. At the same time, they constitute a significant burden for entities carrying out activities regulated by the Geological and Mining Law, also due to the excessive complexity and ambiguity of regulations dealing with such a construction of several public levies and financial sanctions, among others the subjective and objective scope of responsibility as well as the procedural rules relating to them. This state of affairs is also undoubtedly contrary to the principle of sustainable development.

The regulation regarding liability for damages to a minimum extent implements the principle of sustainable development. This is quite obvious in the light of the function it has to fulfil. It is the removal of property damage, which is a consequence of conducting activities regulated by the Geological and Mining Law (preventing these losses).

This does not mean, however, that within the regulation under consideration there are no elements binding it with the principle of sustainable development. In this case, the solution adopted in relation to the repair of damage to agricultural or forest land degraded or devastated as a result of mining plant operations may be of crucial importance. It results from the absolute obligation to repair the damage by restoring the previous state, which in the context in question means the remediation of this land. The role of this regulation, however, is significantly reduced by its normative shape, which does not make it easier to apply the derivative rules. This application is even more complicated at the stage of preventing damage, although the provisions of the act on the protection of agricultural and forest land clearly allow this, constituting a "pre-emptive reclamation." However, it should be realized that in many cases, achieving a full protective effect will be excluded (e.g., in the case of open-cast mining). On the other hand, total protection is not a state that is required by the principle of sustainable development.

The implementation of the principle of sustainable development may also be served by a claim to prevent damage, also referred to situations that do not concern agricultural and forest land. A good exemplification of it may be collaterals (as part of satisfying a preventive claim) implemented in the course of the investment process. Their another function is, at least in certain cases, to prevent (or reduce) the negative impact of the future investment on the environment (e.g., proper security against the impact of mining plant operations on the constructed landfill site).

Relationships with the principle of sustainable development can also be seen in the framework of procedural regulations. This observation concerns amicable proceedings. There is no doubt, however, that its basic function is to give the

parties of the dispute the possibility to avoid court proceedings, but the amicable settlement can also be an effective instrument aimed to repair damage by natural restitution, which may favour the protection of environmental elements, or in any case it is more friendly than monetary compensation. This effect may in particular be achieved when the State Treasury is the entity responsible for the damage (Article 146, subparagraph 4 of the Geological and Mining Law). At that time, the mining supervision authority representing the obliged entity should, like all state authorities, act in accordance with the directive resulting from Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland.

Finally, it is worth mentioning one category of legal instruments that may contribute to the implementation of sustainable development, but unfortunately the legislator uses them modestly. It concerns planning the management of geological resources of the environment, first and foremost through a coherent state strategy in the field of raw materials management. It must also be related to other policies, including the energy policy of the state. It does not seem possible, however, to achieve the intended goals without making legislative changes.

Literature

- AGOPSZOWICZ A., DOBROWOLSKI G., LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., WALCZAK-ZAREMBA H.: *Prawno-ekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych*. Kraków 2000.
- BOJAR-FIJAŁKOWSKI T.: *Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie ochrony środowiska — analiza wybranych pojęć*. In: *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*. Eds. B. RAKOCZY, K. KARPUS, M. SZALEWSKA, M. WALAS. Toruń 2015.
- DOBROWOLSKI G., LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., RADECKI G.: *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*. Katowice 2018.
- DOBROWOLSKI G., LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., RADECKI G.: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Katowice 2016.
- KOWALSKI G.: *Zrównoważony rozwój jako naczelną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej*. "Prawo i Środowisko" 2010, nr 1(61).
- LIPIŃSKI A.: *Nowe prawo geologiczne i górnicze* (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.). "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2011, nr 9.
- LIPIŃSKI A.: *Użytkowanie górnicze*. Kraków 1996.
- LIPIŃSKI A.: *Wprowadzenie do prawa geologicznego i górniczego*. Bytom 2003.
- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R.: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003.
- MARCINIAK-KLUSKA A.: *Zarządzanie środowiskiem w aspekcie zrównoważonego rozwoju gospodarczego*. "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach" 2013, series: Administracja i Zarządzanie, nr 96.
- MIKOSZ R.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Warszawa 2006.

- RADECKI G.: *Oплата podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby*. In: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Eds. K. KARPUS, B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA. Toruń 2014.
- SARNECKI P. in: L. GARLICKI, K. DZIAŁOCHA, P. SARNECKI, W. SOKOLEWICZ: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2007.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Tom I. Wrocław 2013.
- SKRZYDŁO W. in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX 2013, a commentary to Article 5.

Grzegorz Dobrowolski

Rola koncepcji zrównoważonego rozwoju w prawnych regulacjach dotyczących geologii i górnictwa

Streszczenie

Niniejsze opracowanie stanowi podsumowanie wyników badań prowadzonych w trakcie realizacji projektu badawczego „Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska”, którego podstawą była umowa nr DEC-2012/05/B/HS5/00632 zawarta z Narodowym Centrum Nauki z siedzibą w Krakowie. Pełne rezultaty badań zostały zawarte w dwóch monografiach. Pierwsza to *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016. Druga to *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018. Obydwa tomy pod redakcją Grzegorza Dobrowolskiego.

Słowa kluczowe: geologia, górnictwo, zrównoważony rozwój

Гжегож Добровольский

Роль концепции сбалансированного развития в правовом регулировании в области геологии и горного дела

Резюме

В настоящей статье подводятся итоги исследований, которые проводились в процессе реализации исследовательского проекта «Сбалансированное развитие как фактор, обуславливающий правовые основы управления геологическими ресурсами» на основании договора № DEC-2012/05/B/HS5/00632, заключенного с Национальным центром науки в Кракове. Полные результаты исследований представлены в двух монографиях: первая — «Сбалансированное развитие как фактор, обуславливающий правовые основы управления геологическими ресурсами», ред. Г. Добровольский, Катовице, 2016 г., вторая — «Управление геологическими ресурсами в аспекте концепции сбалансированного развития. Правовые аспекты», издательство Силезского университета, Катовице, 2018, под ред. Г. Добровольского.

Ключевые слова: геология, горное дело, сбалансированное развитие

Grzegorz Dobrowolski

Ruolo di principio dello sviluppo sostenibile in regolamento legale di geologia e mineraria

Sommario

Questo studio è un riassunto dei risultati dell'analisi condotta durante il progetto della ricerca "Lo sviluppo sostenibile come fattore che determina le basi legali per la gestione delle risorse ambientali geologiche", il quale era basato sul contratto No DEC-2012/05/B/HS5/00632 concluso con Centro Scientifico Nazionale a Cracovia. I risultati completi della ricerca sono stati inclusi in due monografie. La prima è "lo Sviluppo sostenibile come fattore che determina la base legale per la gestione delle risorse ambientali geologiche" (a cura di G. Dobrowolski), Katowice 2016. La seconda è "La Gestione delle risorse ambientali geologiche alla luce del principio dello sviluppo sostenibile. Le questioni legali" (a cura di G. Dobrowolski), Pubblicato dell'Università della Slesia, Katowice 2018.

Parole chiave: geologia, mineraria, sviluppo sostenibile



Magdalena Kubiak

 <http://orcid.org/0000-0002-3198-4802>

Katowice

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.05>

Procesy logistyczne w gospodarce odpadami i przykłady ich usprawnień

Problematyka gospodarowania odpadami stanowi domenę nauk przyrodniczych, technicznych, związanych z zarządzaniem i logistyką, ale także nauk prawnych. Warto zastanowić się, jak problematyka odpadów prezentować się będzie z punktu widzenia tej aktualnej dziedziny nauk, jaką jest logistyka. Niezwykle ważna jest świadomość, iż każdy jest wytwórcą odpadów, każdy ma wpływ na stan środowiska, a zwłaszcza na to, co stanie się z wytworzonymi przez każdego odpadami. Produkcja odpadów przez każdego człowieka odbywa się nawet w chwili, gdy nie jesteśmy tego świadomi.

Istnieje kilka głównych źródeł powstawania odpadów, mianowicie m.in.¹:

- przemysł,
- sektor komunalny,
- rolnictwo.

Odpady przemysłowe to niepożądane produkty uboczne działalności przedsiębiorstwa, wytwarzane na terenie zakładu. Odpady przemysłowe dzielimy na odpady medyczne i weterynaryjne oraz na mineralne surowce odpadowe². Wśród mineralnych surowców odpadowych wyróżniamy odpady: energetyczne, górnictwa węgla kamiennego, górnictwa — skały, górnictwa rud metali nieżelaznych, surowców chemicznych, elektrowni, elektrociepłowni, ciepłowni oraz hutnictwa żelaza³. Zgodnie z ustawą o odpadach, odpadami medycznymi są „odpady powstające w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem

¹ <http://poradniktransportowy.pl/01/transport-odpadow/> [dostęp: 10.06.2018].

² <http://epak.info.pl/odpady-przemyslowne-i-komunalne/> [dostęp: 10.06.2018].

³ Ibidem.

badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny”⁴, zaś odpadami weterynaryjnymi są, według tej samej ustawy, „odpady powstające w związku z badaniem, leczeniem zwierząt lub świadczeniem usług weterynaryjnych, a także w związku z prowadzeniem badań naukowych i doświadczeń na zwierzętach”. Odpady powstałe w obrębie sektora komunalnego dzielą się na: obojętne, ulegające biodegradacji oraz palne lub, według innego podziału, na odpady stałe i ciekłe⁵. Odpadami komunalnymi, według ustawy o odpadach, są „odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości”. W skład odpadów komunalnych wchodzi: odpady wielkogabarytowe (łódówki, meble), papier i tektura, szkło, metale i tworzywa, odpady ogrodowo-parkowe, odpady budowlano-remontowe, odpady ulegające biodegradacji oraz inne odpady⁶. Odpady ciekłe to m.in. szlamy i ścieki, zaś odpady stałe dzielą się na bioodpady, czyli takie, które podlegają tlenowemu i beztlenowemu rozkładowi przy udziale mikroorganizmów, oraz surowce wtórne⁷. Odpadami obojętnymi nazywamy odpady, które nie ulegają ważnym przemianom fizycznym, chemicznym i biologicznym, natomiast odpady palne są odpadami, które w łatwy sposób mogą ulec procesowi samozapłonu lub spalania⁸.

Odpady sektora rolniczego dzielą się na odpady organiczne i nieorganiczne. Wśród odpadów organicznych, czyli odpadów naturalnych, wyróżnia się naturalne pozostałości, takie jak łodygi krzewów, winorośli czy też pozostałości zwierzęce, czyli mocz i kał zwierząt itd.⁹. Odpady nieorganiczne, czyli odpady nienaturalne, to m.in. maszyny rolnicze, plastikowe torby po nawozach, zużyte baterie samochodowe itd.¹⁰. Pomimo iż stopień wytwarzanych odpadów tego sektora nie jest tak wysoki jak odpadów miejskich, to jednak ryzyko wystąpienia negatywnych skutków odpadów rolniczych jest dosyć wysokie.

⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2018 poz. 992 ze zm.).

⁵ <http://eko-logis.com.pl/podzial-odpadow/> [dostęp: 10.06.2018].

⁶ https://www.google.pl/search?client=opera&hs=1HN&biw=1326&bih=658&tbm=isc&sa=1&ei=Oh4dW6XjB5KlwQLrbewCw&q=odpady+komunalne+podzial&oq=odpady+komunalne+podzial&gs_l=img.3..0.2073.3092.0.3445.8.7.0.1.1.0.116.692.4j3.7.0....0...1c.1.64.img..0.8.693...0i67klj0i30klj0i8i30klj0i24k1.0.2tz5RqQbJXk#imgsrc=Ro7h_c6g8QCZ0M [dostęp: 10.06.2018].

⁷ <http://eko-logis.com.pl/podzial-odpadow/> [dostęp: 10.06.2018].

⁸ <http://www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/sownik-terminow-prawnych/odpady-obojetne> [dostęp: 10.06.2018].

⁹ <https://mikkeharry.wordpress.com/2018/02/25/odpady-w-produkcji-rolniczej/> [dostęp: 10.06.2018].

¹⁰ Ibidem.

Wyjaśnienie pojęcia „logistyka odpadów” w pierwszej kolejności wymaga wytłumaczenia znaczenia takich pojęć, jak: „logistyka”, „system logistyczny” oraz „odpady”. Artykuł 3 ustawy o odpadach wskazuje, iż przez termin „odpady” rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. „Logistyka”, to pewna „koncepcja, filozofia zarządzania procesami realnymi (przepływem dóbr), oparta na zintegrowanym, systemowym ujmowaniu tych procesów”¹¹. „System logistyczny to celowo zorganizowany i zintegrowany, w obrębie danego układu gospodarczego, przepływ materiałów i produktów”¹². Tak więc, „logistyka odpadów polega na tworzeniu łańcuchów logistycznych łączących miejsca wytwarzania odpadów z miejscami ich utylizacji lub przerobu i powtórnego zagospodarowania”¹³. W logistyce odpadów przepływ dóbr jest przeciwny w stosunku do tradycyjnej logistyki. „Odpady wytwarzane przez ludzi muszą zostać unieszkodliwione lub poddane odpowiednim procesom umożliwiającym im ponowne trafienie na rynek”¹⁴. Schemat postępowania z odpadami, czyli łańcuch ich usuwania, przedstawia się następująco: w pierwszej kolejności następuje wytworzenie odpadów, następnie ich zbiórka, transport i segregacja oraz ponowny transport, który może być dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, może być to transport na składowisko i składowanie; po drugie, transport produktów segregacji oraz ich wykorzystanie. Po analizie tego procesu można zauważyć, iż transport odpadów nie zawsze odbywa się bezpośrednio np. na składowisko odpadów, lecz często w pierwszej kolejności odpady są segregowane, by następnie mogły być przetransportowane na składowisko lub do ponownego przetworzenia. Dodatkowo zdefiniowanie systemu logistycznego wymaga wyodrębnienia takich elementów, jak:

- cele systemu, czyli po co został zaprojektowany dany system oraz jakie są jego funkcje w systemie nadrzędnym,
- zadanie, czyli co trzeba wykonać, aby cele zostały zrealizowane,
- otoczenie systemu, czyli warunki funkcjonowania systemu z punktu widzenia jego sprzężeń z innymi systemami oraz związane z tym ograniczenia dla systemu,
- struktura, czyli budowa systemu, zbiór podsystemów i ich sprzężeń niezbędnych do realizowania zadań i celów,

¹¹ C. SKOWRONEK, Z. SARYJUSZ-WOLSKI: *Logistyka w przedsiębiorstwie*. Warszawa 1995, s. 166.

¹² J. BENDKOWSKI, M. WENGIEREK: *Logistyka odpadów*. T. 2: *Obiekty gospodarki odpadami*. Gliwice 2004, s. 51—52.

¹³ www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/logistyka/item/6645-wprowadzenie-do-systemow-logistycznych-gospodarki-odpadami-w-przedsiębiorstwach-hutniczych [dostęp: 16.05.2018].

¹⁴ M. KUCZYŃSKA-CHAŁADA: *Logistyka powtórnego zagospodarowania odpadów i możliwości jej zastosowania w przedsiębiorstwach hutniczych*. W: *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*. Red. R. KNOSALA. Opole 2015, s. 892.

- procesy, czyli zespół działań niezbędnych do poprawnego przepływu i transformacji zasileń oraz do uzyskania pożądaných wyjść,
- zasoby, jakimi system dysponuje,
- mierniki realizacji celów (zadań) systemu,
- kierowanie i kontrola systemu¹⁵.

Wyróżnia się systemy mikrologistyczne, metalogistyczne, makrologistyczne, które określają zasięg procesów logistycznych. Stosowanie logistyki odpadów ma na względzie przede wszystkim aspekt ekonomiczny oraz ekologiczny. W przypadku aspektu ekonomicznego głównym celem jest obniżenie kosztów logistycznych, zaś jeżeli chodzi o aspekt ekologiczny najważniejsza jest ochrona środowiska, a co za tym idzie — zasobów naturalnych. Systemy logistyczne są przedstawiane z różnych, uzupełniających się punktów widzenia: przedmiotowego, decyzyjnego, funkcjonalnego i instytucjonalnego. Ujęcie przedmiotowe polega na koncentrowaniu się na „analizie przepływu odpadów od źródeł powstawania do obiektów gospodarki odpadami lub odbiorców finalnych z uwzględnieniem elementów wspomagających ten przepływ”¹⁶. W aspekcie decyzyjnym uwaga jest skoncentrowana na „decyzjach o charakterze strategicznym, taktycznym i operacyjnym, podejmowanych w systemie logistycznym gospodarki odpadami. Wiąże się to z koniecznością ustalenia celów, jakie system ma osiągnąć, oraz doбором środków i metod realizacji tych celów”¹⁷. Funkcjonalny punkt widzenia „polega na klasyfikowaniu i analizie wyspecjalizowanych funkcji systemu logistycznego odpadów, takich jak:

1. przygotowanie gospodarki odpadami obejmujące:
 - politykę i strategię zarządzania gospodarką odpadami przemysłowymi niebezpiecznymi i komunalnymi na szczeblu lokalnym i regionalnym,
 - system informacji o odpadach wraz z bankiem danych o nich,
 - monitoring odpadów,
 - uregulowania prawno-legislacyjne problematyki gospodarki odpadami,
 - klasyfikację odpadów [...]
2. prognozowanie, programowanie, bilansowanie i planowanie gospodarki odpadami — organizację i koordynację gospodarki odpadami,
3. realizację gospodarki odpadami we wszystkich jej fazach (gospodarcze wykorzystanie, unieszkodliwianie, składowanie) z uwzględnieniem transportu odpadów, opakowań i obrotu odpadami,
4. kontrolę gospodarki odpadami”¹⁸.

Ostatnie ujęcie, instytucjonalne „polega na analizie strukturalnych i terytorialnych aspektów organizacji logistycznego systemu gospodarki odpadami. Podejście to pozwala określić rolę i udział każdej jednostki w systemie logi-

¹⁵ J. BENDKOWSKI, M. WENGIEREK: *Logistyka odpadów*. T. 2..., s. 51—55.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

stycznym gospodarki odpadami, analizować zmiany strukturalne, a także podejmować działania usprawniające”¹⁹. Działalność może być wykonywana w tym systemie przez wiele jednostek, np. zakłady utylizacji, odbiorców odpadów, inwestorów itd. Istnieją dwa współgrające ze sobą determinanty systemu logistycznego, mianowicie składowanie i procesy ruchu, przez co można wyróżnić systemy logistyczne jednostopniowe, wielostopniowe i kombinowane. W systemach jednostopniowych „pokonywanie czasu i przestrzeni następuje bezpośrednio między punktem nadania a odbioru. Proces ten odmiennie przedstawia się w systemach wielostopniowych i mieszanych, gdzie pokonywanie czasu i przestrzeni następuje przez pośredni oraz bezpośredni przepływ zasileń między punktami nadania i odbioru”²⁰. W takich punktach odbywają się dodatkowe procesy składowania i ruchu.

„Logistyka w sferze utylizacji odpadów polega na tworzeniu łańcuchów logistycznych łączących miejsca powstawania odpadów z miejscami ich utylizacji”²¹. Obejmuje ona następujące czynności:

- segregowanie odpadów,
- ich przemieszczanie i składowanie,
- przetwarzanie odpadów,
- udostępnianie surowców wtórnych.

Jednakże nie są to wyłącznie wyżej wymienione działania, gdyż najbardziej rozwinięte są w tym przypadku programy działań dotyczące kształtowania powiązań między sferą utylizacji a sferami produkcji i konsumpcji. W takiej sytuacji można wymienić takie działania, jak np. upowszechnianie technologii wytwarzania pozwalających na stosowanie surowców wtórnych, dobór materiałów do produkcji pod względem ich podatności na utylizację oraz stworzenie i wdrażanie odpowiednich procedur kontroli przekazywania zużytych opakowań i produktów do utylizacji. Głównymi składnikami logistycznie zintegrowanego systemu gospodarki odpadami są m.in. subsystemy²²: gromadzenia, transportu, składowania, gospodarczego wykorzystania, przetworzenia lub unieszkodliwiania odpadów, a także regulacji. Aby móc gromadzić odpady, należy uzyskać zezwolenie na zbieranie odpadów²³, do którego potrzeba różnego rodzaju urządzeń, pojazdów oraz pojemników i zastosowania specjalnych metod postępowania z odpadami. Wybrana metoda zbiórki odpadów powinna być efektywna, więc przy jej wyborze warto uwzględnić m.in. regulacje prawne, bezpieczeństwo personelu, zasady BHP, efektywność ekonomiczną itp. Przeładowywanie

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem, s. 51—60.

²¹ J. BENDKOWSKI, M. WENGIEREK: *Logistyka odpadów*. T. 1: *Procesy logistyczne w gospodarce odpadami*. Gliwice 2002, s. 9.

²² J. SZOŁTYSEK, S. TWARÓG: *Logistyka zwrotna. Teoria i praktyka*. Warszawa 2017, s. 71.

²³ B. MATYSIAK: *Nowa ustawa o odpadach — zmiany, wymogi, obowiązki sprawozdawcze*, kary. Warszawa 2013, s. 19—24.

odpadów odbywać się może na dwa sposoby: z pojazdów dokonujących zbiórki na pojazdy/urządzenia o większej ładowności lub zmagazynowanie odpadów przez krótki czas w bunkrach składowych, skąd następnie trafiają do punktów zagospodarowania, w których odpady muszą być traktowane zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami. „Podczas procesu przeładunku można wyróżnić trzy podstawowe operacje: dostawa, przygotowanie odpadów, załadunek na środek transportu o dużej ładowności”²⁴. Składowanie odpadów²⁵ wymaga uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na użytkowanie składowiska odpadów oraz decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Podejmując decyzję dotyczącą transportu odpadów²⁶, trzeba pamiętać, że należy zlecić go zajmującej się tym instytucji, posiadającej zezwolenie na transport odpadów. Proces transportu rozpoczyna się już w momencie wyjazdu pojazdu w celu zebrania odpadów. Wymienia się dwa rodzaje transportu: bliski, gdy instytucja utylizacji, unieszkodliwiania lub miejsce przeładunku znajduje się stosunkowo blisko, oraz daleki, gdy należy przewieźć odpady do centralnego punktu zagospodarowania.

Poniżej został zaprezentowany schemat logistyki zagospodarowania odpadów w przedsiębiorstwie hutniczym, czyli procesy logistyki odpadów do momentu wyboru sposobu likwidacji odpadów. Wykorzystanie procesów systemu logistycznego odpadów na przykładzie przedsiębiorstwa hutniczego przedstawia się następująco:

1. Działania profilaktyczne (minimalizacja pozostałości po procesie, unikanie odpadów, ograniczenie ilości odpadów, wielokrotne używanie odpadów itp.).
2. Powstałe pomimo działań profilaktycznych pozostałości:
 - występują — ich utylizacja,
 - nie występują — ich likwidacja.
3. Rozpoznanie i oszacowanie zagrożeń.
4. Wybór odpowiednich rozwiązań proekologicznych z zastosowaniem technologii przyjaznej dla środowiska:
 - recykling,
 - odzysk,
 - dezaktywacja,
 - spalanie, ostateczne składowanie na hałdach lub przetwarzanie do wtórnego wykorzystania w innych branżach.

Logistyka odpadów jest procesem, który jak każdy inny, by zajmował jak najmniej czasu, pochłaniał jak najmniej pieniędzy itd., należy usprawnić, zoptymalizować, zaplanować, obserwować i analizować. To właśnie w głównej mierze: obserwacja całego procesu, analiza oraz projektowanie i wdrożenie

²⁴ http://eiol.wne.sggw.pl/wp-content/uploads/EiOL.003_01.Baran_Karlewska.pdf [dostęp: 16.05.2018].

²⁵ Por. C. ROSIK-DULEWSKA: *Postawy gospodarki odpadami*. Warszawa 2015.

²⁶ Por. B. MATYSIAK: *Nowa ustawa o odpadach...*, s. 25.

działań usprawniających, mają wpływ na sprawność procesu oraz ekonomiczne wykorzystanie urządzeń, pojazdów i składowisk, jak również zmniejszanie ogólnych kosztów. Działania usprawniające proces logistyczny gospodarowania odpadami mogą dotyczyć m.in. transportu, zagospodarowania przestrzennego składowisk, jak również odpowiedniego przeszkolenia pracowników. Opracowywaniem i wdrażaniem programów usprawniających proces logistyczny odpadów zajmują się osoby z odpowiednimi kwalifikacjami, a często zlecane jest to odpowiednim firmom, które dopasowują indywidualny program usprawniania logistyki odpadów. Stworzenie odpowiedniego programu odbywa się zazwyczaj po wcześniejszym audycie gospodarki odpadami w firmie.

Pierwszym przykładem usprawnienia procesu logistycznego w gospodarowaniu odpadami jest transport. „Planowanie tras przejazdu pojazdów zbierających odpady jest jednym z najpoważniejszych rozwiązań o charakterze logistycznym, który pozwoliłby na ograniczenie kosztów zbierania i transportu odpadów do miejsc ich przeznaczenia, gdyż w polskich warunkach mogą one sięgać nawet 70% wszystkich kosztów systemu zbierania i unieszkodliwiania odpadów”²⁷. Podczas planowania tras przejazdu ważne są takie elementy, jak np. zatłoczenie tras, częstotliwość obsługi składowiska odpadów, ograniczenia możliwości pojemności i wjazdu pojazdów ciężarowych, sprawna obsługa miasta przy minimalnych kosztach obsługi miasta oraz minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko²⁸. Ważną rolę odgrywają także sieci dróg (kształt, kolejność obsługi klientów, przewidywany czas przejazdu), klienci (lokalizacja, zapotrzebowanie itp.), pojazdy (rozmiar, ilość, liczba używanych pojazdów) oraz magazyny (lokalizacja, rodzaj odpadów). Wyznaczając trasę przewozu, możemy wybrać jedną z trzech wytycznych, mianowicie trasę: najkrótszą, najtańszą lub najszybszą²⁹. W przypadku wyznaczenia trasy najszybszej, określa się liczbę miejsc, z których należy odebrać odpady i należy to zrobić jak najszybciej, licząc do całkowitego zapełnienia ładowności pojazdu³⁰. Trasa najkrótsza jest wyznaczana z uwzględnieniem najszybszej trasy — ocenia się czas i miejsce maksymalnego załadowania pojazdu, a następnie wyznacza trasę najkrótszą³¹. Trzeci rodzaj — trasa najtańsza jest opracowywana na podstawie przeliczenia iloczynu kilometrów i kosztów paliwa. Jak widać, odpowiednie zaplanowanie trasy przejazdu może zoptymalizować nie tylko koszty, ale również czas i zużycie sprzętu oraz pojazdów.

²⁷ M. SOŁTYSIK: *Zarządzanie logistyczne*, 2000 za: K. TYC-SZMIL: *Rola i miejsce transportu w logistyce odpadów komunalnych*. Gdynia 2003, s. 231.

²⁸ E. PŁACZEK, J. SZOŁTYSEK: *Wybrane metody optymalizacji systemu transportu odpadów komunalnych w Katowicach*, http://www.logforum.net/vol4/issue1/no2/2_1_1_08.html [dostęp: 22.05.2018].

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

W nawiązaniu do transportu istotnym przykładem usprawnienia procesów logistycznych w gospodarowaniu odpadami jest wprowadzenie transportu dwustopniowego. System jednostopniowy polega na przewiezieniu odpadów wprost do miejsca, w którym odbędzie się ich unieszkodliwianie lub odzysk³², natomiast transport dwustopniowy polega na transporcie odpadów do stacji przeładunkowej, skąd będą transportowane innym pojazdem — następuje zmiana pojazdu na wielkopojemnościowy³³. Zaletami tego systemu są m.in. zmniejszenie natężenia ruchu, zmniejszenie liczby pojazdów i wielkości załogi, umożliwienie wstępnej obróbki odpadów, a także stworzenie możliwości osobom prywatnym i małym firmom bezpośredniego przekazywania odpadów³⁴.

Kolejnym przykładem usprawnienia logistycznego w gospodarowaniu odpadami jest zaplanowanie procesów rozładunkowych przywiezionych odpadów³⁵. Stratą czasu, pieniędzy i marnotrawstwem czasu pracy pracowników byłaby sytuacja, gdyby na rozładowanie czekały naraz aż trzy samochody. Odpowiednim rozwiązaniem jest takie zaplanowanie i zgranie w czasie tras poszczególnych pojazdów, by żaden nie musiał czekać w kolejce do rozładowania odpadów z pojazdu. Nasuwającym się rozwiązaniem jest zwiększenie stanowisk w rozładowni. Jednak pojawia się tu problem tzw. kolejek³⁶, mianowicie problemem może być niewystarczające obciążenie poszczególnych stanowisk³⁷. W takiej sytuacji ważne jest określenie liczby pojazdów oczekujących w kolejce, czasu oczekiwania pojazdu w kolejce, czasu obsługi jednego pojazdu, częstotliwość napływu pojazdów oraz liczby pojazdów obsługujących przez stację. Pomocnym rozwiązaniem są wzory przedstawione w książce pt. *Elementy teorii obsługi masowej* Olega Tikhonenki, których zastosowanie umożliwi znalezienie odpowiedniego rozwiązania.

Drugim przykładem zwiększenia wydajności stacji przeładunkowych jest wykorzystywanie urządzeń zagęszczających³⁸. Urządzenia te pozwalają na zwiększenie dostępnej przestrzeni dla przywożonych odpadów, dzięki zmniejszaniu objętości odpadów. Dodatkowym plusem będzie wyposażenie stacji przeładunkowej w magazyn lub plac do przechowywania odpadów, co pozwoli na optymalizację miejsca, czasu i zmniejszenie kosztów³⁹. Na stronie internetowej

³² <https://www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/transport-i-spedycja/item/84179-procesy-logistyczne-w-gospodarce-stalymi-odpadami-komunalnymi?tmpl=component&text=1> [dostęp: 22.05.2018].

³³ <https://www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/transport-i-spedycja/item/84179-procesy-logistyczne-w-gospodarce-stalymi-odpadami-komunalnymi?tmpl=component&text=1> [dostęp: 22.05.2018].

³⁴ E. PŁACZEK, J. SZOŁTYSEK: *Wybrane metody...*

³⁵ Ibidem.

³⁶ Por. O. TIKHONENKO: *Elementy teorii obsługi masowej*. Częstochowa 2003.

³⁷ E. PŁACZEK, J. SZOŁTYSEK: *Wybrane metody...*

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

firmy The Waste Pro, która zajmuje się transportem odpadów, zostało odnotowane, iż „opróżnienie kontenera zawierającego 22 tony odpadów do tymczasowego zbiornika odpadów trwa zazwyczaj około 3 minut”⁴⁰. Ważnym aspektem jest fakt, że od momentu sprasowania w kontenerze do momentu opróżnienia odpady nie opuszczają zamkniętego systemu, co pozwala na uniknięcie: zagrożenia pożarem, nieprzyjemnych zapachów i niepożądanych zwierząt. Przykładowa stacja przeładunkowa składać się może z: pojazdu z urządzeniem manewrowym, kontenerów, suwnicy na kontener, posuwnicy z urządzeniem wagowym, leja wpadowego, wagi, prasy, hali przeładunku odpadów oraz śmieciarki.

Konkludując, logistyka odgrywa istotną rolę w procesie postępowania z odpadami. Dzięki analizie i wdrożeniu odpowiednich działań można poprawić wydajność finansową przedsiębiorstwa, wykorzystywać w sposób bardziej zorganizowany i zaplanowany zarówno pojazdy czy składowiska oraz zoptymalizować czas, czy też wydajność jednostki. Przemyślane i skuteczne zastosowanie systemu logistycznego odpadów oraz wprowadzanie do niego możliwych usprawnień ma na celu usystematyzowanie pewnych określonych działań w celu jak najszybszego i najskuteczniejszego przetworzenia odpadów.

Literatura

- BENDKOWSKI J., WENGIEREK M.: *Logistyka odpadów*. T. 1: *Procesy logistyczne w gospodarce odpadami*. Gliwice 2002.
- BENDKOWSKI J., WENGIEREK M.: *Logistyka odpadów*. T. 2: *Obiekty gospodarki odpadami*. Gliwice 2004.
- KUCZYŃSKA-CHALADA M.: *Logistyka powtórnego zagospodarowania odpadów i możliwości jej zastosowania w przedsiębiorstwach hutniczych*. W: *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*. Red. R. KNOSALA. Opole 2015.
- MATYSIAK B.: *Nowa ustawa o odpadach — zmiany, wymogi, obowiązki sprawozdawcze, kary*. Warszawa 2013.
- ROSIK-DULEWSKA C.: *Postawy gospodarki odpadami*. Warszawa 2015.
- SKOWRONEK C., SARYJUSZ-WOLSKI Z.: *Logistyka w przedsiębiorstwie*. Warszawa 1995.
- SZOŁTYSEK J., TWARÓG S.: *Logistyka zwrotna. Teoria i praktyka*. Warszawa 2017.
- TIKHONENKO O.: *Elementy teorii obsługi masowej*. Częstochowa 2003.
- TYC-SZMIL K.: *Rola i miejsce transportu w logistyce odpadów komunalnych*. Gdynia 2003.

Źródła internetowe

- http://eiol.wne.sggw.pl/wp-content/uploads/EiOL.003_01.Baran_Karlewska.pdf [dostęp: 16.05.2018].
- <http://eko-logis.com.pl/podzial-odpadow/> [dostęp: 10.06.2018].

⁴⁰ <http://www.the-waste-pro.com/pl/zasada-funkcjonowania/> [dostęp: 22.05.2018].

- <http://epak.info.pl/odpady-przemyslowe-i-komunalne/> [dostęp: 10.06.2018].
- <http://poradniktransportowy.pl/01/transport-odpadow/> [dostęp: 10.06.2018].
- <http://www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/slownik-terminow-prawnych/odpady-obojetne> [dostęp: 10.06.2018].
- <https://mikkeharry.wordpress.com/2018/02/25/odpady-w-produkcji-rolniczej/> [dostęp: 10.06.2018].
- https://www.google.pl/search?client=opera&hs=1HN&biw=1326&bih=658&tbm=isch&sa=1&ei=Oh4dW6XjB5KlWQLwrbewCw&q=odpady+komunalne+podzial&oq=odpady+komunalne+podzial&gs_l=img.3..0.2073.3092.0.3445.8.7.0.1.1.0.116.692.4j3.7.0....0...1c.1.64img..0.8.693...0i67k1j0i30k1j0i8i30k1j0i24k1.0.2tz5RqQbJXk#imgcr=Ro7h_c6g8QCZ0M [dostęp: 10.06.2018].
- <https://www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/transport-i-spedycja/item/84179-procesy-logistyczne-w-gospodarce-stalymi-odpadami-komunalnymi?tmpl=component&text=1> [dostęp: 22.05.2018].
- <https://www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/transport-i-spedycja/item/84179-procesy-logistyczne-w-gospodarce-stalymi-odpadami-komunalnymi?tmpl=component&text=1> [dostęp: 22.05.2018].
- PLĄCZEK E., SZOŁTYSEK J.: *Wybrane metody optymalizacji systemu transportu odpadów komunalnych w Katowicach*, http://www.logforum.net/vol4/issue1/no2/2_1_1_08.html [dostęp: 22.05.2018].
- www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/logistyka/item/6645-wprowadzenie-do-systemow-logistycznych-gospodarki-odpadami-w-przedsiębiorstwach-hutniczych [dostęp: 16.05.2018].

Magdalena Kubiak

Logistics processes in waste management and examples of their improvements

Summary

The article deals with the problem of waste management and related to this, waste logistics. The main sources of waste generation are presented. The waste logistics system is also defined and discussed, where its significant impact on waste management was emphasized. What is an important part of the article are examples of waste logistics improvements, thanks to which time and money can be saved. The main sources of waste generation are also presented here. The conclusion is that the deliberate and effective application of the waste logistic system and the introduction of possible improvements to it **are aimed at systematising** certain specific activities in order to process waste as quickly and efficiently as possible.

Key words: waste logistics, waste logistics system, logistics, waste, waste management, system

Магдалена Кубяк

Логистические процессы в управлении отходами и примеры их совершенствования

Резюме

В центре внимания настоящей статьи находится проблема управления отходами и непосредственно связанная с ней логистика отходов. Автор перечисляет основные источники образования отходов. Определена и рассмотрена система логистики отходов, подчеркнута ее влияние на управление отходами. Важной составляющей статьи являются конкретные примеры совершенствования логистических процессов, благодаря которым достигается экономия денежных средств и времени. Автор статьи приходит к выводу, что продуманная и эффективная система логистики отходов, а также внесение в нее возможных изменений призваны систематизировать описываемую деятельность и способствуют более быстрому и продуктивному управлению переработкой отходов.

Ключевые слова: логистика отходов, система логистики отходов, логистика, отходы, управление отходами, система

Magdalena Kubiak

Processi di logistica nella gestione dei rifiuti ed esempi dei loro miglioramenti

Sommario

Il presente articolo riguarda la gestione dei rifiuti e la logistica dei rifiuti relativa a questo argomento. Sono state presentate le fonti principali dei rifiuti. Anche il sistema logistico dei rifiuti è stato definito e discusso, in cui è stato sottolineato il suo impatto significativo sulla gestione dei rifiuti. Il punto importante dell'articolo sono gli esempi di miglioramenti nella logistica dei rifiuti, grazie ai quali è possibile risparmiare, tra l'altro tempo e soldi. Sono arrivati alla conclusione che l'applicazione concreta ed efficace del sistema logistico dei rifiuti e l'introduzione di possibili miglioramenti ha lo scopo di sistematizzare determinate attività specifiche al fine di trattare i rifiuti nel modo più rapido possibile ed efficiente.

Parole chiave: logistica dei rifiuti, sistema logistico dei rifiuti, logistica, rifiuti, gestione dei rifiuti, sistema



Aleksander Lipiński

 <http://orcid.org/0000-0002-9947-0007>

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza
Częstochowa

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.06>

Komentarz do art. 18—20 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo

Art. 18.

1. Jeżeli cudza nieruchomości lub jej część jest niezbędna do wykonywania działalności regulowanej ustawą, przedsiębiorca może żądać umożliwienia korzystania z tej nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony, za wynagrodzeniem.

2. Korzystanie, o którym mowa w ust. 1, nie może obejmować prawa do pobierania pożytków z nieruchomości.

3. Jeżeli na skutek ograniczenia prawa nieruchomości lub jej część nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać, aby przedsiębiorca dokonał jej wykupu.

4. W sprawach spornych rozstrzygają sądy powszechne.

Art. 19.

1. Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na:

- 1) wydobywanie węglowodorów ze złoża, a w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża — uzyskał decyzję inwestycyjną,
- 2) wydobywanie węgla kamiennego,
- 3) wydobywanie węgla brunatnego,
- 4) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie węglowodorów,
- 5) podziemne składowanie dwutlenku węgla

- może żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górniczym, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności.

2. W sprawach spornych rozstrzygają sądy powszechne.

1. Komentowane przepisy znacząco podporządkowują interesy właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości interesom przedsiębiorcy, który prowadzi swą działalność w odniesieniu do złóż wymienionych w nim kopalin (oraz pustek we wnętrzu skorupy ziemskiej) objętych własnością górniczą. Z mocy art. 6 pkt 8 u.g.n. poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopalin objętych własnością górniczą jest tzw. celem publicznym (art. 6 pkt 8). Sytuacja, w której interes właściciela rzeczy (zwłaszcza nieruchomości) musi być podporządkowany interesowi:

- publicznemu, bądź to
 - przysługującemu właścicielowi innej nieruchomości (przeważnie sąsiadującej, chociaż nie zawsze bezpośrednio),
- jest znana od lat oraz posiada bogatą regulację prawną (służebności gruntuwe, prawo wejścia właściciela nieruchomości na cudzą nieruchomość w celu usunięcia gałęzi, korzeni, wykonywania robót budowlanych, dostępu do dróg publicznych, powszechnego dostępu do wód itp.). Rozwiązania pozwalające przedsiębiorcy uzyskać prawo do korzystania z cudzej nieruchomości w celu prowadzenia działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym nie są też nowością. Roszczenie o udostępnienie cudzej nieruchomości w celu wykonywania w jej granicach czynności o charakterze pomocniczym bądź eksploatacyjnym znana jest w prawie polskim już od czasów międzywojennych.

2. Nie istnieje możliwość podjęcia działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym bez korzystania z nieruchomości gruntowej (nieruchomości gruntowych). Dotyczy to zarówno złóż objętych prawem własności górniczej, jak i wszelkiego rodzaju robót geologicznych. Nie da się bowiem podjąć działalności w zakresie np. podziemnego wydobywania kopalin (magazynowania, składowania) czy też poszukiwanie (rozpoznawania) złóż kopalin bez skorzystania z nieruchomości gruntowej chociażby w celu uzyskania w ten sposób dostępu do przestrzeni objętej zamierzoną działalnością. Rzecz jasna problem nie powstaje, jeżeli przedsiębiorca jest właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym niezbędnej do tego nieruchomości bądź przysługuje mu do niej inne prawo podmiotowe (którego treścią jest możliwość takiego korzystania z cudzej) nieruchomości.

2. W świetle art. 18 pr.g.g. roszczenie o niezbędne (tj. w jednym z określonych tym przepisem celów) korzystanie z cudzej nieruchomości przysługuje przedsiębiorcy. Tym ostatnim jest ten, „kto posiada koncesję na prowadzenie

działalności regulowanej” omawianą ustawą (art. 6 ust. 1 pkt 9). Przepisy dotyczące przedsiębiorcy stosuje się odpowiednio do podmiotów, które uzyskały inne niż koncesja decyzje stanowiące podstawę wykonywania działalności objętej wymaganiami Prawa geologicznego i górniczego (art. 2 ust. 3 pr.g.g.). Dotyczyć to będzie zarówno tego, kto uzyskał zatwierdzenie projektu (niekoncesjonowanych) robót geologicznych (art. 80 pr.g.g.), jak i tego, kto prowadzi działalność określoną w art. 2 ust. 1 (np. wykonując w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych roboty w celach niezbędnych do ich turystycznego wykorzystania). Brak jednak podstaw, by wymagania dotyczące przedsiębiorcy odnieść do tego, kto prowadzi roboty geologiczne na podstawie projektu, który podlega wyłącznie zgłoszeniu (art. 85—85a pr.g.g.).

3. O tym, czy dana nieruchomość jest niezbędna do wykonywania działalności regulowanej ustawą, przesądza w zasadzie treść decyzji stanowiącej podstawę żądania oraz stanowisko przedsiębiorcy (podmiotu, do którego odpowiednio stosuje się wymagania dotyczące przedsiębiorcy). Okoliczności te podlegać jednak będą weryfikacji w toku postępowania zmierzającego do uzyskania prawa do korzystania z nieruchomości. Wspomniany art. 18 pr.g.g. bezspornie jest podstawą ograniczenia treści praw do nieruchomości, a w konsekwencji musi podlegać wykładni ścieśniającej. Z łatwością można jednak wyobrazić sobie sytuację, w której osiągnięcie danego celu (np. wykonanie odwiertu badawczego, szybu wentylacyjnego) może nastąpić w różnych lokalizacjach, a o ich wyborze przesądzać będzie stanowisko przedsiębiorcy. Określenie „może żądać” oznacza, że uprawnionemu (przedsiębiorcy) przysługuje roszczenie o ustanowienie wspomnianego prawa, podlegające ochronie na drodze sądowej.

4. Literalnie rzecz biorąc, nie można wykluczyć żądania ustanowienia takiego prawa w odniesieniu do nieruchomości budynkowych bądź lokalowych, tyle że zapewne najczęściej treścią wspomnianego roszczenia będzie umożliwienie korzystania z nieruchomości gruntowych (ich zespołów, części). Jedną z przesłanek omawianego roszczenia jest to, że dana nieruchomość ma być „niezbędna” do wykonywania omawianej działalności. Oznacza to, że brak możliwości korzystania z takiej nieruchomości spowoduje, że wykonywanie danej działalności będzie niemożliwe¹.

Zgodzić się należy, że istnienie wspomnianego roszczenia nie jest uzależnione od tego, czy nieruchomości położone są w obszarze (bądź terenie) górniczym. Dzieje się tak chociażby dlatego, że wykonywanie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym nie zawsze wymaga wyznaczenia obszaru bądź terenu górniczego, czego przykładem może być poszukiwanie

¹ Tak B. RAKOCZY w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015, s. 106.

bądź rozpoznawanie złóż kopalin, zarówno podlegające koncesjonowaniu, jak i wolne od tego obowiązku.

5. Powstaje pytanie, czyje prawo może w ten sposób zostać ograniczone. *Lege non distinguente* wydaje się, że może to być każde prawo podmiotowe przysługujące do takiej nieruchomości, którego treścią jest korzystanie z niej w sposób uzasadniający wspomniane „ograniczenie”. Ustawa nie zawiera w tej mierze żadnych rozwiązań. Najmniej wątpliwości budzi sytuacja, w której „ograniczenie” kieruje się przeciwko właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości. Warto zwrócić uwagę, że roszczenie o wykup obciążonej w ten sposób nieruchomości przysługuje wyłącznie jej właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu), podczas gdy przepisy stanowiące podstawę roszczenia o umożliwienie korzystania nie przewidują tu żadnych ograniczeń.

6. Ustawa nie określa charakteru ani treści prawa do korzystania z cudzej nieruchomości, które powstało na podstawie art. 18 pr.g.g. Wiadomo, że:

- może ono zostać ustanowione tylko na czas oznaczony, jak się wydaje nie dłuższy niż czas obowiązywania decyzji stanowiącej podstawę wykonywania danej działalności (regulowanej Prawem geologicznym i górniczym),
- jest ono ustanawiane „za wynagrodzeniem”,
- nie może obejmować pobierania pożytków² danej nieruchomości, co wyklucza możliwość ustanowienia na tej podstawie prawa (podmiotowego) do korzystania z nieruchomości obejmującego wydobywanie kopalin.

Inaczej mówiąc, nie można w ten sposób uzyskać prawa do korzystania z cudzej nieruchomości w celu wydobywania znajdujących się w jej granicach złóż kopalin stanowiących jej części składowe. Treścią prawa podmiotowego, które uzyskuje w ten sposób przedsiębiorca, jest korzystanie z nieruchomości w inny sposób niż przez pobieranie jej pożytków. O szczegółach rozstrzygać będzie treść aktu stanowiącego źródło wspomnianego prawa. Powstaje natomiast wątpliwość, czy przedsiębiorca może w ten sposób uzyskać prawo do korzystania (w istocie wydobywania) złóż stanowiących przedmiot własności górniczej, a w istocie objętych przysługującym mu użytkowaniem górniczym. Bezsprzecznie bowiem złoża stanowiące przedmiot własności górniczej znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej nie są jej częściami składowymi. Sprawę należy jednak traktować jako otwartą, przede wszystkim ze względu na treść art. 19 pr.g.g. W istocie jednak skoro treścią wspomnianego uprawnienia ma być możliwość określonego, a ponadto ograniczonego w czasie korzystania z cudzej nieruchomości, za wynagrodzeniem, powstały w ten spo-

² Stosownie do art. 53 k.c. pożytkami naturalnymi rzeczy są jej plody i inne od niej odłączone części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy.

sób stosunek prawny wykazywać będzie cechy zbliżone do najmu. Należy też przyjąć, że ciężar obowiązków o charakterze publicznoprawnym, związanych zwłaszcza z zamierzonym przez przedsiębiorcę korzystaniem z takiej nieruchomości (np. w postaci zmiany przeznaczenia nieruchomości, uzyskania stosownych zezwoleń itp. w zakresie niezbędnym zamierzonego z niej korzystania), obciąża tego ostatniego.

7. Ustawa nie określa również jakichkolwiek przesłanek pozwalających na ustalenie „wysokości” wspomnianego wynagrodzenia oraz sposobu jego zapłaty. Określenie „wynagrodzenie” jednoznacznie sugeruje, że to ostatnie ma stanowić ekwiwalent z tytułu pozbawienia (dotychczas uprawnionego) możliwości korzystania z nieruchomości. Jeżeli prawo to ustanawiane będzie w drodze umownej, wysokość wspomnianego wynagrodzenia kształtowana będzie stosownie do woli jej stron. Wiadomo natomiast, że w sprawach spornych orzekają sądy powszechne. Taki spór może dotyczyć zarówno dopuszczalności ustanowienia takiego prawa, jak i wysokości wspomnianego wynagrodzenia. Oznacza to m.in., że rozstrzygnięcie w przedmiocie wspomnianego wynagrodzenia może wymagać opinii biegłego. Nie może ono być ustalone dowolnie i musi odpowiadać rynkowej wartości wspomnianych ograniczeń.

8. Ustawa nie zawiera żadnych rozwiązań dotyczących wygaśnięcia takiego stosunku prawnego i zwrotu nieruchomości. Wypada przyjąć, że co do zasady powinien on nastąpić w stanie nie pogorszonym, wyjąwszy naturalne zużycie. Jeżeli na skutek takiego „ograniczenia” prawa nieruchomości (jej część) nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, jej właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać, aby przedsiębiorca dokonał jej wykupu. W razie sporu ustalenie, czy zachodzi brak wspomnianej przydatności, zapewne również wymagać będzie opinii biegłego. Można przypuszczać, że do takiej sytuacji mogłoby dojść, gdyby takie ograniczenie znajdowało uzasadnienie w tym, że w granicach nieruchomości gruntowej znajdował się będzie złoża węgla brunatnego, a więc kopaliny, której złoża stanowią przedmiot prawa własności górniczej. W odniesieniu do pozostałych złóż stanowiących przedmiot własności górniczej problem ten zdaje się jednak nie mieć istotnego znaczenia praktycznego. Elementem wniosku o uzyskanie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż metodą odkrywkową jest bowiem wykazanie się prawem do nieruchomości gruntowej bądź przyrzeczeniem jego ustanowienia, z wyjątkiem dotyczącym węgla brunatnego (art. 26 ust. 2 pkt 1 pr.g.g.).

9. Nie ma przeszkód, by prawo do opisanego wyżej korzystania z nieruchomości (jej części) powstało w drodze umowy. Jedną z podstawowych zasad prawa zobowiązań jest bowiem swoboda umów. Jej wyrazem jest art. 353¹ k.c., wedle którego „strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny we-

dług swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”. W praktyce może to jednak nie być łatwe, w tym z powodu nieregularnych rozbieżności pomiędzy ujawnionym w księgach wieczystych stanem prawnym i rzeczywistością. Potencjalnym źródłem konfliktów może też być wysokość wynagrodzenia za umówione korzystanie z nieruchomości, zwłaszcza wobec prawdopodobnej eskalacji żądań finansowych ze strony właścicieli (użytkowników wieczystych). W praktyce uzyskanie prawa do nieruchomości w drodze umowy pozwala jednak na najszybsze uzyskanie przez przedsiębiorcę prawa do cudzej nieruchomości. Co więcej, w drodze umowy strony mogą ukształtować swój stosunek prawny w sposób, który odpowiada ich oczekiwaniom, niekoniecznie korespondujący z treścią art. 18 pr.g.g.

10. Spory związane z realizacją opisanego wyżej roszczenia rozstrzygają sądy powszechne (art. 18 ust. 4). Droga sądowa nie jest uzależniona od wyczerpania trybu przedsądowego. Jeżeli zatem nie dojdzie do zawarcia umowy określającej zakres i sposób takiego korzystania (bez względu na przyczynę), przedsiębiorca może żądać, aby zgoda właściciela była zastąpiona orzeczeniem sądowym (tzw. zastępcze oświadczenie woli, art. 64 k.c. oraz art. 1047 k.p.c.). Jeżeli na skutek takiego ograniczenia nieruchomości nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, właściciel może żądać, by przedsiębiorca dokonał jej wykupu. Cena tego ostatniego musi być ustalona wedle zasad rynkowych. Jeżeli dojdzie do sporu sądowego, w praktyce stwierdzenie wspomnianych przesłanek może wymagać opinii biegłego.

11. Przewlekłość procedur sądowych powoduje natomiast, że o ile nie dojdzie do zawarcia umowy, w praktyce najbardziej pragmatycznym rozwiązaniem zdaje się być uzyskanie przez przedsiębiorcę takiego prawa do korzystania z cudzej nieruchomości w drodze umowy wedle zasad wynikających z art. 125 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ (o czym dalej).

12. Rozwiązanie przewidziane w art. 19 pr.g.g. także zmierza do rozstrzygnięcia konfliktu pomiędzy interesami przedsiębiorcy oraz właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości. Sprzeciw właściciela nieruchomości niezbędnej do prowadzenia w jej granicach określonych tym przepisem rodzajów działalności mógłby bowiem spowodować, że nie uzyska prawa do korzystania z nieruchomości niezbędnej do prowadzenia działalności bądź uzyskując je poniesie, na skutek eskalacji żądań finansowych właściciela, nadmierne koszty. Działalność regulowana w omawianej ustawie może bowiem być, z przyczyn przyrodniczych, wykonywana wyłącznie w ściśle oznaczonych lokalizacjach.

³ Dz.U. 2018, poz. 2204 ze zm. (dalej: u.g.n.).

Roszczenie określone w art. 19 przysługuje wyłącznie przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wykonywanie określonych komentowanym przepisem rodzajów działalności, tj. na:

- wydobywanie węglowodorów ze złoża, a w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża — uzyskał decyzję inwestycyjną,
- wydobywanie węgla kamiennego,
- wydobywanie węgla brunatnego,
- podziemne bezzbiornikowe magazynowanie węglowodorów⁴,
- podziemne składowanie dwutlenku węgla⁵.

Nie jest trudno dostrzec, że wyliczenie to nosi cechy przypadkowego. Ustawodawca uznał natomiast, że omawiane rodzaje działalności są na tyle istotne z punktu widzenia interesu publicznego, że prowadzącym je przedsiębiorcom przyznał roszczenie o wykup niezbędnych do ich wykonywania nieruchomości. Zarówno złoża kopalin wymienione w art. 19 pr.g.g., jak i przestrzenie objęte określonym tam magazynowaniem i składowaniem, stanowią przedmiot prawa własności górniczej.

14. Jedną z podstawowych przesłanek wspomnianego roszczenia jest lokalizacja nieruchomości (jej części). Ma ona być niezbędna do prowadzenia któregośkolwiek z opisanych wyżej rodzajów działalności. Wątpliwości może budzić zwrot „nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górniczym”. Tytułem przypomnienia warto zwrócić uwagę, że w świetle art. 6 pkt 6 pr.g.g. wspomnianym obszarem jest „przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji”. Niektóre z tych rodzajów działalności bezspornie wykonywane będą w przestrzeni nieobjętej prawem własności gruntowej, czego przykładem może być chociażby podziemne bezzbiornikowe magazynowanie węglowodorów. Korzystanie z nieruchomości gruntowych zawsze będzie natomiast niezbędne w celu uzyskania dostępu do przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym. Podobnie problem wygląda w odniesieniu do wydobywania węglowodorów. Literalnie rzecz biorąc, nieruchomości gruntowe znajdujące się „nad” przestrzenią objętą koncesją co do zasady nie są położone w obszarze górniczym, lecz poza (ponad) nim. Obszar górniczy wyznacza się na podstawie dokumentacji geologicznej oraz (odpowiednio) projektu zagospodarowania złoża (albo planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla). Można zatem bronić zapatrywania, że w istocie

⁴ Co stanowi znaczące zawężenie w stosunku art. 1 ust. 1 pkt 3 pr.g.g., wedle którego omawiana ustawa reguluje podziemne magazynowanie substancji (a więc nie tylko węglowodorów).

⁵ Nie dotyczy to zatem składowania odpadów.

chodzi tu nie tylko o nieruchomości położone „w granicach” obszaru górniczego, lecz również „nad” nim, o ile są niezbędne do prowadzenia omawianych rodzajów działalności. Dopuszczalna jest również wykładnia zakładająca, że obszar górniczy wyznaczany na potrzeby omawianych rodzajów działalności może obejmować również nieruchomości gruntowe, co musiałaby rozstrzygać koncesja. W konsekwencji każda zmiana w tym zakresie mogłaby być wyłącznie konsekwencją rozwiązań koncesyjnych.

15. Rzecz jasna wykup ma być realizowany na zasadach rynkowych. Jeżeli strony nie zawrą umowy w tej sprawie, oświadczenie woli właściciela (użytkownika wieczystego) zostanie zastąpione orzeczeniem sądowym, podobnie jak pod rządą art. 18 omawianej ustawy (art. 64 k.c., art. 1047 k.p.c.).

16. Nieco inne rozwiązania przewiduje wspomniana już ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W jej rozumieniu celem publicznym jest m.in. poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą⁶, a także poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla⁷ (art. 6 pkt. 8—8a). Nie ma przy tym znaczenia, kto realizuje dane przedsięwzięcie⁸. Jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (a w razie jego braku — decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego) przeznacza dane nieruchomości na cele publiczne⁹, dopuszczalne jest wywłaszczenie nieruchomości, polegające na pozbawieniu bądź ograniczeniu prawa własności, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego do nieruchomości. Następuje ono w drodze decyzji (art. 112 u.g.n.). Przedstawione wyżej uzależnienie wywłaszczenia od rozwiązań planu miejscowego bądź decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie dotyczą m.in. ograniczenia sposobu „korzystania z nieruchomości niezbędnej w celu poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania kopalin objętych własnością górniczą”¹⁰

⁶ Planowaną do realizacji na podstawie miejscowego planu inwestycję polegającą na eksploatacji węgla brunatnego prowadzonej metodą odkrywkową należy ocenić kompleksowo, dlatego też nie zasługuje na aprobatę stanowisko, wedle którego składowanie nakładu nie jest celem publicznym (wyrok WSA z dnia 15 maja 2012 r., III SA/Łd 183/12).

⁷ Celem publicznym (w opisanym wyżej znaczeniu) nie jest zatem podziemne magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie odpadów.

⁸ Wyrok WSA z dnia 20 lipca 2006 r., I S.A./Wa 497/06.

⁹ Za sprawą odrębnych ustaw ustalających „szczególne zasady przygotowania i realizacji” niektórych przedsięwzięć, może jednak być inaczej.

¹⁰ Tym samym zakres przedmiotowy art. 125 u.g.n. nie obejmuje materiałów budowlanych w postaci kamieni, żwiru czy piasku, stosownie do art. 19 pr.g.g. (wyrok S.A. w Katowicach z dnia 22 lipca 2016 r., I ACa 496/16). Co do zasady ocena ta jest wprawdzie trafna, jednakże złoża (w tym kamieni, żwiru czy piasku) znajdujące się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych stanowią przedmiot własności górniczej (art. 10 ust. 4 pr.g.g.).

(niekiedy określanego jako „szczególny tryb wywłaszczania nieruchomości”), o czym orzeka starosta. Nie ma przy tym znaczenia ani rodzaj kopaliny objętej własnością górnictwem, ani metoda zamierzonego (przez przedsiębiorcę) jej wydobywania. Jedną z kluczowych przesłanek takiego „ograniczenia” jest to, że dana nieruchomość jest „niezbędna” w celu określonym przez art. 125 u.g.n. Takie „ograniczenie” może nastąpić wyłącznie na wniosek przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wykonywanie takiej działalności, na czas nie dłuższy niż termin jej obowiązywania¹¹. Nie ma przy tym znaczenia, kto jest takim przedsiębiorcą, a zwłaszcza czy jest on powiązany ze Skarbem Państwa, czy nie. Przesłanką wszczęcia postępowania w omawianej sprawie jest wyczerpanie trybu umownego. Ściśle rzecz biorąc, „udzielenie zezwolenia [...] powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody”. Elementem wniosku o wszczęcie postępowania są „dokumenty z przeprowadzonych rokowań”. „Odszkodowanie”¹² wypłaca przedsiębiorca. Po zakończeniu korzystania z nieruchomości spoczywa na nim obowiązek m.in. przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego.

17. Jeżeli takie ograniczenie miałyby zostać ustanowione na czas dłuższy niż jeden rok lub powodowałyby, że właściciel (użytkownik wieczysty) nie miałby możliwości dalszego prawidłowego korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób (bądź w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem), może on żądać, by przedsiębiorca „nabył” od niego daną nieruchomość (a w istocie dokonał jej wykupu). W sprawach spornych orzekają sądy powszechne.

18. Inaczej mówiąc, wspomniany art. 125 u.g.n. jednoznacznie przesądza nadto, że:

- ustanowione na jego podstawie ograniczenie treści prawa własności następuje na rzecz przedsiębiorcy (w rozumieniu pr.g.g.), a nie Skarbu Państwa bądź jednostki samorządowej, a w dodatku
- odszkodowanie za pozbawienie właściciela (użytkownika wieczystego) możliwości korzystania z przedmiotu swej własności wypłacane jest przez przedsiębiorcę,
- o ustanowieniu prawa przedsiębiorcy do takiego korzystania z przedmiotu cudzej własności orzeka organ administracji,
- o zasadności roszczenia właściciela (użytkownika wieczystego) jako domagających się wykupu nieruchomości przez przedsiębiorcę orzeka sąd powszechny.

¹¹ Co może skutecznie ograniczyć możliwość wykonania obowiązków związanych z zakończeniem działalności, zwłaszcza zaś likwidacją zakładu górnictwa.

¹² Ustawa używa tu określenia „odszkodowanie”, tyle że w istocie nie stanowi ono ekwiwalentu za wyrządzoną szkodę, lecz wynagrodzenie należne jej właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) za pozbawienie możliwości korzystania z nieruchomości.

19. Analiza przedstawionych wyżej rozwiązań prowadzi do wniosku, że przesłanki określone w art. 18—19 pr.g.g. oraz art. 125 u.g.n. częściowo zachodzą na siebie. Oznacza to m.in., że przedsiębiorca może mieć prawo wyboru podstawy roszczenia, co rzecz jasna dotyczy również przesłanek tego ostatniego, co pociąga za sobą konsekwencje w zakresie trybu dochodzenia roszczeń. Problem jednak w tym, że treść uzyskanych w ten sposób praw do cudzej nieruchomości może ulegać niesłychanemu zróżnicowaniu, co najprościej dostrzec, porównując dyspozycje omawianych rozwiązań. W sumie te ostatnie trudno ocenić jako racjonalne.

20. W obowiązującym stanie prawnym w zasadzie nie ma natomiast normy prawnej pozwalającej organom administracji geologicznej oraz organom nadzoru górniczego na podjęcie decyzji zezwalającej przedsiębiorcy na korzystanie z cudzej nieruchomości w celu wykonywania czynności podlegających wymaganiom komentowanej ustawy. Do pewnego stopnia wyjątkiem jest art. 129 ust. 6 pr.g.g., wedle którego organ nadzoru górniczego może w uzasadnionych przypadkach nakazać przedsiębiorcy wykonanie obowiązku likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części. Taka decyzja może również, w zakresie niezbędnym do wykonania wspomnianego obowiązku, upoważniać do korzystania z cudzej nieruchomości. Oznacza to jednocześnie, że stroną postępowania w takiej sprawie musi być również właściciel (użytkownik wieczysty) takiej nieruchomości. Zob. również art. 39 pr.g.g.

21. Prawo geologiczne i górnicze nie zawiera też żadnych rozwiązań pozwalających na korzystanie z cudzej nieruchomości w zakresie niezbędnym do odwrócenia niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio dobrom osobistym osoby trzeciej (np. życia pracowników zatrudnionych w ruchu zakładu górniczego). Można je natomiast znaleźć w kodeksie cywilnym (tzw. stan wyższej konieczności, art. 142 k.c.). Przewidziano tam, że właściciel nie może się sprzeciwić użyciu, a nawet uszkodzeniu lub zniszczeniu rzeczy przez inną osobę, jeżeli jest to konieczne do odwrócenia niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio dobrom osobistym tej osoby lub osoby trzeciej. Właściciel może jednak żądać naprawy wynikłej stąd szkody. Odpowiednio dotyczy to też niebezpieczeństwa grożącego dobrom majątkowym przedsiębiorcy, chyba że grożąca szkoda jest oczywiście i niewspółmiernie mniejsza niż uszczerbek, który mógłby ponieść właściciel skutkiem użycia lub zniszczenia należącej do niego rzeczy. Realizacja tych uprawnień następuje bez uzyskiwania jakichkolwiek decyzji bądź zgody właściciela nieruchomości. Rzecz jasna ustalenie, czy w sprawie spełnione są przesłanki określone w cytowanym przepisie, może być trudne. Nie ma natomiast wątpliwości, że związane z tym spory podlegają rozstrzygnięciu na drodze sądowej.

22. Problem ulega natomiast komplikacji za sprawą art. 126 u.g.n. W przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji udziela zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości. Jeżeli postępowanie wszczęte zostało na wniosek, wydanie decyzji następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni licząc od złożenia wniosku. Wspomnianemu zezwoleniu nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 1—2). Jeżeli jednak „nagła potrzeba zapobieżenia okolicznościom, o których mowa w ust. 1, uniemożliwia złożenie wniosku o wydanie decyzji na czasowe zajęcie nieruchomości, właściciel lub użytkownik wieczysty ma obowiązek udostępnienia jej w celu zapobieżenia tym okolicznościom. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Podmiot, który zajął nieruchomość, składa wniosek o wydanie tej decyzji w terminie 3 dni od dnia zajęcia nieruchomości...” (ust. 5). Dalsze szczegóły, zwłaszcza dotyczące ustalenia odszkodowania z tytułu takiego zajęcia i sankcji w razie braku stosownego wniosku, można pominąć. Z punktu widzenia tematu istotne jest, że hipotezy art. 142 k.c. oraz art. 126 u.g.n. częściowo pokrywają się ze sobą. Powstaje zatem pytanie, które z omawianych rozwiązań ma charakter szczególny, a nadto czy uprawnionemu przysługuje możliwość wyboru podstawy prawnej swego działania. Odnotować należy pogląd, że podmiot realizujący cel publiczny (w rozumieniu art. 6 u.g.n.) powinien korzystać z trybu przewidzianego przez art. 126 u.g.n.¹³. Co prawda art. 126 u.g.n. w ogóle nie nawiązuje do celu publicznego, to jednak znajduje się w rozdziale 4 (działu III) u.g.n. zatytułowanym „Wywłaszczanie nieruchomości”. To ostatnie dopuszczalne jest natomiast jedynie w zakresie niezbędnym dla realizacji celu publicznego.

Art. 20.

Korzystanie z wód kopalnianych dla zaspokojenia potrzeb zakładu górniczego jest bezpłatne.

1. Komentowany przepis dotyczy wycinka problematyki dotyczącej korzystania z wód. W punkcie wyjścia niezbędne wydaje się zatem odnotowanie, że materia ta jest — co do zasady — objęta ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne¹⁴. W odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego nie definiuje ono istoty „korzystania z wód”. Zasadą jest natomiast, że wspomniane korzystanie nie może powodować:

¹³ G. MATUSIK: *Komentarz do art. 126 ustawy o gospodarce nieruchomościami*. System Informacji Prawnej LEX, 2012 (wersja elektroniczna); P. WOJCIECHOWSKI w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Red. P. CZECHOWSKI. Warszawa 2015, s. 577.

¹⁴ Dz.U. 2017, poz. 1566 ze zm.

- pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, chyba że ustawa stanowi inaczej,
- naruszenia ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza,
- marnotrawstwa wód (ich energii), a także
- szkód (art. 29).

2. Istotne znaczenie ma tu zwłaszcza ogólna reguła wyrażona w art. 7 ust. 1 pr.wodn., wedle którego w zakresie, jaki jest uregulowany w Prawie geologicznym i górniczym, Prawo wodne nie stosuje się do:

- poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych,
- solanek, wód leczniczych oraz termalnych (poszukiwaniach, rozpoznawania oraz wydobywania),
- wprowadzania do górotworu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych, a także wykorzystanych solanek, wód leczniczych oraz termalnych.

Powstaje zatem pytanie, jak kształtuje się relacja art. 20 pr.g.g. do pozostałych rozwiązań Prawa wodnego. To ostatnie wyróżnia m.in. „instrumenty ekonomiczne w gospodarowaniu wodami” (art. 267 i nast.), do których zalicza się m.in. „opłaty za usługi wodne”. Przedmiotem tych ostatnich jest m.in. „pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych” (art. 268 ust. 1 pkt 1). „Opłaty za usługi wodne, o których mowa w ust. 1 pkt 1, za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych do celów wydobywania węgla kamiennego i węgla brunatnego (lignitu) oraz do celów pozostałego górnictwa i wydobywania ponosi się wyłącznie za pobór wód z ujęć wód podziemnych lub ujęć wód powierzchniowych, które nie należą do systemów odwadniania zakładów górniczych” (ust. 2). Trudność polega jednak na tym, że żadna z analizowanych ustaw nigdy nie zawierała i nie zawiera nadal definicji pojęcia „woda kopalniana”. W ślad za poglądem wyrażonym w literaturze przedmiotu przyjąć wypada, że chodzi o wszelkie wody znajdujące się w wyrobiskach zakładu górniczego. Przede wszystkim dotyczyć to będzie tych wód, które znajdują się w zasięgu drenującego oddziaływania tych wyrobisk, a nadto zaś wód doprowadzanych do tego zakładu z zewnątrz w celach technologicznych¹⁵. Odróżnienie jednych od drugich nie jest bowiem możliwe, a przeważnie muszą one zostać usunięte z wyrobisk górniczych. Powstaje zresztą wątpliwość, czy zbudowanie ostrej definicji „wód kopalnianych” jest w ogóle możliwe¹⁶. Generalnie wypada przyjąć, że art. 20 pr.g.g. obejmuje swoim zakresem wszystkie wody znajdujące się w wyrobiskach górniczych, zarówno w stanie naturalnym, jak i doprowadzane oraz odprowadzane z tych wyrobisk. Konkluzja ta znajduje, jak się wyda-

¹⁵ A. AGOPSZOWICZ: *Zarys systemu prawnego górnictwa*. Przejrzał i uzupełnił A. LIPIŃSKI. Katowice 1991, s. 30.

¹⁶ Czego przykładem mogą być chociażby wody pochodzące z opadów, które gromadzą się w odkrywkowym wyrobisku górniczym.

je, potwierdzenie w orzecznictwie. Zdaniem NSA „zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie powszechnie interpretuje się pojęcie wody kopalnianej jako wszelką wodę pochodzącą z wyrobisk górniczych i to nie tylko wydobywaną przy stosowaniu systemu podziemnej eksploatacji złoża, ale również przy eksploatacji odkrywkowej czy systemem otworów wiertniczych”. Brak uzasadnionych podstaw do poglądu, że zwolnienie od opłat za wodę kopalnianą pozostaje w jakiegokolwiek zależności od związku z udostępnianiem i bieżącą eksploatacją złóż węgla oraz wspomagania odwadniania czynnych wyrobisk górniczych¹⁷. Z kolei Sąd Najwyższy stwierdził, że wodą kopalnianą w rozumieniu § 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1993 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych¹⁸ jest woda pojawiająca się w wyrobiskach górniczych, także po zakończeniu eksploatacji złoża¹⁹. Wydaje się, że pogląd ten zachowuje aktualność, mimo że wspomniane rozporządzenie utraciło już moc.

3. Analiza art. 20 pr.g.g. w zw. z art. 268 pr.wodn. zdaje się uzasadniać wniosek, że rozwiązania te korespondują ze sobą. Powstaje natomiast pytanie, czy przedsiębiorca (w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego) ma obowiązek dokonywania pomiarów tak pobranej i wykorzystanej „dla potrzeb zakładu górniczego wody”. Literalnie rzecz biorąc, obowiązek dokonywania wspomnianych pomiarów połączony jest z ponoszeniem opłat za usługi wodne (art. 272 ust. 11 i nast. pr.wodn.). Wyłączenie przewidziane w art. 20 pr.g.g. nie dotyczy natomiast innego postępowania z wodami kopalnianymi, w szczególności jeżeli są one odprowadzane do wód lub do ziemi bądź wykorzystywane w innych celach. Nie działają wówczas wyłączenia przewidziane przez art. 20 pr.g.g. w zw. z art. 268 pr.wodn., co m.in. pociąga za sobą obowiązek dokonywania pomiarów pobranej wody oraz wnoszenia stosownych opłat. Nie ma też wątpliwości, że art. 20 pr.g.g. ma charakter szczególny w stosunku do wymagań Prawa wodnego.

4. Nie jest dostatecznie jasne, jak rozumieć „zaspokajanie potrzeb zakładu górniczego” (art. 20 pr.g.g.). Rozwiązanie to należy ocenić jako wyraz nieuprawnionej personifikacji. Sugeruje ono bowiem, że „zakład górniczy” jest podmiotem prawa. W istocie adresatem wspomnianego zwolnienia jest natomiast „przedsiębiorca”. Wiele przemawia za tym, że abstrakcyjne określenie wspomnianych „potrzeb” nie jest możliwe, a znaczenie tego określenia daje się ustalić wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego. Co najmniej o części takich „potrzeb” przesądzać będzie plan ruchu zakładu górnicze-

¹⁷ Z dnia 2 czerwca 1998 r., IV S.A. 1235/96.

¹⁸ Dz.U. nr 133, poz. 637 ze zm.

¹⁹ Wyrok z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 11/99, OSNAP 2000, nr 9, poz. 342.

go. Ich istota zdaje się bowiem polegać na zapewnieniu możliwości prowadzenia ruchu zakładu górniczego, czego przykładem może być nie tylko odwadnianie wyrobisk, ale również wykorzystywanie takiej wody w celach technologicznych (czego przykładami mogą być podsadzka płynna, a w podziemnym zakładzie górniczym przygotowanie wydobytego węgla kamiennego do sprzedaży²⁰) czy sanitarnych. Na pojęcie potrzeby „zakładu górniczego” może też składać się wykorzystanie takiej wody w celach pitnych, jednakże wyłącznie przez pracowników wspomnianego zakładu. Potrzebami zakładu górniczego nie będzie natomiast sprzedaż wód pochodzących z odwodnienia, bez względu na to, w jaki sposób miałyby ona następnie być wykorzystana.

5. W stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2018 r. nie ma wątpliwości, że opłaty za korzystanie z wód nie są opłatami „za korzystanie ze środowiska” w rozumieniu art. 273 ust. 1 pr.o.ś., a w konsekwencji korzystanie z wód kopalnianych w zakresie wyznaczonym przez art. 20 pr.g.g. nie podlega obowiązkom sprawozdawczym przewidzianym Prawem ochrony środowiska.

Literatura

- AGOPSZOWICZ A.: *Zarys systemu prawnego górnictwa*. Przejrzał i uzupełnił A. LIPIŃSKI. Katowice 1991.
- MATUSIK G.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX. 2012 (wersja elektroniczna).
- MIKOSZ R.: *Korzystanie z cudzej nieruchomości przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność uregulowaną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze*. W: *Prawo prywatne wobec wyzwań współczesności: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Ogiegle*. [Red. M. FRAS, P. ŚLĘZAK]. Warszawa 2017.
- MIKOSZ R.: *Stosunek ustawy o gospodarce nieruchomościami do prawa geologicznego i górniczego*. „Rejent” 1998, nr 12.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Red. P. CZECHOWSKI. Warszawa 2015.
- Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2016.
- Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016.

²⁰ *A contrario* wykorzystywanie wspomnianych wód do płukania kruszywa (a więc jego przeróbki) nie będzie podlegało wspomnianemu zwolnieniu. Zob. H. SCHWARZ: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013, s. 180.

Aleksander Lipiński

Commentary to Art. 18—20 Geological and Mining Act

Summary

The Art. 18 of the Geological and Mining Act which is being commented on determines the premises and the mode of obtaining by the entrepreneur the right to use other people's land necessary to conduct activities regulated by the Act. Such a right is established in return for remuneration, but it cannot include the rights to gain profits from the property. In some circumstances the landowner may demand from the entrepreneur to buy out the real estate. In turn, Art. 19 grants an entrepreneur who conducts certain types of licensed activities (including mining of hydrocarbons, hard coal, lignite) the right to demand the buyout of the real estate necessary for such a purpose. In both situations, disputes are subject to resolution by common courts. However, some other solutions in this respect are provided for in regulations on expropriation of real estate. Next, pursuant to Art. 20 the use of mine water for the needs of the mining plant is free of charge.

Key words: the right to use other people's land necessary for geological operations and mining activity, expropriation for geological and mining purposes, the right to use mine waters

Александр Липинский

Комментарий к статьям 18—20 закона «Геологическое и горное право» от 9 июня 2011 г.

Резюме

Комментируемая статья 18 «Геологического и горного права» описывает условия и механизмы приобретения предпринимателем права на использование чужих объектов недвижимости, необходимых для осуществления деятельности, регулирование которой осуществляется согласно данному закону. Такое право приобретается предпринимателем, однако не распространяется на получение прибыли, которую приносит недвижимость. В ряде ситуаций владелец недвижимости может требовать от предпринимателя выкупить объект недвижимости. Вместе с тем в статье 19 предприниматель, осуществляющий отдельные виды деятельности, для которых нужно получение лицензии (например, добыча углеводородов, каменного и бурого угля), может требовать выкупить необходимые для ведения деятельности объекты недвижимости. Решение споров в обеих описанных ситуациях находится в компетенции судов общей юрисдикции. Несколько иные механизмы регулирования по данному вопросу описаны в законе об отчуждении недвижимого имущества. Наряду с этим статья 20 предусматривает возможность безвозмездного использования шахтных вод на горнодобывающих предприятиях.

Ключевые слова: право использования чужой недвижимости, приобретение недвижимости, использование шахтных вод на горнодобывающем предприятии

Aleksander Lipiński

**Commentario sul art. 18—20 della legge 9 giugno 2011
sulle attività geologiche ed estrattive**

Sommario

L'art. 18 della legge *sulle attività geologiche ed estrattive*, il quale è stato commentato, determina i requisiti e la modalità per acquisire dal imprenditore il diritto per usufruire i beni immobili altrui, i quali sono necessari per svolgere un'attività a norma della legge sopra descritta. Questa legge è stabilita per la retribuzione, ma non può includere la raccolta di benefici degli immobiliari. A volte il proprietario degli immobiliari può pretendere che l'imprenditore acquisti il bene immobile. Invece l'art. 19 conferisce all'imprenditore, il quale svolge alcune attività che richiedono una concessione (tra l'altro nell'ambito di estrazione di idrocarburi, carbone bituminoso e lignite), il diritto di richiedere l'acquisto necessario per questo immobile. In entrambi casi le controversie sono soggette a risoluzione dai tribunali con una competenza generale. Altre soluzioni in questo settore sono previste dalle normative riguardanti l'espropriazione di beni immobili. Invece, l'art. 20 prevede che l'uso di acque minerali per le esigenze dell'attività mineraria è gratuito.

Parole chiave: il diritto di utilizzare terreni di proprietà di altre persone per lavori geologici e attività minerarie, espropriazione a causa di lavori geologici e minerari, espropriazione a causa di lavori geologici e minerari, il diritto di utilizzare acque minerali



Ryszard Mikosz

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

Uniwersytet Śląski
Katowice

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.07>

Korzystanie ze środowiska (kilka uwag na tle art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska)

1. Truizmem jest stwierdzenie, że korzystanie z zasobów środowiska stanowi warunek *sine qua non* ludzkiej egzystencji. Współcześnie równie oczywista jest także konieczność ochrony tych zasobów. Pogodzenie tych dwóch aspektów gospodarowania środowiskiem¹ wymaga nieustannego poszukiwania sposobu optymalnego kształtowania granic i prawnych warunków dozwolonego korzystania z jego zasobów². Materię tę normuje imponująca co do rozmiarów, a często także szczegółowości, regulacja prawna rozproszona w wielu aktach prawnych³. Na ogół sfera dozwolonego korzystania ze środowiska konkretyzo-

¹ Por. B. RAKOCZY: *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*. Red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKI, K. KARPUS. Toruń 2014, s. 19 i nast.

² Spostrzeżenie to znajduje swoje potwierdzenie chociażby w treści art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.), w którym zdefiniowano zwrot „ochrona środowiska”, nakazując przezeń rozumieć podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, co polegać ma w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

³ Ustalenie zamkniętego kręgu przepisów składających się na „prawo ochrony środowiska” nie jest zabiegiem łatwym, o ile w ogóle możliwym. Bezsprzecznie jednak przepisy dotyczące ochrony środowiska zawarte zostały nie tylko w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. (por. przypis 2), co wynika chociażby z jej art. 81. Szerzej na ten temat por. m.in. M. GÓRSKI w: M. GÓRSKI, M. PCHALEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA: *Prawo ochrony*

wana jest za pomocą decyzji wyznaczających, czasem w sposób bardzo drobiazgowy, ramy uprawnień, a zazwyczaj także towarzyszące temu obowiązki. Nie jest to jednak metoda jedyna. W obowiązującym porządku prawnym znaleźć można bowiem również przepisy, które normują granice dozwolonego korzystania ze środowiska w sposób generalny. Najszerszym z nich co do zakresu regulacji jest — jak się wydaje — art. 4 pr.o.ś., któremu poświęcone zostaną dalsze uwagi.

2. Z ust. 1 tego przepisu wynika, że powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie: wprowadzania do środowiska substancji lub energii (pkt 1) oraz innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne⁴ (pkt 2). W myśl z kolei art. 4 ust. 2 pr.o.ś., korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Stosownie wreszcie do treści art. 4 ust. 3 pr.o.ś., zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy — Prawo wodne.

3. Mimo niezbyt poprawnej systematyki i redakcji art. 4 pr.o.ś., nie powinno budzić wątpliwości, że wyróżniono w nim trojakiemu rodzajowi sposoby (rodzaje) korzystania ze środowiska. Co prawda wyraźnie mowa w nim jedynie o korzystaniu „powszechnym” oraz „zwykłym”, ale to ostatnie dotyczy dwóch różnych sytuacji. Z treści art. 4 ust. 2 i 3 pr.o.ś. płynie bowiem jednoznaczny wniosek, że korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może wymagać uzyskania pozwolenia, co oznacza, że obowiązek jego uzyskania nie jest regułą. Przesłanki, za pomocą których w każdym z tych przypadków wyznaczone zostały ramy „korzystania ze środowiska”, zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe, jawią się jednak wyjątkowo mało klarownie. Jeszcze mniej jasno rysuje się funkcja regulacji zawartej w art. 4 pr.o.ś.

środowiska. Komentarz. Warszawa 2011, s. 3 i nast. oraz A. HABUDA: *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska?* W: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce.* Red. A. BARCZAK, A. OGONOWSKA. Szczecin 2016, s. 73 i nast. Por. także B. RAKOCZY w: *Leksykon ochrony środowiska.* Red. J. CIECHANOWICZ-McLEAN. Warszawa 2009, s. 278 i nast.

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 2268 ze zm.).

4. Jeśli chodzi o korzystanie powszechne, to nietrudno dostrzec, że w przepisie art. 4 ust. 1 pr.o.ś. wyznaczającym jego ramy, wskazano zarówno podmiot uprawniony, jak i sposób oraz granice tego korzystania, nadto zaś cele, jakim ma ono służyć. Wszystkie te przesłanki określone zostały w sposób ogólny, co nie powinno dziwić, jeśli zważyć, że chodzi o przepis o charakterze generalnym. Nie zmienia to jednak faktu, że taki stan rzeczy staje się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Spostrzeżenie to w pierwszej kolejności odnieść trzeba do określenia podmiotu uprawnionego, którym w świetle art. 4 ust. 1 pr.o.ś. jest „każdy”. Użycie tak szerokiej formuły mogłoby *prima facie* prowadzić do wniosku, że do powszechnego korzystania ze środowiska mają prawo wszystkie podmioty funkcjonujące, bez względu na formę organizacyjną. Trzeba jednak mieć na uwadze cele, dla których można powszechnie korzystać ze środowiska, w art. 4 ust. 1 pr.o.ś. określone jako „zaspokajanie potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu”. Skłaniać to może do wniosku, że omawiane prawo przysługuje wyłącznie osobom fizycznym⁵.

5. Wniosek taki nie jest jednak całkiem oczywisty, jeśli odnieść go do tej części przepisu, która nakazuje włączać w zakres powszechnego korzystania ze środowiska inne niż wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś. rodzaje powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne (art. 4 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś.). Odnotować trzeba bowiem, że w świetle treści 32 ust. 1 pr.wodn. prawo do powszechnego korzystania przysługuje każdemu i dotyczy publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Z ust. 2 tego przepisu wynika wszak, że korzystanie to 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, amatorskiego połowu ryb. Jeśli więc wśród celów powszechnego ko-

⁵ Tak m.in. M. GÓRSKI w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, s. 93; K. GRUSZECKI: *Komentarz do art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska*. W: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, uwaga I. System Informacji Prawniczej LEX, 2016 (wersja elektroniczna). Odmienny pogląd wyrazili B. WIERZBOWSKI i B. RAKOCZY (*Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2018, s. 109), stwierdzając, że „ten rodzaj korzystania ze środowiska przysługuje każdemu zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym, a także tzw. ułomnym osobom prawnym”. Nie wskazali jednak żadnych argumentów mających przemawiać na rzecz takiej tezy. Czasami poglądy dotyczące omawianej kwestii wyrażane są w sposób mocno utrudniający ich ustalenie. I tak np. M. WALAS najpierw stwierdziła, że powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje „osobom fizycznym, osobom prawnym, a także tzw. ułomnym osobom prawnym”, by nieco dalej wyrazić pogląd, że zakres podmiotowy tego korzystania ogranicza się tylko do osób fizycznych (EADEM: *Korzystanie ze środowiska*. W: *Wybrane problemy prawa leśnego*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2011, s. 97).

rzystania z wód wymieniono także zaspokajanie potrzeb gospodarstwa rolnego, to nie sposób założyć, że chodzi wyłącznie o gospodarstwo należące do osoby fizycznej, gdyż nic nie uzasadnia takiego wniosku⁶.

6. Tego rodzaju stan rzeczy rodzi istotne komplikacje w sferze wykładni. Jeśli bowiem uznać, za czym przemawia treść art. 32 ust. 2 pr.wodn., że powszechne korzystanie ze środowiska, przynajmniej w zakresie obejmującym powszechne korzystanie z wód, nie ogranicza się jedynie do osób fizycznych, a zarazem przyjąć, że w pozostałym zakresie (wyznaczonym treścią art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś.) dotyczy tylko tych podmiotów, to pojawia się trudny do zrozumienia dualizm⁷. Krąg podmiotów uprawnionych do powszechnego korzystania ze środowiska byłby bowiem różny, w zależności od tego, czego (jakiego elementu środowiska) to korzystanie dotyczy — szerszy w przypadku powszechnego korzystania z wód, węższy natomiast w pozostałym zakresie⁸. Na marginesie dotychczas poczynionych spostrzeżeń odnotować trzeba również, że przepis art. 4 ust. 1 pr.o.ś. nie rozstrzyga, jakim kategoriom osób fizycznych przysługuje prawo do powszechnego korzystania ze środowiska. Wydaje się, że korzystać ze środowiska w sposób powszechny może każda osoba legalnie przebywająca w Polsce bez względu na to czy jest jej obywatelem, czy też nie⁹.

7. Nie mniejsze wątpliwości omawiana regulacja prawna rodzi w części dotyczącej przedmiotowego zakresu powszechnego korzystania ze środowiska. Wynika z niej bowiem, że chodzi o „korzystanie ze środowiska, bez użycia

⁶ Treść art. 32 ust. 2 aktualnie obowiązującego Prawa wodnego brzmi identycznie jak wcześniej regulujący to zagadnienie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (ostatni tekst jednolity Dz.U. z 2017, poz. 1121). Pod rządem tego ostatniego komentatorzy wyrażnie lub w sposób dorozumiany wyrażali pogląd, że do kręgu podmiotów uprawnionych do powszechnego korzystania z wód należało zaliczać nie tylko osoby fizyczne (por. B. RAKOCZY w: B. RAKOCZY, Z. BUKOWSKI, K. SZUMA: *Prawo wodne. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013, s. 182; por. także J. SZACHUŁOWICZ: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2006, s. 114 i nast. oraz M. KALUŻNY: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 141—142). Nie sposób przyjąć, że obecnie krąg ten kształtuje się inaczej.

⁷ Trafny jest bowiem, moim zdaniem, pogląd B. Rakoczego przyjmującego, że art. 4 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś. należy rozumieć w ten sposób, „że prawodawca uznaje, że powszechne korzystanie z wód jest jednym z rodzajów powszechnego korzystania ze środowiska” (Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 54).

⁸ Trzeba przy tym pamiętać, że art. 4 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś. dotyczy tylko **innych niż wymienione w pkt 1** rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne, co sprawia, że nawet w tym zakresie pojawia się dualizm. Jeśli bowiem korzystanie to polegać będzie na wprowadzaniu do wód substancji lub energii (art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś.), to wówczas wypadałoby przyjąć, że mogą to czynić w ramach powszechnego korzystania ze środowiska jedynie osoby fizyczne. Trudno dostrzec jakikolwiek sens tej regulacji.

⁹ Tak K. GRUSZECKI: *Komentarz do art. 4...*, uwaga I.

instalacji”, tylko jednak „w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii”. Pierwsza z tych przesłanek nastręcza mniej wątpliwości interpretacyjnych, gdyż pojęcie „instalacja” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 6 pr.o.ś.¹⁰. W świetle tej definicji nie ulega wątpliwości, że warunkiem *sine qua non* uznania określonego dobra za „instalację” jest możliwość spowodowania emisji, której źródłem ma być eksploatacja stacjonarnego urządzenia technicznego lub zespołu takich urządzeń¹¹, albo eksploatacja budowli.

8. Jako najbardziej kontrowersyjny jawi się natomiast ten fragment regulacji zawartej w art. 4 ust. 1 pr.o.ś., z którego wynika, że w przepisie tym mowa o korzystaniu polegającym na wprowadzaniu do środowiska substancji lub energii. Choć nie użyto w nim słowa „emisja”, to wydaje się nie budzić wątpliwości, że w istocie o nią chodzi. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 4 pr.o.ś. przez emisję rozumie się wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: substancje¹² oraz energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne. Najistotniejsze jest wszakże to, że przy takim ukształtowaniu zakres przedmiotowy art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś. znacząco różni się od zakresu art. 4 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś., gdyż, o czym była już częściowo mowa wyżej, powszechne korzystanie ze środowiska obejmuje również „inne niż wymienione w art. 4 pkt 1 pr.o.ś. rodzaje powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy Prawo wodne”. To zaś oznacza, że w rachubę wchodzi w tym przypadku korzystanie, które nie ogranicza się do wprowadzania do wód substancji lub energii. Powszechne korzystanie ze środowiska w tej części obejmuje zatem wszelkie zachowania, które służą zaspokojeniu potrzeb określonych w art. 4 ust. 1 pr.o.ś., mieszczą się zaś zarazem w zakresie hipotezy art. 32 ust. 2 pr.wodn. i dotyczą wód taksatywnie wymienionych w art. 32 ust. 1 pr.wodn. Do wątku tego wypadnie jeszcze powrócić.

¹⁰ Zgodnie z tym przepisem instalacja oznacza: stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu oraz budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Użyte w tym przepisie pojęcie „zakład” również doczekało się definicji ustawowej, w myśl której rozumie się przezeń jedną lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalacje posiada tytuł prawny, oraz znajdującymi się na nim urządzeniami (art. 3 pkt 48 pr.o.ś.).

¹¹ Zgodnie z art. 3 pkt 34 pr.o.ś. przez eksploatację instalacji lub urządzenia rozumie się użytkowanie instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności. Pojęcie „urządzenie” zdefiniowane zostało natomiast w art. 3 pkt 42 pr.o.ś. i należy przez nie rozumieć niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu.

¹² Stosownie do art. 3 pkt 36 pr.o.ś., przez „substancje” rozumie się pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka.

9. W art. 4 pr.o.ś. wyróżniono także „zwykłe korzystanie ze środowiska”. Bez wątpienia jest to inny rodzaj korzystania aniżeli korzystanie powszechne, stosownie bowiem do treści art. 4 ust. 3 pr.o.ś., jest nim takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy — Prawo wodne. Przypomnieć trzeba, o czym była już mowa wyżej, że tego rodzaju korzystanie przybrać może dwojaką postać. Obok bowiem przypadku uregulowanego w art. 4 ust. 3 pr.o.ś., kiedy to „ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia”, pojawiają się także sytuacje, kiedy pozwolenie takie należy uzyskać. Do tych ostatnich wypadnie jeszcze powrócić, wcześniej jednak skoncentrować się należy na analizie przesłanek zwykłego korzystania określonych w art. 4 ust. 3 pr.o.ś.

10. Nietrudno dostrzec, że ostatnio wspomniany przepis wyznacza ramy zwykłego korzystania przede wszystkim z wykorzystaniem kryterium negatywnego. Ma to bowiem być korzystanie inne aniżeli powszechne, skoro ma „wykraczać” poza jego ramy. Mamy zatem do czynienia z alternatywą rozłączną — albo korzystanie ze środowiska jest korzystaniem „powszechnym”, albo „zwykłym”. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, jak dalece korzystanie to może „wykraczać” poza powszechne. Przepis art. 4 ust. 3 pr.o.ś. nie określa bowiem ani kręgu podmiotów uprawnionych, ani zakresu przedmiotowego tego korzystania, ani wreszcie potrzeb, które mogą być poprzez takie korzystanie zaspokajane. Uniemożliwia to zwłaszcza precyzyjne ustalenie, czy korzystać ze środowiska w sposób zwykły może każdy i czy może to odbywać się również z użyciem instalacji. Wykładnia systemowa i celowościowa zdają się wskazywać, że odpowiedź na te pytania powinna być co do zasady twierdząca. Przepis art. 4 ust. 3 pr.o.ś. (ani żaden inny) nie zawęży bowiem kręgu podmiotów mogących korzystać ze środowiska w sposób zwykły, poza przypadkami zwykłego korzystania z wód, o czym niżej. Jeśli chodzi natomiast o drugi z sygnalizowanych wątków, to tezę, iż zwykłe korzystanie ze środowiska może nastąpić także z użyciem instalacji, potwierdza chociażby art. 152 ust. 1 pr.o.ś., stanowiący, że instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska.

11. Najmniej jasno rysuje się natomiast odpowiedź na pytanie o to, jakiego rodzaju potrzeby zaspokaja korzystanie zwykłe. Odnosząc się do tej kwestii, należy w punkcie wyjścia przypomnieć, że w świetle art. 4 ust. 3 pr.o.ś., o czym częściowo była już mowa wyżej, zwykłym korzystaniem ze środowiska jest także zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy — Prawo wodne. To ostatnie uregulowane zostało przede wszystkim w art. 33 pr.wodn., który to przepis określa zarówno podmiot uprawniony, przedmiot uprawnienia, jego treść i granice oraz cel korzystania. Podmiotem uprawnionym jest właściciel

gruntu, który może korzystać w sposób zwykły z wód stanowiących jego własność, oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie (art. 33 ust. 1 pr.wodn.). W tym kontekście odnotować należy, że stosownie do treści art. 214 pr.wodn., własność właściciela nieruchomości¹³ stanowią śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych¹⁴, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach jego nieruchomości gruntowej. W myśl z kolei art. 211 ust. 2 pr.wodn., wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa¹⁵. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której właściciel, w ramach zwykłego korzystania z wód, uprawniony jest do korzystania zarówno z dobra własnego (wód stanowiących jego własność), jak i z dobra cudzego (wód podziemnych będących własnością Skarbu Państwa). Jest to okoliczność mająca, moim zdaniem, znaczenie dla interpretacji art. 4 pr.o.s., dlatego też wypadnie do niej jeszcze powrócić. W tym miejscu odnotować należy natomiast, że podobnie jak w przypadku korzystania powszechnego, również w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska dochodzi do różnicowania podmiotowego i przedmiotowego, w zależności od tego, czy dotyczy ono wód, czy też pozostałych elementów środowiska. W przypadku korzystania z wód podmiotem uprawnionym do zwykłego korzystania ze środowiska nie jest bowiem „każdy”, a jedynie „właściciel gruntu”, nadto zaś przedmiot tego korzystania został zawężony do niektórych tylko rodzajów wód. Co jednak w tym miejscu najbardziej istotne, to kwestia celu korzystania, która wymaga nieco szerszego rozważenia.

12. Odnosząc się do tego problemu, najpierw zwrócić trzeba uwagę na fakt, że cel i treść zwykłego korzystania z wód nie rysują się *de lege lata* całkiem jasno. Gdyby bowiem przy ich ustalaniu przyjąć za punkt wyjścia art. 33 ust. 3 pr.wodn., wówczas należałoby uznać, że jest to korzystanie przez właściciela gruntu z wód określonych w art. 33 ust. 1 pr.wodn, we wszystkich możliwych postaciach, służące zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, a jedyną granicę w tym zakresie wyznacza art. 33 ust. 2 pr.wodn. stanowiący, że prawo do zwykłego korzystania z wód nie upraw-

¹³ W tym kontekście odnotować warto, że w art. 33 pr.wodn. mowa o właścicielu gruntu, natomiast w art. 214 pr.wodn. o „właścicielu nieruchomości”, co może sugerować budzącą wątpliwości tezę, że pojęcia „nieruchomość” i „grunt” są synonimami.

¹⁴ Stosownie do art. 35 ust. 1 pr.wodn., usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

¹⁵ Stosownie do definicji zawartej w art. 16 pkt 68 pr.wodn., przez wody podziemne rozumie się wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

nia do wykonywania urządzeń wodnych¹⁶ bez wymaganej zgody wodnoprawnej¹⁷. Nieco inna konkluzja zdaje się wynikać z art. 33 ust. 4 pr.wodn. stanowiącego, że zwykle korzystanie z wód obejmuje pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę. Nie jest dostatecznie jasne, czy wymienione w tym przepisie formy wyczerpują treść zwykłego korzystania z wód, czy też jego funkcją jest jedynie wskazanie, że korzystanie to obejmuje także „pobór wód” i „wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi” oraz określenie zarazem maksymalnych dopuszczalnych ilości w tym zakresie. Wydaje się, że chodzi o drugą z sygnalizowanych możliwości, choć zagadnienie może budzić wątpliwości. Trudno jednak np. stwierdzić, czym byłoby korzystanie przez właściciela gruntu ze stanowiących jego własność powierzchniowych wód stojących np. przez uprawianie sportu, której to możliwości niepodobna sensownie zaprzeczyć. Nie jest to zaś bez wątpienia korzystanie powszechne, które co do zasady dotyczy wód powierzchniowych będących własnością Skarbu Państwa. Trudno byłoby również w takim przypadku mówić o korzystaniu szczególnym, którym — w myśl art. 34 pr.wodn. — jest korzystanie z wód wykraczające poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykle korzystanie z wód obejmujące czynności taksatycznie wyliczone w tym przepisie¹⁸.

13. Ze wcześniejszych uwag wynikało już, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pr.o.ś., korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Tego rodzaju regulacja prowadzi

¹⁶ W art. 16 pkt 65 pr.wodn. zdefiniowano urządzenia wodne jako urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów. W dalszej części tego przepisu w dziesięciopunktowym wyliczeniu (lit. a—j) wskazano przykładowo rodzaje urządzeń wodnych.

¹⁷ Z art. 388 ust. 1 pr.wodn. wynika, że zgoda wodnoprawna jest udzielana przez: wydanie pozwolenia wodnoprawnego, przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego, wydanie oceny wodnoprawnej albo wydanie decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4 pr.wodn. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

¹⁸ W rozpatrywanym zakresie doszło, moim zdaniem, do niefortunnej zmiany stanu prawnego. Przepis art. 36 poprzednio obowiązującego Prawa wodnego (por. przypis 6) stanowił bowiem, że zwykle korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, z zastrzeżeniem ust. 3. W tym ostatnim zaś, w czterech punktach określono zachowania niebędące zwykłym korzystaniem z wód. Uzasadniało to wnioski, że poza wspomnianymi wyjątkami, dozwolone były wszystkie inne sposoby korzystania przez właściciela z wód określonych w art. 36 ust. 1 (z wyjątkiem wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, który to wyjątek wynikał z tego właśnie przepisu), dla zaspokojenia potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz rolnego.

do wniosku, że chodzi o akt indywidualny wydawany na podstawie unormowań zawartych w akcie rangi ustawowej. W rozpatrywanym przypadku również użyty został zwrot „wykraczające poza ramy korzystania powszechnego”, co zdaje się wskazywać, że w istocie chodzi o korzystanie zwykłe, którego status ulega zmianie wtedy, gdy pojawia się obowiązek uzyskania pozwolenia. Wtedy przekształca się ono w korzystanie „szczególne”¹⁹, choć w art. 4 pr.o.ś. wprost nie posłużono się wspomnianym pojęciem. O tym, czy mamy do czynienia z takim korzystaniem, każdorazowo decyduje zatem ustawodawca, nakładając bądź znosząc obowiązek uzyskania pozwolenia²⁰.

14. Dotychczasowe spostrzeżenia w pełni — jak się wydaje — potwierdzają tezę, że funkcja i charakter prawny regulacji zawartej w art. 4 pr.o.ś. rysują się zdecydowanie niejasno. Wątpliwości zaczynają się już na etapie odpowiedzi na pytanie, czy w przepisie tym sformułowana została zasada ogólna, a jeśli tak, to jaka. Patrząc na problem od strony systemowej, trzeba by na tak sformułowane pytanie udzielić odpowiedzi twierdzącej. Uzasadniałaby ją zaś okoliczność, że przepis ten usytuowany został w dziale pierwszym obejmującym art. 3—12 pr.o.ś. zatytułowanym „definicje i zasady ogólne”. Skoro zaś definicje zamieszczono w art. 3 pr.o.ś., to wszystkie pozostałe przepisy uznać wypadałoby za wyrażające różne „zasady ogólne”. O tym jednak, że tak nie jest, świadczy chociażby treść art. 7a ustawy²¹. Przyjąć zatem wypada, że usytuowanie art. 4 pr.o.ś. nie ma decydującego znaczenia dla uznania go za przepis formułujący określoną zasadę ogólną.

15. Próby rozwiązania sygnalizowanego dylematu podejmowane w literaturze są nieliczne, a uwagi formułowane w tym zakresie — dość ogólne. W tych ramach bez wątpienia odnotować trzeba pogląd, wedle którego art. 4 pr.o.ś. wyraża „zasadę powszechnego korzystania ze środowiska, która ściśle wiąże

¹⁹ Tak m.in. J. Boć w: *Ustawa — Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Red. J. JENDROŚKA. Wrocław 2001, s. 92. W literaturze używane jest też pojęcie korzystanie „reglamentowane” (tak M. GÓRSKI w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, s. 130), które o tyle budzi wątpliwości, że w istocie rzeczy we wszystkich rodzajach korzystania mamy do czynienia z reglamentacją, w ramach której przepisy wyznaczające granice takiego korzystania czynią to poprzez dookreślenie podmiotu, przedmiotu i celu korzystania.

²⁰ W omawianym kontekście zwrócić wypada uwagę na fakt, że w przypadku korzystania „szczególnego” brak jakiegokolwiek nawiązania do szczególnego korzystania z wód uregulowanego w ustawie Prawo wodne.

²¹ Stanowi on, że do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie stosuje się przepisy tej ustawy. Rozgranicza on zatem (skądinąd w sposób budzący wiele zastrzeżeń) zakres zastosowania dwóch aktów normatywnych, niepodobna natomiast uznać, że sformułowana została w nim jakakolwiek zasada ogólna.

się z art. 2 Konstytucji RP²², tj. z zasadą sprawiedliwości społecznej²³, a także zapatrywanie, w myśl którego „generalną ideą przepisów art. 4 jest to, że korzystanie ze środowiska możliwe jest „tylko w jednej ze wskazanych form i tylko w granicach dla danej formy przewidzianych”, co sprawia, że zasadę ogólną wynikającą z art. 4 pr.o.ś. można by nazwać „zasadą ustalenia dopuszczalnego zakresu korzystania ze środowiska”²⁴. Każda z tych wypowiedzi kładzie — jak się wydaje — nacisk na inny aspekt zagadnienia. Nawet bowiem gdyby zgodzić się z tezą, że art. 4 pr.o.ś. wyraża zasadę powszechnego korzystania ze środowiska, to czyni to jedynie w ust. 1 w odniesieniu do jednej tylko postaci tego korzystania. Jest zaś tak dlatego, że jedynie w tym przepisie użyty został zwrot „przysługuje z mocy ustawy każdemu”. Szczególne znaczenie ma w ramach tego zwrotu słowo „przysługuje”. Jego użycie wskazuje bowiem, że w rachubę wchodzi pewna sfera możliwości postępowania, choć — jak to wynika z wcześniejszych uwag — trudno ją dookreślić. Uzasadnia to pytanie, czemu służą (i ewentualnie jakie zasady wyrażają) rozwiązania zawarte w art. 4 ust. 2 i 3 pr.o.ś., do czego wypadnie jeszcze powrócić. Z kolei spostrzeżenie, w myśl którego korzystanie ze środowiska możliwe jest „tylko w jednej ze wskazanych form i tylko w granicach dla danej formy przewidzianych”, czyni zasadnym pytanie, czy tego rodzaju konstatację uznać można za specyficzną „zasadę ogólną” w kontekście faktu, że wszystkie w istocie uprawnienia można *ad normam iuris* wykonywać tylko w granicach prawem przewidzianych.

16. Wydaje się, że w odniesieniu do zwykłego korzystania ze środowiska (a także korzystania „szczególnego”) nie sposób przyjąć, że przepisy art. 4 ust. 2 i 3 pr.o.ś. wyrażają jakąkolwiek zasadę²⁵. Nie przekonuje zwłaszcza przywołany już wyżej pogląd, że chodzi w tym przypadku (podobnie jak w przypadku art. 4 ust. 1 pr.o.ś.) o wyrażenie idei, że korzystanie ze środowiska możliwe jest „tylko w jednej ze wskazanych form i tylko w granicach dla danej formy przewidzianych”. Gdyby bowiem tak było, to prawidłowa regulacja w tym zakresie powinna określać te granice, rozstrzygając zwłaszcza o tym, kto, z czego (ja-

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

²³ Tak B. RAKOCZY w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, s. 53.

²⁴ Tak M. GÓRSKI w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...* 2011, s. 131.

²⁵ Odmienne m.in. B. WIERZBOWSKI i B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia...*, s. 108 i nast. Jest symptomatyczne, że w podstawowej w literaturze polskiej monografii dotyczącej tego zagadnienia (por. P. KORZENIOWSKI: *Zasady prawne ochrony środowiska*. Łódź 2010) jakąkolwiek „zasada korzystania ze środowiska” nie została sformułowana, a rozważania autora dotyczące zasady reglamentacji w sektorowej ochronie środowiska (s. 475 i nast.) nie nawiązują do art. 4 pr.o.ś., koncentrując się przede wszystkim na materii związanej z korzystaniem z wód oraz pozwoleniami emisyjnymi.

kiego rodzaju dóbr), w jakich formach (w jaki sposób) oraz w celu zaspokojenia jakiego rodzaju potrzeb może ze środowiska korzystać. Tymczasem zaś, jak to wynika z wcześniejszych uwag, w odniesieniu do korzystania zwykłego brak w istocie rzeczy jakichkolwiek unormowań²⁶ w tym względzie, co jest konsekwencją wadliwości systemowej²⁷. O ile bowiem art. 4 ust. 1 pr.o.ś. określa — co do zasady, choć w sposób mocno kontrowersyjny, o czym niżej — wszystkie te elementy, o tyle w przypadku korzystania zwykłego nie wiadomo, kto, w jakich granicach i w jaki sposób może korzystać ze środowiska. Ten stan rzeczy zaś jest nie tylko konsekwencją braku określenia wspomnianych elementów art. 4 ust. 3 pr.o.ś., ale także wynika z tego, że „punkt odniesienia”, jakim jest art. 4 ust. 1 pr.o.ś., budzi sporo wątpliwości.

17. Część z nich została już odnotowana wyżej. Najistotniejsza sprowadza się jednak do stwierdzenia, że jeżeli treść art. 4 ust. 1 pr.o.ś. interpretować dosłownie, to zakres powszechnego korzystania ze środowiska jawi się jako ukształtowany w sposób, który trudno uznać za racjonalny. Jeśli bowiem cały ten zakres ma się ograniczać, poza powszechnym korzystaniem z wód, o czym była już mowa, do sfery „emisyjnej”, to niepodobna w ten sposób doprowadzić do zaspokojenia zdecydowanej większości wymienionych w tym przepisie potrzeb. Trudno chociażby wyobrazić sobie sensowne korzystanie ze środowiska np. dla zaspokojenia potrzeby wypoczynku wyłącznie poprzez wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, bez korzystania z przestrzeni i dóbr niezbędnych dla takiego korzystania. Korzystania takiego niepodobna bowiem ograniczać jedynie do „wprowadzania” określonych substancji lub energii do środowiska, ale obejmuje ono także — bez wątpienia — „używanie” środowiska (np. poprzez wstęp na tereny służące wypoczynkowi), a czasem także „pobieranie” ze środowiska określonych dóbr. Odnotować trzeba również, że żaden przepis prawa nie definiuje zwrotu „korzystanie ze środowiska”²⁸. Ten stan rzeczy powoduje,

²⁶ Nie daje się chociażby w sposób niewątpliwy ustalić, kto (jaki podmiot) może korzystać ze środowiska w sposób zwykły i szczególny, zwłaszcza zaś nie wiadomo, czy może to być „każdy”. Co prawda w literaturze wskazuje się, że tak właśnie jest (tak M. GÓRSKI w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...* 2011, s. 132), niemniej jednak nie sposób nie zauważyć, że w treści art. 4 ust. 3 pr.o.ś. brak jakiegokolwiek nawiązania do strony podmiotowej.

²⁷ Tak samo jest z korzystaniem „szczególnym”, w którego przypadku dopiero przepisy regulujące wydawanie pozwoleń, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pr.o.ś., określają, komu, w jakich granicach i na jakich warunkach może ono być udzielone.

²⁸ W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że w art. 3 pkt 20 pr.o.ś. zdefiniowany został zwrot „podmiot korzystający ze środowiska”. Jest nim przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646 ze zm.) oraz przedsiębiorca zagraniczny w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2018, poz. 649 ze zm.), a także osoby

że należy, jak się wydaje, nadać mu znaczenie „systemowe” i rozumieć przezeń w szczególności „używanie środowiska i pobieranie zeń pożytków”. Jeśli bowiem środowisko uznać za zbiór obejmujący w znacznej większości (choć nie wyłącznie) przedmioty materialne, to analogie do „rzeczy” w rozumieniu prawa cywilnego jawią się bardzo wyraźnie. A właśnie we wskazany wyżej sposób pojęcie „korzystanie z rzeczy” rozumiane jest na gruncie prawa cywilnego²⁹.

18. Dobrym przykładem w tym zakresie może być regulacja zawarta w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach³⁰. W jej art. 26 ust. 1 sformułowana została zasada, w myśl której lasy, stanowiące własność Skarbu Państwa, są udostępniane dla ludności³¹. Słusznie zwrócono w literaturze uwagę, że przepisy ustawy o lasach nie posługują się pojęciem „korzystanie z lasu”, a jedynie pojęciem „udostępniania lasów”³². Nie zmienia to jednak faktu, że z lasów tych można w określonym zakresie korzystać, o czym — przynajmniej w odniesieniu do lasów należących do Skarbu Państwa — przekonuje treść art. 27 ustawy o lasach, z którego wynika, że korzystanie może polegać tak na „używaniu” (poprzez nieodpłatne lokalizowanie pasiek), jak i na pobieraniu pożytków (poprzez zbiór płodów runa leśnego)³³. W świetle regulacji zawartej w art. 4 pr.o.ś.,

prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, nadto zaś jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców oraz osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą ani przedsiębiorcą zagranicznym, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia. Nie ulega wątpliwości, że zakres pojęcia „korzystanie ze środowiska”, do którego nawiązuje art. 3 pkt 20 pr.o.ś., jest znacznie węższy aniżeli „korzystanie” w rozumieniu art. 4 pr.o.ś.

²⁹ Por. E. GNIEWEK w: *System prawa prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2013, s. 383 i nast. oraz wskazaną tam literaturę. Autor ten, trafnie podkreślając, że ustawodawca nie definiuje pojęcia korzystania z rzeczy, zwraca uwagę, iż jest to zabieg celowy, dzięki któremu unika się „niebezpieczeństwa przeoczeń możliwych wobec zróżnicowanego przeznaczenia różnorodnych rzeczy” (ibidem, s. 383). Nietrudno dostrzec w tym zakresie daleko idące analogie do zróżnicowanych form korzystania ze środowiska. Nie podzielam natomiast poglądu, w myśl którego „korzystanie ze środowiska to prawo określonego podmiotu do wykorzystywania dla określonych celów” (tak B. RAKOCZY w: *Leksykon ochrony środowiska...*, s. 100). Sam termin „korzystanie” nie jest bowiem wystarczający do uznania, że mamy do czynienia z prawem.

³⁰ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 2129.

³¹ Wyjątki określone w art. 26 ust. 2 i 3 można pozostawić na uboczu. Odnotować trzeba natomiast w tym miejscu, że, zgodnie z art. 28 ustawy, właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem. Dopóty zatem, dopóki tego nie uczyni, wstęp do tego lasu jest dozwolony.

³² Por. M. WOŹNIAK: *Lasy w sferze środowiskowych dóbr publicznych*. W: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*. Red. M. WOŹNIAK, M. KOŚCIELNIAK-MARSZAŁ. Wrocław 2015, s. 87).

³³ Odnotować trzeba w tym miejscu pogląd, w myśl którego uprawnienie do korzystania z lasów wynika z art. 6 ust. 1 z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (tj. Dz.U. 2018, poz. 1235) stanowiącego, że wstęp do lasów

nie jest dostatecznie jasne, o jaką postać korzystania chodzi. W literaturze wprost stwierdzono, że z mocy prawa istnieje „powszechne prawo korzystania z lasu i jego zasobów”³⁴. Z poglądem tym, przynajmniej w odniesieniu do lasów będących własnością Skarbu Państwa, trzeba się co do zasady zgodzić. To zaś zdaje się wskazywać, że w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z rodzajem powszechnego korzystania ze środowiska³⁵, mimo że nie ogranicza się ono jedynie do emisji. Nie wydaje mi się bowiem możliwe przyjęcie tezy, że jest to korzystanie po części powszechne (w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś.), po części natomiast zwykłe (w pozostałym zakresie), gdyż oznaczałoby, że w tym samym „zachowaniu” są elementy korzystania powszechnego i zwykłego, tymczasem zaś w świetle art. 4 pr.o.ś. korzystanie jest albo powszechne, albo zwykłe³⁶. Wątku tego, wymagającego odrębnego opracowania, nie sposób jednak rozwinąć w tym miejscu.

państwowych i dostęp do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest wolny (tak A. HAŁADYJ, J. TRZEWIK: *Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów*. W: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*. Red. M. WOŹNIAK, M. KOŚCIELNIAK-MARSZAŁ. Wrocław 2015, s. 44—45). Pogląd ten budzi wątpliwości, już chociażby w świetle faktu, że zgodnie z art. 6 ust. 2 tej ustawy, szczegółowe zasady korzystania ludności z zasobów naturalnych określają odrębne przepisy, z których wynika, że ta „wolność dostępu” jest w znacznym zakresie ograniczona, a często wyłączona. Nie to jednak wydaje się najistotniejsze. Zgodzić trzeba się bowiem z oceną A. LIPIŃSKIEGO, że ustawa ta powinna być traktowana jako „swego rodzaju deklaracja polityczna”, natomiast „o tym, które elementy środowiska i do kogo należą przesądza ustawodawstwo zwykłe” (IDEM: *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Warszawa 2010, s. 35). Ustawodawstwo to określa też szczegółowe zasady korzystania z poszczególnych elementów środowiska, czego przykładem może być m.in. ustawa o lasach.

³⁴ Tak M. WALAS (*Korzystanie ze środowiska...*, s. 110). Pogląd ten uznał za trafny W. RADECKI (*Komentarz do art. 26 ustawy o lasach*. System Informacji Prawnej LEX, 2017 (wersja elektroniczna), uwaga 1).

³⁵ Tak też A. LIPIŃSKI, który zauważył, że „niekiedy również przepisy szczególne zawierają rozwiązania dające się odczytać jako wyraz powszechnego prawa do korzystania ze środowiska, czego przykładem może być wstęp do niektórych lasów i zbiór znajdującego się tam runa leśnego” (*Prawne podstawy...*, s. 34). Poglądy w tym zakresie są jednak zróżnicowane i często wyrażane w sposób dość niejasny. I tak np. w A. HAŁADYJ i J. TRZEWIK w jednym miejscu swojej wypowiedzi formułują pogląd, że mając na względzie „ogólnikowość postanowień dotyczących udostępniania ludności lasów stanowiących własność Skarbu Państwa”, można „dojść do wniosku, że w gruncie rzeczy regulują one jedynie zasady korzystania z lasów w sposób wykraczający poza korzystanie powszechne” (IDEM: *Powszechne korzystanie...* s. 44), z drugiej natomiast po wielokroć wspominają o prawie do „powszechnego korzystania z lasów (por. zwłaszcza s. 51 i nast.). Jeśli zatem będące konsekwencją udostępnienia lasów wstęp do nich oraz pobieranie niektórych pożytków (np. runa leśnego) nie mieści się w zakresie powszechnego z nich korzystania, to powstaje pytanie, jakie zachowania wypełniają treść tego korzystania.

³⁶ Mało przekonujące w tym kontekście, a także niezbyt klarowne, jest spostrzeżenie, zgodnie z którym „można byłoby przypuszczać”, że przepisy ustawy o lasach, „określając zasady ich udostępniania, wypełniają treść zasady powszechnego korzystania ze środowiska”, ale zasada ta „ma właściwy kontekst w odniesieniu do tzw. prawa emisyjnego i powszechnego korzystania z wód” (M. WOŹNIAK: *Lasy...*, s. 87).

19. Dostrzec trzeba również to, że art. 4 pr.o.ś. stanowi o korzystaniu ze „środowiska”, co oznacza, że powinno ono teoretycznie rzecz biorąc odnosić się do „ogółu elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchni ziemi, kopaliny, wód, powietrza, krajobrazu, klimatu oraz pozostałych elementów różnorodności biologicznej, a także wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami”. Tak bowiem zdefiniowano w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. pojęcie „środowisko”. W tym kontekście zasada powszechnego korzystania ze środowiska, wiązana w literaturze z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, o czym była mowa wyżej, jawi się — jeśli chodzi o zakres korzystania — bardzo mizernie. Jeśli bowiem zważyć, że całe to korzystanie ma się sprowadzać do wprowadzania do środowiska substancji lub energii, to *de facto* odnosić się ono może tylko do niektórych elementów środowiska, dotycząc przede wszystkim powierzchni ziemi³⁷, wód oraz powietrza³⁸. Co do zasady trudno wyobrazić sobie natomiast korzystanie w ten sposób z innych składników środowiska³⁹.

20. Kończąc rozważania na temat rodzajów korzystania ze środowiska, o którym mowa w art. 4 pr.o.ś., zwrócić trzeba wreszcie uwagę na mającą, moim zdaniem, kluczowe znaczenie kwestię tytułu prawnego do korzystania ze środowiska. W tym zaś zakresie stwierdzić trzeba najpierw, że nie dostrzegam wystarczających podstaw prawnych do tego, by uznać, że istnieje generalne prawo podmiotowe do korzystania ze środowiska, zwłaszcza zaś środowiska o określonej jakości. Istotą prawa podmiotowego jest bowiem nie tylko istnienie pewnej sfery możliwości postępowania, ale także instrumentów prawnych umoż-

³⁷ Chodzi w tym przypadku, co oczywiste, o „powierzchnię ziemi” w znaczeniu nadanym temu terminowi w art. 3 pkt 25 pr.o.ś. Obejmuje on ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe, z tym że: gleba — oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie, ziemia — oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka, wody gruntowe natomiast oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy Prawo wodne, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

³⁸ Stosownie do treści art. 3 pkt 26 pr.o.ś., przez powietrze rozumie się powietrze znajdujące się w troposferze, z wyłączeniem wnętrza budynków i miejsc pracy.

³⁹ Przykładem może być w tym zakresie chociażby korzystanie z „kopaliny” będącej, w świetle art. 3 pkt 39 pr.o.ś, jednym z elementów środowiska. Trudno bowiem dostrzec przykłady emisji oddziałującej na złoże, mogącej mieścić się w granicach powszechnego korzystania ze środowiska, co potwierdza fakt, że takie rodzaje korzystania z zasobów wnętrza ziemi jak: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla wymagają uzyskania koncesji (art. 21 ust. 1 pkt. 3—5 ustawy z dnia 9 czerwca 2009 r. Prawo geologiczne i górnicze, tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 2126 ze zm.), są zatem rodzajem szczególnego korzystania ze środowiska.

liwiających wyegzekwowanie uprawnień mieszczących się w tej sferze⁴⁰. Wydaje się, że trudno dostrzec środki mogące służyć ochronie takiej sfery. Zasadne jest zresztą pytanie, jakie miałyby to być środki i przeciwko komu miałyby być skierowane. Potencjalnie można bowiem sobie wyobrazić jako adresatów roszczeń zarówno organy państwa, jak i osoby trzecie uniemożliwiające korzystanie ze środowiska. Zagadnienia niepodobna rozwinąć w tym miejscu, gdyż wymaga ono odrębnego opracowania.

21. W pełni podzielam natomiast pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z dnia 22 marca 2017 r.⁴¹, w myśl którego „korzystanie ze środowiska nie oznacza nieograniczonego prawa do korzystania z niego w każdym możliwym miejscu”. Sąd trafnie podkreślił, że „prawo to ograniczone jest m.in. prawem własności, przepisami prawa publicznego itp.”, akcentując, że „nie można korzystać ze środowiska, wykorzystując w tym celu nieruchomości należącą do innej osoby bez jej zgody”. Zaznaczył też, że „prawo do korzystania ze środowiska nie jest prawem nadrzędnym nad innymi prawami i nie wyłącza ograniczeń wynikających z tych praw”. Ujmując zatem problem innymi słowy, jakiegokolwiek korzystanie ze środowiska nie może naruszać praw podmiotowych przysługujących do poszczególnych jego elementów⁴². Nawet zaś pobieżny ogląd przywołanej już wyżej definicji środowiska zamieszczonej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. wyraźnie wskazuje, że składają się nań różne dobra, z których część (powierzchnia ziemi, kopaliny, wody) jest przedmiotem określonych praw majątkowych, inne natomiast (np. klimat) nie mogą być rozpatrywane w tych kategoriach. Trzeba zatem zwrócić uwagę na fakt, że korzystanie z niektórych z tych dóbr możliwe jest jedynie o tyle, o ile korzystający dysponuje tytułem prawnym w tym zakresie. Może on wynikać ze zindywidualizowanego prawa majątkowego, np. własności nieruchomości lub prawa rzeczowego pochodnego od niej w przypadku korzystania z „powierzchni ziemi”. Nie jest to wszak jedyna możliwość. Czasem źródłem uprawnień są bowiem także prawa majątkowe (niemajątkowe, osobiste) wynikające z przepisów przyznających te prawa w sposób powszechny, podmiotom określonym w sposób generalny. Przykładem w tym zakresie może być chociażby omówiona wyżej regulacja dotycząca zwykłego korzystania z wód. Właściciel gruntu może bowiem z mocy ustawy Prawo wodne korzystać m.in. z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie, stanowiących własność Skarbu Państwa, bez konieczności spełnienia jakichkolwiek dodatkowych przesłanek. Źródłem omawianych uprawnień mogą

⁴⁰ Por. A. ZIELIŃSKI w: *System prawa prywatnego*. T. 2: *Prawo cywilne — część ogólna*. Red. Z. RADWAŃSKI. Warszawa 2002, s. 653 i nast. oraz wskazaną tam literaturę. Por. także S. GRZYBOWSKI: *System prawa cywilnego*. T. 1: *Część ogólna*. Wrocław—Warszawa—Kra-ków—Gdańsk 1974, s. 654 i nast.

⁴¹ Sygn. II OSK 1747/15, zbiór orzeczeń LEX nr 2316510.

⁴² Trafnie zwrócił na to uwagę A. LIPIŃSKI (*Prawne podstawy...*, s. 34).

być wreszcie również akty indywidualne, wydane na podstawie ustawowej. Przykładem w tym zakresie może być z kolei pozwolenie wodnoprawne w odniesieniu do większości przypadków szczególnego korzystania z wód, albowiem akt ten stanowi jedyny i wystarczający tytuł prawny do korzystania w oznaczony sposób z dobra cudzego (wody będącej własnością Skarbu Państwa).

22. Konkluzja generalna zamyka się w stwierdzeniu, że trudno dopatrzeć się uzasadnienia potrzeby istnienia art. 4 pr.o.ś. w systemie obowiązującego prawa. Nie sposób zwłaszcza precyzyjnie ustalić celu tego unormowania, gdyż nie wynikają z niego jakiegokolwiek dyrektywy dotyczące korzystania ze środowiska, przynajmniej w takim rozumieniu, jakie odnieść należy do przepisów formułujących te zasady⁴³. Poza ust. 1, w art. 4 pr.o.ś. nie określono ani granic, ani prawnych warunków korzystania ze środowiska, natomiast we wspomnianym przepisie uczyniono to w sposób budzący zasadnicze wątpliwości, o czym była mowa wyżej. To zaś jest, moim zdaniem, warunkiem *sine qua non* dla uznania, że w rachubę wchodzi prawo w znaczeniu podmiotowym. Przepis art. 4 pr.o.ś. nie określa też jakichkolwiek reguł dotyczących związku pomiędzy nim a innymi unormowaniami wyznaczającymi granice korzystania ze środowiska, co zilustrowane zostało przykładem dotyczącym korzystania z lasów. Nie odnosi się on również do kluczowej kwestii zamykającej się w pytaniu, w jakiej relacji określone nim „korzystanie” pozostaje do praw majątkowych przysługujących w odniesieniu do przedmiotu tego korzystania. Jeśli zgodzić się z tezą, że konstrukcja prawna art. 4 pr.o.ś. oparta została na wzorcu wynikającym z przepisów prawa wodnego odnoszących się do korzystania z wód⁴⁴, to zastosowanie tego wzorca nastąpiło w sposób skrajnie nieudolny. Przepisy dotyczące korzystania z wód, zarówno te zawarte w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, jak i wynikające z wcześniejszych regulacji w tym zakresie, zawsze określały bowiem — i nadal to czynią — przesłanki wskazujące podmiot uprawniony, przedmiot uprawnień oraz potrzeby, dla zaspokojenia których korzystanie takie może mieć miejsce. Wszystko to sprawia, że art. 4 pr.o.ś. nie wnosi do stanu prawnego niczego nowego poza mnożeniem wątpliwości, które

⁴³ Pojęcie zasad prawa nie jest rozumiane jednolicie, co przekłada się także na zakres materii dotyczącej prawa ochrony środowiska. W szczególności brak w literaturze zgody co do katalogu tych zasad. Trafny jest jednak, moim zdaniem, pogląd A. Lipińskiego, że zasady prawa ochrony środowiska wyrażają te normy prawa ochrony środowiska, które muszą być uznane za wiodące (podstawowe), zaś wynikające z nich rozwiązania należy uważać za kryteria interpretacyjne dla całej ustawy (zob. ibidem, s. 31; A. Lipiński nawiązał w tym miejscu do opracowania J. NOWACKIEGO i Z. TOBORA: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2009, s. 108 i nast.). Wydaje się, że przynajmniej w odniesieniu do niektórych zasad mogą być kryteriami interpretacyjnymi nie tylko dla przepisów ustawy, w której zostały zawarte, ale wręcz do całego wycinka systemu prawnego składającego się na prawo ochrony środowiska.

⁴⁴ Tak m.in. J. BOĆ w: *Ustawa...*, s. 92; M. GÓRSKI w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, s. 130.

towarzyszą poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o sposób rozumienia materii dotyczącej zasad i warunków korzystania ze środowiska. Nie podzielałam zatem oceny, że celem konstrukcji w nim zawartej „wydaje się być przede wszystkim ogólne uporządkowanie formuł korzystania i rozgraniczenie ich, biorąc pod uwagę dopuszczalny zakres korzystania i jego podstawę prawną”⁴⁵. Wydaje się, że usunięcie z obrotu prawnego art. 4 pr.o.ś. w jego obecnym kształcie nie tylko niczego by nie zmieniło, ale wręcz zmniejszyłoby liczbę wątpliwości interpretacyjnych dotyczących korzystania ze środowiska. Nie miał on zresztą swojego odpowiednika we wcześniej obowiązującej ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴⁶. W jej art. 4 zamieszczone zostało natomiast zdecydowanie lepsze — choć niewolne od wątpliwości — rozwiązanie, z którego wynikało, że z zasobów przyrodniczych środowiska, służących zaspokojeniu potrzeb społeczno-gospodarczych, można korzystać wyłącznie w zakresie ustalonym w planach zagospodarowania przestrzennego oraz przepisach o ochronie środowiska⁴⁷.

Literatura

- BUKOWSKI Z., CZECH E.K., KARPUS K., RAKOCZY B.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2013.
- GÓRSKI M., PCHALEK M., RADECKI W., JERZMAŃSKI J., BAR M., URBAN S., JENDROŚKA J.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2011.
- GRUSZECKI E.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. System Informacji Prawniczej LEX, 2016 (wersja elektroniczna).
- GRZYBOWSKI S.: *System prawa cywilnego*. T. 1: *Część ogólna*. Wrocław—Warszawa—Kra-ków—Gdańsk 1974.
- HABUDA A.: *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska? W: Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*. Red. A. BARCZAK, A. OGONOWSKA. Szczecin 2016.
- HAŁADYJ A., TRZEWIK J.: *Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów*. W: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*. Red. M. WOŹNIAK, M. KOŚCIELNIAK-MARSAŁ. Wrocław 2015.
- KALUŻNY M.: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2012.
- KORZENIOWSKI P.: *Zasady prawne ochrony środowiska*. Łódź 2010.
- Leksykon ochrony środowiska*. Red. J. CIECHANOWICZ-McLEAN. Warszawa 2009.

⁴⁵ Tak M. GÓRSKI w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, s. 130.

⁴⁶ Ostatni tekst jednolity Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.

⁴⁷ Przepis ten nawiązywał także do narodowych planów społeczno-gospodarczych, jednak przestały one istnieć z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 1990 r. o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 87, poz. 505).

- LIPIŃSKI A.: *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Warszawa 2010.
- NOWACKI J., TOBOR Z.: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2009.
- RADECKI W.: *Komentarz do ustawy o lasach*. System Informacji Prawnej LEX, 2017 (wersja elektroniczna).
- RAKOCZY B.: *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*. Red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS. Toruń 2014.
- RAKOCZY B., BUKOWSKI Z., SZUMA K.: *Prawo wodne. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013.
- System prawa prywatnego*. T. 2: *Prawo cywilne — część ogólna*. Red. Z. RADWAŃSKI. Warszawa 2002.
- System prawa prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2013.
- SZACHUŁOWICZ J.: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2006.
- Ustawa — Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Red. J. JENDROŚKA. Wrocław 2001.
- WAŁAS M.: *Korzystanie ze środowiska*. W: *Wybrane problemy prawa leśnego*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2011.
- WIERZBOWSKI B., RAKOCZY B.: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2018.
- WOŹNIAK M.: *Lasy w sferze środowiskowych dóbr publicznych*. W: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*. Red. M. WOŹNIAK, M. KOŚCIELNIAK-MARSZAŁ. Wrocław 2015.

Ryszard Mikosz

**Using the environment
(a few comments on the background of Article 4
of the Act of April 27, 2001 — Environmental Protection Law)**

Summary

What is the subject of the article is the analysis of a legal regulation contained in art. 4 of the Act of 27 April 2001 — Environmental Protection Law. This regulation applies to general rules of utilizing the environment. It follows from the considerations that the law is affected by serious shortcomings. It appears to be incomplete and without a clearer idea. The function and relation to specific regulations concerning the utilization of the environment are also vague.

Key words: Environment, utilization of the environment, widespread utilization of the environment, ordinary utilization of the environment

Ришард Микош

**Использование природных ресурсов
(несколько замечаний, касающихся статьи 4
закона «О защите окружающей среды» от 27 апреля 2001 года)**

Резюме

Предметом статьи является анализ положений, содержащихся в статье 4 «О защите окружающей среды» от 27 апреля 2001 года. Данные положения определяют общий порядок использования природных ресурсов, в котором выявлен ряд серьезных недостатков. Помимо явной неполноты, в нем прослеживается отсутствие единой концепции. Кроме того, в нем нечетко обозначена роль специальных положений, регулирующих использование природных ресурсов, а также отношение к ним.

Ключевые слова: окружающая среда, использование природных ресурсов, общее использование природных ресурсов, обычное использование природных ресурсов

Ryszard Mikosz

**Uso dell'ambiente
(alcune osservazioni ai sensi dell'art. 4 della legge 27 aprile 2001 —
Diritto di protezione dell'ambiente)**

Sommario

L'oggetto di questo articolo è un'analisi della legislazione regolativa inclusa all'art. 4 della legge 27 aprile 2001 — Diritto di protezione dell'ambiente. Questo regolamento riguarda principi generali di uso dell'ambiente. Dalle analisi svolte risulta che tale regolamento abbia delle carenze gravi. È sostanzialmente incompleto ed è privo dell'idea di base. Anche la funzione di questo regolamento e la relazione di norme specifiche che regolano uso dell'ambiente non sono chiare.

Parole chiave: ambiente, uso dell'ambiente, uso universale dell'ambiente, uso solito dell'ambiente



Filip Nawrot

 <http://orcid.org/0000-0002-7963-959X>

Uniwersytet Śląski
Katowice

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.08>

Terminy na składanie sprawozdań na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wątpliwości związanych z terminami na składanie sprawozdań wskazanych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz tzw. sprawozdań zerowych.

Stany faktyczne, dotyczące nakładania kar administracyjnych za nieterminowe złożenie sprawozdań sporządzanych przez podmioty prowadzące działalność na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wielokrotnie były analizowane przez sądy administracyjne. Nie do końca precyzyjna redakcja przepisów oraz brak do pewnego momentu niektórych regulacji, spory co do charakteru terminu określonego dla poszczególnych sprawozdań, milczenie literatury dotyczącej tego problemu, a także rozbieżności w orzecznictwie skłaniają do pochylenia się nad tym tematem. Również nie do końca jasna pozostaje kwestia sprawozdań zerowych składanych przez podmioty prowadzące działalność na podstawie powyższej ustawy.

W pierwszej części artykułu autor omawia obowiązujące przepisy w tym zakresie, w tym te dotyczące obowiązków sprawozdawczych, następnie przechodzi do przedstawienia poglądów doktryny i dotychczasowego orzecznictwa.

W dalszej części zaprezentowano wnioski płynące z tej analizy. W części ostatniej omówiono kwestię wymogu składania sprawozdań zerowych.

Obowiązek sprawozdawczy i rodzaje składanych sprawozdań

Obowiązek składania sprawozdań przez podmioty prowadzące działalność na podstawie u.c.p.g., w tym przedsiębiorców gospodarujących odpadami komunalnymi¹, jest uregulowany w rozdziale 4b tejże ustawy. Rozdział ten został dodany na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw². Przepisy te zostały wprowadzone, żeby umożliwić gminom skuteczniejszą kontrolę przestrzegania przepisów ustawy³. Jak stwierdził NSA w wyroku z 6 maja 2016 r.⁴, celem ustanowienia obowiązku sprawozdawczego jest przedstawienie obrazu postępowania z odpadami, ich odzyskiem oraz recyklingiem. Spełnienie tego obowiązku przez przedsiębiorców pozwala również organom administracji na wykonanie ich własnych obowiązków sprawozdawczych⁵.

Do grona podmiotów składających sprawozdania pierwotnie zaliczały się: podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości⁶; podmioty opróżniające zbiorniki bezodpływowe i transportujące nieczystości ciekłe; wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz marszałek województwa⁷. W wyniku dalszych nowelizacji dodano do powyższego katalogu kolejnych przedsiębiorców wykonujących działalność na podstawie u.c.p.g., tj. podmioty prowadzące

¹ W art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2018 r. poz. 992 ze zm. określono je jako odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanyimi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

² Dz.U. nr 152, poz. 897.

³ J. KLATKA, M. KUŹNIAK: *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*. Warszawa 2012, s. 146; Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/\\$file/3670.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/$file/3670.pdf), s. 60 [dostęp: 10.12.2018].

⁴ II OSK 718/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1485454.

⁵ I. ROMAŃCZUK, M. RZEWNICKA: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 243.

⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. przez właścicieli nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

⁷ J. KLATKA, M. KUŹNIAK: *Gospodarowanie odpadami...*, s. 146.

punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych⁸ (z wyłączeniem gmin)⁹ oraz podmioty zbierające odpady komunalne, stanowiące frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, z wyłączeniem podmiotu prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK)¹⁰. Poza powyższymi podmiotami nikt nie ma obowiązku składania sprawozdań.

Do omawianych sprawozdań należy zaliczyć: sprawozdanie półroczne od podmiotów odbierających odpady komunalne, sprawozdanie roczne podmiotu prowadzącego PSZOK, sprawozdanie roczne podmiotu zbierającego odpady komunalne, stanowiące frakcje odpadów komunalnych oraz sprawozdanie kwartalne od podmiotów opróżniających zbiorniki bezodpływowe.

Poglądy doktryny

Najwięcej przykładów z orzecznictwa dotyczy charakteru terminu znajdującego się w art. 9n u.c.p.g., ale można te rozważania odnieść do terminów złożenia pozostałych sprawozdań. Na marginesie należy zaznaczyć, że część przywoływanej dalej literatury i orzecznictwa dotyczy sprawozdań kwartalnych, a nie półrocznych z art. 9n u.c.p.g. Zmiana niniejszego artykułu została dokonana na mocy ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹¹. Nowelizacja ta, która weszła w życie 1 lutego 2015 r., nie wpływa jednak na aktualność rozważań podejmowanych w przytaczanych orzeczeniach i literaturze.

Charakter terminu z art. 9n u.c.p.g. nie został sprecyzowany przez ustawodawcę. W prawie administracyjnym¹² wyróżnia się terminy materialne i procesowe (proceduralne)¹³. Niektórzy autorzy wymieniają również tzw. terminy

⁸ Dalej jako: PSZOK.

⁹ Przepis art. 9na u.c.p.g. dodany na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 87 (dalej: nowelizacja z 2014 r.).

¹⁰ Przepis art. 9nb u.c.p.g. dodany na podstawie ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 2056 (dalej: nowelizacja z 2017 r.).

¹¹ Dz.U. 2015, poz. 87 (dalej: ustawa nowelizująca z 2015 r.).

¹² Podobnie jak w innych gałęziach prawa, m.in. w prawie cywilnym i karnym.

¹³ B. ADAMIAK w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 353; R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 359—360. Pojęciem terminu proceduralnego posługuje się m.in. R. STANKIEWICZ w: M. WIERZBOWSKI, R. HAUSER: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 526—527.

o charakterze mieszanym. Terminem materialnym jest okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Terminem procesowym zaś jest okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania lub uczestników postępowania. Różnica pomiędzy powyższymi terminami sprowadza się do różnych płaszczyzn skutków prawnych ich uchybienia. Niedotrzymanie terminu materialnego powoduje wygaśnięcie praw lub obowiązków o charakterze materialnym i w takim przypadku stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany, nie ma zatem przedmiotu postępowania administracyjnego, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu. Z kolei uchybienie terminowi procesowemu wywołuje skutek prawny w płaszczyźnie procesowej, przez uzależnienie skuteczności czynności procesowej od zachowania terminu¹⁴.

Niestety dostępne komentarze dotyczące art. 9n u.c.p.g. nie podejmują rozważań na temat charakteru terminu wskazanego w tym artykule¹⁵. Także inne publikacje dotyczące ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawierają rozważań dotyczących tego problemu¹⁶. Jedynym wyjątkiem jest tekst autorstwa B. Draniewicza¹⁷, który analizując rozstrzygnięcia organów administracji publicznej oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2014 r.¹⁸, zwraca uwagę na braki legislacyjne w tym aspekcie¹⁹. Z rozważań podejmowanych przez tego autora wynika, że brak odwołania w art. 9n u.c.p.g. do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.²⁰ dotyczących terminów, tj. art. 57 § 4 i § 5 k.p.a. (który m.in. reguluje sposób obliczania terminów) jest niedopatrzeniem ustawodawcy²¹. Takie odwołania moż-

¹⁴ B. ADAMIAK w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania...*, s. 354.

¹⁵ Rozważań w tym temacie nie podejmuje ani A. JEZERSKA-MARKOCKA i M. MARKOCKI (*Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 141—143.), ani W. RADECKI (*Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 354—357).

¹⁶ Zob. m.in. *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz przedłużenia jednostek samorządu terytorialnego*. Red. D. SZAFRAŃSKI. Warszawa 2013; J. LATOSIŃSKA: *Utrzymanie czystości w gminie*. Kielce 2013; Z. GRZYMAŁA, G. MAŚLOCH, M. GOLEŃ, E. GÓRNICKI: *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Warszawa 2013; B. RAKOCZY: *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*. Warszawa 2013. Publikacje sprzed roku 2012 siłą rzeczy nie zawierają rozważań dotyczących terminu z art. 9n u.c.p.g., ponieważ został on dodany na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 152, poz. 897), która (w większości) weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

¹⁷ B. DRANIEWICZ: *Składanie sprawozdań a terminy*. „Recykling” 2015, nr 1, s. 12—13.

¹⁸ II SA/GI 433/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1058669.

¹⁹ Ibidem, s. 12.

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., (dalej: k.p.a.).

²¹ B. DRANIEWICZ: *Składanie sprawozdań...*, s. 12.

na zaobserwować przykładowo w ustawie o odpadach, konkretnie w art. 73 u.o. oraz w art. 75 u.o. B. Draniewicz nie wskazuje bezpośrednio, jaki jest, jego zdaniem, charakter terminu z art. 9n u.c.p.g.²². O tym, że ustawodawca naprawił ten błąd, jest mowa w dalszej części niniejszego artykułu.

Poglądy orzecznictwa

Z powyżej wymienionych względów konieczne jest także zwrócenie uwagi na obecnie ukształtowaną linię orzeczniczą dotyczącą charakteru terminu z art. 9n u.c.p.g. Sądy administracyjne nie są do końca zgodne co do tego, jakim terminem jest termin na złożenie półrocznego sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne. Jednak w większości orzeczeń dotyczących tej materii przyjmuje się, że jest to termin materialny czy też termin o charakterze mieszanym. Sądy raczej definitywnie zaprzeczają, by był to termin procesowy, jak np. WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 marca 2015 r.²³: „Termin z art. 9n ust. 2 ustawy ewidentnie nie jest terminem procesowym. W dualistycznym podziale należy zatem zakwalifikować go jako materialny bądź przynajmniej zbliżony do materialnego”. Jednak sądy administracyjne próbują interpretować ten przepis w sposób korzystny dla podmiotów, na które zostały nałożone kary administracyjne za nieterminowe przekazanie sprawozdania.

Wskazać można tu m.in. na już przytoczone powyżej orzeczenie WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2014 r. W tym wyroku Sąd stwierdził, że termin z art. 9n u.c.p.g. należy zakwalifikować jako materialny bądź przynajmniej zbliżony do materialnego. Co prawda obowiązek przekazania organowi sprawozdania z jego upływem nie wygasa, jednak niemożliwe jest po upływie tego terminu terminowe zrealizowanie przewidzianego obowiązku. Jednakże Sąd zwrócił uwagę, że art. 9n ust. 2 u.c.p.g. nie określa, czy czynność przekazania sprawozdania „winna być dokonana bezpośrednio w organie, czy też może być zrealizowana również pośrednio, np. za pośrednictwem operatora publicznego. Brak zaś regulacji w tym zakresie nie może skutkować przyjęciem, iż decydująca jest data wpływu sprawozdania do organu. Ustawodawca nie posłużył się bowiem jednoznacznymi określeniami jak »sprawozdanie należy doręczyć w terminie do...« lub »sprawozdanie winno zostać osobiście złożone w siedzibie organu w terminie do...«, lecz posłużył się nieprecyzyjnym, niezdefiniowanym prawnie pojęciem przekazania”. Jednakże w ślad za B. Draniewiczem należy się

²² Ibidem, s. 13.

²³ II SA/Rz 1340/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1274024.

krytycznie odnieść do poglądów zaprezentowanych przez Sąd²⁴. Interpretacja ta była nie do końca zgodna z ówczesnie obowiązującymi regulacjami.

Zwrócić należy też uwagę na orzeczenia WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r.²⁵ oraz WSA w Rzeszowie z dnia 10 kwietnia 2015 r.²⁶. W pierwszym z tych wyroków przytoczono uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z 14 marca 1986 r.²⁷, w której SN wskazał, że przy rozstrzyganiu wątpliwości co do charakteru terminu należy brać pod uwagę nie tyle sformułowanie ustawowe, a głównie skutek prawny uchybienia terminu. WSA w Warszawie poszedł jednak dalej niż WSA w Gliwicach i stwierdził, że do terminu z art. 9n u.c.p.g. zastosowanie znajdzie art. 57 k.p.a., wydaje się jednak, że jest to wniosek zbyt daleko idący. Co prawda jest on korzystny dla podmiotów odbierających odpady komunalne, pogląd ten nie znajduje jednak potwierdzenia w przepisach ani w innych orzeczeniach oraz w doktrynie. Jeżeli w u.c.p.g. nie ma odwołania do przepisów k.p.a. dotyczących terminów, to nie można ich stosować wobec terminu z art. 9n u.c.p.g.

Z kolei WSA w Rzeszowie ponownie podkreślił, że „przepis art. 9n ust. 2 ustawy nie wymaga, aby sprawozdanie znalazło się w sensie fizycznym w urzędzie organu przed upływem miesiąca następującego po kwartale, którego sprawozdanie dotyczy. Przepis ten wymaga jedynie, aby dokument, o którym mowa, został do organu przekazany [...]”.

Wymienić jednak również wypada orzeczenia, w których sądy administracyjne stanęły na stanowisku, że sporny termin ma charakter materialny, tak jak to uczynił WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 marca 2015 r.²⁸ czy też NSA w wyroku z dnia 25 października 2016 r.²⁹.

W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę, że interpretacja przepisów w tym kierunku prowadziłyby do sytuacji kuriozalnych. Jeśli dany podmiot prowadziłyby działalność w wielu gminach rozsianych na terenie całego kraju, to znacząco utrudnione byłoby złożenie sprawozdań osobiście w każdym urzędzie. Również jeśli uznać, że niewystarczające byłoby nadanie sprawozdania na pocztę, to należałoby się zastanowić, co należałoby zrobić w sytuacji, jeżeli podmiot odbierający odpady nadał sprawozdanie na pocztę ze stosownym wyprzedzeniem, a z winy operatora pocztowego sprawozdanie dotarło do organu po upływie wymaganego terminu. Jeśli podmiot dochował należytej staranności, a termin został przekroczony z przyczyn nieleżących po jego stronie, to nie powinien ponieść za to odpowiedzialności. Jeśli jednak przyjąć, że termin z art. 9n jest materialny, to nawet w sytuacji takiej jak ta opisana powyżej

²⁴ B. DRANIEWICZ: *Składanie sprawozdań...*, s. 13.

²⁵ VIII SA/Wa 958/13, System Informacji Prawnej Legalis nr 793042.

²⁶ II SA/Rz 1278/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1274080.

²⁷ III PZP 8/86, OSNC 12/86/194 — OSP 1/87/19, s. 31.

²⁸ II SA/Rz 1340/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1274024.

²⁹ II OSK 120/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1554184.

zaistnieją przesłanki do nałożenia kary administracyjnej na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.

W jedynym z ostatnich orzeczeń, tj. wyroku WSA w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r.³⁰, rozwiązaniem zastosowanym przez Sąd było skorzystanie z przepisu wprowadzonego wraz z wejściem w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³¹, tj. art. 7a k.p.a.³². Artykuł ten daje organom administracji publicznej i sądom administracyjnym możliwość znalezienia rozwiązania sporu i zachowania praworządności. Rozwiązanie wprowadzone przez ten przepis jest dość nietypowe dla prawa administracyjnego i łagodzi działanie przepisów administracyjnych.

W powyższym wyroku Sąd, po uznaniu, że nie jest możliwe definitywne rozstrzygnięcie, jaki jest charakter terminu z art. 9n u.c.p.g., stwierdził, że organ powinien zastosować przytaczany już przepis art. 7a k.p.a. Sąd skonkludował, że „niedopuszczalny jest w demokratycznym państwie prawa stan, gdy ukaranie podmiotu jest uzależnione od przyjęcia takiej a nie innej wykładni budzących spore wątpliwości interpretacyjne przepisów”. Rozstrzygnięcie to wynika z tego, że sąd administracyjny, kontrolując zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, uwzględnia zastosowanie zasady z art. 7a k.p.a. jako podstawę uchylenia decyzji podjętej z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Zaś w postępowaniu odwoławczym organ II instancji związany jest zasadą wykładni na korzyść strony, co musi mieć konsekwencje zmiany treści rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu I instancji³³. W przedmiotowym stanie faktycznym Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) nie skorzystało z tej możliwości, co Sąd ocenił krytycznie.

Jak podkreślili projektodawcy w uzasadnieniu do ustawy zmieniającej, która wprowadziła ten nowy przepis, „nie ma wątpliwości, że zasada *in dubio pro libertate* przenika całe prawo administracyjne. Przenosząc tę regułę na poziom postępowań przed organami administracji, należy przyjąć, że przepisy, których treść nasuwa wątpliwości, powinny być interpretowane w taki sposób, żeby słuszny interes obywateli nie doznał uszczerbku. Niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji, w szczególności dla stron postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. administracyjnej kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Projekt wprowadza w związku z tym w art. 7a k.p.a.

³⁰ II SA/Gl 746/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1697937.

³¹ Dz.U. 2017, poz. 935.

³² Zob. więcej na temat niniejszego wyroku w: F. NAWROT: *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r.* W: *Rozważania o...* Red. G. DOBROWOLSKI, współredakcja K. CHOLEWA, M. PIEKARSKA, K. ZAWADA. Katowice 2018, s. 263—273.

³³ B. ADAMIAK w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania...*, s. 83.

zasadę, zgodnie z którą w tego rodzaju postępowaniach, jeżeli pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony. Tym samym stronie zapewniona zostanie ochrona przed negatywnymi skutkami tworzenia niejasnych przepisów prawa i związanej z tym niepewności³⁴.

W komentarzach do art. 7a k.p.a. zwraca się uwagę, że regulacja ta i nadanie jej rangi zasady ogólnej (nazywanej zasadą przyjaznej interpretacji przepisów³⁵) ma znaczenie dla ukształtowania reguł wykładni materialnego prawa administracyjnego. Dyrektywą kierunkową jest dyrektywa obowiązku wykładni normy prawnej będącej podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy na korzyść strony³⁶. Pojawić mogą się wątpliwości, jaki będzie wpływ na dotychczas wypracowane w doktrynie i orzecznictwie reguły wykładni przepisów prawa. Odpowiedź na to pytanie częściowo można odnaleźć w uzasadnieniu ustawy zmieniającej. Nowo wprowadzona zasada odnosi się do przypadków, w których organ — dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni — stwierdza, że kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów powinna być stosowana dopiero na ostatnim etapie procesu wykładni. Nie czyni jej to dyrektywą nadrzędną w stosunku do innych zasad wykładni, a wręcz przeciwnie, pełni ona rolę uzupełniającą³⁷.

Mimo że artykuł ten został wprowadzony niedawno, to pojawia się coraz więcej orzeczeń powołujących się na niego, m.in. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 listopada 2017 r.³⁸ czy też wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2017 r.³⁹. W powyższych orzeczeniach sądy administracyjne wskazały, że zachodziły przesłanki do zastosowania art. 7a k.p.a, a jego niezastosowanie prowadziło do uchylenia zaskarżonych decyzji.

Wiele sądów zwraca jednak uwagę na to, że trzeba pamiętać, że zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy zmieniającej, tj. jej art. 16, zasadę z art. 7a k.p.a. stosuje się do postępowań wszczętych po dniu 1 czerwca 2017 r., nie można jej więc stosować do postępowań wszczętych przed tą datą. Tak orzekł np. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 11 października 2017 r.⁴⁰, WSA w Kielcach w wyroku z dnia 18 października 2017 r.⁴¹, WSA w Olsztynie w wy-

³⁴ Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [dostęp: 10.01.2018].

³⁵ R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 78; F. ELŻANOWSKI w: M. WIERZBOWSKI, R. HAUSER: *Kodeks postępowania...*, s. 101.

³⁶ B. ADAMIAK w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania...*, s. 81.

³⁷ F. ELŻANOWSKI w: M. WIERZBOWSKI, R. HAUSER: *Kodeks postępowania...*, s. 101.

³⁸ II SA/Rz 1031/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1693426.

³⁹ II SA/Go 550/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1669252.

⁴⁰ II SA/Bk 383/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1688841.

⁴¹ I SA/Ke 483/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691159.

roku z dnia 26 października 2017 r.⁴² i WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 11 października 2017 r.⁴³.

Można jednak wskazać na orzeczenia, w których stwierdza się, że zbliżone wnioski wolno wyprowadzić z przepisów obowiązujących przed wprowadzeniem art. 7a k.p.a., jak np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2017 r.⁴⁴ oraz WSA w Gliwicach z dnia 20 września 2017 r.⁴⁵. W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że „wprawdzie więc w dacie orzekania przez organy przepis ten [art. 7a k.p.a. — F.N.] jeszcze nie obowiązywał, a nawet jeśli zasada ta nie miała bezpośredniego zastosowania w rozpatrywanej sprawie, to w przekonaniu Sądu interpretowanie wątpliwości na rzecz strony mogło być wyprowadzone wcześniej już z obecnych przepisów Kodeksu — choćby art. 7 i art. 8 oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej — m.in. art. 2, art. 23 czy art. 31 ust. 3”. Zastanowić się jednak należy, czy nie są to zbyt daleko idące wnioski. W takim wypadku należałoby bowiem rozważyć w ogóle konieczność wprowadzania art. 7a k.p.a., skoro zasadę tę można było wyprowadzić z ówczesnie obowiązujących przepisów. Jednak do momentu wejścia w życie tego przepisu sądy były zmuszone tak interpretować ówczesne regulacje, budzące wątpliwości, by wyprowadzać wnioski korzystne dla stron.

We wszystkich przytoczonych powyżej orzeczeniach, jak i w sprawie będącej przedmiotem orzekania w omawianym orzeczeniu WSA w Gliwicach z listopada 2017 r., organy administracji oraz sądy nie zwróciły uwagi na art. 9ta u.c.p.g. Naprzeciw pojawiającym się wątpliwościom wyszedł bowiem sam ustawodawca, wprowadzając wspomnianą już powyżej ustawą nowelizującą art. 9ta u.c.p.g. Stosownie do jego treści terminy do złożenia m.in. sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust. 1 u.c.p.g., uważa się za zachowane, jeżeli przed ich upływem sprawozdanie zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe⁴⁶ lub też zostało wysłane w formie dokumentu elektronicznego do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, marszałka województwa oraz ministra właściwego do spraw środowiska, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy nowelizującej, projekt ten „wprowadza najpilniejsze zmiany w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, niezbędne dla uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych przy [stosowaniu — F.N.] ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zapewniające jej prawidłowe funkcjonowanie. Jest to uwzględnienie najczęściej zgłaszanych problemów utrudniających stosowanie ustawy, zgłaszanych przez gminy, przedsiębiorców uczestniczących w odbieraniu i gospodarowaniu od-

⁴² II SA/OI 743/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691739.

⁴³ II SA/Bk 407/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1689148.

⁴⁴ II SA/GI 657/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691290.

⁴⁵ II SA/GI 697/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1688405.

⁴⁶ Dz.U. 2018, poz. 2188 ze zm.

padami komunalnymi oraz przez właścicieli nieruchomości⁴⁷. Projektodawcy podkreślili, że w zakresie sprawozdawczości określono, kiedy termin złożenia sprawozdania uważa się za zachowany oraz że nie działają w tym przypadku wprost przepisy k.p.a.⁴⁸. W komentarzu do art. 9ta u.c.p.g. W. Radecki podkreśla m.in., że przepis ten ma poważne znaczenie merytoryczne ze względu na konsekwencje prawne spóźnionego złożenia deklaracji lub sprawozdania⁴⁹. Powyższe oznacza, że pomimo braku odwołania do przepisów k.p.a., w świetle rozwiązań przewidzianych przez art. 9ta u.c.p.g., należałoby wyciągnąć wniosek, że termin z art. 9n jest w gruncie rzeczy terminem procesowym lub też co najmniej terminem o charakterze mieszanym.

Brak odwołania się przez sądy administracyjne, w tym WSA w Gliwicach w wyroku z listopada 2017 r., do tego przepisu przy wydawaniu orzeczeń należy ocenić krytycznie. Nie zmienia to jednak faktu, że co prawda korzystając z innych rozwiązań i opierając swoje rozstrzygnięcie na innych przepisach, Sąd w istocie wydał wyrok zgodny z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami, w tym z art. 9ta u.c.p.g.. Co ciekawe, pomimo że przepis art. 9ta obowiązuje od 1 lutego 2015 roku, to nie ma żadnego orzeczenia sądu administracyjnego, który by się na niego powoływał, ani w Systemie Informacji Prawnej Legalis, ani w Lex Omega ani w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Odnosnie do art. 7a k.p.a. wydaje się, że, korzystając z możliwości, jakie daje ten przepis, WSA w Gliwicach, orzekając w przedmiotowej sprawie, wpisze się w tendencję do coraz częstszego sięgania po ten przepis zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przez sądy administracyjne.

Sprawozdania zerowe

Kolejne wątpliwości interpretacyjne związane ze sprawozdaniami uregulowanymi w u.c.p.g. są związane z tzw. sprawozdaniami zerowymi. Przykładowo, przy stosowaniu przepisów art. 9n u.c.p.g. powstało pytanie, czy przedsiębiorca, który jest wpisany do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych⁵⁰, ale w danym okresie nie odbierał

⁴⁷ Druk sejmowy nr 2377, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/D4EDAF0F0520CDAF1257CD8003D4293/%24File/2377.pdf>, s. 15 [dostęp: 10.01.2018].

⁴⁸ Ibidem, s. 18.

⁴⁹ W. RADECKI: *Utrzymanie czystości...*, s. 369—370; tak też A. JEZIEJSKA-MARKOCKA i M. MARKOCKI: *Ustawa...*, s. 294—295.

⁵⁰ Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na podstawie art. 9b u.c.p.g., prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

odpadów, powinien złożyć sprawozdanie zerowe. Orzecznictwo nie było w tej mierze jednolite, przykładowo WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 13 sierpnia 2014 r.⁵¹ stwierdził, że brak jest obowiązku składania sprawozdań, w przypadku gdy przedsiębiorca w okresie sprawozdawczym faktycznie nie odbierał odpadów komunalnych. Podobnie orzekł WSA w Warszawie w wyroku z dnia 17 marca 2014 r.⁵² oraz ponownie sąd w Gliwicach⁵³. Z kolei w wyroku z dnia 26 marca 2014 r.⁵⁴ WSA w Lublinie wskazał, że obowiązki sprawozdawcze aktualizują się z momentem wpisu do rejestru, bez względu na to, czy podmiot faktycznie prowadzi działalność w zakresie objętym wpisem, i pozostają aktualne do jego wykreślenia. W komentarzu dotyczącym ówczesnego stanu prawnego brak odniesienia się do tej kwestii⁵⁵, również w literaturze nie ma wzmianek na ten temat⁵⁶.

Kwestia ta została ostatecznie rozstrzygnięta przez ustawodawcę, który nowelizacją z 2014 r. dodał do art. 9n u.c.p.g. ustęp 6, stosownie do treści którego podmiot, o którym mowa w ust. 1, który w danym półroczu nie odbierał na terenie danej gminy odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przekazuje wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, w terminie, o którym mowa w ust. 2, sprawozdanie zerowe. Co ciekawe, ustawodawca nie dodał żadnej tożsamej regulacji w przypadku podmiotów opróżniających zbiorniki bezodpływowe, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części opracowania.

W związku ze wspomnianą nowelizacją powstaje pytanie, co z podmiotami, które sprawozdań zerowych nie składały przed omawianą zmianą przepisów? Wskazać należy w tym zakresie na orzeczenie NSA z dnia 29 grudnia 2016 r.⁵⁷, w którym Sąd stwierdził, że zmiana tekstu u.c.p.g. ma charakter normatywny, co oznacza, że przed wejściem w życie wskazanej nowelizacji (tj. przed 1 lutego 2015 r.) przepisy ustawy nie nakładały na podmioty wskazane w art. 9n ust. 1 u.c.p.g., które w okresie sprawozdawczym nie odbierały na terenie danej gminy odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, obowiązku składania sprawozdania. Z orzeczeniem tym należy zgodzić się w całości, inna interpretacja obecnego stanu prawnego byłaby niedopuszczalna.

Kolejnym przepisem, który nie jest do końca jasny w odniesieniu do sprawozdań zerowych, jest art. 9o u.c.p.g., który reguluje składanie sprawozdań

⁵¹ II SA/GI 396/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1117593.

⁵² IV SA/Wa 2773/13, System Informacji Prawnej Legalis nr 908125.

⁵³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2014 r., II SA/GI 55/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1186191. Zob. również m.in. wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r., II OSK 718/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1485454.

⁵⁴ I SA/Lu 1371/13, System Informacji Prawnej Legalis numer 965720. Zob. też wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., II OSK 3224/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1537263.

⁵⁵ W. RADECKI: *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 302—304.

⁵⁶ Zob. m.in.: B. RAKOCZY: *Utrzymanie czystości...*

⁵⁷ II OSK 866/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1576709.

kwartalnych przez podmioty opróżniające zbiorniki bezodpływowe. Nowelizując art. 9n u.c.p.g. ustawodawca najprawdopodobniej nie pomyślał o tym problemie, w związku z tym ponownie w orzecznictwie nie ma zgodności co do tego, czy przedsiębiorca musi przekazać organowi sprawozdanie zerowe.

Pogląd, że taki obowiązek dotyczy podmiotów wskazanych w art. 9o u.c.p.g., znaleźć można w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 5 stycznia 2017 r.⁵⁸, w którym Sąd stwierdził, że „Redakcja tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że chodzi o podmiot, który został wpisany na swój wniosek do rejestru takiej działalności gospodarczej i dotyczy także sytuacji, gdy w danym okresie sprawozdawczym w rzeczywistości nie odebrał żadnych nieczystości i nie zawarł umowy na tego rodzaju usługi na terenie gminy. Dalej WSA w Gliwicach argumentował, że w przeciwieństwie do art. 9n ust. 1 ustawy, w którym mowa jest o podmiocie odbierającym odpady, w przepisie tym mowa bowiem o podmiocie prowadzącym działalność we wskazanym zakresie. Stąd też, o ile art. 9o ust. 6 ustawy, mówi wprost o obowiązku złożenia także sprawozdania zerowego, a brak analogicznej regulacji w treści art. 9o., nie budzi wątpliwości, że w każdym wypadku obowiązkiem skarżącego jako przedsiębiorcy było złożenie sprawozdania, także zerowego, w terminie ustawowym”. Stanowisko to podzieliły w swoim komentarzu I. Romańczuk i M. Rzewnicka⁵⁹.

Jednakże w innych orzeczeniach można znaleźć pogląd bardziej adekwatny, jak na przykład w kolejnych rozstrzygnięciach WSA w Gliwicach z dnia 20 września 2017 r.⁶⁰ oraz z dnia 19 października 2017 r.⁶¹. W obu powyższych wyrokach Sąd stwierdził, że „skoro ustawodawca w przypadku działalności polegającej na odbiorze odpadów wprowadził obowiązek składania sprawozdań zerowych, co wiąże się z faktycznym nieprowadzeniem działalności w tym zakresie, a nie przewidział takiego obowiązku w przypadku działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, to, argumentując *a contrario*, uznać trzeba, iż przedsiębiorca dysponujący stosownym zezwoleniem, ale faktycznie niewykonujący usług w tym zakresie, nie ma obowiązku składania sprawozdania, które w takim przypadku musiałyby przybrać formę sprawozdania »zerowego«”.

Należy przychylić się do drugiego z zaprezentowanych poglądów. Całkowicie nielogiczna, sprzeczna z prawem oraz sprawiająca problemy w praktyce byłaby interpretacja, zgodnie z którą w jednym przepisie ustawodawca wprost wskazuje na obowiązek przekazywania sprawozdań zerowych, a kilka artykułów poniżej takiej regulacji brak, a mimo to taki obowiązek by istniał. W obecnym stanie prawnym trzeba stwierdzić, że przedsiębiorca prowadzący działalność na podstawie art. 9o u.c.p.g. nie ma obowiązku składania sprawozdań zerowych,

⁵⁸ II SA/GI 986/16, System Informacji Prawnej Legalis nr 1567382.

⁵⁹ I. ROMAŃCZUK, M. RZEWNICKA: *Ustawa o utrzymaniu czystości...*, s. 265.

⁶⁰ II SA/GI 697/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1688405.

⁶¹ II SA/GI 657/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691290.

dopiero ewentualna nowelizacja u.c.p.g. mogłaby taki obowiązek nałożyć, tak jak w przypadku art. 9n u.c.p.g.

Zakończenie

Podsumowując, charakter terminu sprawozdań z u.c.p.g. budzi wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. Przedsiębiorcy prowadzący działalność na podstawie u.c.p.g. muszą dochować należytej staranności przy składaniu odpowiednich sprawozdań, ponieważ za nierzetelność czy też niedochowanie terminu grożą im sankcje. Sytuacji nie ułatwia częste skomplikowanie przepisów, niejasności w orzecznictwie i literaturze, a kolejne nowelizacje nie zawsze przyczyniają się do poprawy jakości legislacji i zwiększenia przejrzystości obowiązujących regulacji.

De lege ferenda można by postulować właśnie usystematyzowanie przepisów w zakresie sprawozdawczości, tak by uniknąć w przyszłości kolejnych sporów przed organami administracji i sądami administracyjnymi, przykładowo w zakresie składania sprawozdań zerowych przez podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych. Oczywiście w praktyce stosowania przepisów wciąż będzie jeszcze dochodzić do powstawania wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich przyszłych problemów.

Literatura

- ADAMIAK B., BORKOWSKI J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017.
- BRZÓSKA M., KACZMAREK T.: *Sprawozdania o odpadach komunalnych. Analiza nowych wzorów obliczeniowych w kontekście zmian prawnych*. Warszawa 2018.
- DRANIEWICZ B.: *Składanie sprawozdań a terminy*. „Recykling” 2015, nr 1.
- GRZYMAŁA Z., MAŚLOCH G., GOLEŃ M., GÓRNICKI E.: *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Warszawa 2013.
- JEZIERSKA-MARKOCKA A., MARKOCKI M.: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2017.
- KĘDZIORA R.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017.
- KŁATKA J., KUŹNIAK M.: *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*. Warszawa 2012.
- LATOSIŃSKA J.: *Utrzymanie czystości w gminie*. Kielce 2013.

- NAWROT F.: *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r.* W: *Rozważania o...* Red. G. DOBROWOLSKI, współredakcja K. CHOLEWA, M. PIEKARSKA, K. ZAWADA. Katowice 2018.
- PACEK-ŁOPALEWSKA A.: *Ustawa o odpadach. Komentarz.* Wrocław 2013.
- RADECKI W.: *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz.* Warszawa 2012.
- RADECKI W.: *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz.* Warszawa 2016.
- RAKOCZY B.: *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim.* Warszawa 2013.
- ROMAŃCZUK I., RZEWNICKA M.: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz.* Warszawa 2017.
- Ustawa o odpadach. Komentarz.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013.
- WIERZBOWSKI M., HAUSER R.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Warszawa 2017.
- Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.* Red. D. SZAFRAŃSKI. Warszawa 2013.

Orzecznictwo

- uchwała 7 Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1986 r., III PZP 8/86, OSNC 12/86/194 — OSP 1/87/19.
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r., VIII SA/Wa 958/13, System Informacji Prawnej Legalis nr 793042.
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2014 r., IV SA/Wa 2773/13, System Informacji Prawnej Legalis nr 908125.
- wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2014 r., I SA/Lu 1371/13, System Informacji Prawnej Legalis nr 965720.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2014 r., II SA/Gl 55/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1186191.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 sierpnia 2014 r., II SA/Gl 396/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1117593.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2014 r., II SA/Gl 433/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1058669.
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 marca 2015 r., II SA/Rz 1340/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1274024.
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 kwietnia 2015 r., II SA/Rz 1278/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1274080.
- wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r., II OSK 718/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1485454.
- wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., II OSK 3224/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1537263.
- wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., II OSK 120/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1554184.
- wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2016 r., II OSK 866/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1576709.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 stycznia 2017 r., II SA/Gl 986/16, System Informacji Prawnej Legalis nr 1567382.
- wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2017 r., II SA/Go 550/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1669252.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 września 2017 r., II SA/Gl 697/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1688405.
- wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 października 2017 r., II SA/Bk 383/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1688841.

- wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 października 2017 r., II SA/Bk 407/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1689148.
- wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 października 2017 r., I SA/Ke 483/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691159.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2017 r., II SA/Gl 657/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691290.
- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 października 2017 r., II SA/Ol 743/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1691739.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 listopada 2017 r., II SA/Gl 746/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1697937.
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 listopada 2017 r., II SA/Rz 1031/17, System Informacji Prawnej Legalis nr 1693426.

Źródła internetowe

- Druk sejmowy nr 1739, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6F9D216B3D599EC9C125815D0043606B/%24File/1730.pdf> [dostęp: 10.12.2018].
- Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [dostęp: 10.12.2018].
- Druk sejmowy nr 2377, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/D4EDAF0F0520CDAFC1257CD8003D4293/%24File/2377.pdf>, s. 15 [dostęp: 10.12.2018].
- Druk sejmowy nr 3670, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/\\$file/3670.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/$file/3670.pdf), s. 60 [dostęp: 10.12.2018].

Filip Nawrot

Date for the reports from the Act of 13th September 1996 on Maintaining cleanliness and order in municipalities

Summary

The main aim of this paper is to present doubts connected with the date for the reports from the Act of 13th September 1996 on Maintaining cleanliness and order in municipalities and the issue of the “null reports”.

Cases concerning administrative monetary penalties for delayed reports prepared by the entities conducting activity on the basis of the Act on Maintaining cleanliness and order in municipalities, were analyzed by the administrative courts multiple times. Imprecise redaction of some articles, lack of some regulations until a certain moment, the absence thereof in the literature and disparity in judicature make this issue worth being considered again. Also the issue of the “null reports” is still not clear.

In the first part, the author analyzes regulations in this matter, including the reporting obligations. Further, the views from the doctrine and the jurisdiction are presented. In the following part, the evaluation of present regulations is made. The last part concerns the “null reports”.

Key words: reports, dates, municipal waste, maintaining cleanliness and order in municipalities, administrative monetary penalties

Филипп Наврот

Сроки предоставления отчетов согласно закону о поддержании чистоты и порядка на территории гмины от 13 сентября 1996 года

Резюме

В настоящей статье приводятся размышления автора о целесообразности сроков предоставления отчетов, указанных в законе о поддержании чистоты и порядка на территории гмины от 13 сентября 1996 года, а также так называемых нулевых отчетов.

Ситуация, де-факто сложившаяся в связи с наложением административных штрафов за несвоевременное предоставление отчетов субъектами, деятельность которых регулируется данным законом, неоднократно становилась предметом рассмотрения административных судов. Недостаточно четкие формулировки некоторых положений закона, отсутствие целого ряда положений, споры вокруг сроков предоставления отдельных отчетов, отсутствие публикаций на эту тему, а также противоречивость судебной практики — все это делает данную проблему заслуживающей особого внимания. Не до конца понятным остается и вопрос предоставления нулевых отчетов субъектами, деятельность которых регулируется данным законом.

В первой части статьи оговаривается действующий в этой области порядок регулирования, в том числе касающийся отчетной деятельности. Далее автор рассматривает правовую доктрину и существующую по данному вопросу судебную практику и делает выводы на основании проведенного анализа. В последней части статьи поднимаются вопросы предоставления нулевых отчетов.

Ключевые слова: отчеты, сроки, бытовые отходы, поддержание чистоты и порядка на территории гмины, административные денежные штрафы

Filip Nawrot

Termini per la presentazione dei resoconti a norma della legge 13 settembre 1996 di mantenere la pulizia e l'ordine nei comuni

Sommario

L'oggetto di questo articolo è la descrizione dei dubbi relativi ai termini per la presentazione dei resoconti a norma della legge 13 settembre 1996 di mantenere la pulizia e l'ordine nei comuni e anche cosiddette i “resoconti neutre”.

Fatti accertati, riguardanti l'imposizione di sanzioni amministrative per mancato rispetto del termine per la presentazione dei resoconti elaborate dai soggetti che svolgono un'attività a norma della legge 13 settembre 1996 di mantenere la pulizia e l'ordine nei comuni, erano analizzati molte volte dai tribunali amministrativi. La redazione di norme non precisa e anche l'assenza di una regolazione ad un certo punto, controversie riguardanti il carattere del termine specificato per alcuni resoconti, quiete in letteratura relativa a questo problema e anche discrepanze nella giurisprudenza sono le ragioni per analizzare questo tema. Altresì la questione dei resoconti

neutre, presentate dai soggetti che svolgono un'attività in base alla norma sopra descritta, non è abbastanza chiara.

Nella prima parte dell'articolo l'autore descrive le norme in vigore in questo ambito, incluse le norme che riguardano gli obblighi di resoconti, poi l'autore passa alla presentazione dei giudizi di dottrina e alla giurisprudenza attuale. In seguito, l'autore presenta le conclusioni di quest'analisi. Nell'ultima parte è stata descritta la questione di resoconti neutre.

Parole chiave: resoconti, termini, rifiuti urbani, mantenere la pulizia e l'ordine nei comuni, sanzioni amministrativi

Redakcja Katarzyna Więckowska, Krystian Wojcieszuk
Projekt okładki Aleksander Mikucki
Realizacja projektu Paulina Dubiel
Korektor Marzena Marczyk
Łamanie Alicja Załęcka
Streszczenia w języku angielskim Autorzy
Streszczenia w języku rosyjskim Stanisław Karpionok
Streszczenia w języku włoskim Filip Nawrot

Wersją referencyjną czasopisma jest wersja elektroniczna,
ukazująca się na platformie 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:

Central and Eastern European Online Library
www.cceol.com
Central European Journal of Social Sciences and Humanities
<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/browse/articles.action>
Index Copernicus World of Journals
<https://journals.indexcopernicus.com>
Śląska Biblioteka Cyfrowa
<https://www.sbc.org.pl/dlibra>
Baza Czasopism Humanistycznych i Społecznych
www.bazhum.pl

ISSN 2451-3431

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl
Wydanie I. Ark. druk. 7,75. Ark. wyd. 9,0.



Więcej o książce

