

PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR
1/2021



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

Nr 1/2021

Komitet Naukowy

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

Kolegium Redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski — redaktor naczelny
Matúš Michalovič — współredaktor naukowy
Ewa Radecka — sekretarz

Recenzenci

Nazwiska recenzentów publikowane są raz w roku na stronie internetowej:
www.journals.us.edu.pl

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 m.in. w:

DOAJ

<https://doaj.org/>

Index Copernicus World of Journals

<https://journals.indexcopernicus.com>

Baza Czasopism Humanistycznych i Społecznych

www.bazhum.pl

ERIH Plus

<https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=498715>

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>

Śląska Biblioteka Cyfrowa

<https://www.sbc.org.pl/dlibra>

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

Od Redakcji (*Grzegorz Dobrowolski*)

Katarzyna Biskup-Grabowska

Hałas lotniczy jako efekt funkcjonowania infrastruktury lotniskowej

Grzegorz Dobrowolski

Problem „związania” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach

Mateusz Hańderek

Cele remediacji a rola akredytowanych laboratoriów — aspekty praktyczne

Karolina Kubista, Bartosz Kubista

Prawno-podatkowe aspekty poboru przez przedsiębiorców opłaty recyklingowej

Aleksander Lipiński

Komentarz do art. 24—25 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze Dz. U. 2020r., poz. 1064 ze zm.

Ryszard Mikosz

Granice cywilnoprawnego obowiązku zapobiegania szkodom grożącym wskutek ruchu zakładu górniczego – studium przypadku

Agnieszka Piwowarczyk

Przedsięwzięcia prośrodowiskowe finansowane ze środków funduszy unijnych

Artur Żurawik

Konflikty interesów publicznych w związku z działalnością wydobywczą kopalń węgla kamiennego

Contents

Abbreviation list

From the Editors (*Grzegorz Dobrowolski*)

Katarzyna Biskup-Grabowska

Aviation noise as a result of the functioning of the airport infrastructure

Grzegorz Dobrowolski

Problem of „binding” with the content of decisions on environmental conditions

Mateusz Hańderek

Goals of remediation vs the role of accredited laboratories — practical aspects

Karolina Kubista, Bartosz Kubista

Entrepreneurs collection of recycling fee — legal and tax aspects

Aleksander Lipiński

Comment on art. 24—25 of Geological and Mining Act of 9 June 2011

Ryszard Mikosz

Limits of the civil law obligation to prevent damage that may result from mining plant operations — case study

Agnieszka Piwowarczyk

Pro-environmental projects financed from EU funds

Artur Żurawik

Conflicts of public interests in connection with the mining activities of hard coal mines

Содержание

Список сокращений

От составителей (*Гжегож Добровольский*)

Катажина Бискуп-Грабовска

Авиационный шум как результат функционирования инфраструктуры аэропорта

Гжегож Добровольский

Проблема «связывания» решением об экологических условиях

Матеуш Ханьдерек

Цели ремедиации и роль аккредитованных лабораторий — практические аспекты

Каролина Кубиста, Бартош Кубиста

Юридические и налоговые аспекты взимания утилизационного сбора с предпринимателей

Александер Липиньски

Комментарий к ст. 24—25 Закона о геологическом и горном праве от 9 июня 2011 г., Зак. вестник за 2014 г., поз. 1064 с изменениями

Рышард Микош

Границы гражданско-правовых обязательств по предотвращению ущерба, который может возникнуть в результате работы горнодобывающего предприятия — тематическое исследование

Агнешка Пивоварчик

Природоохранная деятельность, финансируемая из фондов ЕС

Артур Журавик

Конфликт общественных интересов в связи с горнодобывающей деятельностью шахт каменного угля

Indice

Elenco delle abbreviazioni

Di Redattori (*Grzegorz Dobrowolski*)

Katarzyna Biskup-Grabowska

Il rumore del traffico aereo come effetto del funzionamento delle infrastrutture aeroportuali

Grzegorz Dobrowolski

Il problema di „vincolare” la decisione alle condizioni ambientali

Mateusz Hańderek

Obiettivi di risanamento e ruolo dei laboratori accreditati — aspetti pratici

Karolina Kubista, Bartosz Kubista

Aspetti legali e fiscali della riscossione della tassa di riciclaggio da parte degli imprenditori

Aleksander Lipiński

Commento agli articoli 24—25 della legge del 9 giugno 2011 — Legge geologica e mineraria

Ryszard Mikosz

Limiti dell’obbligo di diritto civile di prevenire i danni minacciati dai movimenti degli impianti minerari — caso di studio

Agnieszka Piwowarczyk

Progetti ambientali finanziati da fondi UE

Artur Żurawik

Conflitti di interesse pubblico in relazione alle attività di estrazione del carbone



Wykaz skrótów*

k.c.	— ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.
k.p.a.	— ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.
o.p.	— ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa
p.p.	— ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców
p.p.s.a.	— ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
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.
u.o.g.o.	— ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi
u.o.o.	— ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r.
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.p.d.o.d.	— ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych z dnia 15 lutego 1992 r.
u.p.d.o.f.	— ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r.
u.p.l.	— ustawą z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze

* 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 o wykroczenia.

- u.p.z.p. — ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- u.s.o.z. — ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności
- u.z.p.d. — ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne z dnia 20 listopada 1998 r.
- u.z.u.c.p.g. — ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw



Od Redakcji

Zespół redakcyjny pozwala sobie przedstawić kolejny numer Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska. Numer dość szczególny. Dzięki staraniom redakcji, ale również dzięki Autorom publikującym w naszym czasopiśmie i Czytelnikom, uzyskaliśmy 20 punktów w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych. Mamy nadzieję, że to dopiero początek drogi do uzyskania statusu wiodącego półrocznika (a być może docelowo i kwartalnika) publikującego artykuły z zakresu szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska.

W obecnym numerze polecamy przede wszystkim artykuł autorstwa Ryszarda Mikosza zatytułowany *Granice cywilnoprawnego obowiązku zapobiegania szkodom grożącym wskutek ruchu zakładu górniczego – studium przypadku*. Zawiera on analizę wybranych zagadnień związanych z regulacją prawną dotyczącą cywilnoprawnego obowiązku zapobieżenia szkodzie grożącej wskutek ruchu zakładu górniczego. Chodzi o unormowania zawarte w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, a w pewnym zakresie także w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Analiza ta obejmuje nie tylko rozważania o charakterze teoretycznym, ale nawiązuje również do praktyki stosowania prawa. Zawiera ona bowiem omówienie i krytyczną ocenę wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2018 r.

Ciekawy tekst przygotowała Katarzyna Biskup-Grabowska. Jest on poświęcony nieczęsto pojawiającej się w literaturze przedmiotu problematyce ochrony przed hałasem, przy czym opracowany artykuł dotyczy hałasu powodowanego eksploatacją infrastruktury lotniczej.

Obecny numer zawiera kilka interesujących tekstów dotyczących ekonomicznych aspektów ochrony środowiska. Można tu wskazać przykładowo arty-

kuł Agnieszki Piwowarczyk pt. *Przedsięwzięcia prośrodowiskowe finansowane ze środków funduszy unijnych*. Autorka porusza w nim problematykę wdrażania proekologicznych inicjatyw służących polepszeniu warunków życia obywateli państw członkowskich poprzez poprawę kondycji środowiska naturalnego. Dofinansowania na realizację projektów wspierających ochronę klimatu realizowane są przede wszystkim w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, a także Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Funduszu Spójności. Celem artykułu jest wykazanie, w jaki sposób wykorzystanie środków unijnych wpływa na ochronę środowiska.

Warto także zwrócić uwagę na artykuł autorstwa Karoliny Kubisty i Bartosza Kubisty zatytułowany *Prawno-podatkowe aspekty poboru przez przedsiębiorców opłaty recyklingowej*. Autorzy omawiają w nim problematykę opłaty recyklingowej, o której mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi od strony prawnej oraz podatkowej. Dotyczy to w szczególności charakteru prawnego opłaty recyklingowej, podmiotów zobowiązanych do jej poboru, zakresu przedmiotowego opłaty, zasad poboru i wreszcie skutków prawnych tych działań.

Mateusz Hańderek przygotował niezwykle ważny z praktycznego punktu widzenia tekst pt. *Cele remediacji a rola akredytowanych laboratoriów – aspekty praktyczne*. Analizuje w nim problemy związane z brakiem szczegółowych regulacji odnoszących się do wykonywania badań przez akredytowane laboratoria w trakcie przeprowadzania remediacji oraz możliwości weryfikacji wyników badań przez organ. W celu przedstawienia kontekstu rozważań artykuł przybliża także pokrótce instytucję prawną remediacji i towarzyszącą jej procedurę. Formułuje także postulaty *de lege ferenda* w omawianym zakresie.

Artur Żurawik podjął problem konfliktu interesów publicznych w związku z działalnością wydobywczą kopalń węgla kamiennego. W konkluzji swego opracowania dochodzi do wniosku, że wyważanie tych interesów polega z jednej strony na zapewnieniu dostępu do złóż, celem ich wydobywania, a z drugiej — na zapewnieniu ewentualnych odszkodowań dla podmiotów pokrzywdzonych eksploatacją górnictw, wraz zapewnieniem im drogi sądowej.

Kolejne opracowanie dotyczy problematyki tzw. związania decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Określa ona nie tylko uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia, ale również inne obowiązki w zakresie ochrony środowiska. Jak się jednak wydaje, wykładnia wspomnianych przepisów „idzie” za daleko, co czyni z tego instrumentu umożliwiającego przeprowadzenie OOS *sui generis* „superdecyzję” środowiskową.

Tradycyjnie, jak w każdym numerze, znajduje się wreszcie artykuł autorstwa Aleksandra Lipińskiego zawierający komentarz do wybranych przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Tym razem Autor podjął się dokonania analizy i wykładni dwóch przepisów tego aktu. Pierwszy to art. 24, który określa tzw. ogólne wymagania wniosków koncesyjnych, czyli dotyczące wszystkich

rodzajów działalności podlegającej koncesjonowaniu. Obejmują one zwłaszcza dane dotyczące osoby wnioskodawcy, rodzaju i sposobu wykonywania zamierzonej działalności, praw do przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana działalność, a także środków, jakimi dysponuje wnioskodawca dla osiągnięcia tego celu. Z kolei art. 25 ustawy wprowadza dodatkowe wymagania, jakim musi odpowiadać wniosek o koncesję na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin. Dotyczy to zwłaszcza wskazania rodzaju poszukiwanej (rozpoznawanej) kopaliny, lokalizacji zamierzonych robót oraz sposobu ich wykonywania, w także zamierzonej dokładności rozpoznania złoża kopaliny. Załącznikiem do takiego wniosku jest projekt robót geologicznych.

Na koniec kilka słów o artykule, który w naszym czasopiśmie nie mógł się ukazać ze względów formalnych. Nie zmienia to jednak faktu, że jest to tekst bardzo wartościowy, stanowiący niezwykle racjonalne spojrzenie na rozwój nauk górniczych, choć zawarte tam uwagi mogą znaleźć zastosowanie praktycznie do każdej dziedziny wiedzy. Mowa tu o opracowaniu przygotowanym przez Wojciecha Noworytę, którego tezy (za zgodą Autora) zostaną niżej przedstawione.

Autor podjął dyskusję z nowymi zasadami oceny działalności naukowej w świetle obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce. Wskazuje, co oczywiste, że efektem pracy naukowca jest publikacja. Liczba i jakość publikacji stanowi o dorobku pracownika naukowego stanowi jego wkład w ocenę jednostki naukowej. Dalej pisze: „Tak było zawsze. Mówiło się nawet o zjawisku tzw. punktozy, czyli gonitwie za punktami. Zjawisko to przybrało na sile wraz z wprowadzeniem nowej ustawy — Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Opracowano kryteria oceny, algorytmy oceny, ogłoszono wreszcie listy czasopism, w których należy publikować wyniki swoich prac, aby ich wartość była wysoka. Ktoś zadał sobie sporo trudu, aby opracować wyrafinowane algorytmy do oceny dorobku pracownika naukowego, a pracownicy uczelni od Odry po Bug i od Tatr po Bałtyk poświęcali swój czas, aby zrozumieć, co z punktu widzenia tej oceny bardziej się opłaca. Czy lepiej publikować wiele pozycji, ale mniej punktowanych, czy może jedną, ale w wysoko punktowanym czasopiśmie? Czy korzystniejsze jest publikowanie samemu, czy może z jakimś współautorem? Hola, zaraz! Czy można w ogóle podchodzić do nauki przez pryzmat tego, co się bardziej opłaca? Czy można spekulować o czymś współautorstwie, jeżeli brał udział w badaniach, albo czy można dopisać autora, jeżeli nie brał udziału w tworzeniu publikacji? Wydaje mi się, że to są sprawy klarowne i wynikają z etyki pracy naukowej. Jeżeli w pracy, której efektem jest publikacja, uczestniczyło dziesięciu pracowników tej samej jednostki naukowej, to przecież wśród współautorów tej publikacji powinno znaleźć się nazwisko każdej z osób, nawet tej, która, trywializując, myślała tylko próbówki. Tak to przynajmniej funkcjonuje zagranicą. Czy podchodząc do tworzenia publikacji, powinno się spekulować, o ile punktów zwiększy się nasz dorobek, czy raczej powinno się koncentrować na wartości merytorycznej i na tzw. grupie celowej, czyli na odbiorcy, na jej

oddziaływaniu w branży, a nie na oddziaływaniu mierzonym poprzez Impact Faktor czasopisma? Co powinno być priorytetem naukowca górnika — współczynnik cytowalności czy oddziaływanie na branżę, wobec której ta nauka jest służebna? Obawiam się, że w wyniku reformy ustawy o szkolnictwie wyższym właśnie sprowadziliśmy naukę do spekulacji o punktach”.

W dalszej części Autor podkreśla, że „nauka nie polega na komplikowaniu świata. Wręcz przeciwnie. W nauce chodzi o zrozumienie otaczającej rzeczywistości, o opisanie zjawisk i podjęcie próby znalezienia rozwiązań konkretnych problemów. Nauka służy prawdzie, przynajmniej powinna. [...] Wiele problemów w dziedzinie górnictwa ma charakter endemiczny, nie dają się wprost przenosić z lokalizacji na lokalizację. Trudno więc napisać artykuł, który wzbudziłby zainteresowanie naukowców w naszej branży na świecie i nadawałby się do publikacji w międzynarodowym czasopiśmie za setki punktów. Otóż jest taka metoda stosowana nie tylko w naszym środowisku naukowym. Aby prosty problem stał się wystarczająco naukowy, trzeba tylko dla jego rozwiązania zastosować jedną z modnych metod, np. metody wielokryterialne, przestrzenie rozmyte, sieci neuronowe albo inne, za którymi stoją wyrafinowane algorytmy matematyczne. Po zaaplikowaniu poważnej metody dochodzi się do oczywistych wniosków, do których może doprowadzić nas również dedukcja albo godzinna dyskusja w gronie kilku rozsądnych inżynierów. Tak rozwiązany problem nadaje się już do opublikowania w poważnym czasopiśmie naukowym, oczywiście w języku angielskim. Artykuł będzie cytowany przez podobnych autorowi naukowców, którzy też zastosują wspomnianą metodę dla rozwiązania całkiem innego, równie prostego problemu. Poważny inżynier nie będzie tracił czasu na lekturę tego typu artykułów. Przykład? Pewien adept nauki z zagranicy zastosował metodę AHP i po przepytaniu grona ekspertów i przeanalizowaniu odpowiedzi w procesie hierarchicznym doszedł do wniosku, że dla bezpieczeństwa pracy w kopalni odkrywkowej najważniejsze problemy to: stateczność zboczy w wyrobisku, odpowiednie stosowanie materiałów wybuchowych i zapobieganie zagrożeniom wodnym, jakie mogą wystąpić w kopalni. Aż by się chciało zakrzyknąć eureka! Podobnych dzieł recenzowałem dziesiątki. To właśnie nazwałem unaukowieniem lub dysertabilizacją problemu naukowego. Publikacja pisana według podobnego schematu roi się od niezrozumiałych dla czytelnika skomplikowanych wzorów matematycznych. Autor próbuje wywołać na odbiorcy wrażenie, że analizowany problem wymaga zastosowania wyrafinowanych metod, które, cytując Kłapouchego ze znanej wszystkim książki A.A. Milne: »nie są dla rozmaitych Puchatków i Prosiaczków«. Mówiąc wprost – jest to oszustwo, bo opisywane skomplikowane problemy są w rzeczywistości najczęściej trywialne, których rozwiązania uczy się już w technikach górniczych. Nauka ma służyć prawdzie – to jest jej główny cel. Unaukowanie problemów naukowych to zwykłe oszustwo, to jak doping w sporcie. Niestety jedno i drugie jest skuteczne i prowadzi do celu. Sportowiec ma wyniki, a pracownik uczelni swoje punkty i awans”.

Konkludując, profesor Noworyta stwierdza, że „wbrew twierdzeniom twórców nowej ustawy o szkolnictwie wyższym tzw. punktoza, czyli gonitwa za naukowymi punktami w nauce wcale się nie skończyła. Przeciwnie, punktoza właśnie się zaczęła. W wyniku zalgorytmizowania wyników naukowych konieczne jest publikowanie dzieł w wysoko punktowanych światowych czasopismach w języku angielskim, które ze względu na język oraz niejednokrotnie sztuczne skomplikowanie, nie są w branży górniczej czytane. Powszechna stała się procedura kupowania wydań specjalnych czasopism (Special Issue) oraz akwizycja stron w drogich wysokopunktowanych wydawnictwach zagranicznych. Równocześnie obserwuje się regres polskich czasopism branżowych, do których w nowych warunkach punktowych nie opłaca się wysyłać swoich publikacji. Uważam, że celem działalności naukowej nie powinny być punkty. Ich znaczenie powinno być wtórne. Nauka ma być działalnością służebną wobec społeczeństwa czy wobec właściwej branży. Powinna wносить realny wkład w rozwój gałęzi gospodarki, w tym przypadku rodzimej branży surowcowej”.

Zespół redakcyjny *Problemów Prawnych Górnictwa i Ochrony Środowiska* ma świadomość, że zjawiskiem niespotykanym jest omawianie tekstu, który się w nim nie ukazał. Przyczyny tego ostatniego są oczywiste i wynikają z powodów, które analizuje Wojciech Noworyta. Nie można jednak pominąć tak ważnego głosu odnoszącego się do rozwoju nauki.

Grzegorz Dobrowolski



Katarzyna Biskup-Grabowska

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

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Hałas lotniczy jako efekt funkcjonowania infrastruktury lotniskowej

Wstęp

Zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, jak również dla środowiska naturalnego przybierają różnorodną formę. Jedną z nich jest hałas, który oprócz wymienionych już negatywnych skutków wywiera niekorzystne następstwa ekonomiczne, jak np. obniżenie wartości nieruchomości znajdujących się w pobliżu jego oddziaływania. Jak podkreśla Ł. Dubiński „tak szerokie spektrum oddziaływania hałasu powoduje, że stanowi on przedmiot regulacji należących do różnych dziedzin prawa, w tym przede wszystkim prawa ochrony środowiska”¹. Wskazać należy, że prawna ochrona środowiska przed hałasem związanym z eksploatacją lotnisk doczekała się w doktrynie opracowań, które odnoszą się do jego podstawowego źródła, czyli statków powietrznych². Jednak niniejsze rozważania mają na celu przybliżenie zagadnienia możliwości wprowadzania ograniczeń i zakazów w celu zmniejszenia hałasu generowanego na lotniskach, poprzez wydanie decyzji wprowadzającej ograniczenia operacyjne w porcie

¹ Szerzej zob.: Ł. Dubiński, *Prawne aspekty ochrony środowiska przed hałasem związanym z eksploatacją lotniska*, w: *Działalność lotnicza w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo UKW, Bydgoszcz 2015, s. 121; K. Biskup, *Spadek wartości nieruchomości wokół infrastruktury lotniskowej*, w: *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, red. Z. Bukowski, K. Biskup, Wydawnictwo UKW, Bydgoszcz 2014, s. 125—134.

² Ł. Dubiński, *Prawne aspekty ochrony środowiska przed hałasem związanym z eksploatacją lotniska*, w: *Działalność lotnicza w Polsce...*, s. 121—133.

lotniczym, a więc podkreślenie konsekwencji, jakie wiążą się z ewentualnym przekroczeniem norm emisji hałasu.

Normy dotyczące hałasu a obowiązki zarządzającego lotniskiem

Podstawowym aktem prawnym, który reguluje kwestie związane z przeciwdziałaniem hałasowi, jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska³. Zgodnie z art. 3 pkt 5) pr.o.ś. hałas to dźwięk o częstotliwości od 16 Hz do 16 000 Hz. Natomiast w wyroku z dnia 25 kwietnia 2018 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie podkreślił, że „z treści rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, zmienionego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 (tabela 1) wynika z kolei, że granica dopuszczalnego poziomu hałasu powodowanego przez poszczególne grupy źródeł hałasu za wyjątkiem hałasu powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych oraz linie elektroenergetyczne w czasie dnia na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania wielorodzinnego, terenach zabudowy zagrodowej oraz terenach usługowo-mieszkaniowych (pkt. 3), a także na terenach w strefach śródmiejskich miastach powyżej 100 tys. mieszkańców (pkt. 4), wynosi 55 dB”⁴.

Mając na względzie fakt, że hałas jest uciążliwością emitowaną do środowiska, ustawodawca zdecydował się na reglamentowanie tego zagadnienia przepisami ustawy. Za K. Gruszeckim⁵ przyjąć należy, że rozwiązania zawarte w pr.o.ś. mają zagwarantować życie w godnych warunkach, co w konsekwencji realizuje postanowienia art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.⁶. Zgodnie z przywołanym przepisem: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”. I tak, w wyroku z dnia 22 listopada 2011 r. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁷ wprost podkreślono, że: „Naruszenia prawa do poszanowania mieszkania nie ograniczają się do konkretnych naruszeń, takich jak wtargnięcie do mieszkania

³ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm., dalej: pr.o.ś.

⁴ Wyrok SO w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII Ka 360/18, zbiór orzeczeń LEX nr 2505869.

⁵ K. Gruszecki, art. 112, w: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska*, wyd. 5, System Informacji Prawnej LEX 2019 (wersja elektroniczna).

⁶ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.

⁷ Wyrok ETPC z 22 listopada 2011 r., sygn. 24202/10, ZAMMIT MAEMPEL v. MALTA, zbiór orzeczeń LEX nr 1056543.

danej osoby, lecz mogą także obejmować naruszenia, które się rozprzestrzeniają, takie jak hałas, emisje, wonie lub inne podobne formy ingerencji. Poważne naruszenie może skutkować naruszeniem prawa osoby do poszanowania jej mieszkania, jeżeli uniemożliwia tej osobie korzystanie z udogodnień swego mieszkania. [...] Artykuł 8 Konwencji znajduje w szczególności zastosowanie do poważnych zanieczyszczeń środowiska naturalnego, które mogą wpływać na dobrostan jednostek i uniemożliwiać im korzystanie ze swych mieszkań w taki sposób, że wpływa to ujemnie na ich życie prywatne i rodzinne, nawet wówczas, gdy nie występuje poważne zagrożenie dla ich zdrowia”⁸.

Z powyższego wynika, że życie człowieka w środowisku wolnym od uciążliwości hałasowych ma kluczowe znaczenie. Zatem ochrona praw człowieka powinna również polegać na zagwarantowaniu możliwości korzystania z udogodnień swojego mieszkania, bez poważnych naruszeń poziomu hałasu emisyjnego, w tym pochodzącego z lotnisk.

Podstawowymi sposobami ochrony przed hałasem są działania polegające na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, do których należy zaliczyć w szczególności utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie, jak i zmniejszenie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany (art. 112 pr.o.ś.). Działania, o których mowa powyżej, winny być uwzględniane w procesie wydawania aktów administracyjnych, stanowiących podstawę korzystania ze środowiska, czy w procedurze planistycznej związanej z tworzeniem aktów prawa miejscowego⁹.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, posługując się w art. 112 pr.o.ś. sformułowaniem „co najmniej”, pozostawił możliwość dalszego ograniczania poziomu hałasu, jeżeli czynności zmierzające do osiągnięcia najlepszego stanu środowiska by ku temu prowadziły. Niemniej jednak ich realizacja nie może „naruszać obowiązujących reguł ogólnych — w tym wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju oraz zasad związanych z wolnością gospodarowania czy ochroną własności”¹⁰.

Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określane są, zgodnie z art. 113 pr.o.ś., w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw klimatu, wydawanym w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Delegacja ustawowa zawarta w ust. 1 art. 113 pr.o.ś. wskazuje, że dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku zostaną określone w rzeczonym rozporządzeniu w związku z potrzebą zapewnienia należytej ochrony środowiska przed hałasem oraz mając na uwadze przepisy prawa Unii Europejskiej odnoszące się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku. Aktualne rozporządzenie, o którym

⁸ K. Gruszecki, art. 112, w: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*

⁹ K. Gruszecki, art. 112, w: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2156/15, zbiór orzeczeń LEX nr 2305422.

mowa w omawianym przepisie, to rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹¹. Akt ten wskazuje przede wszystkim na zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu dla poszczególnych rodzajów terenów faktycznie zagospodarowanych, jak również dopuszczalne poziomy hałasu z uwzględnieniem rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu oraz okresy, do których odnoszą się poziomy hałasu, jako czas odniesienia (zgodnie z art. 113 ust. 2 pr.o.ś.). Ustawodawca przewidział możliwość ustalenia w rozporządzeniu wykonawczym poziomy hałasu z uwzględnieniem zmienności działania jego źródeł w czasie, charakterystyki jego częstotliwości czy zawartości impulsów akustycznych. W konsekwencji dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku zostały określone w załączniku do rozporządzenia, który zawiera tabelaryczne zestawienie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, wyróżniono:

1. Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez poszczególne grupy źródeł hałasu, z wyłączeniem hałasu powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych oraz linie elektroenergetyczne, wyrażone wskaźnikami LAeq D i LAeq N, które to wskaźniki mają zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska, w odniesieniu do jednej doby.
2. Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych oraz linie elektroenergetyczne, wyrażone wskaźnikami LAeq D i LAeq N, które to wskaźniki mają zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska, w odniesieniu do jednej doby.
3. Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez poszczególne grupy źródeł hałasu, z wyłączeniem hałasu powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych oraz linie elektroenergetyczne, wyrażone wskaźnikami LDWN i LN, które to wskaźniki mają zastosowanie do prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem.
4. Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych oraz linie elektroenergetyczne wyrażone wskaźnikami LDWN i LN, które to wskaźniki mają zastosowanie do prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem.

Jak słusznie przyjmuje Ł. Dubiński, niezależnie od granic dopuszczalnego hałasu przyjętych w omawianym rozporządzeniu, zarządzający lotniskami są związani normami, jakie wynikają z zasad prawa ochrony środowiska, przy założeniu, że nie powinny one służyć korygowaniu przyjętych w akcie wykonawczym wytycznych¹². Powyższe wiąże się przede wszystkim z tym, że zasięg

¹¹ T.j. Dz.U. 2014, poz. 112.

¹² Ł. Dubiński, *Prawne aspekty ochrony środowiska przed hałasem związanym z eksploatacją lotniska*, w: *Działalność lotnicza w Polsce...*, s. 132.

oraz kierunek rozprzestrzeniania się hałasu lotniczego jest szeroki i zależy od szeregu czynników, do których w literaturze przedmiotu zaliczono¹³: stan atmosfery otaczającej źródło hałasu, temperaturę i wiatr, ukształtowanie i zagospodarowanie terenu czy pory dnia.

Zatem, rozległe oddziaływanie emisji z lotniska jest podstawową przesłanką, która przemawia za wprowadzaniem ograniczeń w jego funkcjonowaniu w przypadku przekroczenia standardów jakości środowiska.

Mając na względzie powyższe, ustawodawca w art. 174 ust. 1 pr.o.ś. wskazuje, że eksploatacja lotnisk nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska, a co za tym idzie emisje polegające na powodowaniu hałasu, powstające w związku z eksploatacją lotniska, nie mogą spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający tym obiektem ma tytuł prawny. Jako wyjątek traktować należy sytuację, w której, w związku z eksploatacją lotniska utworzono obszar ograniczonego użytkowania (dalej: OOU). Wówczas eksploatacja nie może spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza tym obszarem. Przesłanki utworzenia OOU¹⁴ określa art. 135 ust. 1 pr.o.ś., w którym w wskazano, że w przypadku gdy z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przez przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁵, albo z analizy porealizacyjnej wynika, iż pomimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem danego lotniska, tworzy się OOU. Podkreślenia wymaga, że z treści art. 135 ust. 1 wynika, iż OOU może być utworzony tylko dla enumeratywnie wymienionych w nim instalacji, służących do prowadzenia działalności mających cechy użyteczności publicznej. Do kategorii instalacji, o których mowa w art 135 ust. 1, zaliczyć należy lotniska¹⁶.

¹³ B. Rzeczyński, *Komunikacja lotnicza w planowaniu przestrzennym*, Politechnika Poznańska, Poznań 1996, s. 43—44 za S. Zajas, D. Ozga, *Lotnictwo a środowisko naturalne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 22.

¹⁴ Szerzej na temat obszarów ograniczonego użytkowania wokół lotnisk zob.: K. Biskup, *Spadek wartości nieruchomości wokół infrastruktury lotniskowej*, w: *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo UKW, Bydgoszcz 2014, s. 125—134; A. Folgier, *Warunki tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania wokół infrastruktury lotniczej*, w: *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo UKW, Bydgoszcz 2014, s. 101—112.

¹⁵ T.j. Dz.U. 2020, poz. 283.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2520/17, zbiór orzeczeń LEX nr 2739729.

Kolejnym instrumentem wprowadzonym przez ustawodawcę w pr.o.ś. jest, oprócz zachowania standardów ochrony środowiska, zobowiązanie zarządzającego lotniskiem do dokonywania pomiarów poziomu hałasu w środowisku w związku z eksploatacją infrastruktury lotniskowej (art. 175 pr.o.ś.). Wymagania w tym zakresie określa akt wykonawczy wydany na podstawie art. 176 ust. 1 pr.o.ś., tj. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem¹⁷. Zgodnie z § 2, wskazanego powyżej aktu prawnego, należy prowadzić ciągle pomiary poziomów energii środowisku dla wyznaczenia wartości poziomów hałasu w środowisku w związku z eksploatacją:

1. Lotnisk, na których ma miejsce łącznie ponad 50 tys. startów, lądowań i przelotów statków powietrznych w roku kalendarzowym, niezależnie od położenia lotniska.
2. Lotnisk, na których ma miejsce łącznie ponad 10 tys. startów, lądowań i przelotów statków powietrznych w roku kalendarzowym, położonych na terenie aglomeracji lub mających trasy dolotu i odlotu nad obszarami aglomeracji.

Oprócz powyższego, zarządzający lotniskami muszą pamiętać o okresowych pomiarach poziomów substancji lub energii w środowisku dla wyznaczenia poziomów hałasu w środowisku, obejmujących okres co najmniej jednej doby, wprowadzonych w związku z eksploatacją lotnisk, na których ma miejsce łącznie ponad 5 tys. startów, lądowań i przelotów statków powietrznych w roku kalendarzowym, niezależnie od położenia lotniska. Okresowe pomiary poziomów hałasu, przeprowadza się co 5 lat (§ 3 ust. 1 pkt d) w zw. z § 3 ust. 2 rozporządzenia).

Niemniej jednak, za Ł. Dubińskim, podkreślić należy, że oprócz wskazanych powyżej obowiązków na zarządzających lotniskami może zostać nałożony w drodze decyzji administracyjnej obowiązek pomiarowy. Do takiej sytuacji dojdzie w sytuacji, w której mamy do czynienia z przekroczeniem dopuszczalnego poziomu substancji w powietrzu, w odniesieniu do zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, zakwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 95 ust. 1 pr.o.ś. organem właściwym do wydania decyzji jest marszałek województwa¹⁸. Ustawodawca określił czas, w którym podmiot zobowiązany do przeprowadzenia pomiarów zobowiązany jest do ich przechowania. Zgodnie z art. 95 ust. 2 pr.o.ś. okres ten to 5 lat od zakończenia roku kalendarzowego, którego dotyczą pomiary¹⁹.

¹⁷ Dz.U. 2011, nr 140, poz. 824.

¹⁸ Ł. Dubiński, *Prawne aspekty ochrony środowiska przed hałasem związanym z eksploatacją lotniska*, w: *Działalność lotnicza w Polsce...*, s. 130.

¹⁹ B. Rakoczy, art. 95, w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony*

Ponadto, ustawodawca w art. 178 pr.o.ś. wprowadził możliwość wydania decyzji przez organ ochrony środowiska nakładającej na zarządzającego lotniskiem obowiązek prowadzenia w określonym czasie pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku w związku z jego eksploatacją, które wykraczają m.in. poza obowiązki, o których mowa w art. 175 ust. 1—3, jeżeli przeprowadzone kontrole poziomów substancji bądź energii w środowisku dowodzą przekraczania standardów jakości środowiska. Przekroczenie standardów, o których mowa powyżej, musi wynikać z eksploatacji lotniska.

Wprowadzone w pr.o.ś. instrumenty służące przeciwdziałaniu hałasowi, to ogólne reguły, jakie obowiązują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a odnoszą się do emisji hałasu przez wskazane zakłady, w tym lotniska. Szczegółowe regulacje stanowiące wyraz europeizacji i internacjonalizacji prawa w zakresie ograniczenia hałasu generowanego na lotniskach wprowadzono ustawą z dnia 3 lipca 2002 r. — Prawo lotnicze²⁰.

Instrumenty wprowadzone w polskim prawie lotniczym związane z ograniczeniem hałasu generowanego na lotniskach

Ochrona środowiska naturalnego to priorytetowe zadanie, jakie przed sobą stawiają instytucje i organizacje lotnicze. Dowodem na to są podejmowane działania zmierzające do poprawy jakości środowiska naturalnego na szczeblu międzynarodowym, europejskim oraz krajowym. Do powyższych zaliczyć należy utworzenie Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego, która jest organem właściwym m.in. w sprawie zapewnienia wysokiego, ujednoliconego poziomu ochrony środowiska poprzez certyfikację oraz nadzór nad produkcją silników lotniczych. W zakresie hałasu lotniczego wdrożono dyrektywę 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącą się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku

Ustawodawca w u.p.l. wprowadził rozwiązania, które ukierunkowane są m.in. na ograniczenie hałasu generowanego przez infrastrukturę lotniskową. I tak, ograniczenie ruchu na lotnisku czy zamknięcie go dla ruchu lotniczego na czas oznaczony może nastąpić w drodze decyzji wydanej przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: Prezes ULC) w przypadku niespełniania przez lotnisko wymagań technicznych lub eksploatacyjnych określonych na podstawie u.p.l. Jeśli lotnisko pomimo upływu terminu nadal nie spełnia wymaganych prawem wymagań, wskazany organ może w drodze aktu administracyjnego

środowiska. Komentarz, System Informacji Prawnej LEX 2013 (wersja elektroniczna).

²⁰ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1970 ze zm., dalej: u.p.l.

wykreślić lotnisko z rejestru (art. 71 u.p.l.). Zatem Prezes ULC, realizując swoje obowiązki związane z nadzorowaniem oraz kontrolowaniem przestrzegania przepisów prawnych w zakresie lotnictwa cywilnego i lotniczej działalności gospodarczej, został wyposażony w kompetencje, które pozwalają ograniczyć ruch na lotnisku, a w sytuacjach szczególnych zamknąć, a nawet wykreślić lotnisko z rejestru. Dodatkowo, w ramach art. 71a—71e u.p.l., ustawodawca umożliwił Prezesowi ULC podejmowanie działań, które będą ukierunkowane na ograniczenie hałasu generowanego na lotniskach²¹.

Prezes ULC, na wniosek zarządzającego lotniskiem bądź na wniosek wojewody właściwego miejscowo dla portu lotniczego, w którym wykonuje się ponad 50 000 operacji cywilnych statków powietrznych w roku kalendarzowym, obliczanych na podstawie średniej liczby operacji w ostatnich 3 latach kalendarzowych poprzedzających ocenę hałasu²², może w drodze decyzji administracyjnej wprowadzić w porcie lotniczym ograniczenia operacyjne. Przez powyższe rozumieć należy takie działania związane z hałasem, które ograniczają dostępność lub przepustowość portu lotniczego, w tym ograniczenia operacyjne mające na celu wycofanie z eksploatacji w poszczególnych portach lotniczych statków powietrznych marginalnie zgodnych, jak również ograniczenia operacyjne o charakterze częściowym mające na przykład zastosowanie przez określony czas w ciągu dnia lub wyłącznie w odniesieniu do niektórych dróg startowych portu lotniczego²³. Tak zredagowane przepisy u.p.l. wynikają z wdrażania do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej przepisów europejskich, w tym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/598/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń operacyjnych odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Unii w ramach zrównoważonego podejścia oraz uchylające dyrektywę 2002/30/WE (dalej: rozporządzenie 2014/598/UE).

Tryb podejmowania decyzji związanej z ograniczeniem bądź zakazem wykorzystywania lotniska przez samoloty marginalnie zgodne określono w art. 71b u.p.l. Zgodnie z wskazanym powyżej przepisem Prezes ULC wydaje decyzję po uzgodnieniu jej z wojewodą właściwym miejscowo ze względu

²¹ K. Marut, art. 71a, w: *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 284.

²² Art. 2 pkt 2) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/598/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń operacyjnych odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Unii w ramach zrównoważonego podejścia oraz uchylające dyrektywę 2002/30/WE (Dz.Urz. UE L 173/65 z dnia 12 kwietnia 2014 r.).

²³ Art. 2 pkt 6) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/598/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń operacyjnych odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Unii w ramach zrównoważonego podejścia oraz uchylające dyrektywę 2002/30/WE (Dz.Urz. UE L 173/65 z dnia 12 kwietnia 2014 r.).

na położenie portu lotniczego oraz po przeprowadzeniu przez zarządzającego tym portem lotniczym konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt d) rozporządzenia 2014/598/UE. W przypadku decyzji negatywnej, zarządzającemu lotniskiem służy prawo odwołania do ministra właściwego do spraw transportu. Kolejne artykuły, tj. art. 71c—71e, określają m.in.:

1. Obowiązek publikacji przez Prezesa ULC informacji o wprowadzonych ograniczeniach w celu ograniczenia hałasu generowanego na lotniskach;
2. Możliwość wydania zwolnienia dotyczącego operacji lotniczych statków powietrznych marginalnie zgodnych, o których mowa w art. 9 oraz art. 10 rozporządzenia 2014/598/UE;
3. Delegację ustawową dla ministra właściwego transportu do wydania rozporządzenia w sprawie zwolnień z ograniczeń operacyjnych²⁴.

Wskazane powyżej rozwiązania to nie jedyne działania podjęte w celu ochrony środowiska naturalnego. Wspomnieć należy, że już od 2009 r. ACI EUROPE (ang. Airports Council International Europe) zainicjowała program akredytacji w zakresie emisji CO₂ na lotniskach, tj. Airport Carbon Accreditation²⁵. Powyższe działania zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim czy międzynarodowym, potwierdzają, jak ważne jest działanie dla zachowania środowiska naturalnego w stanie niepogorszonym.

Podsumowanie

Poczynione rozważania prowadzą do następujących wniosków. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że mamy do czynienia z dychotomicznym uregulowaniem instrumentów, jakie służą przeciwdziałaniu hałasowi. Jedne, określone w sposób kompleksowy w pr.o.ś., które pozwalają na stałe monitorowanie poziomu hałasu emitowanego przez lotniska, a co za tym idzie infrastrukturę lotniskową. Kolejne, uregulowane w u.p.l., które co do zasady ocenić należy jako rozwiązania liberalne, tj. takie, które nie będą wywierały negatywnego wpływu na rozwój i eksploatację lotniska.

Decyzja, o której mowa w art. 71a ust. 1 u.p.l., ma charakter decyzji uznaniowej, ustawodawca konstruując bowiem przepis, posłużył się sformułowaniem „może”. Zatem Prezes ULC może w drodze decyzji administracyjnej wprowadzić w porcie lotniczym ograniczenia operacyjne w celu ograniczenia hałasu

²⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 września 2019 r. w sprawie zwolnień z ograniczeń operacyjnych (Dz.U. 2019, poz. 1875).

²⁵ Zob. więcej: K. Biskup, „*Ekologiczne lotniska*” – regulacje prawne w przedmiocie funkcjonowania prośrodowiskowej infrastruktury lotniczej, „Problemy Transportu i Logistyki” 2017, nr 4, s. 9—17.

generowanego na lotniskach. Działania przez niego podejmowane w związku z powyższą procedurą muszą być zgodne z rozporządzeniem 2014/598/UE.

Literatura

- Biskup K., *Spadek wartości nieruchomości wokół infrastruktury lotniskowej*, w: *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, red. Z. Bukowski, K. Biskup, Wydawnictwo UKW, Bydgoszcz 2014, s. 125—134.
- Biskup K., 2017, „*Ekologiczne lotniska*” – regulacje prawne w przedmiocie funkcjonowania próśrodowiskowej infrastruktury lotniczej, „*Problemy Transportu i Logistyki*” 2017, nr 4, s. 9—17.
- Dubiński Ł., *Prawne aspekty ochrony środowiska przed hałasem związanym z eksploatacją lotniska*, w: *Działalność lotnicza w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo UKW, Bydgoszcz 2015, s. 121—133.
- Folgiec A., *Warunki tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania wokół infrastruktury lotniczej*, w: *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, red. K. Biskup, Z. Bukowski, Wydawnictwo UKW, Bydgoszcz 2014, s. 101—112.
- K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska*, wyd. 5, System Informacji Prawnej LEX 2019 (wersja elektroniczna).
- Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX 2013 (wersja elektroniczna).
- Rzeczyński B., *Komunikacja lotnicza w planowaniu przestrzennym*, Politechnika Poznańska, Poznań 1996.
- Zajas S., Ozga D., *Lotnictwo a środowisko naturalne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

Orzecznictwo

- Wyrok ETPC z 22 listopada 2011 r., sygn. akt 24202/10, ZAMMIT MAEMPEL v. MALTA, zbiór orzeczeń LEX nr 1056543.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2156/15, zbiór orzeczeń LEX nr 2305422.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2520/17, zbiór orzeczeń LEX nr 2739729.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII Ka 360/18, zbiór orzeczeń LEX nr 2505869.

Katarzyna Biskup-Grabowska

Aviation noise as a result of the functioning of the airport infrastructure

Summary

The development of civil aviation, and hence the increased use of airport infrastructure, leads to the exceeding of environmental noise standards. The subject of this article is to present the issues related to the possibility of introducing restrictions and bans to reduce noise generated at airports.

Key words: aviation noise, administrative decision, environmental protection
Катажина Бискуп-Грабовска

Авиационный шум как результат функционирования инфраструктуры аэропорта

Резюме

Гражданской авиации и, следовательно, более широкое использование инфраструктуры аэропорта приводит к превышению допустимого уровня шума в окружающей среде. Темой данной статьи является изучение вопросов, связанных с возможностью введения ограничений и запретов с целью снижения шума, производимого в аэропортах.

Ключевые слова: авиационный шум, административное решение, охрана окружающей среды

Katarzyna Biskup-Grabowska

Il rumore del traffico aereo come effetto del funzionamento delle infrastrutture aeroportuali

Sommario

Lo sviluppo dell'aviazione civile, e quindi l'aumento dell'uso delle infrastrutture aeroportuali, porta a superare gli standard del rumore ambientale. L'oggetto di quest'articolo è quello di avvicinare le questioni relative alla possibilità di introdurre restrizioni e divieti per ridurre il rumore generato negli aeroporti.

Parole chiave: rumore aereo, decisione amministrativa, protezione dell'ambiente



Grzegorz Dobrowolski

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

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Problem „związania” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach

1. Wydawana na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹ decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi podstawowy instrument umożliwiający przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Akt ten stanowi swego rodzaju zezwolenie na realizację przedsięwzięcia i określa najczęściej jego środowiskowe uwarunkowania.

Konstrukcja polskiego modelu ocen oddziaływania na środowisko, oparta na wspomnianej decyzji, jest szczególna. „Odłączono” bowiem procedury oceny od postępowania w sprawie wydania pozwolenia na realizację konkretnego zamierzenia. Inaczej mówiąc, obowiązujący w naszym kraju system zakłada w analizowanym zakresie dwa odrębne postępowania. Pierwsze, to przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Jego wynikiem jest decyzja środowiskowa. W niej „zakodowane” zostaną wyniki przeprowadzonej oceny. We wspomnianej decyzji organ administracji musi zawrzeć wyniki swojego postępowania, formułując jednocześnie warunki, pod którymi przedsięwzięcie może zostać zrealizowane. Drugi etap to „odkodowanie” powyższych informacji (warunków) i zamieszczenie ich przez właściwy organ w pozwoleniu na realizację zamierzenia².

¹ Dz.U. 2021 r. poz. 247.

² Szerzej na ten temat patrz G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2011, s. 106—264; M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 57—223; Z. Wiśniewski,

Rozdzielenie procedur oceny oddziaływania na środowisko oraz wydawania pozwolenia na realizację przedsięwzięcia powoduje szereg wątpliwości interpretacyjnych. Do najważniejszej należy zaliczyć zakres (przedmiotowy i podmiotowy) związania decyzją, o której mowa w art. 71 ustawy o ocenach. Problem sprowadza się do odpowiedzi, kto i w jakim zakresie jest związany środowiskowymi uwarunkowaniami realizacji przedsięwzięcia.

2. Zakres związania decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach określa zasadniczo art. 86 ustawy o ocenach. Pierwotnie stanowił on, że „decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1”³. Przepis powyższy, pomimo swojej prostoty, budził znaczące wątpliwości interpretacyjne. Dotyczyły one zakresu owego związania oraz kręgu pomiotów zobowiązanych⁴.

Istotna zmiana art. 86 ustawy nastąpiła na mocy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw⁵. Rozszerzono wówczas „podmiotowy” zakres związania decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Poza organami wydającymi jedną z decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy, pojawiły się organy:

- wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji;
- przyjmujące zgłoszenia, o których mowa w art. 72 ust. 1a.

Określenie „decyzje określające warunki korzystania ze środowiska” nie jest precyzyjne. Literalne brzmienie powyższego sformułowania wskazywałoby, że chodzi tu o wszelkie decyzje, które określają „sposób” korzystania ze środowiska. W takim rozumieniu związanie decyzją środowiskową dotyczyłoby reglamentacyjnych instrumentów ochrony środowiska (przede wszystkim pozwoleń emisyjnych)⁶, ale również instrumentów odpowiedzialności administracyjnej. Wyjątkiem byłyby oczywiście te decyzje, które „określają” warunki korzystania

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego i standardów unijnych, w: *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Wydawnictwo KUL, Lublin 2011, s. 85—118.

³ Pierwotnie „art. 72 ust. 1 pkt 1—13”. Przy kolejnych nowelizacjach i poszerzaniu katalogu zawartego w art. 72 ust. 1 ustawy prawodawca zdecydował się zrezygnować z podawania ilości jednostek redakcyjnych (punktów) znajdujących się w tym ustępie.

⁴ G. Dobrowolski, *Decyzja...*, s. 288—292. Por. także P. Otawski: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach — relacja do innych decyzji w toku realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia*, w: *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Wolter Kluwer, Warszawa 2015, s. 193—206.

⁵ Dz.U. poz. 1936.

⁶ Tak prawdopodobnie D. Trzcńska, *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 78.

ze środowiska i zostały wymienione w art. 72 ust. 1 ustawy o ocenach⁷. W ten sposób decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach staje się „superaktem” ustalającym wszelkie możliwe oddziaływanie podmiotu korzystającego ze środowiska na otoczenie, wiążącym jednocześnie organy administracji wydające inne (niż wymienione w art. 72 ust. 1 ustawy o ocenach) decyzje w analizowanym zakresie.

Można również podnieść argumentację odmienną. Należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czym jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i jaką rolę pełni w procesie inwestycyjnym. Jest to akt określający środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia (art. 71 ust. 1 ustawy o ocenach) stanowiący jednocześnie zgodę na jego podjęcie. Przedsięwzięcie stanowi zaś (art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o ocenach) „zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty”. Nie budzi zatem wątpliwości to, że związanie decyzją środowiskową dotyczy etapu inwestycyjnego (realizacji przedsięwzięcia). Wydawanie decyzji określających warunki korzystania ze środowiska to zaś zupełnie inny etap działalności. W odniesieniu do tych ostatnich aktów zostały, w poszczególnych ustawach, wskazane szczegółowe przesłanki ich wydawania — jak choćby w przypadku pozwoleń zintegrowanych w art. 201—208 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Powyższą tezę zdają się potwierdzać uzasadnienia projektu noweli. Druk sejmowy nr 3677 Sejmu VII kadencji zawiera sformułowanie, że „zmiana w art. 86 dotyczy wskazania, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1, i przyjmujące zgłoszenia, o których mowa w art. 72 ust. 1a oraz — w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji — decyzje określające warunki korzystania ze środowiska. Wprowadzenie regulacji w tym zakresie jest uzasadnione w związku z prewencyjnym charakterem dyrektywy 2011/92/UE”. Chodzi tu oczywiście o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁸. Akt ten przewiduje w pewnym zakresie możliwość integracji procedur oceny oddziaływania na środowisko

⁷ Pośrednio takie stanowisko zdaje się zajmować WSA w Warszawie w wyroku z dnia 27 października 2017 r. (sygn. akt IV SA/Wa 339/17 — wszystkie orzeczenia za CBOSA), stwierdzając: „dokonując takiej analizy pomiędzy decyzjami środowiskowymi a pozwoleniem zintegrowanym nie występują różnice, które stanowiłyby naruszenie art. 86 ustawy ocenowej (jedyną różnicą jest prowadzenie całego procesu kompostowania w hali, co jest rozwiązaniem korzystniejszym dla środowiska, aniżeli ten wskazany w decyzji środowiskowej z 2012 r.”.

⁸ Dz.Urz. UE L 26 z dnia 28 stycznia 2012 r., s. 1—21.

planowanych przedsięwzięć (art. 2 dyrektywy)⁹ z „innymi” procedurami wydawania zezwoleń na realizację przedsięwzięcia lub procedurami wydawania pozwoleń zintegrowanych. Jednakże w tym ostatnim zakresie w Polsce do takiej integracji nie doszło. Brak zatem podstaw do dość przypadkowego łączenia decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania z procedurą wydawania pozwolenia zintegrowanego (czy też innego „emisyjnego”).

Jeszcze większe wątpliwości budzi zawarte w uzasadnieniu noweli wyjaśnienie zmiany art. 83 ustawy o ochronie przyrody. Wskazano tam, że zmiana powyższa wynika ze zmiany art. 86 ust. 1 ustawy o ocenach odnośnie decyzji określających „warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji”. „W związku z przewidzianą w dyrektywie 2011/92/UE koordynacją ocen dodano w art. 83 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody przepis, przewidujący podstawę do uwzględnienia warunków wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach — jeżeli zostały w niej przewidziane — dotyczących usunięcia drzew lub krzewów w pozwoleniu na usunięcie drzew lub krzewów planowanych w ramach danego przedsięwzięcia. Zmiana ta ma na celu koordynację obydwu postępowań wówczas, gdy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach odnosi się do materii będącej przedmiotem postępowania w sprawie pozwolenia na wycinkę drzew lub krzewów. Ze względu na fakt, iż w zależności od rodzaju przedsięwzięcia mogą istnieć różnice w zakresie szczegółowości warunków dotyczących wycinki drzew lub krzewów, dodano zastrzeżenie, że przepis ten ma zastosowanie, jeśli warunki te zostały przewidziane w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”. Co ciekawsze, uchwalona wersja noweli żadnej zmiany art. 83 ustawy o ochronie przyrody nie zawiera.

Podniesione wyżej wątpliwości mogą falsyfikować twierdzenie, iż art. 86 ust. 1 pkt 1 stanowi podstawę uwzględniania treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przy wydawaniu pozwoleń „emisyjnych”. Zapewne kwestia ta zostanie rozstrzygnięta w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Najmniej wątpliwości budzi „związanie” przyjmujące zgłoszenia, o których mowa w art. 72 ust. 1a, wprowadzone w związku z poszerzeniem możliwości budowy, wykonania robót budowlanych, a ostatecznie także zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane.

⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy „ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwoleń na przedsięwzięcia w państwach członkowskich lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami albo z procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów niniejszej dyrektywy”. Ustęp 3 stanowi zaś że „Państwa członkowskie mogą przewidzieć stosowanie jednolitej procedury w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy i wymogów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli”.

Nowela z 2015 r. dokonała jeszcze dwóch istotnych zmian w zakresie mocy wiążącej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Pierwsza, to wprowadzenie egzekucji (w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) wykonania warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nieuwzględnionych w decyzjach, o których mowa w art. 86 ustawy, o ile przedsięwzięcie jest realizowane (nowy art. 86 c ustawy o ocenach).

Przewidziano również nakładanie przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska kary pieniężnej za niedopełnienie niektórych obowiązków nałożonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. I tak w analizowanym zakresie dotyczy to (art. 136a ustawy o ocenach):

- naruszenia warunków, wymogów oraz obowiązków w zakresie istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich¹⁰,
- niewykonania kompensacji przyrodniczej,
- niepodjęcia, określonych w decyzji, obowiązków w zakresie unikania, zapobiegania,
- niepodjęcia, określonego w decyzji, monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz związanych z tym obowiązków informacyjnych,
- nieprzedstawienia analizy porealizacyjnej.

Powyższa odpowiedzialność administracyjna może wystąpić oczywiście tylko w przypadku, gdy przedsięwzięcie jest realizowane. Czyli na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach musi zostać wydana jedna z decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy o ocenach, albo zgłoszenie, o którym mowa w art. 72 ust. 1a, oraz muszą zostać faktycznie podjęte działania w celu realizacji zamierzenia.

Pojawia się wreszcie pytanie, czy art. 136a ustawy o ocenach znajdzie zastosowanie w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nieopreżowanej oceną oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy o ocenach „w przypadku gdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Decyzja ta wydawana jest po uzyskaniu opinii, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 1a”. Jednakże zgodnie z ust. 1a tego artykułu „w decyzji, o której mowa w ust. 1, właściwy organ może określić warunki lub wymagania, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c, lub nałożyć obowiązek działań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b lub c”. Redakcja powyższego przepisu („może określić warunki lub wymagania, o których

¹⁰ Analiza treści art. 136a ust. 1 pkt 1 ustawy o ocenach wskazuje jednak, że dotyczy to jedynie fazy realizacji przedsięwzięcia.

mowa [...]”) wskazuje, że również w tym przypadku brak realizacji niektórych obowiązków nałożonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może skutkować nałożeniem kary pieniężnej.

3. Należy przyjąć, że użyte w art. 86 ustawy o ocenach określenie „wiąże” oznacza konieczność uwzględnienia wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w związku z wydaniem zezwoleniem realizacji przedsięwzięcia¹¹. Kluczową rolę odgrywa oczywiście samo ustalenie tych wymagań, czyli faktyczna zgoda na realizację przedsięwzięcia. Wydanie decyzji negatywnej (odmawiającej ustalenia uwarunkowań — bądź „zgody na realizację przedsięwzięcia”) uniemożliwia uzyskanie pozwolenia na realizację zamierzenia¹². Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma dostarczyć wiążących informacji dla organów orzekających na kolejnym etapie realizacji inwestycji celem skonkretyzowania wymagań ochrony środowiska. Organ orzekający o środowiskowych uwarunkowaniach danego przedsięwzięcia ma więc obowiązek kierować się wynikającą z art. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska zasadą przezorności, obligującą do przewidzenia wszystkich skutków ingerencji w środowisko na etapie realizacji i eksploatacji planowanej inwestycji¹³. Analizowane związanie odnosi się do charakterystycznych parametrów danej inwestycji i jej oddziaływania na środowisko, nie zaś do wyznaczonego obszaru oddziaływania przedsięwzięcia na potrzeby prowadzonego postępowania¹⁴.

Szczegółowej analizy zakresu związania decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach najprościej dokonać w oparciu o treść art. 82 ustawy o ocenach. Przepis ten określa bowiem treść wspomnianego aktu.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa przede wszystkim rodzaj i lokalizację przedsięwzięcia¹⁵ (art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o oce-

¹¹ Problematyka związania decyzją administracyjną łączy się z zagadnieniem wykonalności tego aktu. W odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zob. A. Kosieradzka-Fedrezyk, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2, s. 47—67.

¹² Szerzej na ten temat patrz G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018, s. 157—159.

¹³ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r. (sygn. akt IV SA/Po 292/15). Por. także P. Sadowski, D. Lebowa, *Administracyjnoprawne ograniczenia realizacji przedsięwzięć wynikające z konieczności uzyskania decyzji środowiskowej*, w: „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2017, nr 1, s. 131.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2018 r. (sygn. akt II SA/Rz 1177/17).

¹⁵ W przypadku inwestycji w zakresie terminalu oraz strategicznej inwestycji w sektorze naftowym miejsce realizacji przedsięwzięcia określa się za pomocą mapy w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych, z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, stanowiącej załącznik do decyzji.

nach). Określenie rodzaju przedsięwzięcia będzie polegało na jego wskazaniu, zgodnie z nomenklaturą stosowaną w § 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁶. Wskazanie zaś miejsca realizacji przedsięwzięcia powinno nastąpić przez podanie nazwy miejscowości (nazwy ulicy) oraz numerów ewidencyjnych działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie¹⁷. Należy przyjąć, że w powyższym zakresie przedsięwzięcie wskazane w pozwoleniu na jego realizację musi być tożsame z określonym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Organ wydający pozwolenie na realizację przedsięwzięcia jest zobowiązany, o ile to możliwe, do uwzględnienia warunków wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych¹⁸, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich. W tym zakresie związaną środowiskowo uwarunkowania należy traktować jako ustalenie okoliczności faktycznych, które będzie musiał wziąć pod uwagę, kształtując treść rozstrzygnięcia. Część z nich zapewne będzie możliwa do „inkorporowania” do pozwolenia na realizację przedsięwzięcia. Przykładem mogą tu być:

- art. 54 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹ przewidujący, że decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych;
- art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze²⁰, stanowiący, że koncesja może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska;

¹⁶ Dz.U. poz. 1839.

¹⁷ Jak stwierdził WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 6 kwietnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Gd 131/20): „dokonując wykładni przepisu art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie można stwierdzić, że organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach ma obowiązek w treści swojego orzeczenia wskazać konkretne numery działek ewidencyjnych, na których realizowane będzie w przyszłości przedsięwzięcie”.

¹⁸ Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2014 r. (sygn. akt II OSK 1908/12): „właściwy organ wydający decyzję środowiskową powinien określić warunki przygotowania terenu w zakresie, w jakim szczególnej ochrony wymaga np. cenny las bukowy czy dębowy, rozumiany jako grunt pokryty roślinnością leśną, nie zaś grunt, na którym zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o lasach, drzewa zostały wycięte przed wszczęciem postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”.

¹⁹ Dz.U. 2020, poz. 293 ze zm.

²⁰ Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm.

— art. 11f ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²¹ pozwalający w decyzji zezwalającej na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych na określenie warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa;

— art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym²² na określenie warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony zabytków i dóbr kultury.

Nie oznacza to oczywiście, że nie mogą one funkcjonować „w oderwaniu” od pozwolenia na realizację przedsięwzięcia, a ich wykonanie będzie zagwarantowane zagrożeniem egzekucją administracyjną (ewentualnie karą pieniężną).

Analizując treść art. 86 i art. 82 (odpowiednio art. 84 ust. 1a) ustawy o ocenach, można jednak dojść do wniosku, że związanie decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach winno następować przede wszystkim na etapie projektowania zamierzenia. Stąd w pełni zasadne jest „związanie” w zakresie dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym, w przypadku decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14, 18, 23, 26 i 27 (art. 82 ust. 1 pkt 1 lit c ustawy o ocenach). Ustawodawca szczególnie akcentuje tu konieczność uwzględniania środowiskowych uwarunkowań w dokumentacji projektowej niezbędnej do wydania pozwolenia na budowę (decyzji „zastępujących” to pozwolenie). Szczególną rolę będzie tu odgrywał projektant przedsięwzięcia. W dokumentacji projektowej musi zawrzeć nałożone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach obowiązki. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane²³, „przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza [...] zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z [...] wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”.

Należy mieć jednak świadomość, że praktycznie wszystkie pozwolenia na realizację przedsięwzięcia, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy o ocenach, są wydawane w oparciu o uprzednio przygotowaną dokumentację, która wy-

²¹ Dz.U. 2020, poz. 1363.

²² Dz.U. 2020, poz. 234.

²³ Dz.U. 2020, poz. 1333 ze zm.

magania przewidziane w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie musiała uwzględniać.

Poza środowiskowymi uwarunkowaniami ściśle związanymi z wydaniem decyzji „inwestycyjnej” należy zwrócić uwagę, iż decyzja, o której mowa w art. 71 ustawy o ocenach, zawiera (bądź może zawierać) inne nakazy czy zakazy. Można tu wskazać:

- wymogi w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych, w odniesieniu do przedsięwzięć zaliczanych do zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska²⁴;
- wymogi w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- gotowość instalacji do wychwytywania dwutlenku węgla w przypadku instalacji do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej, o elektrycznej mocy znamionowej nie mniejszej niż 300 MW²⁵.

Warunki powyższe, jak się wydaje, mogą częściowo zostać „implementowane” do pozwolenia na realizację przedsięwzięcia, a częściowo ich realizacja będzie następować bezpośrednio w oparciu o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

²⁴ Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm.

²⁵ Zobowiązanie dotyczące możliwości wychwytywania przez instalację CO₂ wydaje się obowiązkiem niemającym uzasadnienia. Jediną dostępną obecnie metodą postępowania z tym gazem jest jego geologiczne składowanie. Prawo polskie nie dopuszcza zaś możliwości komercyjnego składowania CO₂. Wynika to bezpośrednio z art. 21 ust. 1a ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którym „zabrania się wykonywania działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla w celu innym niż przeprowadzenie projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla”. Projektem demonstracyjnym jest zaś (art. 1 ust. 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze) „przedsięwzięcie polegające na wychwytywaniu, przesyłaniu i podziemnym składowaniu dwutlenku węgla, spełniające kryteria dotyczące projektów demonstracyjnych określone w decyzji Komisji nr 2010/670/UE z dnia 3 listopada 2010 r. ustanawiającej kryteria i środki dotyczące finansowania komercyjnych projektów demonstracyjnych mających na celu bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂ oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energetyki odnawialnej realizowanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, ustanowionego dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE (Dz Urz. UE L 290 z dnia 6 listopada 2010 r., s. 39), które jest realizowane w celu sprawdzenia: 1) skuteczności i przydatności stosowania technologii wychwyty i składowania CO₂ w zakresie ograniczenia emisji CO₂; 2) bezpieczeństwa stosowania technologii wychwyty i składowania CO₂ dla zdrowia i życia ludzi oraz dla środowiska; 3) potrzeby i zasadności dopuszczenia do stosowania technologii wychwyty i składowania CO₂ na skalę przemysłową.

Inaczej problem „związania” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach przedstawia się w przypadku elementów decyzji wskazanych w art. 82 ust. 1 pkt 2 ustawy o ocenach. Dotyczy to sytuacji, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba:

- wykonania kompensacji przyrodniczej — stwierdza konieczność wykonania tej kompensacji;
- unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko — nakłada obowiązek tych działań;
- monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko — nakłada obowiązek monitorowania, określając jego zakres, termin i obowiązki co do przedłożenia informacji o jego wynikach regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, organowi wydającemu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz, gdy jest to uzasadnione, wskazuje inne organy ochrony środowiska, którym należy przedłożyć wyniki monitoringu.

W wyżej wymienionych przypadkach „związanie” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach będzie miało charakter bezpośredni (bez implementacji obowiązków do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), a zobowiązaniem będzie inwestor.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zawiera (może zawierać) jeszcze kilka rozstrzygnięć, które wiążą bądź inwestora bądź inne organy w dość zróżnicowany sposób.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na art. 82 ust. 1 pkt 3 ustawy o ocenach, zgodnie z którym organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest uprawniony do „stwierdzenia konieczności utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania”²⁶. Pojawia się pytanie, czy stwierdzenie „konieczności” utworzenia takiego obszaru jest równoznaczne z powstaniem odpowiedniego obowiązku. Niezależnie od tego obszar ograniczonego użytkowania tworzą odpowiednio rada powiatu i sejmik województwa. Zatem to te organy byłyby „związane” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Trudno jednak wyobrazić sobie mechanizm, który mógłby wymusić realizację tak rozumianego „obowiązku”.

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ ją wydający przedstawia również stanowisko w sprawie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, z zastrzeże-

²⁶ Nakładając jednocześnie obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia oraz wskazując inne organy, którym także należy ją przedstawić.

niem pkt 4a²⁷ i 4b²⁸; nie dotyczy to inwestycji w zakresie terminalu. Na gruncie tego przepisu pojawia się pytanie, czym z punktu widzenia prawa jest stanowisko (pozytywne lub negatywne²⁹) dotyczące przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Należy przyjąć, że wiąże ono organy wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 ustawy o ocenach. Zatem w ramach postępowania w sprawie wydania jednego z wyżej wymienionych aktów będą musiały przeprowadzić ponowną ocenę oddziaływania na środowisko.

Decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 82 ust. 1 pkt 5 ustawy o ocenach) można wreszcie nałożyć wnioskodawcę (inwestora) obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia oraz wskazując inne organy, którym także należy ją przedstawić. Rozstrzygnięcie w tym zakresie jest fakultatywne. Jak stwierdził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 10 sierpnia 2016 r. (sygn. akt IV SA/Po 107/16) „użyte przez ustawodawcę w art. 82 ust. 1 pkt 5 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko sformułowanie »może« wskazuje, że od uznania właściwego organu administracji zależy, czy taki obowiązek nałoży na Inwestora. Powyższe nie oznacza oczywiście dowolności po stronie organu, bowiem nakłada obowiązek uzasadnienia zajętego stanowiska”.

4. Przeprowadzona analiza treści i zakresu mocy wiążącej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków. Przede wszystkim łatwo dostrzec, że wspomniany akt co do zakresu jego rozstrzygnięcia ewoluował. Przy czym ewolucja ta powoduje zwiększenie zakresu spraw nim regulowanych. Pierwotnie treść omawianej decyzji ograniczała się do wyników przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko. Obecnie stanowi

²⁷ Organ nakłada obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej lub inwestycji jej towarzyszącej, o których mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

²⁸ Organ może nałożyć obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na prace przygotowawcze, o których mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

²⁹ Nie wydaje się trafne stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, że „nie sposób uznać, iż przedstawienie stanowiska w sprawie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko winno być obligatoryjne, w sytuacji gdy organ nie znajduje uzasadnienia dla konieczności przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko” (por. wyrok NSA z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2579/10). Redakcja art. 82 ust. 1 pkt 4 wskazuje, że stanowisko takie powinno zostać przedstawione w ośnwie decyzji środowiskowej, przy czym może być ono „pozytywne” lub „negatywne”.

ona kompleksowy akt regulujący kwestie tak odległe, jak obowiązek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania czy gotowość instalacji do wychwytywania dwutlenku węgla. To bezpośrednio wiąże się z zakresem związania decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie jest już to tylko organ wydający pozwolenie na realizację przedsięwzięcia, ale również inne organy, w tym stawiące jednostki samorządu terytorialnego.

Trudno w chwili obecnej stwierdzić, czy postępująca ewolucja decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 ustawy o ocenach, jest zjawiskiem pozytywnym. Z jednej strony można bowiem podnieść argument, że istnienie wspomnianego „superaktu” w zakresie podejmowania działalności negatywnie wpływającej na środowisko pozwoli w sposób kompleksowy reglamentować to oddziaływanie. Nie można jednak tracić z oczu pierwotnej roli, jaką miała odgrywać decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Miała ona zawierać wynik przeprowadzonej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Objęcie nią innych aspektów, w szczególności związanych z eksploatacją przedsięwzięcia może prowadzić do ograniczenia wspomnianej pierwotnej roli omawianej decyzji, co może zaś prowadzić do osłabienia prewencyjnej funkcji ocen oddziaływania na środowisko.

Literatura

- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2011.
- Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G., *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
- Kosieradzka-Fedrczyk A., *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2, s. 47—67.
- Otawski P., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach — relacja do innych decyzji w toku realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia*, w: *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 193—206.
- Pchałek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009.
- Sadowski P., Lebowa D., *Administracyjnoprawne ograniczenia realizacji przedsięwzięć wynikające z konieczności uzyskania decyzji środowiskowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2017, nr 1, s. 125—136.
- Wiśniewski Z., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego i standardów unijnych*, w: *„Europeizacja prawa ochrony środowiska”*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Wydawnictwo KUL, Lublin 2011, s. 85—118.
- Trzcńska D., *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 78.

Grzegorz Dobrowolski

The problem of “binding” of the decision on environmental conditions

Summary

The article is devoted to the problem of “binding” with the content of decisions on environmental conditions. It specifies not only the environmental conditions for the implementation of the project, but also other obligations in the field of environmental protection.

Keywords: Environmental protection, decision on environmental conditions

Гжегож Добровольский

Проблема «связывания» решением об экологических условиях

Резюме

В статье рассматривается проблема «связывания» содержанием решений об экологических условиях. Она описывает не только экологические условия реализации проекта, но и другие обязательства в области охраны окружающей среды.

Ключевые слова: Охрана окружающей среды, решение об экологических условиях

Grzegorz Dobrowolski

Il problema di “vincolare” la decisione alle condizioni ambientali

Sommario

Questo articolo è dedicato al problema del “vincolo” dal contenuto della decisione sulle condizioni ambientali. Determina non solo le condizioni ambientali per la realizzazione del progetto, ma anche altri obblighi nel campo della protezione ambientale.

Parole chiave: Protezione dell'ambiente, decisione sulle condizioni ambientali



Mateusz Hańderek

 <http://orcid.org/0000-0002-6036-4776>

MASTER LEGAL Hańderek i Wspólnicy
Kancelaria Radców Prawnych sp. k.

Cele remediacji a rola akredytowanych laboratoriów — aspekty praktyczne

Wstęp

Remediacja nie jest terminem spotykanym często, szczególnie poza zakresem związanym z szeroko pojętą ochroną środowiska. Obowiązek remediacji w obecnym kształcie został wprowadzony ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹. Ten akt prawny miał na celu w zakresie swojej regulacji wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)². Obecnie remediację regulują trzy podstawowe akty prawne:

- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska³;
- ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴;
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi⁵.

¹ Dz.U. poz. 1101.

² Dz.Urz. UE L 334 z dnia 17 grudnia 2010 r., s. 17, ze zm.

³ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm., dalej: pr.o.ś.

⁴ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1862 ze zm., dalej: ustawa naprawcza.

⁵ Dz.U. poz. 1395, dalej: Rozporządzenie.

Regulacje te wprowadziły rozwiązania analogiczne do tych, które można spotkać w innych krajach europejskich. W szczególności zaimplementowano do systemu prawnego:

- definicję remediacji;
- przepisy dotyczące oceny ryzyka dla zdrowia ludzi i środowiska;
- uregulowanie odpowiedzialności podmiotów korzystających ze środowiska za zanieczyszczenie⁶;
- wprowadzenia metod oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi.

Przepisy regulujące remediację są w doktrynie uznawane za dość precyzyjne i przejrzyste, jednak w toku swojej praktyki zawodowej autor spotkał się z istotnymi odmiennościami w interpretacji tychże przepisów, szczególnie w zakresie roli tzw. akredytowanego laboratorium oraz certyfikowanych jednostek badawczych w procesie remediacji. W związku z powyższym artykuł ten ma za zasadnicze opisać problemy praktyczne, o których wspomniano wcześniej, a autor spróbuje udzielić wskazówek *de lege lata* oraz *de lege ferenda* pomocnych w rozwiązywaniu tych problemów. Omówienie niniejszych kwestii wymaga jednak odpowiedniego kontekstu, konieczne zatem jest przedstawienie pokrótce instytucji remediacji oraz jej ram prawnych.

Czym jest remediacja

Aby umieścić rozważania praktyczne w odpowiednim kontekście, należy najpierw w skrócie omówić instytucję remediacji oraz rolę, jaką pełnią w niej akredytowane laboratoria oraz certyfikowane jednostki badawcze.

W ustawie — Prawo ochrony środowiska znajdziemy definicję legalną remediacji. Stosownie do art. 3 pkt 31b) przez remediację rozumie się: „poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska”.

Do powyższej definicji odwołuje się także ustawa naprawcza w art. 6 pkt. 9b). Zgodnie z tym aktem prawnym remediacja jest jednym z działań naprawczych,

⁶ Wg art. 3 pkt 49) pr.o.ś. rozumie się przez to emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

zdefiniowanych w art. 6 pkt. 3), tj.: „wszelkie działania, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, a także działania kompensacyjne; do działań naprawczych zalicza się w szczególności przeprowadzenie remediacji, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków, prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej na danym terenie”.

Remediacja może oczywiście zostać przeprowadzona, jeżeli chodzi o jej aspekt techniczny, na wiele sposobów, zależnie od tego, z jakimi skażeniami mamy do czynienia. Najczęściej spotykane metody remediacji to⁷:

- fizyczne — ekstrakcja, sortowanie, elektrooczyszczanie;
- chemiczne — odmywanie, dehalogenacja, hydroliza, stabilizacja (solidyfikacja, sorpcja);
- elektrochemiczne;
- termiczne — odparowanie (desorpcja termiczna), zeszklenie, spalanie;
- biologiczne — bioremediacja, fitoremediacja, entomoremediacja.

Jak zatem wynika z powyższego zestawienia, metod remediacji jest sporo, a wybór metody zależy od wielu czynników, m.in. takich, jak rodzaj zanieczyszczenia, gruntu, istniejących zabudowań, oczekiwanej szybkości uzyskania efektów. Wiele firm zajmujących się profesjonalnie remediacją posiada także autorskie metody, np. biopreparaty, których działanie jest objęte tajemnicą handlową. W remediacji mogą być też wykorzystywane rośliny⁸, insekty⁹ oraz mikroorganizmy (bakterie, archeony, grzyby).

Ponadto, metody remediacji możemy wyróżnić jeszcze ze względu na jeden czynnik, tj. miejsce przeprowadzenia. Podział ten jest dychotomiczny i obejmuje dwa rodzaje remediacji:

- *in situ* — prowadzenie procesu remediacji w miejscu występowania zanieczyszczenia, bez konieczności przemieszczania gruntu;
- *ex situ* — czyli wymianę skażonego gruntu i dalsze zagospodarowanie powstałego odpadu poza terenem jego wytworzenia.

⁷ B. Smolińska, *Metody oczyszczania gleb zanieczyszczonych rtęcią*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej. Chemia Spożywcza i Biotechnologia” 2010, nr 74, s. 121–136.

⁸ A. Abratowska, *Armeria maritima – gatunek roślin przystosowany do wzrostu na glebach skażonych metalami ciężkimi*, „Kosmos” 2006, Vol. 55 (2–3), s. 217–227.

⁹ P. Bulak et al., *Hermetia illucens as a new and promising species for use in entomoremediation*, „Science of The Total Environment” 2018, Vol. 633, s. 912–919, DOI: 10.1016/j.scitotenv.2018.03.252.

Kiedy trzeba dokonać remediacji

Zgodnie z art. 101 pkt. 3 pr.o.ś. remediacja jest jednym ze sposobów ochrony ziemi. Oczywiście w pierwszej kolejności należy zapobiegać zanieczyszczeniu gleby, natomiast w przypadku gdy już do tego doszło, przywrócenie jej do pierwotnego (lub bliskiego pierwotnemu) stanu wymaga działań remedacyjnych. W celu identyfikacji terenów, które wymagają remediacji, dokonywana jest tzw. ocena zanieczyszczenia powierzchni ziemi, oparta na podstawie pomiaru zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie lub w ziemi i porównania ilości zanieczyszczeń z parametrami dopuszczalnymi. W art. 101a ust. 1—4 pr.o.ś. wskazano, że kryterium uzasadniającym podjęcie działań remedacyjnych „będzie przekroczenie dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko, z uwzględnieniem funkcji pełnionej przez powierzchnię ziemi oraz tzw. tła geochemicznego, czyli naturalnej zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie, ziemi lub wodach gruntowych (dotyczy to tylko pewnych substancji, np. niektórych metali; duża część substancji powodujących ryzyko jest pochodzenia antropogenicznego i nie występuje w środowisku w sposób naturalny)”¹⁰.

Co do zasady oczywiście nie każdy władający¹¹ powierzchnią ziemi jest obowiązany do dokonania badań zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Stosownie do obowiązujących przepisów to organy inspekcji ochrony środowiska w ramach państwowego monitoringu środowiska dokonują oceny oraz badań i obserwacji stanu gleby i ziemi. W praktyce obejmuje to następujące sytuacje:

- w razie potrzeby starosta może wykonać pierwszy etap badań zanieczyszczenia gleby i ziemi — jest to wypadkowa ustawowo uregulowanej konieczności prowadzenia wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi;
- właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska może wykonać badania w celu potwierdzenia występowania historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, potwierdzenia występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub potwierdzenia szkody;
- zgodnie z ustawą, prowadzący instalację, która wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego, dokonuje oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi w ramach sporządzanych raportów: początkowego i końcowego;
- ponadto obowiązek wykonania badań zanieczyszczenia powierzchni ziemi może powstać na skutek decyzji nałożonej przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;

¹⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy — Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 2167, Sejm RP VII kadencji.

¹¹ Wg art. 3 pkt. 44) pr.o.ś. rozumie się przez to właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem — podmiot ujawniony jako władający.

- finalnie, w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla środowiska lub szkody w środowisku, organ ochrony środowiska może nakazać w drodze decyzji obowiązek przeprowadzenia badań: na przedsiębiorcę prowadzącego działalność stwarzającą ryzyko szkody lub prowadzącego inną działalność, która jest przyczyną bezpośredniego zagrożenia szkodą, oraz gdy szkoda dotyczy gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych oraz szkody w środowisku, które wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska.

Co istotne, badania zanieczyszczenia gleby i ziemi, wskazane powyżej, wykonuje laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 pkt 1 lub ust. 1a, tj. akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności¹², dalej zwane „akredytowanym laboratorium”.

Jeżeli wyniki oceny wskażą, że na powierzchni ziemi występuje tzw. historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi¹³, to co do zasady władający powierzchnią ziemi, na której występuje to zanieczyszczenie, jest obowiązany do zgłoszenia tego faktu właściwemu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska oraz do przeprowadzenia remediacji. Jednakże, jeżeli władający powierzchnią ziemi wykaże, że historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi dokonane po dniu objęcia przez niego władania spowodował inny wskazany podmiot, zwany dalej „innym sprawcą”, obowiązek przeprowadzenia remediacji spoczywa na tym podmiocie. Ponadto jeżeli zanieczyszczenie zostało spowodowane przez podmiot trzeci za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany do przeprowadzenia remediacji solidarnie z innym sprawcą.

Istnieją sytuacje, w których to właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska przeprowadza remediację. Są to następujące przypadki:

- nie można wszcząć wobec władającego powierzchnią ziemi postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku przeprowadzenia remediacji albo egzekucja okazała się bezskuteczna;
- władający powierzchnią ziemi wykaże, że zanieczyszczenie dokonane po dniu objęcia przez niego władania spowodował inny sprawca, wobec którego nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku przeprowadzenia remediacji, lub egzekucja okazała się bezskuteczna;
- władający powierzchnią ziemi dokonał zgłoszenia na podstawie art. 12 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy — Prawo ochrony środo-

¹² T.j. Dz.U. 2019, poz. 155 ze zm., dalej: u.s.o.z.

¹³ Rozumie się przez to zanieczyszczenie powierzchni ziemi zaistniałe przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynikające z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r.; rozumie się przez to także szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. 2019, poz. 1862 oraz Dz.U. 2020, poz. 284.), która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat.

- wiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁴, a także starosta uwzględnił zgłoszenie w rejestrze zawierającym informacje o terenach, gdzie stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem terenów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę (chodzi o sytuację, gdy władający powierzchnią ziemi zgłosił w dniu wejścia w życie ww. ustawy, że przed jej wejściem w życie nastąpiło odpowiednio zanieczyszczenie ziemi lub gleby albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu spowodowane przez inny podmiot);
- z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne niezwłoczne jej przeprowadzenie.

Procedura przeprowadzenia remediacji

Po ustaleniu, że remediacja jest konieczna, oraz określeniu podmiotu odpowiedzialnego za jej przeprowadzenie, należy sporządzić jej plan. Władający powierzchnią ziemi lub inny sprawca, obowiązany do przeprowadzenia remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, jest obowiązany do przedłożenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska wniosku o wydanie decyzji ustalającej plan remediacji, który zawiera projekt tego dokumentu.

Plan remediacji podlega zatwierdzeniu przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska i zawiera co do zasady informacje o:

- terenie wymagającym przeprowadzenia remediacji, poprzez wskazanie adresu i numerów działek ewidencyjnych oraz jego powierzchni;
- nazwach substancji powodujących ryzyko oraz ich zawartości w glebie i w ziemi, do jakich doprowadzić ma remediacja;
- sposób (np. technologię oraz metody jej zastosowania) przeprowadzenia remediacji;
- termin rozpoczęcia i zakończenia remediacji;
- sposób potwierdzenia przeprowadzenia remediacji oraz termin przedłożenia dokumentacji z jej przeprowadzenia, w tym wyników badań zanieczyszczenia gleby i ziemi wykonanych przez akredytowane laboratorium.

Co zatem niezmiernie istotne z punktu widzenia omawianej tematyki, potwierdzenie remediacji uzależnione jest w dużym stopniu od wyników badań zanieczyszczenia gleby i ziemi wykonanych przez akredytowane laboratorium.

Po ustaleniu planu remediacji podmiot obowiązany do jej przeprowadzenia powinien wykonać zawarte w planie działania. Po ich wykonaniu możliwa jest ocena przeprowadzenia remediacji, której dokonuje właściwy regionalny dy-

¹⁴ Dz.U. poz. 1085 ze zm.

rektor ochrony środowiska, a polega ona na stwierdzeniu zgodności remediacji z ustalonym planem remediacji. W przypadku gdy stwierdzono niezgodność przeprowadzonej remediacji z ustalonym planem remediacji, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (powstaje więc możliwość nałożenia grzywny w celu przymuszenia lub nawet wykonania zastępczego).

Kontrola prawidłowości przeprowadzenia remediacji

Jak wskazano powyżej, pr.o.ś. przewiduje ocenę zgodności remediacji z ustalonym planem remediacji przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Wydaje się to nawet niezbędne, gdyż lekceważony mógłby być obowiązek przeprowadzenia remediacji zgodnie z planem, gdyby nie był to obowiązek egzekwowlany. Jednakże regulacja ta w praktyce jest nazbyt ogólna i, jak się wydaje, nie wprowadza instrumentów, które pozwalają faktycznie dokonać sprawdzenia prawidłowości remediacji przez organ, jakim jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Zgodnie z art. 379 ust. 1 pr.o.ś. marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Tym samym należy zauważyć, że regionalny dyrektor ochrony środowiska nie został w art. 379 ust. 1 ustawy pr.o.ś. zaliczony do grona organów kontroli i nie przysługują mu uprawnienia z tego tytułu, w tym uprawnienie do wydawania zaleceń pokontrolnych. W związku z powyższym nie prowadzi kontroli w zakresie przepisów ochrony środowiska pozostających w jego właściwości¹⁵. Jeżeli zatem podjąłby takie działania w omawianej kategorii spraw, to nie miałyby one umocowania prawnego. Jak się wydaje, w takim przypadku regionalny dyrektor ochrony środowiska powinien wystąpić do właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o przeprowadzenie kontroli prawidłowości wykonania remediacji, jednak w takim przypadku ustaleń faktycznych będzie dokonywał inny organ niż ten, który ustalał plan remediacji, co nie wydaje się rozwiązaniem fortunnym. Brak także wskazań, w jakiej formie prawnej regionalny dyrektor ochrony środowiska ma dokonać stwierdzenia prawidłowości wykonania remediacji lub odmowy takiego stwierdzenia. Nie zostało także określone, w jaki sposób organ ten może badać konkretne działania podmiotu obowiązane, np. ilość wykonanych w gruncie piezometrów, rodzaj zastosowanego biopreparatu, czy też ilość pobranych przez akredytowane laboratorium próbek. Pamiętajmy,

¹⁵ Zob. <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/283B83FF/%24FILE/z01640-o1.pdf> [dostęp: 30.10.2020].

że akredytowane laboratorium, w przypadku remediacji nieprzeprowadzanej przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, działa na zlecenie i koszt podmiotu obowiązującego do przeprowadzenia remediacji. Jednakże, w praktyce nierzadko odnotowuje się przypadki, w których badania były dokonywane w sposób określony przez podmiot obowiązujący i pomimo tego, że remediacja została przeprowadzona niezgodnie z planem remediacji, wyniki takich badań były pozytywne. Organ ochrony środowiska musi mieć możliwość ingerować w tego typu działania i je nadzorować, aby remediacja dała realne skutki, a nie tylko pozorne, zatwierdzone przez akredytowane laboratorium, wybrane przez podmiot obowiązujący. W praktyce jednakże bardzo często tak jest, tj. regionalny dyrektor ochrony środowiska, po przedstawieniu mu pozytywnych badań akredytowanego laboratorium, zatwierdza przeprowadzoną remediację jako prawidłową, nie dokonując weryfikacji, czy na terenie nadal występują zanieczyszczenia (i czy badanie laboratoryjne przeprowadzono w prawidłowy sposób). To sprowadza akredytowane laboratorium niejako do roli superarbitra, który *de facto* dokonuje oceny prawidłowości remediacji zamiast organu administracji. Zdarzały się w praktyce sytuacje, gdy właściciel gruntu zlecił swoje badania jednemu laboratorium (i dały wynik negatywny), a wykonawca usługi bioremediacji legitymował się wynikami innego laboratorium, któremu zlecił badanie, i one miały pozytywny wynik. W tym zakresie istotne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 marca 2017 r.¹⁶, stawiając następujące tezy:

- Nie jest uzasadnione twierdzenie, że „obowiązek przeprowadzenia badań przez laboratorium, które spełnia warunki określone w art. 147a pr.o.ś. spoczywa, jedynie na wnioskodawcy. Takie twierdzenie stawiałoby organ w uprzywilejowanej w stosunku do wnioskodawcy pozycji co do środków dowodowych, a to byłoby sprzeczne z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa wyrażonej w art. 8 k.p.a.”.
- „Złożenie stosownego wniosku przez posiadacza odpadów nie zwalnia organu administracji od dokonania oceny merytorycznej wniosku, a zatem jeśli organ poweźmie wątpliwości co do wyników badań złożonych przez wnioskodawcę, może przeprowadzić inne dowody, które pozwolą na ocenę zasadności wniosku”.
- „Skoro ustawodawca nałożył na wnioskodawcę obowiązek udokumentowania jego wniosku badaniami przeprowadzonymi przez akredytowane laboratorium, to zakwestionowanie takiego dowodu może odbyć się jedynie po przeprowadzeniu dowodu z badań laboratoryjnych pochodzących z takiego samego (akredytowanego) laboratorium”.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 30 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1820/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Co prawda zapatrywania powyższe zostały wyrażone na gruncie innych przepisów, tj. ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁷, jednak występują tutaj pewne analogie i należy podzielić transponowanie go na procedurę przeprowadzenia remediacji. W ramach oceny prawidłowości remediacji regionalny dyrektor ochrony środowiska powinien mieć możliwość zakwestionowania wyników badań przeprowadzonego przez akredytowane laboratorium i np. przeprowadzenie w ramach kontroli dowodów z badania wykonanego przez inne akredytowane laboratorium. Celem remediacji nie jest przecież uzyskanie pozytywnego wyniku badania, co do którego organ nie może nawet sprawdzić, jak zostało przeprowadzone, a faktyczne usunięcie/zmniejszenie ilości zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Problemy wskazywane powyżej ukazują, jak niedoskonała jest regulacja art. 101n pr.o.ś., dotyczącego oceny prawidłowości remediacji.

Wnioski

Z przedstawionych w tym artykule rozważań wynika, że procedura remediacji, pomimo tego, że uregulowana została dość szczegółowo, nie zawiera dostatecznie precyzyjnych i stanowczych rozwiązań, umożliwiających realne, a nie tylko pozorne, zweryfikowanie wykonania remediacji zgodnie z planem remediacji. Jak się wydaje, regionalnym dyrektorom ochrony środowiska nie przyznano dostatecznych kompetencji kontrolnych, a zbyt dużą rolę w toku remediacji pełnią wyniki badania akredytowanych laboratoriów, których w praktyce regionalny dyrektor ochrony środowiska nie ma wyraźnej możliwości kwestionować, a w konsekwencji instrument w postaci remediacji nie spełnia swojej ustawowej roli. *De lege ferenda* należy zatem postulować o następujące zmiany:

- doprecyzowanie i rozszerzenie procedury dotyczącej weryfikacji prawidłowości przeprowadzonej remediacji;
- przyznanie regionalnym dyrektorom ochrony środowiska uprawnień kontrolnych w zakresie remediacji;
- umożliwienie weryfikacji wyników badania akredytowanego laboratorium poprzez wprowadzenie możliwości przeprowadzania przez organy administracji stosownych dowodów;
- umożliwienie regionalnym dyrektorom ochrony środowiska uczestniczenia w wykonywaniu badania przez akredytowane laboratorium w celu weryfikacji prawidłowości wykonania takiego badania;
- uregulowanie formy prawnej, w jakiej regionalny dyrektor ochrony środowiska ma ocenić zgodność remediacji z planem remediacji – pozwoli to także na

¹⁷ T.j. Dz.U. 2020, poz. 797 ze zm.

lepszą ochronę interesu podmiotów obowiązanych, wyraźnie regulując sposób zaskarżenia takiego aktu administracyjnego.

Wprowadzenie powyższych postulatów w życie z pewnością wyjaśniłoby wiele wątpliwości w zakresie remediacji oraz doprowadziłoby do pożądanej sytuacji, gdy formalne potwierdzenie remediacji oznaczałoby z większą pewnością także faktyczne jej dokonanie.

Literatura

- Abratowska A., *Armeria maritima* — gatunek roślin przystosowany do wzrostu na glebach skażonych metalami ciężkimi, „Kosmos” 2006, Vol. 55 (2—3), s. 217—227.
- Federczyk W., Kosieradzka-Federczyk A., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX 2013 (wersja elektroniczna).
- Bulak P., et al., *Hermetia illucens as a new and promising species for use in entomoremediation*, „Science of The Total Environment” 2018, Vol. 633, s. 912—919, DOI: 10.1016/j.scitotenv.2018.03.252.
- Sługocka M., *Obowiązki przedsiębiorcy związane z korzystaniem ze środowiska*, System Informacji Prawnej LEX 2020 (wersja elektroniczna).
- Smolińska B., *Metody oczyszczania gleb zanieczyszczonych rtęcią*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej. Chemia Spożywcza i Biotechnologia” 2010, nr 74, s. 121—136.
- Kiepas-Kokot A., *Projekt planu remediacji — instrukcja sporządzenia*, C.H.Beck Wydawnictwo Polska, Warszawa 2020.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, System Informacji Prawnej LEX 2019 (wersja elektroniczna).
- Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwers Polska, Warszawa 2019.

Mateusz Hańderek

Goals of remediation vs the role of accredited laboratories — practical aspects

Summary

Article analyses issues connected with lack of specific regulations regarding performance of examinations by accredited laboratories in the process of remediation and possibilities for authorities to verify results of such examinations. In order to provide context for the analysis, the article familiarizes the reader with short description of the remediation as a legal institution as well as the corresponding procedure. Article also includes *de lege ferenda* postulates in this respect.

Key words: environment protection pollution emissions remediation

Матеуш Ханьдерек

Цели ремедиации и роль аккредитованных лабораторий — практические аспекты

Резюме

В статье анализируются проблемы, связанные с отсутствием подробных правил, касающихся проведения исследований аккредитованными лабораториями во время проведения ремедиации, и возможностей у органа осуществить проверку результатов этих исследований. Чтобы представить контекст рассмотрения, в статье также кратко представлены правовой институт ремедиации и сопутствующая процедура. В статье также содержатся постулаты с точки зрения законодательного предположения (*de lege ferenda*) в обсуждаемой области.

Ключевые слова: защита окружающей среды, загрязнения, выбросы, ремедиация

Mateusz Hańderek

Obiettivi di risanamento e ruolo dei laboratori accreditati – aspetti pratici

Sommario

L'articolo esamina i problemi legati alla mancanza di una regolamentazione specifica relativa all'esecuzione di test da parte di laboratori accreditati per l'esecuzione di bonifiche e alla capacità dell'autorità di verificare i risultati di tali test. Per inquadrare il contesto, l'articolo introduce anche brevemente l'istituto giuridico del risanamento e la procedura di accompagnamento. L'articolo contiene anche i requisiti *de lege ferenda* in questo settore.

Parole chiave: protezione dell'ambiente, inquinamento, emissioni, risanamento



Karolina Kubista

<http://orcid.org/0000-0002-2686-5956>

Kancelaria JKP.Legal

Bartosz Kubista

<http://orcid.org/0000-0003-0947-0730>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Prawno-podatkowe aspekty poboru przez przedsiębiorców opłaty recyklingowej

Wstęp

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/720/UE z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy¹ nałożyła na państwa członkowskie obowiązek wdrożenia odpowiednich środków celem trwałego zmniejszenia użycia lekkich plastikowych toreb na zakupy i niedoprowadzenia do ogólnego wzrostu produkcji opakowań.

Zdaniem autorów dyrektywy, obecny poziom zużycia plastikowych toreb na zakupy powoduje duże zaśmiecenie i nieefektywne korzystanie z zasobów. Zaśmiecanie plastikowymi torbami na zakupy zwiększa zanieczyszczenie środowiska i pogarsza powszechny problem odpadów w zbiornikach wodnych, zagrażając ekosystemom wodnym na całym świecie². Plastikowe torby na zakupy o grubości materiału poniżej 50 mikronów stanowią zdecydowaną większość całkowitej liczby plastikowych toreb na zakupy zużywanych w Unii Europejskiej, są natomiast rzadziej wykorzystywane ponownie niż grubsze plastikowe torby na zakupy. W konsekwencji lekkie plastikowe torby na za-

¹ Dz.Urz. UE L 115 z 2015 r., s. 11, dalej: Dyrektywa 2015/720.

² Motyw 2 Dyrektywy 2015/720.

kupy szybciej stają się odpadami i częściej powodują zaśmieszenie z powodu swojej lekkości³.

Poczynając od 1 stycznia 2018 r. celem realizacji obowiązku wynikającego z Dyrektywy 2015/720, na mocy nowelizacji⁴ ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁵ na przedsiębiorców prowadzących jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego nałożono nowy obowiązek pobierania opłaty recyklingowej od nabywającego torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce (art. 40a ust. 1 u.o.g.o.). Obowiązek ten początkowo obejmował wyłącznie pobór opłaty od sprzedawanych toreb lekkich, by następnie od 1 września 2019 r.⁶ objąć również inne torby.

Niniejszy artykuł porusza problematykę poboru opłaty recyklingowej od strony prawnej i podatkowej, określając oprócz podmiotowego i przedmiotowego zakresu opłaty również zasady jej poboru oraz towarzyszące temu skutki podatkowe.

Charakter prawny opłaty recyklingowej

Przedmiot opłaty recyklingowej

Opłata recyklingowa pobierana jest przez przedsiębiorców prowadzących jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, z tym zastrzeżeniem, że opłaty tej nie pobiera się od nabywającego za bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego⁷.

Zgodnie z art. 8 pkt. 15a u.o.g.o. przez torbę na zakupy z tworzywa sztucznego rozumie się torbę na zakupy z uchwytyami lub bez uchwytów, wykonane z tworzywa sztucznego, które są oferowane w jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego, do których zalicza się:

- a) lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 50 mikrometrów;

³ Motyw 4 Dyrektywy 2015/720.

⁴ Nowelizacja została dokonana 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).

⁵ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1114, dalej: u.o.g.o.

⁶ Nowelizacja została dokonana na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1579 ze zm.).

⁷ Zob. art. 40 ust. 1 i 2 u.o.g.o.

- b) bardzo lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 15 mikrometrów, które są wymagane ze względów higienicznych lub oferowane jako podstawowe opakowanie żywności luzem, gdy pomaga to w zapobieganiu marnowaniu żywności;
- c) pozostałe torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału równej 50 mikrometrów i większej.

Do lekkich toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, bardzo lekkich toreb na zakupy z tworzywa sztucznego lub pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 8 pkt 15a u.o.g.o., zalicza się również oksydegradowalne torby na zakupy z tworzywa sztucznego, tj. torby na zakupy wykonane z tworzyw sztucznych zawierających dodatki, które katalizują rozpadanie się tworzywa sztucznego na mikrofragmenty (art. 8 pkt. 8a u.o.g.o.).

Jak wynika z motywu 18 Dyrektywy 2015/720, w oksydegradowalnych torbach na zakupy do tradycyjnych plastików dodawane są inne substancje. Z powodu obecności tych dodatków plastik z czasem ulega rozpadowi na małe cząsteczki, które pozostają w środowisku. Torby takie nie stanowią zatem rozwiązania dla zaśmiecania, a wręcz prowadzą do zwiększenia ilości produkowanych śmieci.

Jak zostało już nakreślone, opłata nie jest jednak pobierana od osoby nabywającej bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Mając na względzie zawartą w art. 8 pkt. 15a lit. b u.o.g.o. definicję bardzo lekkiej torby na zakupy z tworzywa sztucznego, opłata recyklingowa będzie pobierana od toreb na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 15 mikrometrów, jeżeli nie będą nabywane ze względów higienicznych lub oferowane jako podstawowe opakowanie żywności luzem.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem artykułu 40a ust. 1 u.o.g.o. oraz definicji torby na zakupy z tworzywa sztucznego, która nie obejmowała toreb o grubości materiału równej 50 mikrometrów i większej, do 1 września 2019 r. opłata recyklingowa nie była od takich toreb pobierana. Rozwiązanie takie było zgodne z Dyrektywą 2015/720, która miała na celu zmniejszenie zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy, które zgodnie z definicją unijną oznaczają plastikowe torby na zakupy o grubości materiału poniżej 50 mikronów (art. 3 pkt. 1c Dyrektywy 94/62/WE⁸ w zw. z art. 4 ust. 1a Dyrektywy 94/62/WE). Powyższe było motywowane rzadszym ponownym wykorzystywaniem lekkich plastikowych toreb na zakupy, co sprawia, że szybciej stają się one odpadem i częściej powodują zaśmiecanie, aniżeli torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału 50 i więcej mikrometrów⁹ (motyw 4 Dyrektywy 2015/720).

⁸ Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz.Urz. UE L 365 z dnia 31 grudnia 1994 r., dalej: Dyrektywa 94/62/WE.

⁹ Motyw 4 Dyrektywy 2015/720.

Podstawą do wprowadzenia w polskich przepisach zmian w tym zakresie stała się jednak analiza danych z pierwszego roku obowiązywania opłaty recyklingowej, która doprowadziła do wniosku, że przedsiębiorcy w miejsce toreb na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości do 50 mikrometrów, oferują torby z tworzywa sztucznego o nieco większej grubości, np. 51 mikrometrów. Tym samym torby te nie podlegają opłacie recyklingowej i mogą być oferowane przez prowadzących jednostki handlowe za dowolną opłatą lub nawet za darmo. Nie jest to działanie korzystne z punktu widzenia zapobiegania powstawaniu odpadów, bo mimo pewnej redukcji lekkich toreb z tworzywa sztucznego powoduje to wzrost liczby wprowadzanych do obrotu toreb grubszych¹⁰.

Powyższe spowodowało, że na mocy nowelizacji¹¹, która weszła w życie w dniu 1 września 2019 r., opłata recyklingowa pobierana jest również od toreb na zakup z tworzywa sztucznego o grubości materiału 50 i więcej mikrometrów.

Opłata recyklingowa będzie pobierana wyłącznie od toreb z tworzywa sztucznego, przez które należy rozumieć polimer w rozumieniu art. 3 pkt 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1907/2006¹², do którego mogły zostać dodane dodatki lub inne substancje i który może funkcjonować jako główny strukturalny składnik toreb na zakupy.

Nie podlegają zatem opłacie torby w pełni biodegradowalne niezawierające dodatków z tworzyw sztucznych, np. papierowe.

Podmioty zobowiązane do pobierania opłaty recyklingowej

Opłata recyklingowa pobierana jest przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, jeżeli oferuje zakup torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce¹³.

Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi nie zawiera definicji handlu detalicznego lub hurtowego. W art. 8 pkt. 11 u.o.g.o.

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 3495, s. 34–35).

¹¹ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1579, dalej: u.z.u.c.p.g.).

¹² Rozporządzenie 2006/1907/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie 93/793/EWG Rady i rozporządzenie 94/1488/WE Komisji, a także dyrektywę 76/769/EWG Rady i dyrektywę 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE Komisji (Dz.Urz. UE L 396 z dnia 30 grudnia 2006 r., s. 1, ze zm.)

¹³ Zob. art. 40a ust. 1 u.o.g.o.

wskazano jedynie, że przez przedsiębiorcę należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców¹⁴.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 p.p. przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej¹⁵.

Definiując pojęcia handel detaliczny oraz handel hurtowy, odwołać się można do słownika języka polskiego. I tak, przez „detal” rozumieć można sprzedaż towarów w pojedynczych egzemplarzach lub w małych ilościach bezpośrednio konsumentowi¹⁶. Z kolei do sprzedaży hurtowej należy zaliczyć sprzedaż większych ilości towaru po cenach niższych niż w handlu detalicznym¹⁷.

W zakresie definicji handlu wskazać należy zaś na artykuł 3 pkt. 3 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni¹⁸, zgodnie z którym przez handel należy rozumieć proces sprzedaży polegający na wymianie towaru lub wyrobu na środki pieniężne.

Powyższe powoduje, że nie zawsze wydanie torby z tworzywa sztucznego wiązać się będzie z koniecznością pobrania opłaty recyklingowej przez przedsiębiorcę, a jedynie w przypadku gdy torba jest wydawana w związku z zakupem produktów oferowanych przez przedsiębiorcę w jednostce handlu detalicznego lub hurtowego. Jako przykład wskazać można wydanie materiałów promocyjnych w lekkiej torbie zakupowej, które nie będzie powodowało konieczności pobrania opłaty recyklingowej.

Pobór i zapłata opłaty recyklingowej

Wysokość i tryb poboru opłaty recyklingowej

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, przedsiębiorca może ustalić za torbę na zakup z tworzywa sztucznego dowolną cenę, pod warunkiem, że w cenie tej zostanie uwzględniona opłata recyklingowa. Opłata ta powinna zatem stanowić zawsze element ceny sprzedawanej torby, a do jej poboru dochodzi jednocześnie ze sprzedażą torby na rzecz nabywcy¹⁹.

¹⁴ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1292 ze zm., dalej: p.p.

¹⁵ Zob. art. 4 ust. 2 p.p.

¹⁶ Zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/detal;2554883.html> [dostęp: 31.10.2020].

¹⁷ A. Wdowczyk, P. Wdowczyk, *Opłata recyklingowa*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 5, s. 45.

¹⁸ T.j. Dz.U. 2019, poz. 466 ze zm.

¹⁹ K. Kamiński, T. Krywan, R. Styczyński, T. Waślicki, *Opłata recyklingowa — skutki w podatkach i rachunkowości*, <https://sip.lex.pl/#/publication/151328685/kaminski-krzysztof->

Podmiot prowadzący jednostkę handlową nie może sam uiścić opłaty recyklingowej i wydać torby na zakup klientowi za darmo, naraża się bowiem na nałożenie na niego kary pieniężnej, w wysokości od 500 zł do 20 000 zł na podstawie art. 56 ust. 10c u.o.g.o. w zw. z art. 57 pkt. 4 u.o.g.o.²⁰.

Uregulowanie wysokości stawki opłaty recyklingowej pozostawiono w gestii ministra właściwego do spraw klimatu działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych²¹ z tym zastrzeżeniem, że maksymalna stawka opłaty recyklingowej nie może przy tym przewyższać 1 zł za sztukę²². Od dnia 1 września 2019 r. stawka opłaty recyklingowej za torbę na zakupy z tworzywa sztucznego wynosi 0,20 zł za jedną sztukę²³.

Wnoszenie opłat recyklingowych

Pobrana przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego opłata recyklingowa jest wnoszona na odrębny rachunek bankowy prowadzony przez marszałka województwa w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po kwartale, w którym opłata została pobrana²⁴.

Marszałek województwa prowadzi odrębny rachunek w celu gromadzenia i przekazywania wpływów z tytułu opłaty recyklingowej oraz dodatkowej opłaty recyklingowej²⁵. Wpływy z opłat recyklingowych stanowią dochód budżetu państwa.

1% wpływów z opłaty recyklingowej stanowi dochód budżetu samorządu województwa z przeznaczeniem na koszty egzekucji należności z tytułu opłaty recyklingowej oraz dodatkowej opłaty recyklingowej i obsługę administracyjną systemu poboru tych opłat²⁶.

Przedsiębiorca, który nie wniósł opłaty recyklingowej pobranej od nabywających torby na zakupy z tworzywa sztucznego lub też wniósł opłatę niższą od należnej, musi się liczyć z ustaleniem przez marszałka województwa w drodze decyzji administracyjnej wysokości zaległości z tytułu opłaty recyklingowej. Marszałek województwa ustali zaległą opłatę, stosując stawkę opłaty obowiąz-

i-in-oplata-recyklingowa-skutki0-w-podatkach-i-rachunkowosci?cm=URELATIONS [dostęp: 31.10.2020].

²⁰ Ministerstwo Środowiska, *Oplata recyklingowa za torby foliowe — pytania i odpowiedzi*, <https://www.mos.gov.pl/kalendarz/szczegoly/news/oplata-recyklingowa-za-torby-foliowe-pytania-i-odpowiedzi> [dostęp: 31.10.2020].

²¹ Zob. art. 40b ust. 2 u.o.g.o.

²² Zob. art. 40b ust. 1 u.o.g.o.

²³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie stawki opłaty recyklingowej (Dz.U. 2019, poz. 1639).

²⁴ Zob. art. 40c u.o.g.o.

²⁵ Zob. art. 40cb ust. 1 u.o.g.o.

²⁶ Zob. art. 40cb ust. 2 i 3 u.o.g.o.

zującą w roku kalendarzowym, w którym ten przedsiębiorca był obowiązany pobrać opłatę recyklingową²⁷.

Niewykonanie przez przedsiębiorcę decyzji w terminie 14 dni od dnia, kiedy decyzja stała się ostateczna, skutkować będzie wydaniem przez marszałka województwa kolejnej decyzji, ustalającej dodatkową opłatę recyklingową w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewniesionej opłaty recyklingowej, płatnej w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość dodatkowej opłaty recyklingowej stała się ostateczna²⁸. Dodatkowa opłata recyklingowa będzie miała zatem charakter sankcyjny i dyscyplinujący przedsiębiorców do terminowego regulowania opłat. Zważywszy na to, że do dodatkowej opłaty recyklingowej na podstawie art. 40d u.o.g.o. stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa²⁹, należy przyjąć, że – podobnie jak ma to miejsce w przypadku decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego — dodatkowa opłata recyklingowa będzie powstawać na mocy doręczenia konstytutywnej decyzji o wymierzeniu tej dodatkowej opłaty³⁰.

Obowiązki ewidencyjne związane z opłatą recyklingową

Wpis do rejestru BDO

Od 1 września 2019 r. przedsiębiorcy mają obowiązek³¹ uzyskania wpisu do rejestru podmiotów prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, o której mowa w art. 40a u.o.g.o. Rejestr jest częścią bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (tzw. BDO). Niezależnie od daty wejścia w życie tego obowiązku przedsiębiorcy mieli czas na złożenie wniosku o wpis do rejestru do dnia 31 grudnia 2019 r., mogąc jednocześnie prowadzić działalność bez posiadania takiego wpisu do dnia jego uzyskania³².

Przedsiębiorcy, którzy dopiero zamierzają rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, muszą złożyć wniosek o wpis do rejestru BDO przed rozpo-

²⁷ Zob. art. 40ca ust. 1 u.o.g.o.

²⁸ Zob. art. 40ca ust. 2 u.o.g.o.

²⁹ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1325 ze zm., dalej: o.p.

³⁰ B. Brzeziński, *Powstawanie zobowiązań podatkowych*, w: *Prawo podatkowe*, red. J. Głuchowski, Wydawnictwo UMK, Warszawa 2000, s. 43—44.

³¹ Zob. art. 49 ust. 1 pkt. 3 u.o.o. w zw. z art. 50 ust. 1 pkt. 6 lit. g i ust. 2 u.o.o.

³² Zob. art. 25 ust. 1 u.z.u.c.p.g.

częciem działalności gospodarczej, a dopiero po uzyskaniu wpisu mogą oferować klientom torby z tworzywa sztucznego podlegające opłacie recyklingowej³³.

Wpisu dokonuje marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę podmiotu, podlegającego wpisowi do rejestru³⁴.

Marszałek województwa ma 30 dni na wpis podmiotu do rejestru, po ustaleniu, że złożony wniosek nie zawiera braków formalnych. Powyższe powoduje, że przedsiębiorca zamierzający prowadzić jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego musi z wyprzedzeniem złożyć wniosek o wpis do rejestru, inaczej naraża się na nałożenie na niego wysokich kar administracyjnych.

Zgodnie bowiem z art. 194 ust. 1 pkt. 5 ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r.³⁵ administracyjną karę pieniężną wymierza się za prowadzenie działalności w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 u.o.o., bez wymaganego wpisu do rejestru. Karę administracyjną nakłada się w wysokości nie mniejszej niż 5000 zł, a nie większej niż 1 000 000 zł.

Rejestr zawiera takie informacje, jak: imię i nazwisko lub nazwa podmiotu, adres zamieszkania lub siedziby, adres e-mail, NIP oraz europejski numer identyfikacji podatkowej, o ile został nadany, numer PESEL — w przypadku podmiotów będących osobami fizycznymi nieobowiązanymi do posiadania numeru identyfikacji podatkowej (NIP), informacja o rodzaju prowadzonej działalności, informacja o miejscu albo miejscach prowadzenia działalności³⁶. Określone powyżej dane, za wyjątkiem numeru PESEL oraz adresu e-mail, są publicznie dostępne³⁷.

Przedsiębiorca musi pamiętać o obowiązku aktualizowania danych zawartych w rejestrze, jeżeli zmianie uległy informacje zawarte w rejestrze lub zakres prowadzonej działalności wymagającej wpisu do rejestru. Wniosek o zmianę wpisu w rejestrze musi zostać złożony w terminie 30 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana³⁸.

Obowiązek prowadzenia ewidencji liczby nabytych i wydanych lekkich i pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego

Obowiązki ewidencyjne przedsiębiorców w zakresie opłaty recyklingowej nie kończą się jednak na wpisie do BDO. Od 1 stycznia 2020 r. przedsiębiorcy prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego objęte opłatą recyklingową, mu-

³³ Zob. art. 50 ust. 2 i 3 u.o.o.

³⁴ Zob. art. 49 ust. 3 u.o.o.

³⁵ T.j. Dz.U. 2020, poz. 797 ze zm., dalej: u.o.o.

³⁶ Zob. art. 52 ust. 1 pkt 1—3a oraz ust. 7a lit. g u.o.o.

³⁷ Zob. art. 49 ust. 7 u.o.o.

³⁸ Zob. art. 59 ust. 1 u.o.o.

sza pamiętać o obowiązku prowadzenia ewidencji liczby nabytych i wydanych lekkich i pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego w danym roku kalendarzowym. Ewidencja może być prowadzona w formie papierowej lub elektronicznej³⁹. Dane zawarte w ewidencji muszą być przechowywane przez okres 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, którego informacje dotyczą⁴⁰.

Przedsiębiorca prowadzący więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego zobowiązany jest prowadzić ewidencje oddzielenie dla każdej z jednostek⁴¹.

Prowadzona ewidencja będzie przydatna przy sporządzaniu przez przedsiębiorcę corocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi, które na podstawie art. 73 ust. 1 pkt. 2a u.o.o. przedsiębiorca zobowiązany jest sporządzić w terminie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy.

Sprawozdanie jest składane marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce prowadzenia przez przedsiębiorcę jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO i powinno zawierać informacje o liczbie nabytych oraz wydanych lekkich i pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego.

W 2020 r., z uwagi na obowiązujący na terenie Rzeczypospolitej stan epidemii koronawirusa SARS-CoV-2, przedłużono termin złożenia pierwszego sprawozdania za okres od 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia w zakresie toreb lekkich oraz za okres od 1 września 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. w zakresie pozostałych toreb do dnia 11 września 2020 r.⁴².

Podatkowe aspekty poboru przez przedsiębiorców opłaty recyklingowej

Wprowadzenie

W przypadku opłaty recyklingowej przedsiębiorca prowadzący jednostki handlu detalicznego lub hurtowego występuje w zasadzie w charakterze pośrednika (inkasenta) działającego w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, na rzecz którego pobierana jest opłata⁴³. Taka konstrukcja poboru opłaty recyklingowej

³⁹ Zob. art. 40f ust. 1 u.o.g.o.

⁴⁰ Zob. art. 40f ust. 3 u.o.g.o.

⁴¹ Zob. art. 40f ust. 2 u.o.g.o.

⁴² Zob. art. 237ea u.o.o.

⁴³ Zob. art. 40a ust. 1 u.o.g.o.

w połączeniu z art. 40d u.o.g.o., która nakazuje stosować postanowienia o.p., może prowadzić do wniosku, że opłata ta powinna być dla pobierających ją przedsiębiorców irrelevantna pod względem podatkowym. W końcu przedsiębiorca pobierający opłaty (o charakterze publicznoprawnym) nie uzyskuje w tym zakresie definitywnego przysporzenia majątkowego, a pobrane kwoty jest zobligowany odprowadzić na rachunek właściwego marszałka województwa, by ten zasilił nimi budżet państwa.

Niestety, nic bardziej mylnego. Wbrew publicznoprawnej istocie opłaty recyklingowej oraz na przekór roli, jaką w procesie jej poboru pełnią przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego lub hurtowego — pobranie opłaty recyklingowej wiąże się dla takiego przedsiębiorcy z powstaniem obowiązku podatkowego, zarówno na gruncie podatków dochodowych, jak i podatku od towarów i usług, które zostały podsumowane w niniejszym rozdziale.

Opłata recyklingowa w podatku dochodowym od osób prawnych oraz podatku dochodowym od osób fizycznych

Opłata recyklingowa pobierana przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostki handlu detalicznego lub hurtowego nie stanowi dla pobierającego ją przedsiębiorcy definitywnego świadczenia (przysporzenia majątkowego)⁴⁴. Taka konstrukcja opłaty recyklingowej — wyłącznie przeciw pobieranej przez przedsiębiorcę od nabywcy, by później przekazać ją na rachunek marszałka województwa — na pierwszy rzut oka mogłaby zatem sugerować, że opłata ta nie powinna podlegać opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Ustawodawca tymczasem zdecydował się na przyjęcie rozwiązania odrębnego oraz opodatkowanie opłaty recyklingowej podatkiem dochodowym.

Regulacje w tym zakresie zostały zawarte zarówno w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych z dnia 15 lutego 1992 r.⁴⁵, jak i w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r.⁴⁶.

Zważywszy, że obie wspomniane wcześniej ustawy zawierają w zasadzie bliźniacze uregulowania, kwestia opodatkowania opłaty recyklingowej podatkiem dochodowym została przedstawiona łącznie, z uwzględnieniem swoistych odrębności obu reżimów opodatkowania.

Ustawodawca zdecydował się wskazać wprost, że opłata recyklingowa stanowi przychód podatkowy. Stosowne uregulowania w tym zakresie zawarte zostały odpowiednio w art. 12 ust. 1 pkt 11 u.p.d.o.p. oraz art. 14 ust. 2 pkt 18 u.p.d.o.f. Wydaje się, że tak kazuistyczny zabieg legislacyjny był jednak w tym wypadku

⁴⁴ K. Kamiński, T. Krywan, R. Styczyński, T. Waślicki, *Opłata recyklingowa...*

⁴⁵ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1406 ze zm., dalej: u.p.d.o.p.

⁴⁶ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1426 ze zm., dalej: u.p.d.o.f.

konieczny dla realizacji intencji ustawodawcy. W braku wyraźnego uregulowania zwrotny charakter opłaty recyklingowej wskazywałby raczej na wyłączenie tej opłaty spod opodatkowania podatkiem dochodowym. Nie można bowiem zapominać, że na gruncie podatków dochodowych za przychody uznaje się przysporzenia definitywne, które trwale zwiększają majątek podatnika⁴⁷.

Zaliczając opłatę recyklingową wbrew jej charakterowi do katalogu przychodów podatkowych, ustawodawca zdecydował się na przełamanie ustawowych cech przychodów, nakładając na podatników obowiązek rozpoznawania wynikających stąd przychodów⁴⁸.

W przypadku obu podatków dochodowych opłata recyklingowa powinna być uznawana za związaną z działalnością gospodarczą podatnika⁴⁹, zaliczaną w podatku dochodowym do przychodów ze źródeł innych niż zyski kapitałowe⁵⁰, a w podatku dochodowym od osób fizycznych do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej⁵¹. Przychody z opłaty recyklingowej będą zatem łączone z innymi przychodami z działalności gospodarczej podatnika i opodatkowane na zasadach analogicznych, jak przychody z tytułu sprzedaży towarów czy świadczenia usług. Kwestia ta wywiera wpływ na moment rozpoznania wynikającego stąd przychodu. Przychód ten powstanie już w momencie pobrania opłaty od klienta, jako najwcześniejszej z trzech dat decydujących o powstaniu przychodu należnego⁵².

Aby odzwierciedlić niedefinitywny charakter przysporzenia przedsiębiorcy z tytułu opłaty recyklingowej oraz aby zachować jej (przynajmniej względną) neutralność podatkową, ustawodawca zdecydował się na zaliczenie opłaty recyklingowej do kosztów uzyskania przychodów.

Stanowią o tym wprost art. 15 ust. 1aa u.p.d.o.p. oraz 22 ust. 1aa u.p.d.o.f., zgodnie z którymi kosztem uzyskania przychodów jest również wniesiona opłata recyklingowa, o której mowa w art. 40c u.o.g.o. Choć uznanie opłaty recyklingowej za koszt podatkowy należy oczywiście uznać za rozwiązanie słuszne i pożądane, to zaproponowana w tym zakresie konstrukcja obarczona jest wadami, które mogą zaprzepaszczać realizację postulatu „pełnej” neutralności podatkowej tej opłaty.

⁴⁷ Por. K. Gil, A. Obońska, A. Waclawczyk, A. Walter, *Komentarz do art. 12 Ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, System Informacji Prawnej Legalis 2019 (wersja elektroniczna); W. Dmoch, *Komentarz do art. 12 Ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, System Informacji Prawnej Legalis 2020 (wersja elektroniczna).

⁴⁸ R. Kowalski, *Komentarz do art. 14 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, System Informacji Prawnej LEX 2020 (wersja elektroniczna).

⁴⁹ A. Wdowczyk, P. Wdowczyk, *Oплата recyklingowa...*, s. 47.

⁵⁰ *A contrario* z art. 7b u.p.d.o.p.

⁵¹ Na co wskazuje wymienienie opłaty recyklingowej w katalogu przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej zawartym w art. 14 ust. 2 u.p.d.o.f.

⁵² Zob. art. 14 ust. 1c pkt 2 u.p.d.o.f., art. 12 ust. 3a pkt 2 u.p.d.o.p., por. również K. Kamiński, T. Krywan, R. Styczyński, T. Waślicki, *Oплата recyklingowa...*

Zwróćmy uwagę, że wspomniane regulacje nie rozstrzygają jednoznacznie, w którym momencie opłata recyklingowa może zostać uznana za koszt podatkowy. W efekcie zatem, ustalenie momentu potrącalności wskazanego kosztu będzie uzależnione od tego, czy koszt ten należy uznać za bezpośrednio związany z przychodami, czy też za koszt pośredni⁵³. Kwestia ta jest o tyle istotna, że w tym pierwszym przypadku opłata recyklingowa stanowiłaby koszt w dacie powstania odpowiadającego jej przychodu (czyli w dacie pobrania opłaty)⁵⁴, w drugim zaś – dopiero w momencie uiszczenia jej na rachunek właściwego marszałka województwa⁵⁵.

Za przyjęciem stanowiska o bezpośrednim powiązaniu wnoszonej opłaty recyklingowej z przychodem z jej pobrania świadczy przede wszystkim zawarcie opłaty recyklingowej w cenie sprzedaży toreb, a zatem ścisłe powiązanie opłaty recyklingowej ze sprzedażą toreb i uzyskanymi z tego tytułu przychodami. Nie można również tracić z pola widzenia tego, że zaliczenie opłaty recyklingowej do kosztów uzyskania przychodów ma służyć zapewnieniu neutralności podatkowej tej opłaty dla przedsiębiorcy, który *de facto* występuje wyłącznie w roli pośrednika pobierającego opłatę recyklingową w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa⁵⁶. O neutralności podatkowej opłaty recyklingowej będziemy zaś mogli mówić tylko wówczas, gdy podatnik będzie mógł rozpoznać wynikające stąd koszty uzyskania przychodu w tym samym okresie rozliczeniowym, w którym powstał przychód.

Jednocześnie za uznaniem opłaty recyklingowej za koszt pośredni może przemawiać odniesienie się w art. 15 ust. 1aa u.p.d.o.p. oraz 22 ust. 1aa u.p.d.o.f. do „wniesionej” opłaty recyklingowej. Zgodnie z definicją słownikową „wnieść” oznacza w tym kontekście tyle, co „zapłacić należną kwotę”⁵⁷. Uprawnione wydaje się zatem twierdzenie, zgodnie z którym opłata recyklingowa staje się kosztem podatkowym dopiero w momencie jej faktycznej zapłaty na rachunek właściwego marszałka województwa⁵⁸. Stanowisko to przyjmowane jest również przez Ministerstwo Finansów (choć wyłącznie w nieformalnych odpowiedziach do pytań kierowanych przez prasę⁵⁹). Można je również znaleźć w — niestano-

⁵³ M. Pogoński, *Koszty uzyskania przychodów w podatkach dochodowych (PIT, CIT)*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 163—164.

⁵⁴ Zob. art. 15 ust. 4 u.p.d.o.p. oraz art. 22 ust. 5 u.p.d.o.f.

⁵⁵ Zob. art. 15 ust. 4e u.p.d.o.p., art. 22 ust. 5d u.p.d.o.f. oraz art. 22 ust. 6b u.p.d.o.f.

⁵⁶ M. Pogoński, *Koszty uzyskania przychodów...*, s. 163—164.

⁵⁷ Zob. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wniesienie.html> [dostęp: 31.10.2020].

⁵⁸ Stanowisko to prezentują między innymi: P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *Komentarz do art. 15 Ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, System Informacji Prawnej LEX 2020 (wersja elektroniczna); A. Wdowczyk, P. Wdowczyk, *Opłata recyklingowa...*, s. 47; K. Kamiński, T. Krywan, R. Styczyński, T. Waślicki, *Opłata recyklingowa...*

⁵⁹ Na otrzymane z Ministerstwa Finansów Pismo z dnia 21 grudnia 2017 r. powołuje się między innymi: *Ujęcie w kosztach uzyskania przychodów opłaty recyklingowej związanej ze sprzedażą toreb foliowych*, <http://www.poradypodatkowe.pl/arttykul,744,18073,ujecie-w>

wiących oczywiście źródła prawa ani wiążącej interpretacji — wyjaśnieniach opublikowanych na stronach rządowych⁶⁰.

W ocenie autorów — opierając się na intencjach przyświecających wprowadzeniu do polskiego prawa podatkowego „symetrycznych” regulacji dotyczących momentu powstania przychodów oraz potrącalności kosztów uzyskania przychodów z tytułu opłat recyklingowych — należy opowiedzieć się za pierwszym ze wskazanych poglądów. Skoro celem wprowadzenia art. 15 ust. 1aa u.p.d.o.p. oraz 22 ust. 1aa u.p.d.o.f. było zrównoważenie uznania opłaty recyklingowej za przychód, należy jednoznacznie uznać, że koszt z tytułu opłaty nie może być powiązany z żadnym innym przychodem podatkowym jak właśnie z tym, który powstaje w momencie pobrania opłaty⁶¹.

Pamiętajmy bowiem, że opłata recyklingowa zgodnie z art. 40c u.o.g.o. wnoszona jest do 15 dnia miesiąca następującego po kwartale, w którym została pobrana. Tym samym w przypadku przyjęcia poglądu o pośrednim charakterze kosztów uzyskania przychodu z tytułu wniesionej opłaty recyklingowej — pomiędzy momentem powstania przychodu podatkowego od momentu rozpoznania kosztu uzyskania przychodu będzie mogło dzielić nawet kilka miesięcy. Trudno mówić tu o jakiegokolwiek neutralności, skoro podatnicy — zwłaszcza opłacający zaliczki na podatek dochodowy w okresach miesięcznych — będą najpierw zobowiązani do zapłaty podatku od kwot pobranych przecież w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, by następnie oczekiwać kilka miesięcy na jego zwrot.

Kwestia ta pozostaje jednak niejednoznaczna. Uzasadnia to podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do sprecyzowania tego problemu.

Problem opodatkowania opłaty recyklingowej ryczałtem ewidencjonowanym

Wprowadzając opłatę recyklingową, ustawodawca nie zdecydował się — inaczej niż miało to miejsce w przypadku u.p.d.o.p. oraz u.p.d.o.f. — na znowelizowanie przepisów ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne z dnia 20 listopada 1998 r.⁶². Nie oznacza to jednak, że opłata recyklingowa pozostaje pomijalna dla przedsiębiorców opłacających podatek dochodowy z prowadzonej działalności

kosztach-uzyskania-przychodow-oplaty-recyklingowej.html [dostęp: 31.10.2020]. Na inną odpowiedź z Ministerstwa Finansów wskazuje również: *Opłata recyklingowa to koszt pośredni*, https://rachunkowosc.com.pl/oplata_recyklingowa_to_koszt_posredni [dostęp: 31.10.2020].

⁶⁰ *Opłata recyklingowa za torebki foliowe*, <https://www.biznes.gov.pl/firma/obowiazki-przedsiębiorcy/chce-wypelniac-obowiazki-srodowiskowe/oplata-recyklingowa-za-torebki-foliowe#7> [dostęp: 31.10.2020].

⁶¹ M. Pogoński, *Koszty uzyskania przychodów...*, s. 163—164.

⁶² T.j. Dz.U. 2020, poz. 1905, dalej: u.z.p.d.

gospodarczej w formie ryczałtu ewidencjonowanego. Wręcz przeciwnie — zaliczenie na gruncie u.p.d.o.f. opłaty recyklingowej do źródła przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej wywiera również wpływ na przedsiębiorców opodatkowanych ryczałtem ewidencjonowanym.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.p.d. opodatkowaniu ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych podlegają między innymi przychody osób fizycznych lub przedsiębiorstw w spadku z pozarolniczej działalności gospodarczej, o której mowa w art. 14 u.p.d.o.f., w tym również gdy działalność ta jest prowadzona w formie spółki cywilnej osób fizycznych, spółki cywilnej osób fizycznych i przedsiębiorstwa w spadku lub spółki jawnej osób fizycznych.

Zważywszy, że opłata recyklingowa została wprost wymieniona jako przychód podatkowy w art. 14 ust. 2 pkt 18 u.p.d.o.f., to stanowi ona również przychód podlegający opodatkowaniu ryczałtem ewidencjonowanym w wysokości 3% przychodu uzyskanego z pobranych opłat⁶³. Stawia to podatników opłacających ryczałt ewidencjonowany w skrajnie niekorzystnej sytuacji. Skoro ryczałtowany podatek pobierany jest od przychodu niepomniejszonego o koszty jego uzyskania⁶⁴, to opłacający ryczałt ewidencjonowany zobowiązani są do zapłaty podatku od przychodu od pobranych opłat recyklingowych, bez możliwości zaliczenia tych opłat do kosztów uzyskania przychodów w momencie wniesienia opłaty na rachunek właściwego marszałka województwa. Żaden przepis u.z.p.d. nie przewiduje przy tym możliwości pomniejszenia przychodów podatników opłacających ryczałt ewidencjonowany o zapłaconą przez nich opłatę recyklingową.

Konstrukcja taka jest kompletnie nieuzasadniona i wydaje się stanowić przeoczenie ustawodawcy. Niestety do chwili obecnej — pomimo podnoszonych kontrowersji — ustawodawca nie zdecydował się na nowelizację przepisów w tym obszarze.

Ministerstwo Finansów ponownie w nieformalnych i niewiążących stanowiskach stanowiących odpowiedzi na zapytania redakcji portali lub wydawnictw podatkowych⁶⁵ próbuje poszukiwać rozwiązania wskazanego problemu w korekcie (zmniejszeniu) przychodu po zapłacie opłaty. W ocenie Ministerstwa Finansów „**[p]odatnik opodatkowany ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych będzie miał prawo pomniejszyć przychód o kwotę wpłaconej opłaty recyklingowej** (podkreśl. red.). Należy zwrócić uwagę, że opłata ta jako dochód budżetu państwa dla celów podatku dochodowego nie

⁶³ K. Kamiński, T. Krywan, R. Styczyński, T. Waślicki, *Opłata recyklingowa...*

⁶⁴ *Opodatkowanie działalności gospodarczej w Polsce*, red. A. Mariański, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 67—70.

⁶⁵ A. Koleśnik, *Opłata recyklingowa od reklamówek u podatnika ryczałtu ewidencjonowanego*, https://rachunkowosc.com.pl/oplata_recyklingowa_od_reklamówek_u_podatnika_ryczałtu_ewidencjonowanego [dostęp: 31.10.2020]; *Opłata recyklingowa a przychody i koszty podatkowe*, http://www.vademecumpodatnika.pl/arttykul_narzedziowa,999,0,16406,oplata-recyklingowa-a-przychody-i-koszty-podatkowe.html [dostęp: 31.10.2020].

wywołuje skutków podatkowych. Stosownie bowiem do przepisów ustawy PIT stanowi ona przychód z działalności gospodarczej (art. 14 ust. 2 pkt 18), natomiast po wpłacie zaliczana jest do kosztów uzyskania przychodu (art. 22 ust. 1aa). Taka konstrukcja odnosi się również do opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. Z uwagi na fakt, iż konstrukcja ryczałtu nie przewiduje obniżenia przychodu o koszty uzyskania, to zachowanie neutralności rozwiązania nakazuje pozwolić na dokonanie korekty przychodów w miesiącu, w którym dokonano wpłaty opłaty recyklingowej. Korekta ta powinna być dokonana zgodnie z art. 6 ust. 1 oraz ust. 1e ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Przyjęcie odmiennego założenia, tj. że opodatkowaniu podlega przychód z tytułu opłaty recyklingowej bez możliwości jego korekty po przekazaniu tej opłaty do budżetu państwa, byłoby bowiem *de facto* »płaceniem podatku od dochodu budżetu państwa«, co stanowiłoby naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa, jak i byłoby sprzeczne z wykładnią systemową przepisów prawa⁶⁶.

Powyższe stanowisko, choć oczywiście korzystne dla podatników — wydaje się jednak nie znajdować odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawa. Trudno znaleźć bowiem uzasadnienie dla transponowania regulacji art. 22 ust. 1aa u.p.d.o.f. na grunt ryczałtu ewidencjonowanego. Za nieprzekonujący należy również uznać argument Ministerstwa Finansów odwołujący się do możliwości dokonania korekty w trybie art. 6 ust. 1 i 1e u.z.p.d.

Regulacja art. 6 ust. 1e u.z.p.d. uzasadnia zmniejszenie przychodów, jeżeli podatnik ma w danym okresie rozliczeniowym obowiązek dokonać zmniejszenia przychodów na podstawie art. 14 ust. 1m u.p.d.o.f. Wspomniany art. 14 ust. 1m u.p.d.o.f. odnosi się zaś do korygowania przychodów w sytuacjach innych niż powodowane błędem rachunkowym lub oczywistą omyłką. Tymczasem obowiązująca konstrukcja opodatkowania opłaty recyklingowej podatkiem dochodowym od osób fizycznych nie nakazuje (ani nie pozwala) podatnikowi dokonać korekty (zmniejszenia) wcześniej wykazanego z tego tytułu przychodu, lecz pozwala zaliczyć wniesioną opłatę do kosztów uzyskania przychodów. Tym samym u podatnika nie powstaje nigdy obowiązek dokonania korekty na podstawie art. 14 ust. 1m u.p.d.o.f. Tworzenie tak dalekiej analogii wydaje się nie znajdować tu podstaw.

Można stąd odnieść wrażenie, że nieformalne stanowisko Ministerstwa Finansów stanowi rozpaczliwą próbę uratowania podatników opłacających ryczałt ewidencjonowany przed słabej jakości legislacją. Starania te — choć korzystne dla podatników — powinny jednak zostać uznane za bezpodstawne w świetle obowiązujących przepisów prawa. Uzasadnia to postulowanie *de lege ferenda* niezwłoczne znowelizowanie u.z.p.d. oraz wprowadzenie wprost regulacji

⁶⁶ *Opłata recyklingowa a przychody i koszty podatkowe...*

uprawnających podatników ryczałtu ewidencjonowanego do obniżenia przychodu z pobranych opłat recyklingowych po ich wniesieniu.

Opłata recyklingowa w podatku od towarów i usług

Opłata recyklingowa podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Choć przepisy ustawy o podatku od towarów i usług z dnia 11 marca 2004 r.⁶⁷ nie odnoszą się wprost do kwestii opodatkowania opłaty recyklingowej podatkiem od towarów i usług, teza ta znajduje potwierdzenie w analizie obowiązujących w tym względzie regulacji.

Przypomnijmy, że zgodnie z art. 40a ust. 1 u.o.g.o. opłata recyklingowa pobierana jest w sytuacji nabycia torby na zakupy z tworzywa sztucznego przez klienta przedsiębiorcy prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego. Opłata ta pozostaje zatem ściśle związana ze sprzedażą przez przedsiębiorcy torby na rzecz klienta, co powinno być uznane za dostawę towarów w rozumieniu art. 7 ust. 1 u.p.t.u.

Zgodnie z art. 29a ust. 1 u.p.t.u. podstawą opodatkowania w podatku od towarów i usług jest co do zasady zapłata otrzymana lub należna z tytułu dostawy towarów i świadczenia usług⁶⁸. Co więcej, zważywszy na dyspozycję art. 29a ust. 6 pkt 1 u.p.t.u. tak skonstruowana podstawa opodatkowania obejmuje także podatki, cła, opłaty i inne należności o podobnym charakterze.

Wynika stąd, że opłata recyklingowa powinna być zaliczana do podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług, jako element należności za dostawę torby⁶⁹. Skoro zaś dla dostaw tych nie zostały przewidziane preferencyjne stawki opodatkowania, to dostawy toreb wraz z opłatą recyklingową powinny być opodatkowane stawką 23%⁷⁰. Stanowisko takie prezentowane jest również (choć ponownie w nieoficjalnym komunikacie⁷¹) przez Ministerstwo Finansów.

⁶⁷ T.j. Dz.U. 2020, poz. 106 ze zm., dalej: u.p.t.u.

⁶⁸ Por. T. Michalik, *Komentarz do art. 29a Ustawy o podatku od towarów i usług*, System Informacji Prawnej Legalis 2019 (wersja elektroniczna).

⁶⁹ J. Matarewicz, *Komentarz do art. 29a Ustawy o podatku od towarów i usług*, System Informacji Prawnej LEX 2020 (wersja elektroniczna); A. Wdowczyk, P. Wdowczyk, *Opłata recyklingowa...*, s. 47; M. Fussy, *Opłata recyklingowa — ograniczenie praw konsumenta i realizacja zrównoważonej konsumpcji?*, w: *Prawo konsumenckie w Polsce oraz innych państwach UE. Zagadnienia wybrane*, red. B. Gnella, E. Sługocka-Krupa, M. Szaraniec, A.V. Ferraro, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2019, s. 43—45.

⁷⁰ K. Kamiński, T. Krywan, R. Styczyński, T. Waślicki, *Opłata recyklingowa...*

⁷¹ Krajowa Informacja Skarbowa, *Opodatkowanie VAT sprzedaży toreb na zakupy z tworzyw sztucznych*, kis.gov.pl/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/W24v/content/opodatkowanie-vat-sprzedazy-toreb-na-zakupy-z-tworzyw-sztucznych [dostęp: 31.10.2020].

Taki stan rzeczy ponownie należy uznać za kontrowersyjny i zobowiązujący podatników podatku od towarów i usług do zapłaty podatku od kwot, które pobierają jedynie jako pośrednicy w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

Podsumowanie

Pierwotnie wprowadzenie obowiązku pobierania przez przedsiębiorców opłaty recyklingowej miało na celu zmniejszenie zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy (o grubości materiału poniżej 50 mikronów), które zdaniem prawodawcy unijnego szybciej stają się odpadem aniżeli grubsze torby na zakupy.

Polskie realia pobierania opłaty recyklingowej wykazały natomiast wzrost zużycia toreb na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości powyżej 50 mikrometrów, co miało na celu uniknięcie pobierania przez przedsiębiorcę opłaty recyklingowej od klienta. Ustawodawca zdecydował się na objęcie obowiązkiem pobierania opłaty recyklingowej również torby o grubości powyżej 50 mikrometrów celem zapewnienia wzrostu sprzedaży toreb tekstylnych, papierowych, biodegradowalnych itd.

Na przedsiębiorcę nałożono również szereg obowiązków mających na celu zapewnienie przejrzystości w zakresie liczby nabytych oraz wydanych lekkich i pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego.

Przedsiębiorca chcący rozpocząć prowadzenie jednostki handlu detalicznego lub hurtowego musi pamiętać o obowiązku uzyskania wpisu do rejestru będącego częścią bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (tzw. BDO), w innym wypadku naraża się bowiem na nałożenie na niego wysokich kar administracyjnych.

Analiza regulacji prawno-podatkowych dotyczących opodatkowania opłaty recyklingowej wzbudza kontrowersje. Wydaje się, że zaproponowane rozwiązanie w zakresie uznawania pobieranej przez przedsiębiorcy opłaty recyklingowej ma charakter sztuczny i oderwany nie tylko od dotychczasowego rozumienia przychodów jako przysporzeń majątkowych o charakterze definitywnym, ale również od roli pośrednika (inkasenta), jaką w całym procesie jej poboru pełni przedsiębiorca. Wbrew założeniom zaproponowana konstrukcja pozwalająca przedsiębiorcom na zaliczenie wniesionej opłaty recyklingowej do kosztów uzyskania przychodów nie zapewnia pełnej neutralności podatkowej ze względu na rozróżnienie momentu powstania przychodu od momentu rozpoznania kosztu jego uzyskania.

Tym bardziej kontrowersyjne wydaje się opodatkowanie opłaty recyklingowej ryczałtem ewidencjonowanym. Lektura postanowień u.z.p.d. wskazuje bowiem, że przedsiębiorcy Ci są zobowiązani do zapłaty ryczałtu ewidencjo-

nowanego od przychodów z pobranych opłat recyklingowych, bez możliwości obniżenia swojego zobowiązania podatkowego po jej wniesieniu na rachunek właściwego marszałka województwa. Wydaje się, że sytuacja taka jest efektem niezamierzonego przeoczenia ustawodawcy.

Zważywszy, że dostrzeżonych tu problemów nie rozwiązują nieoficjalne wyjaśnienia i stanowiska Ministerstwa Finansów, należy postulować *de lege ferenda* nowelizację przepisów o podatkach dochodowych w sposób zapewniający pełną neutralność podatkową opłaty recyklingowej w podatkach dochodowych (w tym w ryczałcie ewidencjonowanym).

Nie mniej wątpliwości budzi również kwestia zaliczania opłaty recyklingowej do podstawy opodatkowania sprzedaży toreb w podatku od towarów i usług. Konstrukcja taka, choć znajdująca uzasadnienie w postanowieniach u.p.t.u. zupełnie nie odpowiada jednak pośredniej roli przedsiębiorcy pobierającego tę opłatę. Opodatkowanie opłaty recyklingowej jawi się zatem jako przejaw nadmiernego fiskalizmu.

Polski ustawodawca powinien podjąć pilne działania zmierzające do usunięcia zaznaczonych tu nieprawidłowości oraz do poprawienia jakości obowiązującego w tym zakresie prawa.

Literatura

- Brzeziński B., *Powstawanie zobowiązań podatkowych*, w: *Prawo podatkowe*, red. J. Głuchowski, Wydawnictwo UMK, Warszawa 2000.
- Dmoch W., *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis 2020 (wersja elektroniczna).
- Fusy M., *Opłata recyklingowa – ograniczenie praw konsumenta i realizacja zrównoważonej konsumpcji?* w: *Prawo konsumenckie w Polsce oraz innych państwach UE. Zagadnienia wybrane*, red. B. Gnela, E. Sługocka-Krupa, M. Szaraniec, A.V. Ferraro, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2019, s. 29–46.
- Gil. K., Obońska A., Wacławczyk A., Walter A., *Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis 2019 (wersja elektroniczna).
- Kowalski R., *Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX 2020 (wersja elektroniczna).
- Małecki P., Mazurkiewicz M., *Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX 2020 (wersja elektroniczna).
- Matarewicz J., *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz aktualizowany*, System Informacji Prawnej LEX 2021 (wersja elektroniczna).
- Michalik T., *VAT. Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis 2019 (wersja elektroniczna).
- Opodatkowanie działalności gospodarczej w Polsce*, red. A. Mariański, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- Pogoński M., *Koszty uzyskania przychodów w podatkach dochodowych (PIT, CIT)*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020.

Wdowczyk A., Wdowczyk P., *Oplata recyklingowa*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 5, s. 44—48.

Źródła internetowe

http://www.vademecumpodatnika.pl/artukul_narzedziowa,999,0,16406,opлата-recyklingowa-a-przychody-i-koszty-podatkowe.html [dostęp: 31.10.2020].

Kamiński K., Krywan T., Styczyński R., Waślicki T., *Oplata recyklingowa — skutki w podatkach i rachunkowości*, <https://sip.lex.pl/#/publication/151328685/kaminski-krzysztof-i-in-opлата-recyklingowa-skutki-w-podatkach-i-rachunkowosci?cm=URELATIONS> [dostęp: 31.10.2020].

Koleśnik A., *Oplata recyklingowa od reklamówek u podatnika ryczałtu ewidencjonowanego*, https://rachunkowosc.com.pl/opлата_recyklingowa_od_reklamowek_u_podatnika_ryczaltu_ewidencjonowanego [dostęp: 31.10.2020].

Krajowa Informacja Skarbowa, *Opodatkowanie VAT sprzedaży toreb na zakupy z tworzyw sztucznych*, kis.gov.pl/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/W24v/content/opodatkowanie-vat-sprzedaży-toreb-na-zakupy-z-tworzyw-sztucznych [dostęp: 31.10.2020].

Ministerstwo Środowiska, *Oplata recyklingowa za torby foliowe – pytania i odpowiedzi*, <https://www.mos.gov.pl/kalendarz/szczegoly/news/opлата-recyklingowa-za-torby-foliowe-pytania-i-odpowiedzi> [dostęp: 31.10.2020].

Oplata recyklingowa a przychody i koszty podatkowe, http://www.vademecumpodatnika.pl/artukul_narzedziowa,999,0,16406,opлата-recyklingowa-a-przychody-i-koszty-podatkowe.html [dostęp: 31.10.2020].

Oplata recyklingowa to koszt pośredni, https://rachunkowosc.com.pl/opлата_recyklingowa_to_koszt_posredni [dostęp: 31.10.2020].

Oplata recyklingowa za torebki foliowe, <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/obowiazki-przedsiębiorcy/chce-wypelniać-obowiazki-srodowiskowe/opлата-recyklingowa-za-torebki-foliowe#7> [dostęp: 31.10.2020].

Ujęcie w kosztach uzyskania przychodów opłaty recyklingowej związanej ze sprzedażą toreb foliowych, <http://www.poradypodatkowe.pl/artukul,744,18073,ujecie-w-kosztach-uzyskania-przychodow-opłaty-recyklingowej.html> [dostęp: 31.10.2020].

Karolina Kubista, Bartosz Kubista

Entrepreneurs collection of recycling fee — legal and tax aspects

Summary

The article deals with the issue of the recycling fee referred to in Article 40a of the Act of 13 June 2013 on Packaging and Packaging Waste Management (c.t. Journal of Laws of 2020, item 1114 as amended) from the legal and tax point of view, in particular the legal nature of the recycling fee, entities related to its collection, the subjective scope of the fee, the principles of its collection and the legal consequences of its collection for the obliged entrepreneurs.

Keywords: recycling fee, packaging, packaging management, recycling fee in taxes, recycling fee taxation

Каролина Кубиста, Бартош Кубиста

Юридические и налоговые аспекты взимания утилизационного сбора с предпринимателей

Резюме

В статье рассматривается проблематика утилизационного сбора, упомянутой в ст. 40а закона об обращении с упаковкой и отходами упаковки от 13 июня 2013 г. (консол. текст Законодат. вестник за 2020 г., п. 1114, с поправками) с юридической и налоговой точки зрения, в частности, юридический характер утилизационного сбора, организации, обязанные взимать сбор, предметная область сбора и правила его взимания, а также правовые последствия, связанные с его взиманием, для предпринимателей, на которых распространяется эта обязанность.

Ключевые слова: утилизационный сбор, упаковка, управление упаковкой, утилизационный сбор в налогах, налогообложение утилизационного сбора

Karolina Kubista, Bartosz Kubista

Aspetti legali e fiscali della riscossione della tassa di riciclaggio da parte degli imprenditori

Sommario

L'articolo tratta la questione della tassa di riciclaggio di cui all'articolo 40a della legge del 13 giugno 2013 sugli imballaggi e la gestione dei rifiuti di imballaggio (Gazzetta ufficiale del 2020, punto 1114 e successive modifiche) dal punto di vista giuridico e fiscale, in particolare la natura giuridica della tassa di riciclaggio. I soggetti obbligati a riscuotere il canone, l'ambito materiale del canone e i principi della sua riscossione, nonché gli effetti giuridici della sua riscossione sulle imprese tenute a farlo.

Parole chiave: tassa di riciclaggio, imballaggi, gestione dei rifiuti imballaggi, tassa di riciclaggio in tasse, tassa di riciclaggio



Aleksander Lipiński

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

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza w Częstochowie

Komentarz do art. 24—25 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm.

Art. 24.

- 1. We wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się:**
 - 1) właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków; wymóg ten nie dotyczy poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów;**
 - 2) prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca;**
 - 3) czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności;**
 - 4) środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności;**
 - 5) wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody; wymóg ten nie dotyczy przedsięwzięć, dla których jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach;**
 - 6) sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko;**
 - 7) firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej;**

- 8) numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);
 - 9) rodzaj i zakres wykonywania zamierzonej działalności.
2. Do wniosku o udzielenie koncesji dołącza się dowody istnienia określonych w nim okoliczności, a w przypadku potwierdzenia danych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 — wypis z ewidencji gruntów i budynków.
 3. Załączniki graficzne sporządza się zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju.
 4. W uzasadnionych przypadkach organ koncesyjny może żądać złożenia kopii wniosku o udzielenie koncesji wraz z załącznikami.
 5. Jeżeli dla przestrzeni objętej wnioskiem została już sporządzona dokumentacja geologiczna, organ koncesyjny może żądać jej przedłożenia.

Prawo przedsiębiorców¹ nakłada na organy administracji (w zakresie ich właściwości) obowiązek udzielania przedsiębiorcy informacji o warunkach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej (art. 15). W Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ koncesyjny, należy zamieścić szczegółowe informacje o wszelkich warunkach uzyskania koncesji (tzw. obowiązek informacji, art. 38). Obejmują one nie tylko określenie wymagań, jakim muszą odpowiadać wnioski koncesyjne, ale również wskazanie przesłanek, którymi kieruje się organ koncesyjny, orzekając w omawianych sprawach. W istocie rozwiązanie to można traktować jako szczególną postać obowiązku udostępnienia informacji publicznych oraz tzw. zasady informowania wypowiedzianej w art. 9 k.p.a.². Ten ostatni przepis przewiduje, że „organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”. Przedstawienie relacji wspomnianych rozwiązań wykracza poza ramy niniejszego komentarza. Dość wspomnieć, że art. 15 p.p. dotyczy informacji udostępnianej poza toczącym się postępowaniem (koncesyjnym), art. 9 k.p.a. dotyczy już toczących się postępowań administracyjnych. Obowiązki te nierzadko są jednak ignorowane przez praktykę. Bezsprzecznie natomiast żaden z tych przepisów nie może być traktowany jako nakaz udzielania stronom pomocy prawnej, zwłaszcza że oczekiwania stron postępowań koncesyjnych nierzadko mogą być diametralnie rozbieżne.

¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2021, poz. 162, dalej: p.p.).

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735, dalej: k.p.a.).

Postępowanie koncesyjne (czyli w sprawie udzielenia koncesji) może zostać wszczęte wyłącznie w trybie wnioskowym. Nie ma możliwości wszczęcia go z urzędu. Komentowany art. 24 formułuje tzw. ogólne wymagania wniosku koncesyjnego. Są one wyznaczane przez:

- ustawę dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³,
- Prawo geologiczne i górnicze.

Rozwiązanie to nie jest jednak wyczerpujące, bowiem w pewnym zakresie wymagania wniosku koncesyjnego kształtowane są też przez przepisy k.p.a. (art. 63). W obecnym stanie prawnym wymagania wniosku koncesyjnego nie są określane przez Prawo przedsiębiorców.

Konsekwencją zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji (a także art. 6 k.p.a.) jest to, że organ koncesyjny nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej od spełnienia przez wnioskodawcę dodatkowych (w stosunku do określonych prawem) wymagań, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa. Nie wolno mu również żądać ani uzależnić swoich rozstrzygnięć od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki jest przewidziany prawem (art. 28 p.p.). Wyważenie szczegółów może niekiedy być dość trudne, przede wszystkim ze względu na uznaniowy charakter niektórych przesłanek koncesjonowania.

Odesłanie do wymagań przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska oznacza, że jeżeli zamierzona koncesja dotyczy przedsięwzięcia zaliczonego do kategorii mogących (zawsze bądź potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko, elementem wniosku koncesyjnego musi być decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań (art. 72 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś. w zw. z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴). Co więcej, decyzja ta w zasadzie musi być ostateczna, chyba że decyzji nieostatecznej nadano rygor natychmiastowej wykonalności⁵.

Ad. 1. Określenie właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, polega na wskazaniu ich danych identyfikujących (nazwisko i imię bądź nazwa danego podmiotu, adres zamieszkania bądź siedziby). Oznaczenie nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków polega na wskazaniu numeru działki oraz jej lokalizacji. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy wszystkie te wymaga-

³ Dz.U. 2021, poz. 247, dalej: u.o.o.ś.

⁴ Dz.U. 2019, poz. 1839.

⁵ Zob. m.in. wyroki NSA: z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2169/11 oraz z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 1066/15.

nia ulegają wyłączeniu w odniesieniu do poszukiwania (rozpoznawania) złóż węglowodorów, czy też dotyczy to tylko geodezyjnego oznaczenia nieruchomości. Wypada opowiedzieć się za pierwszym z tych rozwiązań. Funkcją omawianego przepisu jest natomiast ustalenie stron postępowania koncesyjnego. Nie sposób jednak zakładać, że właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność polegająca na poszukiwaniu (rozpoznawaniu) węglowodorów (np. odwierty lub inne badania), nie są stronami postępowania koncesyjnego (zob. art. 41 pr.g.g.).

W praktyce realizacja obowiązku określonego w pkt 1 może nastroczać trudności. Nie jest bowiem tajemnicą, że (zwłaszcza w stosunkach wiejskich) dane ujawnione w urzędowych rejestrach (księga wieczysta, ewidencja gruntów i budynków) z wielu powodów nie są zgodne z rzeczywistością. Przykładem mogą być nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym, kiedy to odnoszące się do nich wpisy w urzędowych rejestrach są nieaktualne, chociażby dlatego że ujawniony w nich właściciel nie żyje. Nie do rzadkości należą też wpisy w ewidencji gruntów i budynków określające władającego jako „NN”, czyli osobę nieznaną. Ustalenie informacji przewidzianych we wspomnianym pkt 1 jest obowiązkiem wnioskodawcy.

Ad. 2. Wnioskodawca musi określić, jakie prawa podmiotowe przysługują mu do nieruchomości (gruntowej) bądź przestrzeni, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność. Do wspomnianych praw należy przede wszystkim zaliczyć prawo własności nieruchomości, użytkowania wieczystego bądź takie prawa rzeczowe ograniczone lub obligacyjne, których treścią jest możliwość korzystania ze wspomnianych nieruchomości w celu określonym koncesją. W odniesieniu do wnętrza skorupy ziemskiej, w poza granicach przestrzennymi nieruchomości, prawem tym może być wyłącznie użytkowanie górnicze. Określenie „prawa do nieruchomości (przestrzeni)” oznacza konieczność wskazania praw podmiotowych przysługujących wnioskodawcy, bądź to do nieruchomości gruntowej, bądź to do przedmiotu własności górniczej. Ich wspólną cechą musi być to, że muszą one przewidywać możliwość korzystania z danej nieruchomości (bądź przedmiotu własności górniczej) w zakresie niezbędnym do wykonywania wnioskowanej działalności. Szczegóły zależą od tego, czy dana działalność wymaga wyłącznie korzystania z danej nieruchomości (bądź przedmiotu własności górniczej), czy również pobierania jej pożytków. Prawem do nieruchomości gruntowej obejmującym możliwość pobierania jej pożytków przede wszystkim może być prawo jej własności bądź użytkowania wieczystego. Może nim być również użytkowanie w rozumieniu art. 252 i nast. k.c. Wśród praw obligacyjnych należy przede wszystkim wskazać na dzierżawę. Takim prawem przysługującym do przedmiotu własności górniczej może być wyłącznie użytkowanie górnicze. Nie da się również wykluczyć sytuacji polegającej na tym, że wnioskodawca nie legitymuje się żadnym prawem do nieruchomości (przestrzeni objętej własnością górniczą). Musi on wówczas wskazać, o jakie

prawo podmiotowe (np. użytkowanie górnicze) zamierza się ubiegać⁶. W odniesieniu do nieruchomości gruntowych oznacza to, że wnioskodawca musi zbadać, komu i jakie prawa rzeczowe do nich przysługują, ewentualnie komu. Co prawda posiadanie nie jest prawem podmiotowym, niemniej jednak może mieć znaczenie z punktu widzenia tematu. Wspomniany stan prawny zasadniczo należy ustalić na podstawie treści księgi wieczystej. Znajdujące się w niej wpisy korzystają z domniemania zgodności z prawem. O ile jednak taka księga nie zawiera aktualnych informacji o wspomnianych prawach, „stan prawny nieruchomości” ustala się na podstawie danych znajdujących się w prowadzonej przez starostów ewidencji gruntów i budynków. Wpisy w tej ostatniej nie korzystają jednak z domniemania zgodności z prawem i są wyłącznie dowodem posiadania. Odrębne wymagania dotyczą wniosku o koncesję na wydobywanie kopaliny metodą odkrywkową (art. 26 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.). W odniesieniu do górnictwa podziemnego oraz otworowego obowiązek przedstawienia danych dotyczących stanu prawnego nieruchomości dotyczy tylko tych, które mają być wykorzystywane w celu prowadzenia zamierzonej działalności. Wyjątek dotyczy poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów. Funkcją rozwiązania przewidzianego w art. 24 ust. 1 pkt 1 pr.g.g. jest ustalenie stron postępowania. Wyłączenie dotyczące węglowodorów nie zwalnia natomiast z konieczności ustalenia tych stron przez organ orzekający w sprawie ani też nie może być interpretowane w ten sposób, że przedsiębiorca może korzystać z takich nieruchomości wbrew woli ich właścicieli (ta ostatnia niekiedy może natomiast zostać zastąpiona orzeczeniem sądu [art. 18—19 pr.g.g.]).

O ile jednak mają to być prawa pochodne od własności gruntowej, o tyle w interesie wnioskodawcy leży zapewnienie możliwości uzyskania praw o takiej treści, które pozwolą na stabilne prowadzenie zamierzonej działalności. Przykładem może być umowa zobowiązująca do przeniesienia prawa własności bądź ustanowienia innego prawa do nieruchomości zawarta w taki sposób (zwłaszcza w odniesieniu do formy czynności prawnej), aby zapewnić skuteczne uzyskanie zamierzonych praw. Praktyka przeważnie zmierza jednak w odmiennym kierunku, co bywa przyczyną zbędnych komplikacji i opóźnia rozpoczęcie zamierzonej działalności.

Ad. 3. Koncesja w zasadzie jest decyzją terminową, udzielaną na czas od 3 do 50 lat, chyba że wnioskodawca ubiega się o koncesję na czas krótszy niż 3 lata. Wyjątek dotyczy koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla. Są one udzielane „na okres uwzględniający obowiązek prowadzenia, po zamknięciu podziemnego składowiska dwutlenku węgla, monitoringu takiego składowiska przez okres nie krótszy, niż 20 lat” (art. 21 ust. 4a). Problem jednak w tym, że w świetle art. 21 pr.g.g. monitoring takiego składowiska nie wyma-

⁶ Zob. wyroki WSA z dnia 24 września 2015 r., sygn. akt VI SA/Wa 1917/13 oraz sygn. akt 1938/13.

ga koncesji. Wskazanie terminu (zamierzonego) rozpoczęcia działalności jest o tyle istotne, że jego niedotrzymanie może powodować nawet cofnięcie koncesji. Nie ma przeszkód, by rozsądnie postępujący wnioskodawca wskazał również przesłanki, których zaistnienie oznacza rozpoczęcie zamierzonej działalności. Bardzo częstym błędem jest natomiast określanie krótkiego terminu rozpoczęcia działalności, w dodatku bez wskazania, jak rozumieć takie „rozpoczęcie”. Warto zwrócić uwagę, że z nielicznymi wyjątkami do działalności stanowiącej przedmiot koncesji stosuje się (odpowiednio lub wprost) wymagania dotyczące ruchu zakładu górniczego, co obejmuje m.in. sporządzenie i zatwierdzenie planu jego ruchu (art. 86, art. 105 i nast. pr.g.g.). Elementami wniosku o zatwierdzenie takiego planu są natomiast „odpisy wymaganych dla zamierzonych robót decyzji wydanych przez inne organy, w szczególności dotyczących ochrony środowiska” (art. 108 ust. 9 pkt 2 pr.g.g.). Ich uzyskanie może wymagać czasu, zwłaszcza że niekiedy przedsiębiorca spotyka się z postawą „bezinteresownej nieżyczliwości” organów właściwych w takich sprawach.

Ad. 4. Ustawa nie określa istoty „środków”, którymi ma dysponować wnioskodawca w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Powstaje zatem pytanie, czy mają to być środki finansowe czy techniczne (np. maszyny, urządzenia). W warunkach gospodarki rynkowej obowiązek wykazywania się środkami technicznymi nie jest uzasadniony. Określenie wysokości środków finansowych pozostających w dyspozycji wnioskodawcy może natomiast być niezmiernie trudne, przede wszystkim dlatego że żaden przepis ustawy nie wymaga wskazania ich wysokości. Nie jest też tajemnicą, że relacje ekonomiczne (np. wpływające na koszty poszukiwania bądź rozpoznawania złoża kopaliny) mogą ulegać zmianom z przyczyn całkowicie niezależnych od wnioskodawcy. Szczegóły zależą również od rodzaju zamierzonej działalności. Wykonywanie badań geologicznych pociąga za sobą koszty i (w okresie obowiązywania koncesji) nie generuje znaczących dochodów. Z kolei działalność objęta koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża przeważnie musi być poprzedzona robotami udostępniającymi i przygotowawczymi, które w zasadzie również nie są źródłem dochodu. W sumie niesłychanie trudno jest więc odpowiedzieć, jaka ma być wysokość środków określonych komentowanym przepisem. Nie ma przeszkód, by rozsądnie postępujący wnioskodawca, określając wspomniane „środki”, uzasadnił ich wysokość, przedstawiając kalkulację przewidywanych kosztów.

Istota komentowanej regulacji polega na tym, że wspomniane „środki” określa wnioskodawca, wskazując dowody ich istnienia. Nie ma natomiast podstawy prawnej do żądania od wnioskodawcy określonych przez organ koncesyjny dokumentów będących dowodem posiadania wspomnianych „środków” (np. w postaci opinii bankowej, umowy kredytowej, umowy o współpracy połączonej z deklaracją innego podmiotu o finansowaniu przedsięwzięcia). Dostatecznym uzasadnieniem takiego zakazu są art. 7 Konstytucji oraz art. 6 k.p.a. Istota

problemu polega bowiem na tym, że wnioskodawca ma wykazać, że dysponuje środkami pozwalającymi na wykonywanie zamierzonej działalności, co jednak podlega kontroli organu koncesyjnego. Jeżeli ten ostatni oceni wspomniane środki jako niewystarczające bądź dowody ich istnienia jako niewiarygodne, winien dać temu wyraz w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 79a k.p.a. Przewidziano tam, że w postępowaniu wszczętym na żądanie strony organ administracji, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, ma obowiązek wskazania przesłanek zależnych od strony (wnioskodawcy), które na dzień wysłania tej informacji nie są spełnione lub wykazane, czego konsekwencją może być wydanie decyzji niezgodnej z żądaniem wnioskodawcy. Zdaniem NSA wnioskodawca musi dysponować wspomnianymi środkami w dniu złożenia wniosku koncesyjnego. Niewystarczające są więc deklaracje zapewnienia takich środków, promesy kredytowe itp. (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. akt II GSK 73/15). Literalnie rzecz biorąc, ocena ta odpowiada prawu, tyle że koliduje z zasadami racjonalnego gospodarowania. Może ona bowiem oznaczać, że wnioskodawca musi zamrozić posiadane środki co najmniej na czas postępowania koncesyjnego, które może niekiedy trwać nawet kilka lat.

Ad. 5. Nakaz przedstawienia informacji o „obszarach objętych formami ochrony przyrody”⁷ bezspornie dotyczy sytuacji, w której zamierzona działalność miałaby być prowadzona w ich granicach. Dotyczy to parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu oraz obszarów Natura 2000 (zwyczajowo zaliczanych do „ochrony obszarowej”). Powstaje natomiast pytanie, czy obejmuje on również te formy, które określane są jako ochrona „obiektowa” bądź „indywidualna” (pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe). Bezspornie jednak obiekty objęte tą ostatnią formą ochrony zawsze zajmują określoną „powierzchnię” (obszar), co prowadzi do wniosku, że wspomniany wykaz musi obejmować wszystkie wymienione wyżej formy ochronne⁸. Nie dotyczy to natomiast ochrony gatunkowej. Omawiany obowiązek w istocie sprowadza się do przedstawienia przez wnioskodawcę informacji o obowiązującym stanie prawnym. Wszystkie przywołane formy ochrony przyrody (obszarowe, obiektove) tworzone są bowiem w drodze przepisów prawa⁹. Informacja o istnieniu wspomnianych form ochrony jest o tyle istotna, że konsekwencją ich utworzenia są (pośrednio lub bezpośrednio) ograniczenia bądź zakazy wykonywania działalności regulowanej Prawem geologicznym i górni-

⁷ W rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2020, poz. 55 ze zm.).

⁸ Zob. D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcńska, *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

⁹ W aktualnie obowiązującym stanie prawnym – przeważnie są to akty prawa miejscowego. Szczegóły zależą jednak od tego, o jaką formę ochrony chodzi i kiedy ją utworzono.

czym. Opisane wymagania nie dotyczą wniosków koncesyjnych dotyczących przedsięwzięć zaliczonych do kategorii mogących (zawsze bądź potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko. Otwarty pozostaje natomiast problem, co jeżeli zamierzona działalność miałaby być wykonywana pod powierzchnią nieruchomości, na których zlokalizowano wspomniane formy ochronne. Przykładem może być wydobywanie kopaliny metodą podziemną bądź otworową, ze złoża udostępnionego z nieruchomości nie objętej wspomnianymi formami ochronnymi.

Ad. 6. Działalność stanowiąca przedmiot koncesji regulowanych komentowaną ustawą nie jest obojętna dla środowiska. Szczegóły zależą od metody jej wykonywania, rozmiarów, stanu środowiska oraz innych czynników. Do największych przeobrażeń środowiska dochodzi w konsekwencji wydobywania kopalin. Wpływy te, ze znacznym prawdopodobieństwem, można prognozować nie tylko w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ten, kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, ma obowiązek zapobiegania temu oddziaływaniu (tzw. zasada prewencji, art. 6 ust. 1 pr.o.ś.¹⁰). W odniesieniu do wydobywania kopalin powtarza ją art. 126 ust. 1 pr.o.ś. Jeżeli takie oddziaływanie nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, podejmujący daną działalność ma obowiązek, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze (tzw. zasada przezorności, art. 6 ust. 2 pr.o.ś). W zakresie, jakim obowiązki te nie zostały określone w decyzji środowiskowej, podlegają weryfikacji dokonywanej w toku postępowania koncesyjnego (zob. art. 30 ust. 2 pr.g.g.).

Ad. 7. Firmą w rozumieniu kodeksu cywilnego jest oznaczenie przedsiębiorcy; musi ona dostatecznie odróżniać się od firm innych przedsiębiorców prowadzących działalność na tym samym rynku. W szczególności nie może ona wprowadzać w błąd co do osoby przedsiębiorcy, przedmiotu oraz miejsca jego działalności. Dalsze szczegóły zależą od prawnego charakteru przedsiębiorcy. Dla osoby fizycznej firmą jest jej imię i nazwisko, z możliwością dołączenia pseudonimu lub określeń wskazujących na przedmiot działalności przedsiębiorcy, miejsca jej prowadzenia oraz innych określeń dowolnie obranych. Dla osoby prawnej firmą jest jej nazwa wraz ze wskazaniem formy prawnej takiej osoby; może ona zostać podana w skrócie oraz może wskazywać przedmiot działalności, siedzibę tej osoby oraz inne określenia dowolnie obrane określenia. Niekiedy firma osoby prawnej może zawierać nazwisko lub pseudonim osoby fizycznej związane z powstaniem bądź działalnością przedsiębiorcy. Dopuszczalne jest posługiwanie się skrótem firmy. Podlega ona ujawnieniu w rejestrze (art. 43²⁻⁵ k.c.).

¹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm., dalej: pr.o.ś.).

Analiza powyższych rozwiązań uzasadnia ocenę, że z wnioskiem o koncesję na działalność regulowaną prawem geologicznym i górnictwem może wystąpić tylko ten, kto już jest przedsiębiorcą z mocy odrębnych przepisów¹¹, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wypada bronić poglądu, że chodzi tu o „przedsiębiorcę” w rozumieniu Prawa przedsiębiorców, wedle którego jest nim osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 4). Inaczej mówiąc tzw. zdolność koncesyjną (tj. zdolność prawną do uzyskania koncesji na działalność regulowaną prawem geologicznym i górnictwem) mają ci, którzy są przedsiębiorcami w rozumieniu wymagań dotyczących działalności gospodarczej. Formuła ta nie jest jednak ścisła, bowiem z mocy odrębnych wymagań niektórzy przedsiębiorcy podlegają ograniczeniom w zakresie podejmowania niektórych rodzajów działalności gospodarczej. Przykładem mogą być niektóre spółki komunalne. Stosownie bowiem do art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Co prawda formułę tę trudno uważać za dostatecznie jasną, tyle że poza sporem jest, że działalność regulowana Prawem geologicznym i górnictwem nie mieści się w tak rozumianych „zadaniach użyteczności publicznej”.

Ad. 8. Wnioskodawca musi wykazać, że jest przedsiębiorcą w znaczeniu wynikającym z art. 4 u.p.p. Prawo geologiczne i górnictwo nie wymaga natomiast przedłożenia dowodu wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego¹³ (KRS) bądź do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Wskazanie numeru wpisu do KRS nie oznacza obowiązku przedłożenia wyciągu ze wspomnianego rejestru. Z nieznanych powodów Prawo geologiczne i górnictwo pomija obowiązek wskazania numeru wpisu do CEIDG.

Przedmiotem wpisu do CEIDG są przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi (art. 17 i n. u.p.p.). Zarówno wpisy w KRS, jak i CEIDG korzystają z tzw.

¹¹ Odmienne G. Klimek, zdaniem którego o koncesję może ubiegać się każdy podmiot prawa — zob. w: *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz Lex*, red. B. Rakoczy, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2015, s. 136.

¹² Dz.U. 2020, poz. 713 ze zm.

¹³ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. 2021, poz. 112, dalej: u.KRS).

jawności formalnej, czyli są powszechnie dostępne, bez potrzeby wykazywania interesu prawnego w tym zakresie (www.ems.ms.gov.pl; www.prod.ceidg.gov.pl). Pobrane samodzielnie wydruki komputerowe aktualnych informacji o podmiotach wpisanych do KRS, które posiadają cechy umożliwiające ich weryfikację z danymi zawartymi w tym rejestrze, mają moc zrównaną z odpisami, wyciągami i zaświadczeniami wydawanymi przez Centralną Informację KRS (art. 4 ust. 4aa u.KRS). Organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków zaświadczeń o wpisie w CEIDG (art. 46 ust. 6 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy¹⁴). Dotyczy to również postępowania koncesyjnego.

W praktyce wnioskodawcami najczęściej będą spółki kapitałowe (z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjne) oraz osoby fizyczne. Nie ma natomiast znaczenia, czy tak rozumiany „przedsiębiorca” jest osobą fizyczną bądź osobą prawną (ewentualnie jednostką organizacyjną pozbawioną osobowości prawnej), a zwłaszcza jakie są jego powiązania kapitałowe. Wyjątkiem są koncesje węglowodorowe. Może je uzyskać tylko ten, kto uzyskał status „podmiotu kwalifikowanego”¹⁵ (art. 49a i nast. pr.g.g.). Zdolność koncesyjna nie przysługuje tym osobom prawnym, które utworzone zostały w drodze ustanowienia przepisu prawa (najczęściej w drodze ustawy; przykładem może być Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

Ad. 9. Określenie „rodzaj” działalności rzecz jasna odnosi się wyłącznie do takiej działalności, która podlega koncesjonowaniu (art. 21 pr.g.g.). Mniej komunikatywne jest wskazanie „zakresu”, zwłaszcza że dalsze wymagania wniosków koncesyjnych ulegają zróżnicowaniu w zależności od rodzaju zamierzonej działalności (art. 25 i nast. pr.g.g.) i obejmują m.in. wielkość przestrzeni, w granicach której ma być prowadzona zamierzona działalność, rozmiary działalności (np. wielkość zamierzonego wydobycia).

Wymagania określone przez art. 24 oraz dalsze przepisy komentowanej ustawy mają charakter obowiązkowy. Nie ma natomiast przeszkód, by wnioskodawca przedstawił we wniosku koncesyjnym również inne dane (okoliczności) uzasadniające jego żądanie. Tak też zresztą bywa w odniesieniu do przedsięwzięć obejmujących działalność o strategicznym znaczeniu dla gospodarki kraju.

Do wniosku należy dołączyć dowody istnienia określonych w nim okoliczności. Najmniej wątpliwości budzi nakaz przedłożenia wypisu z ewidencji gruntów i budynków. W praktyce pojawił się problem wykazywania:

¹⁴ Dz.U. 2020, poz. 2296.

¹⁵ Zob. A. Lipiński, *Postępowanie kwalifikacyjne w prawie geologicznym i górniczym*, w: *XXIV Konferencja „Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi”*, red. E. Rydzewska, Wydawnictwo Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Kraków 2014, s. 161.

- praw do nieruchomości (określenia praw, o które zamierza ubiegać się wnioskodawca),
- środków, jakimi dysponuje wnioskodawca w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności.

Komentowana ustawa nie określa, o jakie dowody tu chodzi. W świetle 75 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodami mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych i oględziny (§ 1). Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, ten ostatni, działając na wniosek strony, odbiera od niej oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania, o czym należy uprzedzić zamierzającego złożyć takie oświadczenie (§ 2). Nie ma wątpliwości, że nie istnieje przepis nakazujący wykazanie okoliczności wymienionych w ust. 1 pkt 2 oraz 4 w drodze jakiegokolwiek dokumentu urzędowego. O sposobie wykazania wspomnianych okoliczności przesądza wnioskodawca. Rzecz jasna, przedłożony przez niego dowód może być oceniony jako mało wiarygodny bądź niewystarczający. W takiej sytuacji obowiązkiem organu koncesyjnego jest poinformowanie wnioskodawcy o tym, że nie wykazał on określonej przesłanki niezbędnej do uzyskania koncesji, co może skutkować decyzją odmowną (art. 79 k.p.a.). Organowi koncesyjnemu nie wolno natomiast żądać np. wykazania prawa, o jakie zamierza ubiegać się wnioskodawca, w drodze przedłożenia oferty zawarcia stosownej umowy, przesłanej listem poleconym na adres właściciela nieruchomości. Niedopuszczalne (aczkolwiek znane praktyce) są także żądania przedkładania zaświadczeń o niezaleganiu z podatkami, składkami na ubezpieczenie społeczne, umów kredytowych, opinii bankowych itp. Prawo przedsiębiorców wyraźnie przewiduje, że organ administracji nie może żądać dokumentów lub ujawnienia danych, których konieczność przedstawienia, złożenia lub ujawnienia nie wynika z przepisu prawa lub danych, do których organ ten ma dostęp z mocy innych przepisów (art. 31 zd. drugie). Rozwiązanie (nie zawsze dostrzegane w praktyce niektórych organów koncesyjnych) jest rozwinięciem zasady praworządności (art. 7 Konstytucji, art. 6 k.p.a.).

Źródłem wątpliwości jest nakaz sporządzenia załączników graficznych „zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju” (art. 24 ust. 3). Przede wszystkim komentowany przepis nie przewiduje przedkładania jakichkolwiek załączników graficznych (map, szkiców). Znany jest on natomiast dalszym przepisom Prawa geologicznego i górniczego, określającym dodatkowe wymagania wniosków koncesyjnych, odrębne dla poszczególnych rodzajów działalności (np. w odniesieniu do map projektowanych obszarów górniczych). W istocie zatem wspomniany ust. 3 określa sposób wykonania obowiązków przewidzianych kolejnymi artykułami komentowanej ustawy. Trudno natomiast ustalić, jak rozumieć „wymaganie do-

tyczące map górniczych”. Nie określa ich Prawo geologiczne i górnicze. Nie zawiera ono również podstawy do wydania przepisów wykonawczych określających wspomniane wymagania. Te ostatnie są natomiast kształtowane Polskimi Normami¹⁶, tyle że stosowanie ich jest dobrowolne; mogą natomiast być powoływane w przepisach prawnych (art. 5 ust. 3—4 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji¹⁷). Polskie Normy nie są publikowane w jakichkolwiek dziennikach urzędowych, dostęp do nich nie jest łatwy i następuje za wynagrodzeniem¹⁸. Zdaniem NSA „Polska Norma jest normą krajową, przyjętą w drodze konsensu i na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z 2002 r. o normalizacji, stosowanie jej jest dobrowolne. Polskie Normy same w sobie nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powoływanie się na te normy jest zasadne tylko wówczas, gdy przepis ustawy bądź rozporządzenia bezpośrednio odwołuje się do wymogu ich stosowania” (wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1486/17)¹⁹. Problem jednak w tym, że Prawo geologiczne i górnicze nie wprowadza nakazu stosowania Polskich Norm. *De lege lata* taki obowiązek przewiduje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 października 2015 r. w sprawie dokumentacji mierniczo-geologicznej²⁰ (§ 4 ust. 3 pkt 2), a zatem sporządzanej na potrzeby zakładu górniczego i jego ruchu²¹. Podobne wymagania dotyczą też szczegółowych wymagań prowadzenia ruchu zakładów górniczych oraz ratownictwa górniczego. Co prawda zdaniem komentatorów Prawa geologicznego i górniczego wymagania wspomnianego rozporządzenia

¹⁶ Są to zwłaszcza: PN-G-09000-1:2002 — wersja polska Mapy górnicze — Część 1: Podział i terminologia; PN-G-09000-3:2002 — wersja polska Mapy górnicze — Część 3: Wymagania podstawowe; PN-G-09001:2003:2003/Az1:2007 — wersja polska Mapy górnicze — Definicje, wzorce i symbole barw; PN-G-09003:2003 — wersja polska Mapy górnicze — Umowne znaki obiektów i urządzeń na powierzchni; PN-G-09004:2005 — wersja polska Mapy górnicze — Umowne znaki podziemnych wyrobisk górniczych; PN-G-09005:2004 — wersja polska Mapy górnicze — Umowne znaki surowców mineralnych; PN-G-09006:2005 — Mapy górnicze — Umowne znaki zagrożeń i urządzeń zabezpieczających w wyrobiskach podziemnych; PN-G-09007:2004 — wersja polska Mapy górnicze — Umowne znaki granic; PN-G-09010 — wersja polska Mapy górnicze — Umowne znaki geologiczne różne.

¹⁷ Dz.U. 2015, poz. 1483 ze zm.

¹⁸ Brak podstaw, by zakładać, że ustawa o normalizacji wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03).

¹⁹ Jeżeli co do zasady stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne, to nie można skutecznie postawić zarzutu, że organy administracji z nich nie skorzystały przy wyliczaniu powierzchni obiektu budowlanego. Nadanie im waloru przepisów prawa wymaga regulacji szczególnej (wyrok NSA z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt II OSK 538/13). Przyjmuje się również, że odesłanie do standardów wynikających z Polskich Norm może wynikać z aktów prawa miejscowego i to nawet wówczas, jeżeli takiej możliwości nie przewiduje ustawa stanowiąca podstawę do ich wydania (wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2050/18).

²⁰ Dz.U. 2015, poz. 1941.

²¹ Co jednak nie dotyczy map sporządzanych na potrzeby postępowania koncesyjnego. Odmiennie G. Klimek w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz Lex...*, s. 139.

znajdują również zastosowanie do map sporządzanych na etapie wniosku koncesyjnego²², tyle że nie ma ku temu żadnych podstaw prawnych. Oczywiście nie ma przeszkód, by wnioskodawca dobrowolnie stosował wspomniane wymagania, jednak przedstawienie załącznika graficznego, który ich nie spełnia, nie oznacza jego wadliwości. Na pytanie, czy komentowany art. 24 ust. 3 może być interpretowany jako nakaz stosowania wspomnianych norm, należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Ustawodawca od lat nie wykazuje natomiast zainteresowania rozwiązaniem tego problemu, chociażby przez stworzenie podstawy prawnej do wydania rozporządzenia wykonawczego określającego „wymagania dla map górniczych”.

- Prawo przedsiębiorców wyraźnie przewiduje, że organ koncesyjny nie może:
- żądać ani uzależniać swojego rozstrzygnięcia od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki wynika z przepisów prawa (art. 29);
 - odmówić przyjęcia pism i wniosków niekompletnych. Nie wolno żądać dokumentów lub ujawnienia danych, których konieczność przedstawienia, złożenia lub ujawnienia nie wynika z przepisu prawa lub danych, które są w posiadaniu organu lub do których ma dostęp na podstawie odrębnych przepisów (art. 31).

Praktyka nie zawsze dostrzega te zależności. Nie do rzadkości należą jednak sytuacje, w których organ koncesyjny eskaluje żądania dotyczące przedstawienia wskazanych przez siebie dokumentów.

Wniosek (wraz z załącznikami) składa się w jednym egzemplarzu. W „uzasadnionych przypadkach organ koncesyjny może żądać złożenia kopii”. O tym, czy dany przypadek jest „uzasadniony”, rozstrzyga organ koncesyjny. Przykładem może być postępowanie w przedmiocie opinii bądź uzgodnienia zamierzonej koncesji. Formą wspomnianego „żądania” jest niezaskarżalne postanowienie organu koncesyjnego (art. 123 w zw. z art. 141 § 1 k.p.a.). Można zakładać, że uzasadnieniem dla omawianego żądania będzie potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w drodze współdziałania, o którym mowa w art. 7b k.p.a.²³.

²² H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, T. 1, Wolters Kluwer, Wrocław 2013, s. 209; G. Klimek, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz Lex...*, s. 138.

²³ Wedle którego „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”. Rozwiązanie to nie ma nic wspólnego z opiniowaniem bądź uzgadnianiem wymaganych przez Prawo geologiczne i górnicze. Jego wynik może przybrać wyłącznie postać opinii innych (niż organ koncesyjny oraz organy współdziałające w rozumieniu art. 106 k.p.a.) organów administracji, mających postać zwykłego pisma. O potrzebie i zakresie współdziałania w rozumieniu art. 7b k.p.a. dotyczącego omawianych koncesji, samodzielnie rozstrzyga organ koncesyjny.

W praktyce żądanie przedłożenia już istniejącej („sporządzonej”), przez co należy rozumieć zatwierdzoną dokumentację geologiczną²⁴, jest rzadkością. Pomimo istnienia podstawy prawnej takiego żądania (art. 24 ust. 5 pr.g.g.) należy je ocenić jako praktykę biurokratyczną (arg. z art. 31 zd. drugie p.p.). Najczęściej taka dokumentacja jest zatwierdzana przez ten sam organ administracji geologicznej, który jednocześnie jest organem koncesyjnym. Nawet jeżeli zatwierdził ją inny organ administracji geologicznej, organ koncesyjny może bez trudu uzyskać do niej dostęp (art. 7b k.p.a.).

Organ koncesyjny nie może odmówić przyjęcia wniosku niespełniającego wymagań prawa (niekompletnego, art. 31 zd. 1 u.p.p.). W razie złożenia takiego wniosku należy wezwać wnioskodawcę do jego stosownego uzupełnienia pod rygorem pozostawienia sprawy bez rozpoznania. Termin, w jakim należy dokonać uzupełnienia, winien uwzględniać czas niezbędny do jego wykonania, ważny interes publiczny oraz słuszny interes przedsiębiorcy. Nie może on być krótszy niż 7 dni (art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z art. 30 u.p.p.). Inaczej mówiąc, określając ten termin, organ koncesyjny musi brać pod uwagę rzeczywistą możliwość uzupełnienia braku, słuszny interes strony oraz ważny interes publiczny. Uzupełnienie braków formalnych podania z uchybieniem terminu nie pozwala organowi administracji publicznej na zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a., gdyż rygor zawarty w tym przepisie odnosi się wyłącznie do nieusunięcia braków pisma, a nie do ich usunięcia z uchybieniem terminu. Pozostawienie podania bez rozpoznania jest możliwe wówczas, gdy wnoszący je w ogóle nie uzupełnił wskazanego braku formalnego lub uzupełnił go, ale niezgodnie z wymaganiami precyzyjnie określonymi w wezwaniu (tak NSA w wyrokach z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 337/10; z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt II GSK 3/11, oraz WSA w wyroku z dnia 26 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SAB/GI 51/08). Jeżeli strona usunęła brak formalny po terminie określonym w art. 64 § 2 k.p.a., lecz przed wysłaniem przez organ administracji publicznej pisma informującego o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, stosowanie powołanego przepisu nie jest dozwolone (wyrok WSA z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt III SAB/Wr 21/17). Uchybienie takiemu terminowi powoduje pozostawienie sprawy bez rozpoznania, o czym strony są powiadamiane zwykłym pismem. Nie można wykluczyć przywrócenia wspomnianego terminu (art. 58 § 1 k.p.a.). Ocena, czy wniosek koncesyjny spełnia wymagania prawa, może natomiast być przedmiotem sporu pomiędzy organem koncesyjnym a wnioskodawcą. Nie ma znaczenia, jakie są przyczyny tej sytuacji. Wątpliwość ta musi wówczas zostać rozstrzygnięta w drodze decyzji (np. odmawiającej koncesji), co pozwala stronom postępowania (zwłaszcza wnioskodawcy) na poddanie jej kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej (wyrok NSA z dnia 17 stycznia

²⁴ Bądź „przyjętą” pod rządą dawnych wymagań.

2001 r., sygn. akt II SAB 240/00²⁵). W razie braku takiej decyzji wnioskodawcy mogą przysługiwać środki przewidziane w art. 36 k.p.a. oraz w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶. Taka decyzja (odmawiająca koncesji) nie wymaga współdziałania z organami określonymi w art. 23 pr.g.g. Stosownie do tego przepisu współdziałania z innymi określonymi tam organami wymaga „udzielenie” koncesji, a nie jej odmowa. Warto też zwrócić uwagę, że taka odmowa udzielenia koncesji dotyczy wyłącznie istniejącego w dacie jej podjęcia stanu faktycznego. Stosowne uzupełnienie wniosku i złożenie go w postaci wymaganej prawem może bowiem skutkować podjęciem wnioskowanej decyzji. Pomimo że przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, praktyka odnotowuje przypadki nieprawidłowości, przede wszystkim polegając na prowadzeniu postępowania koncesyjnego na podstawie wniosku niespełniającego wszystkich wymagań. W świetle ustalonego orzecznictwa sądów administracyjnych tak prowadzone postępowanie nie może doprowadzić do wszechstronnego wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a w konsekwencji podjęta w takiej sytuacji decyzja będzie wadliwa. Inaczej mówiąc, oznacza to, że również wniosek niespełniający wymagań wszczyna postępowanie koncesyjne.

Wraz z wnioskiem należy wnieść na rachunek organu wykonawczego gminy właściwego ze względu na siedzibę organu koncesyjnego opłatę skarbową za udzielenie koncesji w kwocie 616 zł (art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o opłacie skarbowej²⁷).

W postępowaniach koncesyjnych wyłączone jest stosowanie art. 32 p.p., nakazującego potwierdzenie złożenia wniosku koncesyjnego (art. 21 ust. 2 pr.g.g.). Zasadność tego rozwiązania budzi wątpliwości. Nie ma bowiem przeszkód, by przedsiębiorca zażądał zaświadczenia o złożeniu wniosku (art. 217 k.p.a.) albo by w razie złożenia wniosku w kancelarii urzędu obsługującego organ koncesyjny wnioskodawca zażądał potwierdzenia jego złożenia na kopii wniosku.

Wytknąć należy błędną (i niestety powielaną od lat, a jednocześnie tolerowaną przez niektóre organy koncesyjne) praktykę składania wielostronicowych wniosków koncesyjnych podpisanych wyłącznie na pierwszej stronie. Elementem wniosku jest „podpis” (*vidi* art. 63 § 3 k.p.a.), co oznacza znak graficzny zamieszczony „pod pismem”. W przeciwnym razie może nie być wiadomo, czy ostatnia strona takiego „wniosku” rzeczywiście nią jest.

Nie istnieją żadne urzędowe wzory wniosków koncesyjnych. Nie ma natomiast przeszkód, by korzystać z wzorów zamieszczonych na stronach interneto-

²⁵ Gdzie przyjęto, że „odmiennie oceniane przez organ administracji i wnioskodawcę uprawnienia do dokumentacji geologicznej złoża wykraczają poza konstrukcję przyjętą w art. 64 § 2 k.p.a. Te rozbieżności mogą być tylko przedmiotem oceny i rozstrzygnięcia w pozytywnej lub negatywnej decyzji” pod rygorem skargi na bezczynność.

²⁶ Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.

²⁷ Dz.U. 2020, poz. 1546 ze zm.

wych niektórych organów koncesyjnych. Mają one jednak charakter wyłącznie pomocniczy, ułatwiający złożenie poprawnego wniosku.

Dodatkowe wymagania wniosku koncesyjnego stanowią konsekwencję zmian dokonanych przez art. 15 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw²⁸, obowiązującej od dnia 13 maja 2021 r. Do art. 24 dodała ona ust. 6, wedle którego „Do wniosku o udzielenie koncesji, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, dołącza się również załącznik graficzny określający przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, o ile dołączenie tego załącznika było wymagane przez przepisy obowiązujące w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności mapę, o której mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3a” u.o.o.s. Wedle tego ostatniego chodzi tu o „mapę, w postaci papierowej oraz elektronicznej, w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz z zaznaczonym przewidywanym obszarem, o którym mowa w ust. 3a zdanie drugie, wraz z wyznaczoną odległością, o której mowa w ust. 3a pkt 1 [...]”. Wspomniany ust. 3a pkt 1 przewiduje, że obszarem, na który oddziaływać będzie przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez przedsiębiorcę, w zasadzie jest „przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu”. Komentarz do tych rozwiązań oraz ocena ich racjonalności wykraczają poza ramy opracowania.

Zob. również komentarz do art. 28ha, dotyczący nadania wnioskowi koncesyjnemu klauzuli poufności.

Art. 24a.

Przedsiębiorca jest obowiązany zgłaszać organowi koncesyjnemu wszelkie zmiany danych, zawartych we wniosku o udzielenie koncesji, w terminie 14 dni od dnia ich powstania.

Nie jest tajemnicą, że ustawowe terminy postępowań koncesyjnych nie zawsze są dotrzymywane, a w praktyce trwające nawet kilka lat postępowania koncesyjne nie należą do rzadkości. Nic zatem dziwnego, że w ich toku okoliczności przedstawione we wniosku koncesyjnym mogą ulegać zmianom, np. w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, czy innych okoliczności wymaganych zarówno przez art. 24, jak i dalsze przepisy kształtujące wymagania wniosku koncesyjnego. Przykładem mogą być środki, jakimi dysponuje wnioskodawca

²⁸ Dz.U. 2021, poz. 784.

w celu prowadzenia zamierzonej działalności. Podjęcie decyzji w oparciu o nieaktualny wniosek może natomiast powodować, że będzie ona obciążona kwalifikowaną wadą uzasadniającą wznowienie postępowania (art. 145 k.p.a.) czy też nawet stwierdzenie jej nieważności (art. 156 k.p.a.). Komentowany przepis ma na celu uniknięcie takiej sytuacji. Ustawa nie określa sankcji z tytułu zaniedbania wspomnianego obowiązku. Mogą one natomiast wynikać z art. 145 oraz 156 k.p.a. Wypada jednak bronić poglądu, że wspomniany obowiązek nie dotyczy takich danych, które organ koncesyjny ustala bądź może ustalić z urzędu. Dotyczy to np. treści wpisów w CEIDG bądź w KRS. Usytuowanie komentowanego art. 24a zdaje się prowadzić do wniosku, że dotyczy on wyłącznie postępowania koncesyjnego, a nie zdarzeń zaistniałych już po podjęciu decyzji koncesyjnej. Zob. także art. 35 ust. 9 pr.g.g.

Art. 25. 1. We wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny oraz na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla określa się również cel, zakres i rodzaj prac geologicznych, w tym robót geologicznych, oraz zamieszcza się informację o pracach, które mają być wykonywane dla osiągnięcia zamierzonego celu, w tym ich technologiach, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny wskazuje się także minimalną kategorię rozpoznania złoża.

2. W przypadku zamierzonego wykonywania robót geologicznych, do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się 2 egzemplarze projektu robót geologicznych.

Komentowany artykuł formułuje tzw. dodatkowe wymagania wniosku dotyczącego koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, jak również kompleksy podziemnego składowania CO₂. Dotyczą one określenia celu, zakresu i rodzaju zamierzonych prac (nie tylko geologicznych) oraz ich technologii. O ile inwestor zamierza wykonywać roboty geologiczne (przez co należy rozumieć „wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych”, a także likwidację wyrobisk po tych czynnościach, art. 6 pkt 11 pr.g.g.), niezbędnym elementem wniosku koncesyjnego jest projekt robót geologicznych. W szczególności ma on określać:

- cel zamierzonych robót oraz sposób jego osiągnięcia,
- rodzaj dokumentacji geologicznej mającej powstać w wyniku robót geologicznych,
- harmonogram robót geologicznych,
- przestrzeń, w granicach której mają być wykonywane roboty geologiczne,
- przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym wód podziemnych, sposób likwidacji wyrobisk, otworów wiertniczych, rekulty-

wacji gruntów, a także czynności mające na celu zapobieżenie szkodom powstałym wskutek wykonywania zamierzonych robót (art. 79 ust. 2 pr.g.g.).

Dalsze wymagania, jakim ma odpowiadać ten dokument, określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji²⁹. Wspomniany projekt z reguły stanowi wielostronicowe opracowanie, w praktyce niestety najczęściej podpisywane przez wnioskodawcę tylko na stronie tytułowej, co jest błędem (zob. komentarz do art. 24 pr.g.g.). Określenie minimalnej kategorii rozpoznania złoża oznacza wskazanie najniższej kategorii dokumentacji geologicznej, która ma powstać w wyniku zamierzonych czynności.

Zob. również komentarz do art. 28ha, dotyczący nadania wnioskowi koncesyjnemu klauzuli poufności.

Literatura

- Agopszowicz A., *Zarys systemu prawnego górnictwa. Przejrzal i uzupełnił Aleksander Lipiński*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1991.
- Danecka D., Kierzkowska J.S., Trzecińska D., *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Goss M., *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Jaśkowak M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wrólel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, System Informacji Prawnej LEX 2019 (wersja elektroniczna).
- Kaczmarek L., *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, „Casus” zima 2018, nr 91, s. 27—41.
- Lipiński A., *Postępowanie kwalifikacyjne w prawie geologicznym i górnictwie*, w: *XXIV Konferencja „Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi”*, red. E. Rydzewska, Wydawnictwo Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Kraków 2014, s. 161—173.
- Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Lipiński A., Mikosz R., *Komentarz do ustawy Prawo geologiczne i górnicze*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2003.
- Mikosz R., *Granice koncesjonowania działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2009, nr 2, s. 39—57.
- Mikosz R., *Koncesja na wydobywanie kopalin jako prawny instrument ochrony środowiska*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2008, T. 24, s. 9—25.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz Lex*, red. B. Rakoczy, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2015.
- Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, T. 1, Wolters Kluwer, Wrocław 2013.
- Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., *Prawo geologiczne i górnicze*, C.H.Beck, Warszawa 2020.

²⁹ Dz.U. 2011 nr 286, poz. 1696 ze zm.

Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, red. G. Dobrowolski, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018, https://www.kpgios.us.edu.pl/attachments/article/231/Dobrowolski_Gospodarowanie_geologicznymi_zasobami_srodowiska_w_swietle_zasady.pdf (dostęp: 23.10.2020).

Aleksander Lipiński

Comment on art. 24—25 of Geological and Mining Act of 9 June 2011

Summary

Article 24 defines general requirements of license applications, relating to all kinds of licensed activities. They include, in particular, information about the applicant, the type and manner of performing the intended activity, rights to the area within which the activity is to be performed, as well as identification of the resources at the applicant's disposal to achieve this goal. Additional requirements that must be met by an application for a license for prospecting (exploration) of mineral deposits are set out in Art. 25 of the commented act. This applies in particular to the type of mineral sought (explored), the location of the intended works and their technology, as well as the intended accuracy of the mineral deposit identification. The appendix to such application is the geological operations plan.

Key words: license application, geological operations plan

Александр Липиньски

Комментарий к ст. 24—25 Закона о геологическом и горном праве от 9 июня 2011 г., Зак. вестник за 2014 г., поз. 1064 с изменениями

Резюме

Статья 24 определяет так называемые общие требования к заявкам на лицензию, т. е. относящиеся ко всем видам деятельности, подлежащим лицензированию. Они включают, в частности, данные о заявителе, типе и способе осуществления предполагаемой деятельности, правах на пространство, в границах которой эта деятельность должна осуществляться, а также описание ресурсов, имеющихся в распоряжении заявителя для достижения этой цели. Дополнительные требования, которым должна соответствовать заявка на получение лицензии на поиск (разведку) месторождений полезных ископаемых, указаны в ст. 25 комментируемого закона. Это, в частности, относится к типу полезного ископаемого, поиску (разведка) которого ведется, месту предполагаемых работ и способу их выполнения, а также к предполагаемой точности разведки месторождения полезных ископаемых. Приложением к такому заявлению является план геологических работ.

Ключевые слова: заявка на концессию, план геологических работ

Aleksander Lipiński

**Commento agli articoli 24—25 della legge del 9 giugno 2011 —
Legge geologica e mineraria**

Sommario

L'articolo 24 stabilisce i cosiddetti requisiti generali per le richieste di licenza, ossia relativi a tutte le attività soggette a licenza. Si tratta, in particolare, dei dati relativi alla persona del richiedente, al tipo e alle modalità di svolgimento dell'attività prevista, ai diritti negli spazi all'interno dei quali l'attività deve essere svolta e ai mezzi a disposizione del richiedente per realizzarla. L'articolo 25 della legge specifica i requisiti supplementari che devono essere soddisfatti da una domanda di autorizzazione per la ricerca (prospezione) di giacimenti minerari. Ciò riguarda, in particolare, l'indicazione del tipo di minerale oggetto della prospezione (esplorazione), l'ubicazione delle opere previste e le modalità di realizzazione, nonché la precisione prevista per l'esplorazione del giacimento. L'allegato a tale domanda è una bozza di opere geologiche.

Parole chiave: richiesta di licenza, bozza di opere geologiche



Ryszard Mikosz

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

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Granice cywilnoprawnego obowiązku zapobiegania szkodom grożącym wskutek ruchu zakładu górniczego — studium przypadku

1. Nawet pobieżny ogląd regulacji prawnej dotyczącej cywilnej odpowiedzialności za szkody pozwala ustalić, że przeważająca większość przepisów dotyczących tego zakresu odnosi się do sfery kompensacji. Od dawna bowiem ustawodawca szczegółowo normuje rozliczne aspekty z tym związane, w szczególności określając w treści przepisów przesłanki powstania obowiązku naprawienia szkody, strony stosunku prawnego (podmiot zobowiązany do jej naprawienia i podmiot uprawniony do żądania takiego naprawienia), a także zakres obowiązku i sposoby naprawienia szkody. Nadal dość rzadkie są natomiast w systemie prawnym unormowania dotyczące obowiązku zapobieżenia szkodzie. Dobrą ilustracją tego spostrzeżenia może być regulacja dotycząca części ogólnej zobowiązań, będąca istotnym fragmentem książki trzeciej Kodeksu cywilnego¹. W jej ramach tylko jeden przepis wprost odnosi się do obowiązku zapobieżenia szkodzie, pozostałe natomiast dotyczą różnych kwestii związanych z naprawieniem szkody. Wyjątkiem tym jest art. 439 k.c., do którego wypadnie jeszcze wielokrotnie nawiązywać w toku dalszych rozważań².

2. Analogicznie — co do zasady — kwestia ta kształtuje się w przypadku unormowań mających charakter szczególny w stosunku do generalnych reguł

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm., dalej: k.c.).

² Przepis ten zawarty jest w tytule VI książki trzeciej regulującym problematykę czynów niedozwolonych. Pozostałe przepisy tego tytułu normują problematykę naprawiania szkód.

wynikających z Kodeksu cywilnego. Z jednej strony bowiem w obowiązującym porządku prawnym można znaleźć stosunkowo sporo przepisów regulujących różne przypadki cywilnej odpowiedzialności za szkody, z drugiej strony jednak zdecydowana ich większość odnosi się do sfery kompensacji. Nadal wyjątkowy charakter mają natomiast te akty normatywne, w ramach których napotkać można także przepisy, z których wynika cywilnoprawny obowiązek zapobieżenia szkodzie.

3. Jednym z takich aktów jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze³. Unormowano w niej — najogólniej rzecz ujmując — zasady i warunki korzystania z geologicznych zasobów środowiska⁴. Jako że korzystanie to częstokroć powoduje negatywne konsekwencje w majątku różnych podmiotów, ustawodawca uznał za potrzebne zamieszczenie w niej także regulacji dotyczącej odpowiedzialności za szkody. Zagadnieniu temu poświęcony został dział VIII ustawy obejmujący art. 144—152 pr.g.g. Wykładnia tych unormowań, będących skądinąd w wielu fragmentach nieomal dosłownym powtórzeniem rozwiązań obowiązujących pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy⁵, nastrocza sporo trudności. Ich źródłem jest z jednej strony dość znaczna lapidarność większości przepisów działu VIII, z drugiej natomiast stosunkowo skomplikowany system odesłań nakazujących ich stosowanie do dalszych zakresów odniesienia. Spostrzeżenie to znajduje potwierdzenie zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie. Dobrą ilustracją tej konstatacji może być sprawa zakończona wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2018 r.⁶. Kwestią sporną, jaka się w jej ramach ujawniła, było — najogólniej rzecz ujmując — ustalenie przesłanek i granic obowiązku zapobieżenia szkodzie grożącej wskutek ruchu zakładu górniczego („szkodzie górniczej”⁷). Rozważenie niektórych związanych z tym problemów, zwłaszcza zaś wyeksponowanie wątpliwości, jakie budzi to orzeczenie, będzie przedmiotem dalszych uwag.

³ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm., dalej: pr.g.g.

⁴ Pojęcie to nie występuje w języku prawnym, jest natomiast dość powszechnie używane w literaturze. Por. w szczególności A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 157 i nast.; G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania zasobami geologicznymi*, red. G. Dobrowolski, Agencja Reklamowa TOP, Katowice 2016.

⁵ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. — Prawo geologiczne i górnicze (ostatni t.j. Dz.U. 2005, poz. 1947 ze zm.).

⁶ Sygn. akt V CSK 257/17, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna 2019, nr 1, poz. 10, zbiór orzeczeń LEX nr 2499974.

⁷ Termin „szkoda górnicza” nie występuje w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, niemniej jednak ze względu na tradycję jest nadal często używany, czego dowodem jest fakt, że również występuje on w wyroku Sądu Najwyższego.

4. Zanim to jednak nastąpi, trzeba — dla stworzenia bardziej klarownego obrazu zagadnienia — przedstawić podstawowe elementy stanu prawnego obowiązującego w rozpatrywanym zakresie. Odnosząc się do tej kwestii, już w punkcie wyjścia odnotować należy, że materia dotycząca odpowiedzialności za szkody wyrządzone korzystaniem z geologicznych zasobów środowiska została jedynie w relatywnie niewielkim zakresie unormowana w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, w pozostałej części natomiast znajdują w tym przypadku zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego. Spostrzeżenie to znajduje jednoznaczne potwierdzenie w treści art. 145 pr.g.g., w myśl którego jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, do naprawiania szkód, o których mowa w art. 144 ust. 1 i 2⁸, stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, coraz częściej występującą w zakresie dotyczącym odpowiedzialności za szkody, w ramach której ustawodawca co do zasady odsyła do stosowania reguł Kodeksu cywilnego, jednak w pewnych granicach nakazuje je modyfikować, wprowadzając przepisy mające charakter szczególny względem tego Kodeksu⁹.

5. Modyfikacje kodeksowej regulacji dotyczącej odpowiedzialności za szkody wynikające z ustawy Prawo geologiczne i górnicze nie są zbyt liczne. Nie zmienia to jednak faktu, że część z nich jest istotna, także w kontekście wątpliwości, jakie rodzi przywołane orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2018 r. Jak się wydaje, zasadnicza z tych modyfikacji polega na wyraźnym wyodrębnieniu dwóch reżimów odpowiedzialności. Sygnalizowane wyżej rozwiązanie wynikające z art. 145 pr.g.g. znajduje bowiem zastosowanie jedynie o tyle, o ile przyczyną szkody w czyichś dobrach jest ruch zakładu górniczego, prowadzony zgodnie z wymaganiami określonymi Prawem geologicznym i górniczym¹⁰. W pozostałym zakresie natomiast, a więc w przypadku gdy w rachubę wchodzi szkody wyrządzone działalnością prowadzoną w sposób niezgodny z ustawą, odpowiedzialność za nie wynika wyłącznie z zasad określonych w Kodeksie cywilnym (art. 144 ust. 3 pr.g.g.). Mając na uwadze stan faktyczny, który legł u podstaw przywołanego wyżej wyroku, dalsza analiza ograniczona zostanie jedynie do pierwszej z wyodrębnionych sytuacji.

⁸ Regulacja zawarta w art. 144 pr.g.g. wprost stanowi o „zagrożeniach” i „szkodach wyrządzonych ruchem zakładu górniczego”. Z art. 146 ust. 2 pr.g.g. wynika jednak wyraźnie, że znajduje ona także zastosowanie do odpowiedzialności za szkody wyrządzone inną działalnością regulowaną ustawą, nawet jeżeli nie stosuje się do niej przepisów dotyczących ruchu zakładu górniczego.

⁹ Analogiczne co do zasady rozwiązanie zastosowano w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm.). Z art. 322 tej ustawy wynika bowiem, że do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

¹⁰ Do kwestii sposobu rozumienia zakładu górniczego i jego ruchu wypadnie powrócić w toku dalszych rozważań.

6. Wspomniane wcześniej modyfikacje odnoszą się także do regulacji dotyczącej zapobieżenia szkodzie grożącej wskutek prowadzenia działalności regulowanej ustawą Prawo geologiczne i górnicze, choć ich zakres budzi wątpliwości, o których będzie jeszcze mowa w dalszej części opracowania. Kluczowe znaczenie w odniesieniu do odpowiedzialności prewencyjnej ma art. 150 pr.g.g., który stanowi, że przepisy o naprawianiu szkód określonych w dziale VIII stosuje się odpowiednio do zapobiegania tym szkodom¹¹. Lapidarna treść tego przepisu nie ułatwia jego wykładni. Mając wszak na uwadze, że zawarte w nim odesłanie nakazuje odpowiednie stosowanie do odpowiedzialności prewencyjnej całego działu VIII Prawa geologicznego i górniczego, konsekwentnie trzeba również w tym zakresie wyodrębnić dwa reżimy prawne odnoszące się do zapobieżenia szkodzie grożącej wskutek prowadzenia działalności polegającej na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska. Albo bowiem stan zagrożenia szkodą będzie następstwem zachowań zgodnych z prawem, albo działalności bezprawnej. Tę drugą sytuację można zarazem, z wskazanych już powodów, pominąć w toku dalszych uwag.

7. Jeśli chodzi natomiast o przypadki, gdy stan zagrożenia szkodą jest następstwem działalności prowadzonej zgodnie z prawem, to wydaje się nie budzić wątpliwości, że przepis art. 150 pr.g.g. w istocie rzeczy odsyła przede wszystkim do przywołanego już wyżej art. 145 pr.g.g. Z tego ostatniego wynika zaś — co wypada przypomnieć — że do naprawiania szkód, o których mowa w art. 144 ust. 1 i 2 pr.g.g., stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z modyfikacjami wynikającymi z Prawa geologicznego i górniczego („o ile ustawa nie stanowi inaczej”). Taki stan rzeczy sprawia, że w przypadku zapobieżenia szkodzie grożącej wskutek ruchu zakładu górniczego należy rozważyć, czy — a jeśli tak, to jakie — skutki rodzi wspomniane „podwójne” odesłanie. Ujmując to zagadnienie innymi słowami, powstaje pytanie, czy w przypadku odpowiedzialności za szkody grożące wskutek ruchu zakładu górniczego poza odpowiednim stosowaniem ustawy Prawo geologiczne i górnicze dopuszczalne jest także sięgnięcie do Kodeksu cywilnego, skoro wprost odsyła do niego art. 145 pr.g.g. Chodzi w szczególności o możliwość odpowiedniego zastosowania w takich przypadkach regulacji zawartej w art. 439 k.c. Zanim jednak podjęta zostanie próba rozważenia tego zagadnienia, nieco uwagi poświęcić trzeba przesłankom odpowiedzialności prewencyjnej, jakie wynikają z ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

¹¹ Gwoli kompletności informacji w tym zakresie, trzeba też odnotować regulację zawartą w art. 152 ust. 1 pr.g.g., z której wynika, że w celu natychmiastowego zapobieżenia szkodzie lub jej dalszym skutkom sąd może nakazać podjęcie koniecznych czynności. Jeżeli obowiązek ten obciąża poszkodowanego, sąd może nakazać, aby podmiot, do którego jest kierowane rozstrzeżenie, niezwłocznie wypłacił odpowiednią kwotę pieniężną. Wątek ten jednak, ze względu na stan faktyczny orzeczenia, można pozostawić na uboczu.

8. Odnosząc się do tej kwestii, w punkcie wyjścia stwierdzić trzeba, że co do zasady powstanie wspomnianego obowiązku uzależnione jest, podobnie jak w przypadku obowiązku naprawienia szkody, od łącznego spełnienia co najmniej trzech warunków. Dwa z nich są przy tym w obu rozpatrywanych przypadkach w istocie rzeczy tożsame. Niezależnie bowiem od tego, czy w rachubę wchodzi odpowiedzialność prewencyjna czy też kompensacyjna, niezbędnymi przesłankami jej powstania są: czyjeś zachowanie (działanie lub zaniechanie) oraz związek przyczynowy pomiędzy tym zachowaniem a jego skutkiem. Różnica zaznacza się natomiast w odniesieniu do ostatnio wspomnianej przesłanki skutku. O ile bowiem w przypadku odpowiedzialności kompensacyjnej warunkiem powstania odpowiedzialności jest wyrządzenie szkody, o tyle w ramach odpowiedzialności prewencyjnej chodzi o szkodę dopiero grożącą. Jednym z niezbędnych warunków skutecznego wystąpienia z roszczeniem o zapobieżenie szkodzie jest więc, ujmując problem innymi słowy, powstanie stanu zagrożenia szkodą, za który prawo czyni kogoś odpowiedzialnym.

9. W świetle przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze przyczyną szkody, zarówno grożącej, jak i już wyrządzonej, ma być ruch zakładu górniczego albo inna działalność regulowana ustawą¹². W żadnym z przepisów ustawy nie określono jednak, czym jest ów „ruch zakładu górniczego”. Zdefiniowano w niej bowiem jedynie „zakład górniczy”, wskazując w art. 6 pkt 18 pr.g.g., że jest nim wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje. Brzmienie przywołanego przepisu nie pozostawia wątpliwości co do tego, że definicja w nim zawarta ma charakter przedmiotowy, albowiem położono w niej nacisk na wymienienie elementów składowych zakładu górniczego i funkcji, jaką elementy te pełnią¹³.

¹² Chodzi o konsekwencje regulacji wynikającej z art. 146 ust. 2 pr.g.g., z którego wynika, że odpowiedzialność może powstać także w przypadku, gdy szkoda nie jest następstwem ruchu zakładu górniczego (por. przypis 8). Zważywszy na stan faktyczny ustalony w sprawie zakończonej wyrokiem Sądu Najwyższego, wątek ten można pominąć w dalszych rozważaniach.

¹³ Na marginesie odnotować trzeba przy tym, że Sąd Najwyższy wielokrotnie posłużył się w uzasadnieniu wyroku z 20 lutego 2018 r. zwrotem „pozwany zakład górniczy”, który to zwrot jest oczywiście błędny. Podmioty odpowiedzialne za szkodę, zarówno już wyrządzoną, jak i grożącą określone zostały bowiem w art. 146 pr.g.g. i z oczywistych powodów nie wymieniono wśród nich zakładu górniczego, który jest przedmiotem stosunków prawnych.

10. Zwrotu „ruch zakładu” nie definiują również przepisy Kodeksu cywilnego, mimo że został on użyty zarówno w treści art. 435, jak i art. 439 k.c. Odnotować trzeba jednak, że analiza znaczenia tego pojęcia dokonywana jest od wielu lat w orzecznictwie oraz doktrynie. Pomijając drugorzędne różnice, generalnie uznać można, że w zasadzie powszechnie przyjmowane jest szerokie rozumienie „ruchu przedsiębiorstwa lub zakładu”. Jako przykład w tym zakresie można wskazać chociażby wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2014 r.¹⁴, w którym wyrażone zostało zapatrywanie, że pojęcie „ruchu przedsiębiorstwa”, o którym mowa w art. 435 § 1 k.c., odnosi się do funkcjonowania przedsiębiorstwa jako całości, obejmującego każdy przejaw jego działania. Pogląd ten w całej rozciągłości przyjąć trzeba, jak sądzę, także w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego. Nie usuwa to jednak wszystkich wątpliwości. Zasadnicza z nich zamyka się bowiem w pytaniu o to, jakie okoliczności muszą zostać spełnione, by można uznać, że groźba powstania uszczerbku w czymś majątku jest szkodą grożącą wskutek ruchu zakładu górniczego.

11. Odnosząc się do tej kwestii, w punkcie wyjścia skonstatować trzeba, że mimo braku w ustawie Prawo geologiczne i górnicze definicji pojęcia „ruch zakładu górniczego”, określono w niej jednak wymagania, których spełnienie jest warunkiem jego legalnego prowadzenia. Generalna regulacja w tym zakresie zawarta została w art. 105 ust. 1 pr.g.g., z którego wynika, że ruch zakładu górniczego należy prowadzić w sposób zgodny z przepisami prawa, w szczególności na podstawie planu ruchu zakładu górniczego, a także zgodnie z zasadami techniki górniczej. Jednym z wymogów „zgodności z prawem” działalności polegającej na prowadzeniu ruchu zakładu górniczego jest więc istnienie wspomnianego planu¹⁵. Plan ten zatwierdza właściwy organ nadzoru

¹⁴ Sygn. akt IV CSK 588/13, zbiór orzeczeń LEX nr 1514741. Identyczne zapatrywania przyjmowane są też w literaturze. Por. m.in. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.)*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1967, s. 118 i nast.; A. Śmieja, *Odpowiedzialność za szkody spowodowane przez przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 KC)*, w: *Prawo zobowiązań — część ogólna*, red. A. Olejniczak, *System Prawa Prywatnego*, T. 6, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 561 i nast., a także *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 3, *Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, wyd. 2, System Informacji Prawnej LEX 2018 (wersja elektroniczna) oraz komentarz do art. 435, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, System Informacji Prawnej Legalis 2019 (wersja elektroniczna).

¹⁵ Obowiązek sporządzenia planu ruchu ciąży na przedsiębiorcy, który powinien to uczynić odrębnie dla każdego zakładu górniczego. W tym kontekście odnotowania wymaga, że stosownie do treści art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. przedsiębiorcą jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej tą ustawą. Wymagania, jakim powinien odpowiadać plan

górniczego, w drodze decyzji (art. 108 ust. 11 pr.g.g.). Dopiero zatem od chwili, gdy decyzja staje się ostateczna, mamy do czynienia z sytuacją, w której ruch ten może być *lege artis* prowadzony. Podtrzymać należy przy tym wyrażony wcześniej pogląd, że przesłanką odpowiedzialności może być zarówno ruch już faktycznie prowadzony, jak i ruch projektowany, jeżeli prawdopodobieństwo podjęcia działań składających się na ten ruch jest znaczne, a co najmniej ponadprzeciętne. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że wspomniane „zachowania przyszłe” muszą zostać wcześniej skonkretyzowane w planie ruchu zakładu górniczego, zatwierdzonym przez właściwy organ nadzoru górniczego. Innymi słowy, w przypadku ruchu projektowanego jedna z przesłanek odpowiedzialności prewencyjnej zostanie spełniona jedynie wtedy, gdy „grożąca szkoda” pozostawać będzie w związku przyczynowym z przedsięwzięciami, które wcześniej skonkretyzowane zostały w zatwierdzonym planie tego ruchu¹⁶.

12. Ostatnio wymieniona przesłanka bez wątpienia nie została spełniona w stanie faktycznym, który stał się podstawą rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego zawartego w kilkakrotnie już wspomnianym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2018 r. Stan ten był stosunkowo prosty, choć nie wszystkie jego elementy jawią się całkiem klarownie. Oto bowiem powód nabył w 2013 r. nieruchomości gruntową z rozpoczętą budową domu jednorodzinnego i budowę tę dokończył. Kierując się informacją udzieloną przez pozwanego, będącego przedsiębiorcą¹⁷, powód zdecydował o wykonaniu — na etapie budowy domu — jego zabezpieczenia przed ewentualnymi szkodami górniczymi. Z informacji tej wynikało bowiem, że w rejonie obejmującym nieruchomości powoda występują udokumentowane zasoby bilansowe węgla możliwe do zagospodarowania, których eksploatacja spowoduje wystąpienie deformacji powierzchni terenu. Następnie powód zwrócił się pisemnie do pozwanego z wnioskiem o zwrot kosztów zabezpieczenia w wysokości wynikającej z wykonanego kosztorysu. Pozwany najpierw zaproponował ugodowe załatwienie sprawy, jednak po przeprowadzeniu weryfikacji dokumentów złożonych przez powoda stwierdził, że nie jest to możliwe przed rozpoczęciem planowanej eksploatacji. W tej sytuacji powód wezwał pozwanego do zapłaty kwoty 69 544,87 zł tytułem zwrotu

ruchu zakładu górniczego, określone zostały po części w ustawie Prawo geologiczne i górnicze (zwłaszcza art. 108 ust. 2—10), po części zaś rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz.U. 2017, poz. 2293 ze zm.). Jednym z tych wymagań jest określenie w planie szczegółowych przedsięwzięć niezbędnych w celu zapobiegania szkodom i ich naprawy (art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. h pr.g.g.).

¹⁶ Pogląd taki wyraziłem pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 4 lutego 1994 r. (R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 184). Ze względu na brak zasadniczych różnic w tym zakresie pomiędzy ówczesnym a aktualnie obowiązującym stanem prawnym nie dostrzegam powodów, dla których pogląd ten miałby ulec zmianie.

¹⁷ Por. przypis 15.

kosztów zabezpieczenia przed skutkami ruchu zakładu górniczego, występując z roszczeniem na drogę sądową.

13. Żądanie powoda zostało uwzględnione przez Sąd Okręgowy w Katowicach, który wyrokiem z dnia 22 października 2015 r. zasądził od pozwanego na jego rzecz kwotę 76 444,51 zł z ustawowymi odsetkami „z tytułu zwrotu kosztów poniesionych na wykonanie koniecznych zabezpieczeń należącej do niego nieruchomości przed deformacją powierzchni terenu kategorii trzeciej, wynikającą z ruchu zakładu górniczego prowadzonego przez pozwaną, która może wystąpić w przyszłości”. Jako podstawa prawna rozstrzygnięcia przywołany został art. 150 w związku z art. 144, 145 i 148 pr.g.g. w związku z art. 435 § 1 k.c. Sąd ustalając stan faktyczny, stwierdził w szczególności, że powód dysponował „zatwierdzonym projektem budowlanym i właściwym pozwoleniem na budowę wraz z analizą fundamentów pod kątem istniejących warunków gruntowych i geologiczno-górnich” oraz, że „przedmiot budowy został udokumentowany w dzienniku budowy wraz z czynnościami zabezpieczającymi przed możliwymi szkodami górnich”. Powołany przez Sąd biegły ustalił też, że wszystkie czynności związane z wykonaniem fundamentów oraz zabezpieczeń przed skutkami ruchu zakładu górniczego pozwanej zostały wykonane, a uzasadnione koszty poniesionych prac zostały wiarygodnie udokumentowane.

14. Sąd Apelacyjny w Katowicach, podzieliwszy zarzuty podniesione w apelacji, wyrokiem z dnia 25 października 2016 r.¹⁸ zmienił rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji i oddalił powództwo. Sąd ten uznał, że „nie było podstaw do zasądzenia na rzecz powoda zwrotu nakładów związanych z zabezpieczeniem budynku przed szkodami górnich, które mogą wystąpić w przyszłości”, albowiem „eksploatacja prowadzona obecnie przez pozwanego nie obejmuje swym zasięgiem nieruchomości, na której jest posadowiony budynek powoda i nie jest prowadzona żadna eksploatacja, która mogłaby oddziaływać na ten budynek”. Sąd Apelacyjny wyraził zarazem pogląd, że dopiero wystąpienie przez stronę pozwaną z wnioskiem o nową koncesję po 2021 r. i otrzymanie takiej koncesji umożliwi przystąpienie do eksploatacji górniczej, dającej podstawę do zastosowania art. 144—152 pr.g.g. W konsekwencji Sąd oddalił powództwo jako przedwczesne.

15. Stanowiska Sądu Apelacyjnego nie podzielił Sąd Najwyższy rozpatrujący skargę kasacyjną powoda. Uchylił on bowiem zaskarżony wyrok i oddalił apelację strony pozwanej. Sąd Najwyższy nie zgodził się ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, który uznał, że „roszczenie powoda zostało zgłoszone przedwcześnie, gdyż za szybko podjął i wykonał prace zabezpieczające budowany

¹⁸ Sygn. akt I ACa 4/16, zbiór orzeczeń LEX nr 2174771.

dom przed szkodami górnictwymi, albowiem pozwany zakład górniczy nie ma jeszcze sporządzonego planu ruchu zatwierdzonego przez właściwy organ nadzoru górnictwa”. Wyraził zarazem pogląd, że tego rodzaju podejście stawia „właścicieli nieruchomości, zamierzających je zabudować i mających na to pozwolenie w sytuacji, w której albo nie powinni dokonywać wskazanych technicznie zabezpieczeń w ogóle, albo muszą odłożyć budowę do czasu, gdy będzie istniał plan ruchu zakładu górnictwa i dopiero wtedy mogą wystąpić z roszczeniem prewencyjnym”. Sąd Najwyższy uznał je za „nie do zaakceptowania, gdyż nie tylko narusza [ono — R.M.] uprawnienia właścicielskie (art. 140 k.c.), ale także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa”. Wyraził zarazem pogląd, że nie można się zgodzić z tym, „aby od jednostronnej decyzji przedsiębiorców i władz górniczych co do podjęcia eksploatacji górnictwa w nieokreślonej przyszłości zależała możliwość realizowania przez właściciela nieruchomości gruntowej jego prawa do zabudowy”. Wydaje się, że ten fragment uzasadnienia wyroku ma kluczowe znaczenie dla ustalenia sposobu rozumowania Sądu Najwyższego, dlatego też należało przywołać go w pełnym brzmieniu. Będzie wypadało do niego także powrócić w dalszej części rozważań.

16. W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdził, że w razie „istnienia udokumentowanych zasobów węgla, które z dużym prawdopodobieństwem będą eksploatowane przez zakład górniczy, znajdujących się na terenie, na którym w razie tej eksploatacji dojdzie do wystąpienia deformacji powierzchni, właściciel nieruchomości dysponujący decyzją o pozwoleniu na budowę może na podstawie art. 150 pr.g.g. podjąć uzasadnione, właściwe technicznie i racjonalnie ekonomicznie czynności, zabezpieczające przyszły budynek przed groźącą szkodą, a następnie wystąpić do zakładu górnictwa o zwrot kosztów tego zabezpieczenia”. Jako podstawę prawną takiego stanowiska Sąd przywołał art. 144 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 145, 146, 148, 150 pr.g.g. oraz w związku z art. 435 k.c. W tym kontekście zwrócić trzeba w szczególności uwagę na treść art. 148 pr.g.g., na podstawie którego to przepisu Sąd Najwyższy uznał, że nakłady poczynione przez powoda zostały poniesione na „czynności, zabezpieczające przyszły budynek przed groźącą szkodą”.

17. Zgodnie ze wspomnianym art. 148 pr.g.g., jeżeli poszkodowany poniósł nakłady na naprawienie szkody, to odszkodowanie ustala się z uwzględnieniem wartości uzasadnionych nakładów. Przepis ten przesądza zatem z jednej strony o dopuszczalności naprawienia przez poszkodowanego poniesionej przezeń szkody, z drugiej natomiast określa przesłanki, które należy brać pod uwagę, ustalając wartość nakładów poczynionych przez poszkodowanego. Nie ulega, jak sądzę, wątpliwości, że art. 148 pr.g.g. może być odpowiednio zastosowany także do odpowiedzialności prewencyjnej. Jeśli więc podmiot zagrożony sam podjąć przedsięwzięcia zmierzające do zapobieżenia szkodzie, to na podsta-

wie art. 148 pr.g.g. w związku z art. 150 pr.g.g. może on wystąpić do podmiotu odpowiedzialnego z roszczeniem o zwrot nakładów poniesionych na te przedsięwzięcia. W moim przekonaniu winno być oczywiste, że jest to możliwe jedynie wtedy, gdy spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności. W tym kontekście zaś kluczowe znaczenie ma w rozpatrywanej sprawie odpowiedź na pytanie, czy zaistniał stan zagrożenia szkodą, a jeśli tak, to co było jego przyczyną.

18. Rozważając to zagadnienie, już w punkcie wyjścia należy stwierdzić, że przesłanka odpowiedzialności dotycząca przyczyny szkody nie została w rozpatrywanej sprawie spełniona. Z danych zawartych w uzasadnieniu wyroku wynika bowiem bezspornie, że ruch zakładu górniczego mogący skutkować zagrożeniem szkodą w majątku powoda nie tylko nie był prowadzony, ale nawet brak jakichkolwiek informacji co do zamierzeń pozwanego w tym zakresie. Co więcej, z uzasadnienia wyroku wynika, że zagospodarowanie zasobów po 2021 r. „jest zależne wyłącznie od wystąpienia po nową koncesję i jej otrzymanie”. Oznacza to więc, że pozwany w kontekście sporu z powodem nie miał nawet statusu przedsiębiorcy w rozumieniu przywołanego wyżej art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g., albowiem nie dysponował koncesją obejmującą przestrzeń¹⁹, w obrębie której znajdowała się nieruchomość powoda. Dopiero zaś koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni (art. 21 ust. 5 pr.g.g.). Tym samym pozwany nie mógł też, w świetle art. 108 ust. 1 pr.g.g., sporządzić planu ruchu zakładu górniczego. Z wcześniejszych uwag wyraźnie wynikało zaś, że niezbędną przesłanką przyjęcia odpowiedzialności prewencyjnej przedsiębiorcy jest istnienie zagrożenia szkodą wywołanego ruchem zakładu górniczego. Dla zgodnego z prawem prowadzenia tego ruchu niezbędne jest zatem istnienie zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego, który ma być prowadzony w obrębie przestrzeni, gdzie znajdują się dobra, którym zagraża szkoda (jak to przyjął Sąd Apelacyjny). Wtedy bowiem możliwe staje się dopiero udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy stan zagrożenia szkodą jest konsekwencją ruchu prowadzonego zgodnie z wymaganiami ustawy Prawo geologiczne i górnicze, czy też ruchu naruszającego te wymagania. Przypomnieć trzeba zaś, że w drugim z sygnalizowanych przypadków, zgodnie z art. 144 ust. 3 pr.g.g., przedsiębiorca odpowiada za szkodę wyłącznie według zasad określonych w Kodeksie cywilnym.

¹⁹ Przestrzeń tę stanowi obszar górniczy, który w art. 6 ust. 1 pkt 7 określony został jako przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji. Granice obszaru górniczego powinny zostać wyznaczone w decyzji udzielającej koncesji m.in. na wydobywanie kopaliny (art. 32 ust. 1 pr.g.g.).

19. Z wskazanych dotychczas przyczyn stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 20 lutego 2018 r. uważam za oczywiście błędne. Sąd ten, bez dostatecznego uzasadnienia, uznał, że wystarczającą przesłanką odpowiedzialności prewencyjnej podmiotu będącego w tej sprawie pozwanym jest wskazana wyżej okoliczność „posiadania wiedzy o udokumentowanych zasobach węgla, które są przewidywane z dużym prawdopodobieństwem do eksploatacji”, skutkująca „w razie tej eksploatacji” wystąpieniem deformacji powierzchni, w obrębie przestrzeni obejmującej nieruchomości powoda. Orzekł zatem o odpowiedzialności za grożące w przyszłości skutki działań, co do których nie wiadomo, czy w ogóle zostaną podjęte, a jeśli nawet tak, to nie sposób ustalić, jaki będzie zakres tych działań i ich ewentualne negatywne konsekwencje.

20. W tym kontekście trzeba też zwrócić uwagę na jeszcze jeden wątek, który skądinąd został przez Sąd Najwyższy potraktowany dość marginalnie. Chodzi mianowicie o możliwość odpowiedniego stosowania do odpowiedzialności prewencyjnej przedsiębiorcy prowadzącego ruch zakładu górniczego regulacji zawartej w art. 439 k.c. Zgodnie z treścią wspomnianego przepisu ten, komu wskutek zachowania się innej osoby, w szczególności wskutek braku należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przez nią przedsiębiorstwa lub zakładu albo nad stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia, zagraża bezpośrednio szkoda, może żądać, ażeby osoba ta przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także, by dała odpowiednie zabezpieczenie. W odniesieniu do tej kwestii, jeszcze pod rządą poprzednio obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego, w zasadzie dominował pogląd dopuszczający taką możliwość. Został on wyrażony w szczególności w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2014 r.²⁰. Przeciwno możliwości zastosowania art. 439 k.c. do oceny roszczeń o zapobieżenie szkodom grożącym wskutek prowadzenia działalności uregulowanej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze opowiedział się natomiast B. Rakoczy w głosie do tego orzeczenia²¹. Ograniczone ramy opracowania wykluczają możliwość szczegółowego odniesienia się do sygnalizowanego problemu spornego. Ograniczyć trzeba się zatem do podtrzymania wcześniej wyrażonego zapatrywania opowiadającego się na rzecz stanowiska zajmowanego przez Sąd Najwyższy. Sądzę bowiem, że wykonując dyspozycję art. 150 pr.g.g. poprzez sięgnięcie wyłącznie do przepisów Prawa geologicznego i górniczego o odpowiedzialności kompensacyjnej, nie daje się w pełni zrekonstruować stanu prawnego mającego znaleźć zastosowanie do odpowiedzialności prewencyjnej²². Przykładem w tym zakresie

²⁰ Sygn. akt V CSK 101/13, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, 2014, nr 10, poz. 104.

²¹ B. Rakoczy, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2014 r., V CSK 101/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 6, poz. 57.

²² Por. R. Mikosz, w: *Zrównoważony rozwój jako czynnik...*, s. 373—375.

może być chociażby kwestia ustalenia treści roszczenia o zapobieżenie szkodzie grożącej wskutek wykorzystywania geologicznych zasobów środowiska.

21. Na rzecz poglądu dopuszczającego możliwość odpowiedniego stosowania art. 439 k.c. do szkód grożących wskutek prowadzenia działalności normowanej ustawą Prawo geologiczne i górnicze opowiedział się też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lutego 2018 r., uznając co do zasady za słuszne „stabilne pod tym względem stanowisko doktryny, że przepis ten może zostać zastosowany także do ruchu zakładu górniczego, który zagraża bezpośrednio wyrządzeniem szkody”. Zarazem jednak Sąd stwierdził, że przepis ten odnosi się do „stanu zagrożenia, który jeszcze nie spowodował żadnych świadczeń po stronie podmiotu zagrożonego szkodą”. Podkreślił jednocześnie, że „w rozpoznawanej sprawie nie ma się do czynienia z takim etapem w stosunkach stron, lecz z wykonanym już zabezpieczeniem i dowiedzeniem poniesienia jego kosztów, których wysokość nie była przez pozwaną kwestionowana”. Odnosząc się do tej kwestii, zaakcentować trzeba przede wszystkim, że położenie nacisku na fakt wykonania „zabezpieczenia” przez powoda nie eliminuje potrzeby rozważenia kluczowej kwestii zamykającej się w pytaniu, czy na pozwanym ciążył obowiązek pokrycia kosztów tego zabezpieczenia. To zaś, o czym była już wcześniej mowa, wymagało wykazania, że spełnione zostały wszystkie przesłanki odpowiedzialności prewencyjnej pozwanego. Rozważając je, należało również sięgnąć do art. 439 k.c., od czego Sąd Najwyższy się uchylił. Tymczasem zaś z treści tego przepisu wynika, że przyczyną zagrożenia szkodą ma być „zachowanie się innej osoby”, a szkoda ma „zagrażać bezpośrednio”. Żadna z tych przesłanek nie została spełniona w rozpatrywanej sprawie.

22. Sąd Najwyższy uzasadniając wykładnię przyjmującą, że w ustalonym stanie faktycznym właścicielowi nieruchomości (powodowi) przysługiwało roszczenie o zapobieżenie szkodzie, sięgnął także do argumentów konstytucyjnych. Stwierdził w tych ramach, że interpretacja, zgodnie z którą niezbędną przesłankę tego roszczenia stanowi istnienie zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego (który to pogląd wyraził Sąd Apelacyjny), „jest nie do zaakceptowania”, gdyż „narusza uprawnienia właścicielskie, mające podstawę konstytucyjną i wynikającą z art. 140 k.c.), ale także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa”. Podkreślił zarazem, o czym była już częściowo mowa wyżej, że „nie można się zgodzić z tym, aby od jednostronnej decyzji przedsiębiorców i władz górniczych co do podjęcia eksploatacji górniczej w nieokreślonej przyszłości zależała możliwość realizowania przez właściciela nieruchomości gruntowej jego prawa do zabudowy”.

23. Poglądy takie trudno zaakceptować. Najpierw więc odnotować należy, że Sąd nie poparł swoich twierdzeń żadnymi argumentami. I tak w szczególności, nie wiadomo, na czym miałyby w ustalonym stanie faktycznym sprawy

polegać naruszenie uprawnień właścicielskich. Sąd odwołał się w tym zakresie do „konstytucyjnej podstawy” tych uprawnień, nie precyzując jednak tego argumentu, oraz do art. 140 k.c.²³. Można domniemywać, że Sąd miał na uwadze art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji²⁴. Nie sposób jednak ustalić, na czym miałyby polegać w rozpatrywanym stanie faktycznym wspomniane „naruszenie uprawnień”. Wbrew twierdzeniom Sądu Najwyższego nie chodziło o ograniczenie korzystania z nieruchomości przez zakaz jej zabudowy, albowiem powód uzyskał pozwolenie na budowę, nienakładające nań żadnych dodatkowych obowiązków wynikających z faktu istnienia „pod” jego nieruchomością udokumentowanych złóż węgla kamiennego. Problem sprowadzał się natomiast jedynie do odpowiedzi na pytanie o to, kto powinien ponieść koszty zabezpieczenia budynku przed skutkami ewentualnego negatywnego oddziaływania na ten budynek ruchu zakładu górniczego, który, co trzeba raz jeszcze podkreślić, może (ale nie musi) być prowadzony w przyszłości. Problem ten powinien być rozważany jedynie w ramach szeroko pojętej odpowiedzialności za szkody, czy to już poniesione, czy to grożące. Brak natomiast jakiegokolwiek związku tej sytuacji z ograniczeniami prawa własności.

24. Równie enigmatyczny jest argument nawiązujący do naruszenia zasady konstytucyjnej równości podmiotów wobec prawa. Sąd Najwyższy nie wskazał *expressis verbis*, z którego przepisu Konstytucji ją wywodzi, wydaje się jednak nie budzić wątpliwości, że chodzi o art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Z przepisu tego wynika, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Aby zatem rozważać, czy doszło do naruszenia tej zasady, należałoby wykazać, że podmiot znajdujący się w takiej samej sytuacji prawnej, jak inne podmioty²⁵, został — z naruszeniem zasady

²³ Przepis ten stanowi, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Jest zatem poza sporem, że uprawnienia właściciela zamykają się w ramach określonych prawem.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Stosownie zaś do art. 64 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (ust. 1), własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2), a własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3).

²⁵ Pogląd, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”, wyrażony został już w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r. (sygn. akt U 7/87, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1988, nr 1, poz. 1). W literaturze powszechnie przyjmuje się, że ta definicja zasady równości zachowuje aktualność pod rządami obowiązującej Konstytucji (por. np. komentarz do art. 32, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, System Informacji Prawnej LEX 2019, wersja elektroniczna).

wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji — potraktowany w sposób go dyskryminujący. W tym kontekście nasuwa się zaś przede wszystkim pytanie o to, z czyją sytuacją prawną należało — zdaniem Sądu Najwyższego — porównać sytuację, w jakiej znalazł się właściciel nieruchomości (powód). Sąd nie zajął w tej kwestii jasnego stanowiska. Z jednej strony bowiem w uzasadnieniu mowa o „nierównej sytuacji właścicieli nieruchomości”, nie wiadomo jednak, o jakich „innych” właścicieli w tym przypadku chodzi. Z innego fragmentu uzasadnienia zdaje się z kolei płynąć wniosek, że sytuacja prawna powoda odniesiona została do położenia prawnego pozwanego (którego to zresztą, jako przedsiębiorcę postawiono „w jednym szeregu” z „władzami górnictwami”). Gdyby istotnie tak było, to mamy do czynienia z porównywaniem statusu dwóch podmiotów znajdujących się w zdecydowanie różnej sytuacji prawnej. W szczególności pozwanemu, jak się wydaje, nie przysługiwało żadne prawo podmiotowe w stosunku do złoża, skoro jeszcze nie zaczął się on nawet ubiegać o koncesję. Dopiero zaś na tym etapie wnioskodawca powinien wykazać się istnieniem takiego prawa (a co najmniej ubieganiem się o nie)²⁶. Problemu tego, ze względu na założone ramy opracowania, niepodobna rozwinąć.

25. Kończąc ten wątek, należy także odnieść się do stanowiska Sądu Najwyższego, w myśl którego „można ubolewać, że nie ma miejsca na powszechne wsparcie budżetowe (państwowe lub samorządowe) dla każdego terenu eksploatacji górniczej, co do którego ogłasza się informację przesyłaną właścicielowi nieruchomości, iż występują udokumentowane zasoby węgla, które [...] mogą być eksploatowane i w oparciu o istniejące warunki techniczno-ekonomiczne spowodują [...] wystąpienie deformacji terenu”. Jeśli traktować to stanowisko jako postulat *de lege ferenda*, to zapewne powinien on podlegać rozważeniu. *De lege lata* jednak brak podstaw prawnych do udzielenia wspomnianego „wsparcia”. Sąd Najwyższy jest bez wątpienia świadomy tej sytuacji, niemniej jednak w istocie rzeczy swoim orzeczeniem orzekł, że „wsparcia” tego powinien udzielić przedsiębiorca będący pozwanym w sprawie. Na marginesie należy przy tym zauważyć, że jeśli pojawia się problem kosztów, to nie można też tracić z pola widzenia faktu, iż usytuowanie nieruchomości w przestrzeni, w której istnieje potencjalna możliwość prowadzenia ruchu zakładu górnictwa, nie pozostaje bez wpływu na cenę tej nieruchomości.

²⁶ Konstatacja taka wynika z art. 24 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. W praktyce, jeśli chodzi o typowe usytuowanie złóż węgla kamiennego, w rachubę wchodzi jedynie prawo użytkowania górnictwa. Ustanowienie takiego prawa w drodze umowy jest jedyną formą rozporządzenia własnością górnictwa przez Skarb Państwa (art. 12 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 i ust. 5 pr.g.g.; por. szerzej na ten temat R. Mikosz, w: *System Prawa Prywatnego*, T. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 206 i nast.).

26. Konkludując, podtrzymuję zatem wyrażony już wcześniej pogląd, że stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w wyroku z dnia 20 lutego 2018 r. uważam za błędne. Sąd ten orzekł bowiem o odpowiedzialności pozwanego bez dostatecznej ku temu podstawy prawnej. Przyjęcie założenia, że dla odpowiedzialności prewencyjnej, o której mowa w art. 150 pr.g.g. wystarczającą przesłanką jest istnienie udokumentowanego złoża kopaliny, nawet jeśli uznać, że „z dużym prawdopodobieństwem” może ono być w przyszłości eksploatowane, nie oznacza spełnienia przesłanki wymaganej przepisami art. 150 w związku z art. 144 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 145 pr.g.g. Przepisy te wymagają bowiem, w sposób niepozostawiający żadnej wątpliwości, by przyczyną stanu zagrożenia był ruch zakładu górniczego. Nie jest zatem trafna konstatacja Sądu Najwyższego, że „roszczenie powoda dotyczy naprawienia szkody w postaci kosztów zabezpieczenia przed przyszłymi szkodami górniczymi, których wysokie prawdopodobieństwo zostało wykazane, a niebezpieczeństwo będące bezpośrednim zagrożeniem wyrządzenia szkód pozostaje w związku przyczynowym — w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. — z ruchem zakładu górniczego, będącego oddziałem pozwanej spółki”²⁷. Docenić trzeba podjęcie przez Sąd Najwyższy próby rozwiązania istotnego problemu związanego z grozącymi właścicielowi nieruchomości negatywnymi skutkami prowadzenia ruchu zakładu górniczego, jednak w świetle aktualnie obowiązującego stanu prawnego nie można jej uznać za udaną.

Literatura

Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G., *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania zasobami geologicznymi*, red. G. Dobrowolski, Agencja Reklamowa TOP, Katowice 2016.

²⁷ Jest przy tym symptomatyczne, że dla poparcia swojego stanowiska Sąd przywołał wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2002 r., sygn. akt V CKN 965/00, zbiór orzeczeń LEX nr 269799). Wyrokiem tym bowiem oddalił skargę kasacyjną powódki, dzieląc stanowisko zajęte wcześniej przez Sąd Rejonowy w Chorzowie i Sąd Okręgowy w Katowicach, że „brak jest związku przyczynowego pomiędzy działaniami górniczymi pozwanego a szkodą powódki”. W wyroku z dnia 24 kwietnia 2002 r. Sąd Najwyższy wyraził zarazem generalny pogląd, że „aby przyjąć odpowiedzialność na podstawie Prawa górniczego (tak samo jak Prawa geologicznego i górniczego) za szkody górnicze należy wykazać istnienie związku przyczynowego pomiędzy działaniem zakładu górniczego i szkodą. Prawo górnicze (tak samo jak Prawo geologiczne i górnicze) w zakresie normowania odszkodowania za szkody stanowi *lex specialis* wobec przepisów Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności z czynów niedozwolonych (art. 91 i 92 Prawa geologicznego i górniczego). Mimo że pogląd ten wyrażony został pod rządą wcześniej obowiązującego stanu prawnego, nadal zachowuje on aktualność.

- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, System Informacji Prawnej Legalis 2019 (wersja elektroniczna).
- Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 3, *Zobowiązania. Część ogólna*, wyd. 2, red. J. Gudowski, System Informacji Prawnej LEX 2018 (wersja elektroniczna).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, System Informacji Prawnej LEX 2019 (wersja elektroniczna).
- Lewaszkiewicz-Petrykowska B., *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.)*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1967.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Mikosz R., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006.
- Rakoczy B., *Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2014 r., V CSK 101/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 6.
- System Prawa Prywatnego*, T. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020.
- Śmieja A., *Odpowiedzialność za szkody spowodowane przez przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 KC)*, w: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, *System Prawa Prywatnego*, T. 6, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009.

Ryszard Mikosz

Limits of the civil law obligation to prevent damage that may result from mining plant operations — case study

Summary

The subject of the considerations contained in the article is the analysis of selected issues related to the legal regulation regarding the civil law obligation to prevent damage that may result from mining plant operations. It is about the regulations contained in the Act of June 9, 2011, Geological and Mining Law, and to a certain extent also in the Act of April 23, 1964, the Civil Code. This analysis includes not only theoretical considerations, but also refers to the practice of applying the law. It contains a discussion and a critical assessment of the Supreme Court's judgment of February 20, 2018.

Key words: Damages, civil liability. mining plant operations, damage prevention, Supreme Court

Рышард Микош

Границы гражданско-правовых обязательств по предотвращению ущерба, который может возникнуть в результате работы горнодобывающего предприятия — тематическое исследование

Резюме

Предметом рассуждений, содержащегося в статье, является анализ отдельных вопросов, связанных с правовым регулированием гражданско-правовой обязанности предотвращать ущерб, который может возникнуть в результате работы горнодобывающих предприятий. Речь идет о правилах, содержащихся в законе о геологическом праве и горном праве от 9 июня 2011 года, и в некоторой степени также в Гражданском кодексе от 23 апреля 1964 года. Этот анализ включает не только теоретические соображения, но также относится к практике применения закона. Он содержит обсуждение и критическую оценку решения Верховного суда от 20 февраля 2018 года.

Ключевые слова: Убытки, гражданская ответственность, работа горнодобывающих предприятий, предотвращение ущерба, Верховный суд

Ryszard Mikosz

Limiti dell'obbligo di diritto civile di prevenire i danni minacciati dai movimenti degli impianti minerari — caso di studio

Sommario

L'oggetto delle considerazioni contenute nell'articolo è l'analisi di alcune questioni selezionate relative alla regolamentazione giuridica dell'obbligo di diritto civile di prevenire i danni minacciati dal movimento di un impianto minerario. Si tratta della normativa contenuta nella legge del 9 giugno 2011. Diritto geologico e minerario, e in qualche misura anche nella legge del 23 aprile 1964 del Codice Civile. Quest'analisi non comprende solo considerazioni teoriche, ma si riferisce anche alla pratica dell'applicazione della legge. Contiene una discussione e una valutazione critica della sentenza della Corte Suprema del 20 febbraio 2018.

Parole chiave: Danni, responsabilità civile, movimento delle miniere, prevenzione dei danni, Corte Suprema



Agnieszka Piwowarczyk

 <http://orcid.org/0000-0002-4490-4330>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Przedsięwzięcia prośrodowiskowe finansowane ze środków funduszy unijnych

Wstęp

W latach 2014—2020 Unia Europejska przeznaczyła dla Polski 82,5 mld euro na realizację polityki spójności. Podstawowym założeniem polityki spójności jest pomoc w wyrównaniu warunków ekonomicznych i społecznych regionów Unii w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Środki otrzymane w ramach wsparcia unijnego zainwestowane zostały w infrastrukturę transportową¹, ochronę środowiska i energetykę² oraz projekty

¹ Budowa trasy północno-zachodniej miasta Płocka. Projekt realizowany z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014—2020, Działanie 7.1 Infrastruktura drogowa. Wartość projektu: 97 169 461,19 zł, dofinansowanie z UE: 76 287 933,17 zł.

² Przebudowa Gminnego Ośrodka Kultury w Malczycach wraz z zastosowaniem rozwiązań energooszczędnych. Projekt realizowany z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014—2020, Działanie 4.3 Dziedzictwo kulturowe. Wartość projektu: 2 211 816,32 zł, dofinansowanie z UE: 1 690 812,45 zł; Modernizacja elewacji budynku Uniwersytetu Łódzkiego oraz budynku biblioteki — jednej z pierwszych powojennych bibliotek naukowych w kraju, która gromadzi bezcenne piętnastowieczne inkunabuły, starodruki i księgi rękopiśmienne. Dotacja z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014—2020, Działanie 1.3 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach poddziałanie 1.3.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej. Wartość projektu: 6 036 231,09 zł, dofinansowanie z UE: 3 611 229,01 zł.

m.in. z dziedziny kultury³, zatrudnienia, edukacji⁴ czy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu⁵.

Jednym z celów polityki Unii Europejskiej (UE) w państwach członkowskich jest ochrona środowiska przyrodniczego, dlatego coraz większa liczba inwestorów korzysta ze środków przeznaczonych na ochronę środowiska przyrodniczego⁶. UE propaguje wdrażanie proekologicznych inicjatyw służących poprawie warunków życia obywateli państw członkowskich poprzez poprawę kondycji środowiska naturalnego. W ciągu ostatnich lat polityka proekologiczna stała się bardzo powszechna zarówno w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich.

Dofinansowania na realizację projektów wspierających ochronę klimatu realizowane są przede wszystkim w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), a także Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Funduszu Spójności. Warto również wspomnieć o Programie LIFE, który jest jedynym instrumentem finansowym Unii Europejskiej poświęconym wyłącznie współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu. Wsparcie finansowe na działania prośrodowiskowe można również uzyskać dzięki tzw. funduszom norweskim, tj. Norweskiemu Mechanizmowi Finansowemu (NMF) i Mechanizmowi Finansowemu Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG)⁷.

³ Budowa organów koncertowych oraz zakup instrumentów i niezbędnego wyposażenia dla NOSPR w Katowicach. Projekt sfinansowany z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014—2020. Działanie 8.1 Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury. Wartość projektu: 20 594 633,15 zł, dofinansowanie z UE: 14 286 353,75 zł.

⁴ „Zintegrowany Program Rozwoju Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem projektu jest podniesienie kompetencji zawodowych, informatycznych, językowych, analitycznych, odpowiadających potrzebom gospodarki, rynku pracy i społeczeństwa poprzez realizację programu rozwoju kompetencji w tym: certyfikowanych szkoleń i warsztatów, wizyt studyjnych, dodatkowych zadań praktycznych. Okres trwania projektu: 1.10.2018—30.09.2022. Wartość projektu: 13 029 558,52 zł, dofinansowanie z UE: 12 638 671,74 zł.

⁵ Projekt — stop wykluczeniu. Projekt realizowany w ramach Działania 9.1 Aktywizacja społeczno-zawodowa osób wykluczonych i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014—2020. Wartość projektu: 839 065,50 zł, dofinansowanie z UE: 797 112,22 zł.

⁶ L. Bylicki, *Ochrona środowiska w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku Nauki Ekonomiczne” 2014, T. 20, s. 185—199.

⁷ To dwa instrumenty finansowe ustanowione przez państwa darczyńców (Norwegię, Islandię i Liechtenstein) w zamian za dostęp do wspólnego rynku UE.

Źródła finansowania polityki spójności

Zdaniem J. McCormick polityka spójności podzielona jest na dwie części: regionalną i socjalną⁸. Polityka spójności bywa też utożsamiana z pojęciami polityki strukturalnej i regionalnej⁹. Posługiwanie się tymi pojęciami zamiennie wynika również z faktu, że podstawowym instrumentem finansowym polityki regionalnej są fundusze strukturalne. Na europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne składa się pięć głównych funduszy wspierających rozwój gospodarczy we wszystkich państwach UE¹⁰.

Celem europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020 jest skuteczne wdrożenie Strategii Europa 2020¹¹, która zakłada zrównoważony rozwój oraz długotrwały wzrost gospodarczy poprzez budowanie gospodarki opartej na wiedzy, gospodarowaniu zasobami oraz promowaniu technologii przyjaznych dla środowiska¹². W Polsce fundusze strukturalne w perspektywie 2014–2020 wdrażane są poprzez 6 krajowych programów operacyjnych¹³ zarządzanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz przez 16 programów regionalnych zarządzanych przez urzędy marszałkowskie¹⁴.

⁸ J. McCormick, *Zrozumieć Unię Europejską*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 282–295.

⁹ A. Ryszkiewicz, *Od konwergencji do spójności i efektywności*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2013, s. 59–82.

¹⁰ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR); Europejski Fundusz Społeczny (EFS); Fundusz Spójności; Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

¹¹ Europa 2020 — w 2010 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat pt. „EUROPA 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Dokument ten stanowił rozwinięcie postanowień zawartych w art. 173 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym „Unia i państwa członkowskie czuwają nad zapewnieniem warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Unii” oraz art. 179–189 TFUE dotyczących badań i rozwoju technologicznego, Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020; zob. J. Szlachta, *Polityka rozwojowa w kontekście polityki spójności — przypadek Polski w latach 2014–2020*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2016, Vol. 98, s. 131–150.

¹² M. Gasz, *Strategia Europa 2020 — założenia i perspektywy realizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, z. 38, s. 85–97. Najważniejszym dokumentem określającym strategię inwestowania w perspektywie 2014–2020 w Polsce jest Umowa Partnerstwa — Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Aktem prawnym, który zapewnia ramy prawne po stronie polskiej dla realizacji postanowień Umowy Partnerstwa, jest ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. 2020, poz. 818, tzw. ustawa wdrożeniowa).

¹³ Program Operacyjny Inteligentny Rozwój; Program Operacyjny Polska Cyfrowa; Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko; Program Operacyjny Polska Wschodnia; Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój; Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

¹⁴ Zob. E. Michalik, *Wspieranie rozwoju regionalnego w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020*, „Studia Ekonomiczne” 2017, nr 319, s. 127–136.

Przyszła perspektywa finansowa to jednak nie tylko polityka spójności. Pulę dostępnych dla beneficjentów różnego rodzaju środków budowały będą również polityka rolna oraz 2 nowe fundusze: Fundusz Sprawiedliwej Transformacji oraz Instrument na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W wielu aspektach wdrażanie funduszy w ramach polityki spójności będzie podobne jak w latach 2014—2020, ponieważ pozostaną programy zarządzane z poziomu krajowego i regionalnego.

Pandemia COVID-19 panująca w 2020 r. wywarła wpływ na toczące się negocjacje w sprawie unijnego budżetu, dlatego 27 maja 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła plan odbudowy gospodarczej UE — Recovery Plan wraz z nowym narzędziem Next Generation EU, oraz propozycję odnowionych wieloletnich ram finansowych na lata 2021—2027¹⁵.

Działania prośrodowiskowe współfinansowane ze środków unijnych

Ochrona środowiska obejmuje szereg działań poświęconych racjonalnemu kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami, a także przeciwdziałaniu powstawania zanieczyszczeń poprzez zmniejszenie emisyjności gospodarki zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Przedsięwzięcia służące ochronie środowiska przyrodniczego mają przede wszystkim charakter inwestycyjny, ale mogą to też być działania pozainwestycyjne¹⁶.

Od wielu lat dzięki możliwości pozyskania dofinansowania ze środków unijnych realizowanych jest szereg działań w wielu obszarach, m.in. gospodarowania odpadami¹⁷, ochrony klimatu¹⁸ (np. cel redukcji emisji gazów cieplarni-

¹⁵ W chwili oddania artykułu do publikacji szczegółowe dane na temat budżetu w kolejnej perspektywie finansowej 2021—2027 nie są znane.

¹⁶ M. Kożuch, *Zmiany w finansowaniu przedsięwzięć ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2018, nr 1 (973), s. 61—78.

¹⁷ „Budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych na terenie Gminy Żagań”. Oś Priorytetowa 4. Środowisko i kultura, Działania 4.2 Gospodarka odpadami, Regionalny Program Operacyjny Lubuskiego. Całkowita wartość projektu: 635 830,96 zł, dofinansowanie z UE: 343 718,72 zł. Zob. E. Bień, *Management of Available EU Funds and The State of Municipal Waste Management in Poland*, in: *Proceedings of the 35th International Business Information Management Association Conference, Education Excellence and Innovation Management: A 2025 Vision to Sustain Economic Development during Global Challenges*, ed. Khalid S. Soliman, Sewilla 2020, s. 9593—9606; A. Ulfik, *Regional Use of European Funds in Municipal Waste Management in Poland*, „European Journal of Service Management” 2018, Vol. 27/1, 3/2018, s. 351—356.

¹⁸ Wdrażanie nowoczesnych technik monitorowania powietrza, wody i hałasu poprzez zakupy aparatury kontrolno-pomiarowej i analitycznej dla sieci laboratoriów Inspekcji Ochrony

nianych do 2030 r.) i przyrody¹⁹ oraz poprawy jakości powietrza²⁰. Poprawa stanu jakości powietrza stanowi jeden z priorytetów rządu Rzeczypospolitej Polskiej.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko to największy program finansowany z Funduszy Europejskich nie tylko w Polsce, ale i Unii Europejskiej. Beneficjentami dofinansowania w ramach tego programu na lata 2014—2020 są organy administracji rządowej, a także przedsiębiorcy. Program wspiera gospodarkę niskoemisyjną²¹, ochronę środowiska, przeciwdziałanie i adaptację do zmian klimatu, transport i bezpieczeństwo energetyczne. Środki unijne z programu przeznaczone są również w ograniczonym stopniu na inwestycje w obszary ochrony zdrowia i dziedzictwa kulturowego.

Ochrona środowiska naturalnego i bioróżnorodności to istotne zadania, w które angażują się instytucje publiczne. Liczne działania realizowane w zakresie ochrony środowiska nastawione są na unowocześnienie techniki gospodarowania zasobami i odpadami, zmniejszenie szkodliwości emisji gazów, wsparcie rozwoju przemysłu dla odnawialnych źródeł energii.

W przypadku Polski zakładanym celem, w którym spodziewane są największe efekty, jest poprawa efektywności energetycznej w obszarze budownictwa, zarówno publicznego, jak i mieszkaniowego, w sektorze ciepłownictwa oraz transportu. Dlatego promowane są projekty związane z modernizacją energetyczną budynków, w szczególności modernizację sieci dystrybucji ciepła²². Duże przedsiębiorstwa motywowane są do wdrażania pozyskanych funduszy

Środowiska. Doskonalenie systemu zapewnienia jakości poprzez organizację laboratoriów wzorcujących i referencyjnych dla potrzeb wzmocnienia systemu zarządzania jakością środowiska i ocen efektów ekologicznych programu. Etap I projektu realizowano w latach 2008—2011, a jego całkowity koszt wyniósł 45 426 946,00 zł, z czego 38 612 904,00 zł zostało sfinansowane z Funduszu Spójności Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, a 6 814 042,00 zł z budżetu państwa.

¹⁹ Przywrócenie ciągłości ekologicznej i realizacja działań poprawiających funkcjonowanie korytarza swobodnej migracji rzeki Białej Tarnowskiej. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Całkowita wartość projektu: 39,3 mln zł, dofinansowanie z UE: 33,4 mln zł.

²⁰ Zob. O. Słobodzian-Ksenicz, M. Jasiewicz, D. Polus, *Działania na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych w województwie lubuskim w latach 2010—2015*, „Quarterly of Environmental Engineering and Design” 2018, Vol. 169 (49), s. 12—27.

²¹ „Budowa instalacji termicznego przekształcania frakcji energetycznej z odpadów pochodzących z odpadów komunalnych, z odzyskiem energii elektrycznej i ciepłej wraz z infrastrukturą towarzyszącą”. Wnioskodawcą projektu jest Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Olsztynie. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014—2020. Wartość projektu: 833 402 287,63 zł, dofinansowanie z UE: 172 405 017,30 zł.

²² Projekt hybrydowy „Kompleksowa termomodernizacja budynków na terenie miasta Zgierz”. Realizowany ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014—2020, Oś priorytetowa 4 Gospodarka niskoemisyjna. Wartość projektu: 52 631 178,63 zł, dofinansowanie z UE: 35 226 754,02 zł.

w zakresie zastosowania energooszczędnych (energia elektryczna, ciepło, chłód, woda) technologii produkcji, a także wprowadzanie nowoczesnych systemów zarządzania energią²³. Warto również zwrócić uwagę na postulowane podniesienie standardów jakości powietrza, ponieważ problem zanieczyszczonego powietrza widoczny jest zwłaszcza w dużych miastach Polski zlokalizowanych na terenach aglomeracji śląsko-dąbrowskiej oraz krakowskiej²⁴.

Rozbudowa Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, zapewnienie niezależności energetycznej Polski są kluczowymi elementami bezpieczeństwa energetycznego. W Polsce największe oddziaływanie klimatu i ekstremalnych zdarzeń pogodowych występuje w sektorze gospodarki wodnej — częstsze zmiany temperatury, mniejsze miesięczne sumy opadów w okresie letnim, nawalne deszcze, podtopienia, fale upałów, susze, huragany. Jednym z założeń POliŚ jest również adaptacja do zmian klimatu oraz efektywnego korzystania z zasobów, a także wzmocnienie odporności systemów gospodarczych na zagrożenia związane z klimatem i zwiększenie możliwości zapobiegania zagrożeniom, w szczególności zagrożeniom naturalnym²⁵.

Warto również wspomnieć o projektach realizowanych dzięki wsparciu finansowemu z Programu LIFE, z którego dofinansowanie uzyskało blisko 4180 projektów z całej Europy, w tym 69 z Polski. LIFE składa się z dwóch podprogramów: *Environment* (dotacje na rzecz środowiska) oraz *Climate Actions* (dotacje na rzecz klimatu). Obecny LIFE — program działań na rzecz środowiska i klimatu, obejmujący perspektywę finansową 2014—2020, jest kontynuacją instrumentu finansowego LIFE+ funkcjonującego w latach 2007—2013. W ramach Programu LIFE Unia Europejska wspiera realizację projektów w dziedzinie środowiska, ochrony przyrody i klimatu²⁶. Projekty realizowane w ramach LIFE

²³ Działanie 1.2 e Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach; Zob. E. Bień, *EU Funds and Adaptation of Enterprises to the Requirements of Environmental Protection*, „Desalination and Water Treatment” 2016, Vol. 57, Issue 3, s. 951—963.

²⁴ Poddziałanie 1.7.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych w województwie śląskim i Działanie 2.5 Poprawa jakości środowiska miejskiego.

²⁵ Projekty: Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony Miasta Kłodzka; Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim. Projekt otrzymał unijne dofinansowanie na kwotę ponad 317 mln zł z Programu Infrastruktura i Środowisko 2014—2020, Poddziałanie 2.1.4 Budowa, przebudowa lub remont urządzeń wodnych przyczyniających się do zmniejszenia skutków powodzi i suszy. Całkowity koszt inwestycji to niemal 545 mln zł.

²⁶ Projekt „Polskie Ostoje Ptaków” nr LIFE09 NAT/PL/000263 ma na celu wdrażanie i doskonalenie aktywnej ochrony ptaków wodno-błotnych na obszarach o wysokim znaczeniu przyrodniczym. Prowadzony jest w pięciu polskich parkach narodowych: Biebrzańskim, Drawieńskim, Narwiańskim, Słowińskim oraz Parku Narodowym Ujścia Warty. Projekt jest finansowany ze środków Komisji Europejskiej (838 951 euro) i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (753 456 euro) w ramach instrumentu finansowego LIFE+ z całkowitym budżetem 1 677 902 euro; Wieloletni projekt „LIFE EKOMAŁOPOLSKA” (2021—2031) obej-

to głównie duże i wieloletnie przedsięwzięcia mające na celu pełne wdrożenie strategicznych dokumentów dotyczących środowiska lub klimatu na szczeblu regionalnym lub krajowym. Beneficjentem programu może zostać każdy podmiot, tj. jednostki, podmioty i instytucje publiczne lub prywatne. W realizacji projektu może uczestniczyć kilka podmiotów, wśród których, poza beneficjentem głównym (koordynującym), mogą się znaleźć partnerzy oraz współfinansujący.

W Polsce realizowana jest III edycja Funduszy EOG i norweskich zaplanowana na lata 2014—2021. Fundusze norweskie związane są z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz z jednoczesnym wejściem naszego kraju do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (który tworzą państwa UE oraz Islandia, Liechtenstein i Norwegia). W zamian za udzielaną pomoc finansową, państwa-darczyńcy korzystają z dostępu do rynku wewnętrznego UE, mimo że nie są jej członkami. Głównym celem Funduszy norweskich i Funduszy EOG jest zmniejszanie różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie EOG oraz wzmacnianie stosunków dwustronnych pomiędzy państwami-darczyńcami a państwem-beneficjentem²⁷.

W ramach obszaru priorytetowego Środowisko realizowany jest Program „Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu”, którego operatorem jest Ministerstwo Klimatu przy wsparciu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Program „Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu” ma zapewnić poprawę jakości powietrza i efektywne wykorzystanie energii w szkołach i przedsiębiorstwach, a także zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz przeciwdziałanie zmianom klimatu²⁸. Środki finansowe mają zostać przeznaczone na poprawę efektywności energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego i obejmują takie przedsięwzięcia, jak: termomodernizacja budynków użyteczności publicznej — szkół podstawowych i ponadpodstawowych, budo-

muje m.in.: implementację Regionalnego Planu Działań dla Klimatu i Energii, niskoemisyjną transformację rynku urządzeń grzewczych, tworzenie narzędzi informatycznych określających potencjał OZE, przygotowanie regionalnego centrum kompetencji wspierającego powiaty i gminy, a także pilotaże w zakresie klastrów energetycznych, spółdzielni energetycznych, biogazowni rolniczych oraz wykorzystania biomasy odpadowej. Wartość inwestycji to ponad 70 mln zł (w tym dofinansowanie z KE: ponad 9,8 mln euro z KE, ponad 24,6 mln zł z NFOŚiGW oraz ponad 3,5 mln zł wkładu własnego); „Wdrażanie planu gospodarowania wodami w dorzeczu Wisły na przykładzie zlewni Pilicy” (2021—2030) służy poprawie jakości i różnorodności biologicznej wód w zlewni Pilicy, ze szczególnym uwzględnieniem zbiornika Sulejów. Koszt tego przedsięwzięcia to prawie 74 mln zł (dofinansowanie z KE: prawie 9,8 mln euro, NFOŚiGW: ponad 25 mln zł oraz budżet państwa: ponad 5,8 mln zł).

²⁷ A. Klementowska, *Przedsięwzięcia proekologiczne w poradnictwie zawodowym na przykładzie programów oferowanych przez NFOŚiGW*, „Forum Pedagogiczne” 2016, T. 6, nr 2/2, s. 104.

²⁸ Budżet całkowity Programu „Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu” to 164,7 mln euro, z których 140 mln euro stanowią środki Mechanizmu Finansowego EOG, a 24,7 mln euro to wkład z budżetu państwa.

wa/modernizacja miejskich systemów ciepłowniczych, kogeneracji oraz likwidacja indywidualnych źródeł ciepła, a także budowa instalacji do wytwarzania paliwa (pelletów) z biomasy leśnej i agro. W ramach obszaru środowisko naturalne i ekosystemy przyznane fundusze zostaną przeznaczone na prowadzenie czynnej ochrony zagrożonych gatunków i siedlisk, zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych oraz przeciwdziałanie ich rozprzestrzenianiu. Beneficjentami funduszy norweskich mogą zostać przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, szkoły, uczelnie, organizacje pozarządowe, instytucje kultury oraz zakłady opieki zdrowotnej.

Umowa o dofinansowanie projektu

Kluczowe znaczenie dla realizacji projektu współfinansowanego z funduszy strukturalnych ma umowa o dofinansowanie projektu, jej zawarcie kończy etap procesu wyboru projektu do dofinansowania²⁹. Umowa o dofinansowanie projektu zawarta z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą stanowi podstawę dofinansowania projektu³⁰. Umowa o dofinansowanie projektu jest umową dotacji w rozumieniu art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹.

W doktrynie funkcjonują rozbieżne stanowiska na temat charakteru prawnego tej umowy³². Zdaniem R. Szostaka to brak ustawowych wskazówek powoduje tak liczne wątpliwości dotyczące charakteru prawnego tej umowy, zdecydowanie jednak przeważa opinia o jej cywilnoprawnej naturze³³. Umowa o dofinansowanie projektu posiada również cechy umowy adhezyjnej. Zwolennicy tej tezy podnoszą jako jeden z podstawowych argumentów obowiązujące

²⁹ Projekt — przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą, zgodnie z definicją określoną w art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1295 ze zm.).

³⁰ Zgodnie z art. 30 ust.1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju podstawa dofinansowania może również wynikać z indywidualnej decyzji administracyjnej właściwego organu, jeśli instytucja zarządzająca (pośrednicząca) jest jednocześnie beneficjentem pomocy ze środków europejskich.

³¹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 869 ze zm., dalej: u.o.f.p.

³² R. Talaga, *Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym*, „Ius Novum” 2019, Vol. 13, nr 1, s. 177—191.

³³ R. Szostak, *Kontrola zamówień publicznych finansowanych ze środków europejskich — zagadnienia organizacyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s. 61—79.

wzorce umów. Odmienne stanowisko prezentuje R. Iniewski, który podnosi, iż nie można takiego charakteru wywodzić z art. 206 ust. 2 u.o.f.p., a w związku z tym możliwe jest negocjowanie warunków i postanowień przyszłej umowy o dofinansowanie³⁴. Oczywiście nie można odmówić racji tym twierdzeniom, jednak na takie wzorce należy patrzeć jak na postanowienia regulujące *essentialia negotii* przyszłej umowy o dofinansowanie. Treść wzoru umowy o dofinansowanie projektu stanowi zatem minimalny zakres, który może być przez strony umowy uzupełniany o inne postanowienia niezbędne dla realizacji projektu — mogą tego dokonać również strony negocjowana, co jednak w praktyce rzadko ma miejsce³⁵.

Umowa o dofinansowanie projektu nie jest jednak typową umową cywilnoprawną. Fakt ten podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 27 października 2014 r. W orzeczeniu wskazano: „Po analizie regulacji ustawowych i umownych dotyczących powstałego stosunku dofinansowania trzeba stwierdzić, że nie wszystkie elementy tej relacji mają charakter cywilnoprawny. Ustawodawca wprowadził do tych stosunków prawnych, łączących strony umowy o dofinansowanie, elementy publicznoprawne, stanowiące dodatkowe gwarancje, zapewniające prawidłową realizację umowy. Wyposażył instytucję zarządzającą w atrybut władzy administracyjnej w postaci orzekania o zwrocie dofinansowania w drodze decyzji administracyjnej”³⁶. W konsekwencji realizacja umowy o dofinansowanie poddawana jest kontroli zarówno sądów cywilnych, jak i administracyjnych.

Podsumowanie

Postępująca degradacja środowiska naturalnego ma charakter globalny, ponieważ człowiek na całym świecie wykorzystuje bogactwa natury. W Polsce środowisko zanieczyszczane jest głównie przez przemysł, który wytwarza olbrzymie ilości pyłów, gazów, ścieków i odpadów stałych. Ponadto transport drogowy emituje do atmosfery spaliny samochodowe, a z gospodarstw domowych pochodzą śmieci i ścieki komunalne, z niektórych także spaliny z domowych pieców oraz kotłów centralnego ogrzewania. Dlatego tak istotne jest realizowanie działań, których celem stanowi utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej, a także zachowanie

³⁴ Zob. R. Iniewski, *Nowa umowa o dofinansowanie projektu*, „Finanse Publiczne” 2010, nr 3, s. 58 i nast.

³⁵ A. Piwowarczyk, *Rola zamówień publicznych w realizacji polityki spójności w perspektywie 2014—2020*, „PZP Prawo Zamówień Publicznych” 2020, nr 1 (64), s. 81—94.

³⁶ Uchwała NSA z dnia 27 października 2014 r., sygn. akt II GPS 2/14.

dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego. Ważne jest również utrzymanie lub przywracanie do właściwego stanu siedlisk przyrodniczych, a także zasobów, tworów i składników przyrody. Wszystkie przedsięwzięcia, których celem jest szeroko rozumiana ochrona środowiska, realizowane mogą być dzięki wsparciu z funduszy unijnych.

Środki unijne wdrażane poprzez realizowane programy operacyjne zapewniły Polsce dynamiczny rozwój gospodarczy i społeczny, a także umożliwiły realizację wielu projektów prośrodowiskowych. Kończąca się bieżąca perspektywa finansowa 2014—2020 nie oznacza jednak, że wsparcie finansowe ze środków UE zostanie wstrzymane. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zakłada bowiem, że istotnym źródłem finansowania polityki gospodarczej w Polsce będzie Unia Europejska, w tym przede wszystkim środki w ramach europejskiej polityki spójności³⁷.

W nowej perspektywie finansowej 2021—2027 planowana jest kontynuacja działań związanych z adaptacją do zmian klimatu na terenach zurbanizowanych. Prawdopodobnie podstawą dla ubiegania się o dofinansowanie ze środków unijnych dla inwestycji w tym zakresie będą miejskie plany adaptacji. Już teraz można uzyskać wsparcie finansowe z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który prowadzi nabór wniosków w programie priorytetowym 5.4 „Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczenie zagrożeń środowiska”. Parlament i Rada UE zawarły wstępne porozumienie w sprawie programu działań na rzecz środowiska i klimatu LIFE w latach 2021—2027. W nowej perspektywie finansowej LIFE ma być programem, który otrzyma proporcjonalnie najwyższy budżet. Komisja Europejska proponuje również, aby co najmniej 25% wydatków UE we wszystkich programach przyczyniało się do realizacji celów klimatycznych.

Celem finansowania UE będzie ochrona środowiska i łagodzenie skutków zmiany klimatu, wspieranie przejścia na czystą energię, poprawa efektywności energetycznej i wzrost udziału odnawialnych źródeł energii. Będzie to jedno z narzędzi, dzięki którym UE będzie mogła zrealizować swoje cele w dziedzinie klimatu i dążyć do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

Literatura

- Bień E., *EU Funds and Adaptation of Enterprises to the Requirements of Environmental Protection*, „Desalination and Water Treatment” 2016, Vol. 57, Issue 3, s. 951—963.
- Bień E., *Management of Available EU Funds and The State of Municipal Waste Management in Poland*, in: *Proceedings of the 35th International Business Information Management Asso-*

³⁷ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260.

- ciation Conference, Education Excellence and Innovation Management: A 2025 Vision to Sustain Economic Development during Global Challenges*, ed. Khalid S. Soliman, Sewilla 2020, s. 9593—9606.
- Bylicki L., *Ochrona środowiska w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku Nauki Ekonomiczne” 2014, T. 290, s. 185—199.
- Gasz M., *Strategia Europa 2020 — założenia i perspektywy realizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, Issue 38, s. 85—97.
- Iniewski R., *Nowa umowa o dofinansowanie projektu*, „Finanse Publiczne” 2010, nr 3, s. 58—60.
- Klementowska A., *Przedsięwzięcia proekologiczne w poradnictwie zawodowym na przykładzie programów oferowanych przez NFOŚiGW*, „Forum Pedagogiczne” 2016, T. 6, nr 2/2, s. 95—105.
- Kozuch M., *Zmiany w finansowaniu przedsięwzięć ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2018, nr 1 (973), s. 61—78.
- McCormick J., *Zrozumieć Unię Europejską*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Michalik E., *Wspieranie rozwoju regionalnego w Polsce w perspektywie finansowej 2014—2020*, „Studia Ekonomiczne” 2017, nr 319, s. 127—136.
- Piowarczyk A., *Rola zamówień publicznych w realizacji polityki spójności w perspektywie 2014—2020*, „PZP Prawo Zamówień Publicznych” 2020, nr 1 (64), s. 81—94.
- Ryszkiewicz A., *Od konwergencji do spójności i efektywności*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2013.
- Słobodzian-Ksenicz O., Jasiewicz M., Polus D., *Działania na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych w województwie lubuskim w latach 2010—2015*, „Quarterly of Eenvironmental Engineering and Design” 2018, Vol. 169 (49), s. 12—27.
- Szlachta J., *Polityka rozwojowa w kontekście polityki spójności — przypadek Polski w latach 2014—2020*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2016, Vol. 98, s. 131—150.
- Szostak R., *Kontrola zamówień publicznych finansowanych ze środków europejskich – zagadnienia organizacyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s. 61—79.
- Talaga R., *Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym*, „Ius Novum” 2019, Vol. 13, nr 1, s. 177—191.
- Ulfik A., *Regional Use of European Funds in Municipal Waste Management in Poland*, „European Journal of Service Management” 2018, Vol. 27/1, 3/2018, s. 351—356.

Agnieszka Piowarczyk

Pro-environmental projects financed from EU funds

Summary

The EU promotes the implementation of pro-ecological solutions in the member states to restore the environment in order to improve the living conditions of the citizens. Co-financing for the implementation of projects supporting the protection of climate change is mainly provided under the Infrastructure and Environment Operational Program, as well as Regional Operational Programs and the Cohesion Fund. The aim of the article is to show how helpful measures will contribute to the improvement of the favorable environment.

The dogmatic and legal analysis was used as the basic research method, which made it possible to select the extent to which EU funds support pro-environmental activities.

Keywords: environmental protection, EU funds, pro-environmental activities.

Агнешка Пивоварчик

Природоохранная деятельность, финансируемая из фондов ЕС

Резюме

Европейский Союз популяризирует внедрение природоохранных мер с целью улучшению условий жизни граждан государств-членов за счет улучшения состояния окружающей среды. Софинансирование реализации проектов, поддерживающих защиту климата, осуществляется в основном в рамках Операционной программы по инфраструктуре и окружающей среде, а также региональных операционных программ и Фонда сплочения. Цель статьи – показать, как использование средств ЕС влияет на охрану окружающей среды.

В исследовании использовался догматическо-правовой анализ в качестве основного метода исследования, который позволил оценить, в какой степени фонды ЕС поддерживают природоохранную деятельность.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, фонды ЕС, природоохранная деятельность.

Agnieszka Piwowarczyk

Progetti ambientali finanziati da fondi UE

Sommario

L'Unione europea promuove l'attuazione di iniziative ambientali volte a migliorare le condizioni di vita dei cittadini degli Stati membri migliorando l'ambiente. Le sovvenzioni per l'attuazione di progetti a sostegno della protezione del clima sono attuate principalmente nell'ambito del programma operativo per le infrastrutture e l'ambiente, nonché dei programmi operativi regionali e del Fondo di coesione. Lo scopo dell'articolo è quello di mostrare come l'utilizzo dei fondi UE influisce sulla protezione dell'ambiente.

Nella ricerca è stata utilizzata un'analisi dogmatica e giuridica come metodo di ricerca di base, che ha permesso di valutare in che misura i fondi UE sostengono le attività a favore dell'ambiente.

Parole chiave: protezione dell'ambiente, misure UE, azioni ambientali



Artur Żurawik

 <http://orcid.org/0000-0002-6349-6344>
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Konflikty interesów publicznych w związku z działalnością wydobywczą kopalń węgla kamiennego

Uwagi ogólne

Działalność górnicza niezbędna jest dla zabezpieczenia interesów państwa, jako całości, i zachowania jego bezpieczeństwa energetycznego. Złóża węgla różnego rodzaju są dobrem narodowym, jednak wyczerpywalnym. Z jednej strony należy o nie dbać, prowadząc racjonalną gospodarkę wydobywczą, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju¹, z drugiej strony należy być świadomym możliwych konfliktów interesów rodzących się na tle tak prowadzonej działalności. Działalność wydobywczą nie jest bowiem obojętna ani dla środowiska, ani dla interesów różnych podmiotów. Chodzić może zarówno o interesy indywidualne, jak i publiczne. Szczególnie interesującym przypadkiem może być konflikt interesów publicznych Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, które narażone są na negatywne skutki funkcjonowania kopalń². Podobne konflikty interesów pojawiają się w relacjach

¹ Por. G. Dobrowolski, *The role of the principle of sustainable development in the legal regulation of geology and mining*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 1, s. 45—54.

² Termin „kopalnia” ma charakter normatywny, występuje w przepisach krajowych oraz międzynarodowych, zatem będę się nim posługiwał. Mam świadomość, że niektóre regulacje z zakresu prawa górniczego posługują się terminem „zakład górniczy”. Moje opracowanie ma jednak charakter szerszy.

między Unią Europejską a niektórymi państwami członkowskimi, opierającymi swe bezpieczeństwo energetyczne na węglu. Takimi właśnie analizami, choć zawężonymi do niektórych tylko aspektów, chciałbym zająć się w niniejszym opracowaniu.

W pierwszej kolejności należy jednak omówić pewne zagadnienia ogólne, definicyjne i systematyzujące.

Rozumienie „interesu” oraz „konfliktu interesów”

Termin „interes” (łac. *interesse*: „być pomiędzy”, „być w czymś”, „znajdować się przy czymś”, „być obecnym”, „brać udział”³), dość często pojawiający się w języku, także prawnym oraz prawniczym, ma długą tradycję, nie ma jednak jednego, ustalonego znaczenia. Jego definicje dość znacznie różnią się od siebie. Ten stan rzeczy wynika głównie z różnorodności funkcji, jakie interesujący termin pełni w poszczególnych wypowiedziach. Występuje on także w języku potocznym, co wzmacnia jego wieloznaczność. Nierealne jest więc podanie jednej definicji „interesu”, która objęłaby wszelkie możliwe przypadki. Warto jednak przedstawić wybrane koncepcje, gdyż nieco przybliżą nam one omawianą problematykę.

Do grona nowożytnych prekursorów zainteresowań problematyką interesu na gruncie różnych dziedzin nauki zalicza się oświeceniowych encyklopedystów francuskich — Helwecjusza i Diderota, angielskich ekonomistów A. Smitha i D. Ricardo oraz przedstawiciela utylitaryzmu J. Bentahama, według którego interes społeczeństwa to suma interesów jednostek. O zagadnieniach tych pisał też N. Machiavelli⁴.

Interes określa się niekiedy w słownikach jako zależność pomiędzy osobą a wynikiem jakiejś toczącej się sprawy, polegającą na korzyści (także niewymiernej), jaką ta osoba może odnieść przy odpowiednim rozstrzygnięciu (rezultacie, wyniku) sprawy. Posiadanie interesu może objawiać się w czynnym uczestnictwie w sprawie i oddziaływaniu na nią bądź w samym oczekiwaniu na rozstrzygnięcie⁵. Interes to też „sprawa do załatwienia, pożytek, korzyść,

³ *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, red. W. Wołodkiewicz, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986, s. 77; J. Drażkiewicz, *Interesy a struktura społeczna*, PWN, Warszawa 1982, s. 5.

⁴ M. Stefaniuk, *Interes państwa i jego odpowiedniki w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 233.

⁵ P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 19.

przedsięwzięcie przynoszące korzyść materialną, sklep, przedsiębiorstwo”⁶, a w innym ujęciu „przedmioty lub stany rzeczy, których osiągnięcie jednostki lub grupy społeczne uważają za pożądane lub konieczne i dla osiągnięcia których mobilizują swą aktywność i środki”⁷. W rozumieniu potocznym oznaczać może też dodatni bilans zysków i strat.

Ekonomia rozumie przez interes obiektywne stany rzeczy stanowiące przedmiot dążeń jednostek lub grup gospodarujących⁸. Określa się go także niekiedy jako społeczną relację między potrzebami a dobrami; powstaje on wskutek działania podobnego rodzaju potrzeb, a ściślej — potrzeb grupy jako całości⁹.

Za podstawę interesu można przyjąć, po pierwsze, pewien rodzaj wartości (coś jest interesem danego podmiotu ze względu na pewną wartość). Stan rzeczy lub przedmiot zostaje uznany za interes podmiotu, ponieważ jest on wartościowy, korzystny, dla niego. Taką podstawę interesu można nazwać aksjologiczną. Skrajne stanowisko terminy „interes” oraz „wartość” traktuje jako synonimy. „Odnoszenie pojęcia interesu do pewnego rodzaju wartości następuje bardzo często w koncepcjach posługujących się kategorią »interesu publicznego«”¹⁰.

Po drugie, podstawą interesu może być potrzeba lub zbiór potrzeb (coś jest interesem danego podmiotu ze względu na pewną potrzebę). Koncepcja ta miała na celu uniknąć uwikłania w aksjologię, stąd zyskała wielu zwolenników. Część autorów wręcz utożsamiała interes z potrzebą, twierdząc np., że interesy to społecznie zdeterminowane potrzeby¹¹, a część je wyraźnie oddzialała, z tym, że sama potrzeba była przez nich rozumiana różnie: albo subiektywnie (jako życzenie, odczuwane pragnienie), albo obiektywnie (gdy potrzebę występującą w podstawie interesu ujmowano niezależnie od wyobrażeń i subiektywnych przekonań poszczególnych osób)¹².

Po trzecie wreszcie, jako podstawę interesu widziano kategorię celu (coś jest interesem danego podmiotu ze względu na pewien cel). Tego rodzaju podstawę interesu nazywa się prakseologiczną. Zwolennikiem takiego podej-

⁶ *Słownik języka polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/interes.html> [dostęp: 13.03.2021].

⁷ *Nowy Leksykon PWN*, red. A. Dyczkowski, PWN, Warszawa 1998, s. 684.

⁸ *Encyklopedia popularna PWN*, red. A. Karwowski, PWN, Warszawa 1982, s. 296.

⁹ J.P. Georgica, *Pojęcie interesu w marksistowskiej nauce o polityce*, w: *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opalek, PWN, Warszawa 1978, s. 209.

¹⁰ J. Drażkiewicz, *Interesy a struktura społeczna...*, s. 26.

¹¹ T. Rowiński np. stwierdza, że „interes” i „potrzebę” powinno się traktować jako synonimy (T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1971, s. 18).

¹² Por. M. Misztal, *Problematyka wartości w socjologii*, PWN, Warszawa 1980, s. 127—139; J.J. Wiatr, *Spoleczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1977, s. 197—198; R. Flathman, *The Public Interest*, John Wiley & Sons, Inc., New York—London—Sydney 1966, s. 15—16; J. Drażkiewicz, *Interesy a struktura społeczna...*, s. 20 i nast.; V. Held, *The Public Interest and Individual Interests*, Basic Book, New York—London 1970, np. s. 51.

ścią jest m.in. J. Mucha. Jego zdaniem, relatywizacja interesu pewnego podmiotu w stosunku do celów tego podmiotu jest ważniejsza niż relatywizacja w stosunku do „udziału w dobrach (wartościach)”, ponieważ zwiększający się udział podmiotu (grupy) w dobrach nie zawsze jest korzystny z punktu widzenia jego dalszych, na ogół ważniejszych, celów¹³. Pisał również: „[...] sam byłbym skłonny interesem grupy nazwać taki stan społeczny (sytuację społeczną), który byłby środkiem realizacji danych celów grupy. Cele te mogą być mniej lub bardziej dalekosiężne”¹⁴. Jednocześnie definicje interesu przyjmujące podstawę prakseologiczną mogą w swej najbardziej formalnej wersji abstrahować od wartości¹⁵.

Różnorodne interesy mogą pozostawać w sytuacji konfliktowej. Źródło-słowu „konfliktu” szukać należy w łacińskim słowie *conflictus*, oznaczającym zderzenie. Konflikt jest zetknięciem się sprzecznych dążeń, niezgodnością interesów, poglądów. To antagonizm, kolizja, spór, zatarg. Może być też rozumiany psychologicznie, jako sprzeczność powstająca w przypadku zaistnienia u kogoś co najmniej dwu potrzeb, których jednoczesne zaspokojenie nie jest możliwe. W socjologii opisuje się także konflikt społeczny, oznaczający relacje między grupami lub klasami społecznymi, wynikający ze sprzeczności ich żywotnych interesów, a także ze sprzeczności wartości i celów uznawanych przez te grupy¹⁶.

P.J. Suwaj stwierdza, że konflikt w najszerszym ujęciu obejmuje takie pojęcia, jak: sprzeczność, rywalizacja, konkurencja, protest, napięcie, walka, antagonizm, zatarg. Definicje szerokie odnoszą się do różnorodnych sprzeczności celów i interesów. Podkreślają złożoną strukturę sytuacji, jej dynamikę i interakcyjność oraz różnice interesów jako przyczyny konfliktu¹⁷. Sama badaczka przyjmuje, że konflikt to sprzeczność tkwiąca w danej sytuacji, polegająca na niemożności jednoczesnej realizacji wszystkich interesów¹⁸.

¹³ J. Mucha, *Konfliktowe modele społeczeństwa we współczesnej socjologii niemarksistowskiej — próba typologii*, „Studia Socjologiczne” 1975, nr 1, za: J. Drązkiewicz, *Interesy a struktura społeczna...*, s. 28.

¹⁴ J. Mucha, *Konflikt i społeczeństwo: z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*, PWN, Warszawa 1978, s. 20.

¹⁵ J. Drązkiewicz, *Interesy a struktura społeczna...*, s. 30. S. Ehrlich stwierdzał, przyjmując, jak się wydaje, takie założenia, że: „Motorem grupowania się ludzi dla wspólnego działania jest jakiś interes, to jest świadome dążenie do wspólnego celu. Interes taki powoduje, że ludzie organizują się, aby go realizować” (S. Ehrlich, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1974 [I. wyd. 1967], s. 34).

¹⁶ *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, PWN, Warszawa 1972, s. 378. Por. np. *Interesy i konflikt. Studia nad dynamiką struktury społecznej w Polsce*, red. W. Adamski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław—Warszawa—Kraków 1990.

¹⁷ P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej...*, s. 36–37.

¹⁸ *Ibidem*, s. 39.

M. Wyrzykowski przez konflikt rozumie natomiast taki układ wzajemnych wartości (lub potrzeb), w którym wartości te wykluczają się bądź realizacja jednych utrudnia realizację innych¹⁹.

Można również dokonywać klasyfikacji różnych konfliktów. Wśród nich, dla przykładu, wyróżnia się konflikty między: osobami, grupami, organizacjami, a także między osobami a grupami, między osobami a organizacjami, między grupami a organizacjami. Według innego podziału konflikty dzieli się na: ekonomiczne, polityczne, ideologiczne, kulturalne, a nawet religijne.

Zdaniem M. Wyrzykowskiego występowanie konfliktów jest jednak oznaką żywotności społeczeństwa i nie jest niczym negatywnym. Rzecz zaś w tym, by po pierwsze — tworzyć warunki i mechanizmy, w których organy państwa w jak najmniejszym stopniu będą tworzyły źródła konfliktów, po wtóre — należy tworzyć reguły i mechanizmy oraz próbować tworzyć kryteria rozstrzygania konfliktów. Państwo, jego zdaniem, nie jest osłabiane przez konflikty, mają one bowiem charakter zjawiska obiektywnie występującego, choć z różnym natężeniem. Natomiast czynnikiem osłabiającym państwo jest brak lub niewystarczająca poziom mechanizmów ich rozstrzygania²⁰.

Konflikty interesów, bądź wartości, są przy tym jednymi z możliwych rodzajów konfliktów i nie wyczerpują pełnego ich katalogu. Mają jednak ogromne znaczenie społeczne, wpływając na prawo, politykę, relacje międzyludzkie oraz między innymi podmiotami, w tym osobami prawnymi. Determinują stosunek obywateli do samorządu terytorialnego i państwa oraz do administracji, realizującej określone założenia, w tym polityczne²¹.

Zadaniem władz jest więc stworzenie i wdrożenie w życie mechanizmów pozwalających konflikty różnego rodzaju łagodzić. Całkowite ich wyeliminowanie nie będzie oczywiście możliwe, a nawet nie byłoby wskazane, w czym podzielam pogląd M. Wyrzykowskiego, w pewnym zakresie konflikty wartości lub interesów są bowiem motorem postępu, rozwoju, zdrowej konkurencji, twórczej wymiany poglądów, itd. Chodzi jedynie o to, by sprowadzać je do bezpiecznego poziomu.

Instytucjonalne rozstrzygnięcie konfliktów interesów lub wartości, wiążąc się z ich wyważaniem, odbywa się zasadniczo na dwóch poziomach. Pierwszym jest tworzenie prawa, a drugim jego stosowanie i egzekwowanie. W pierwszym przypadku szczególna rola przypada nie tylko prawodawcy, ale i Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz trybunałom konstytucyjnym poszczególnych państw, a w drugim — administracji i sądownictwu.

¹⁹ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1986, s. 164.

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob. np. J. Łętowski, *Administracja i obywatele (refleksje rocznicowe)*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 7; Idem, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1985, s. 34.

Warto zwrócić uwagę, że w literaturze pisano nie tylko o konflikcie interesów, ale też o konieczności „równoważenia interesów”. J. Habermas, analizując przeobrażenia sfery publicznej, zauważał: „Sfera publiczna obciążona jest teraz zadaniem równoważenia interesów, które wymyka się klasycznym formom porozumień i uzgodnień parlamentarnych; problem równoważenia interesów niejako nosi widome ślady swego rynkowego pochodzenia — równowagę interesów trzeba dosłownie »negocjować«, tworzyć drogą nacisków i kontrnacisków na zawołanie, tylko w oparciu o chwiejną równowagę konstelacji władzy pomiędzy aparatem państwowym i grupami interesu. Polityczne decyzje podejmowane są w trybie »przetargu« [...], nowej formie sprawowania władzy, jaka wykształciła się obok form dawniejszych — hierarchii i demokracji. Owszem, z jednej strony zakres kompetencji sfery publicznej poszerzył się. Ponieważ jednak z drugiej strony równowaga interesów podlega liberalnemu wymogowi, zgodnie z którym uprawnieniem sfery publicznej jest wzgląd na dobro powszechne, lecz nie może mu ani sprostać, ani się od niego całkiem uwolnić, negocjowanie kompromisu przesuwają się do dziedziny pozaparlamentarnej: czy to formalnie, gdy organa państwowe delegują swoje kompetencje na organizacje społeczne, czy to nieformalnie, w drodze faktycznego przeniesienia kompetencji bez formalnego unormowania (albo wbrew niemu)”²².

Konflikty interesów w działalności gospodarczej a ochrona środowiska

Prowadzenie działalności gospodarczej, zwłaszcza górniczej, wiąże się z koniecznością daleko idącej ingerencji w środowisko, a ono stanowi wartość chronioną konstytucyjnie i traktatowo. To znowu skutkuje konfliktem różnych wartości i w wielu przypadkach musi prowadzić do ograniczania swobody działalności gospodarczej.

Polityka państwa, uwzględniająca wymogi ochrony środowiska i zasadę zrównoważonego rozwoju (określoną w art. 5 Konstytucji RP), powinna być jednak prowadzona przy możliwie najmniejszej ingerencji w wolność i prawa jednostki, w tym w wolność działalności gospodarczej, a więc zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ingerencja ta w sferze gospodarczej jest jednak konieczna i przybiera różnorodne postaci, np.:

- 1) wprowadzanie reglamentacji działalności gospodarczej ingerującej w środowisko, poprzez obowiązek uzyskiwania stosownych koncesji, zezwoleń, itd.

²² J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, PWN, Warszawa 2007, s. 363—364 i podana tam literatura.

Jedne zasady dotyczyć muszą przedsiębiorców chcących prowadzić działalność gospodarczą polegającą na bezpośrednim eksploataowaniu dóbr naturalnych, a inne przypadków takich, gdy istotą nie jest eksploatacja ww. zasobów (jedynie ubocznym efektem tej aktywności jest oddziaływanie na środowisko). Daleko idąca ingerencja ustawodawcy dotyczyć musi działalności polegającej na eksploatacji zasobów przyrodniczych, szczególnie tych, które są zasobami nieodnawialnymi (np. kopaliny²³). Im bardziej ceniony lub trudniej odnawialny element środowiska, tym głębszej ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej należy się spodziewać;

- 2) nakładanie na przedsiębiorców różnorodnych obciążeń finansowych (np. opłat za korzystanie ze środowiska) — Trybunał Konstytucyjny w swym wyroku z dnia 9 lutego 1999 r. (sygn. akt U 4/98)²⁴, rozpatrując konstytucyjność opłaty eksploatacyjnej nakładanej na przedsiębiorców wydobywających kopalinę oraz przedsiębiorców wydobywających surowiec mineralny z odpadów po robotach górniczych lub w procesach wzbogacania kopalin, uznał wręcz za oczywiste wprowadzanie obowiązku opłat za korzystanie ze środowiska;
- 3) nakładanie na przedsiębiorców obowiązków o charakterze dokumentacyjno-sprawozdawczo-informacyjnym;
- 4) wprowadzenie odpowiedzialności za szkody powstałe w środowisku — podstawę konstytucyjną stanowi tu art. 86. Przepis ten ustanawia zasadę odpowiedzialności każdego, w tym przedsiębiorców, za pogorszenie środowiska, odsyłając jednocześnie do ustaw zwykłych;
- 5) nakładanie na przedsiębiorców obowiązków związanych z zakończeniem działalności gospodarczej, związanych z koniecznością ochrony środowiska²⁵.

Pośrednio na działalność gospodarczą wpływać będą także ograniczenia własności wynikające z wymogów ochrony środowiska. Chodzi tu przede wszystkim o ograniczenia wprowadzane na podstawie przepisów o ochronie przyrody oraz wiążące się z możliwością zastosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ten ostatni przypadek zostanie rozwinięty w dalszej części opracowania, organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego w takich planach niekiedy wprowadzają bowiem zapisy ingerujące w działalność górniczą. Jest to efektem kolizyjności różnych interesów publicznych — państwowych i samorządowych.

²³ W kwestiach definicyjnych zob. szerzej: G. Radecki, *Pojęcie wydobywania kopalin ze złóż w kontekście prawa wodnego*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2020, nr 1—2, s. 131—136; R. Mikosz, *Własność kopalin i własność wód — kilka uwag o konstrukcji prawnej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2020, nr 1—2, s. 63—77.

²⁴ OTK 1999, Nr 1, poz. 4.

²⁵ Np. według art. 37 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10.04.1997 r. — Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. 2020, poz. 833 ze zm.) koncesja powinna określać m.in. zabezpieczenie ochrony środowiska w trakcie oraz po zaprzestaniu koncesjonowanej działalności.

Kolizyjność różnych interesów publicznych

Interes publiczny może mieć różny charakter, może bowiem dotyczyć i państwa, i jednostek samorządu terytorialnego i pewnych, większych lub mniejszych, zbiorowości ludzkich, wyodrębnianych według różnorodnych kryteriów, np. konsumentów. To może prowadzić do sytuacji kolizyjnych.

Niewątpliwie interesy różnego rodzaju powinny być wyważane. Należy sprzeciwiać się wszelkiemu automatyzmowi w rozstrzyganiu tego rodzaju konfliktów i poglądom dającym np. prymat interesowi państwa nad interesami jednostek samorządu terytorialnego. Uważam bowiem, że każdy przypadek winien być rozwiązany z uwzględnieniem jego specyfiki.

Tego rodzaju kolizyjność była przedmiotem analiz dokonywanych przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 25 listopada 2003 r. (sygn. akt K 37/02)²⁶ Trybunał wskazał: „W analizowanej ustawie mamy do czynienia z konfliktem różnorodnych interesów publicznych usytuowanych na różnym poziomie, interesu ogólnego oraz interesu określonej społeczności lokalnej. Nie może to jednak prowadzić do wniosku, że owa jednorodność interesu publicznego w zakresie funkcji własności i celu ingerencji może uzasadniać dopuszczalność dowolnego i nieograniczonego wkraczania ustawodawcy w sferę interesów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęcie odmiennego stanowiska musiałoby oznaczać, że zawsze ciężar realizacji celów ogólnych może być przenoszony, w całości lub w przeważającej mierze, na określoną społeczność lokalną, a w konsekwencji gwarancje konstytucyjne, wyrażone przede wszystkim przez art. 165 Konstytucji RP w odniesieniu do autonomii prawnej i majątkowej jednostki samorządu terytorialnego, miałyby charakter pozorny”.

W tym kontekście nie mogę podzielić stanowiska J. Zimmermanna, który pisał, odnosząc się do interesu lokalnego (również regionalnego), związanego z jednostkami samorządu terytorialnego, że „Na jego tle mogą się [...] pojawiać kwestie kolizyjne z jednej strony z interesami indywidualnymi, a z drugiej z interesem ogólnopolskim. Ta ostatnia kolizja powinna być jednak zawsze rozstrzygana na korzyść interesu państwa, gdyż nie może być mowy o przeciwstawianiu państwu samorządu terytorialnego”²⁷. Jednostki samorządu terytorialnego podlegają ochronie konstytucyjnej, tak jak i samo państwo, stąd słusznie Trybunał Konstytucyjny kazał wyważać ich sprzeczne interesy.

Przywołane orzeczenie dotyczyło kolizji interesów publicznych usytuowanych na różnym szczeblu, choć można też wskazać inną konfigurację interesów

²⁶ OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96.

²⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 277–278. Por. również I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 236–239.

publicznych pozostających w konflikcie, odnośnie której Trybunał tak samo tego rodzaju automatyzm wykluczał. Trybunał: „Zwrócił uwagę na to, że ustawodawca cyklicznie staje przed problemem równoważenia różnorodnych interesów publicznych o podobnym znaczeniu i wymiarze dla państwa, wymagających finansowania ze środków publicznych, których wysokość uzależniana jest od dostępnych w tym zakresie i w danym czasie możliwości państwa”²⁸. To równoważenie właśnie wymaga podejmowania różnorodnych decyzji legislacyjnych, uwzględniających możliwości budżetowe.

Automatyzmu nie może być też przy rozwiązywaniu konfliktów interesów publicznych, z których oba mają charakter lokalny, co również potwierdza wcześniejszą mą tezę. Tego rodzaju sytuacja była podstawą rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r. (sygn. akt K 1/03)²⁹.

Trybunał Konstytucyjny zatem konsekwentnie, od wielu lat po 1989 r., wskazuje, że poszczególne konflikty interesów muszą być rozważnie rozwiązywane z uwzględnieniem specyfiki każdej sprawy i nie może być mowy o jakimkolwiek automatyzmie w tym zakresie. Nie można więc wskazywać abstrakcyjnie, w oderwaniu od konkretnego przypadku, że któryś interes publiczny jest ważniejszy od innego interesu publicznego, nawet jeśli ten pierwszy dotyczy większej społeczności niż drugi. Chodzi tu o oszacowanie korzyści i strat dla poszczególnych grup i wyważenie ich.

Kolizyjność różnych interesów publicznych widoczna jest także na gruncie prawa unijnego. Organy unijne skupiają ogromną uwagę m.in. na sektorze energetycznym, ze względu na jego znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Stąd problematyka interesu publicznego wyraźnie jest widoczna w prawodawstwie odnoszącym się do energetyki, przy czym można tu dostrzec pewien dysonans pomiędzy interesem ogólnym Unii a interesami partykularnymi o charakterze narodowym, które również stanowią rodzaj interesu publicznego. Niekiedy nawet podnosi się w literaturze przedmiotu, że część państw członkowskich wciąż nie jest gotowa do faktycznego powierzenia Unii kompetencji w zakresie polityki energetycznej. Państwa te zatem, w sposób mniej czy bardziej jawny, realizują swe interesy narodowe³⁰. Wynika to także z dostępu do dóbr określonego rodzaju, np. węgla, które wykorzystywane są w tym sektorze gospodarki do produkcji energii. To z kolei prowadzi do różnej sytuacji kosztowej i konkurencyjności, przez co trudno jest traktować poszczególne państwa członkowskie w sposób jednolity. Stąd instytucje unijne skłonne są w sprawach

²⁸ A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 52. Zob. też wyrok TK z dnia 30.06.2003 r., K 8/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 57.

²⁹ OTK-A 2003, Nr 8, poz. 85.

³⁰ P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012, s. XV.

dotyczących swobodnego przepływu uwzględniać racje poszczególnych państw członkowskich w większym stopniu, niż w innych³¹.

Konflikty interesów jednostek samorządu terytorialnego i państwa w związku z wydobywaniem węgla

W praktyce pojawiają się problemy kolizji interesów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w związku z działalnością uchwałodawczą tych jednostek, która w pewnym zakresie, poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wpływa na sytuację podmiotów prowadzących działalność górnictw, determinując jej zakres i sposób prowadzenia. To z kolei rodzi pytanie o legalność takich aktów prawa miejscowego.

Przykładowo, w pewnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustanowiono zapisy regulujące m.in.: „Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych [...]”. Jednocześnie jeden z zapisów wprowadził nakaz zapewnienia nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni: nachylenia powierzchni, promienia krzywizny powierzchni, odkształcenia poziomego powierzchni³². Niewątpliwie należy odnieść się krytycznie do tego rodzaju rozstrzygnięć uchwałodawczych. Zapis taki oznacza bowiem *de facto* zakaz eksploatacji górnictw, która by wartości wskazane w planie miejscowym przekraczała. Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego, kompetencyjnego, nie zezwala organowi uchwałodawczemu gminy na decydowanie o ograniczeniu bądź wyłączeniu eksploatacji górnictw, w zakresie przekraczającym określone parametry.

Art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³ (dalej u.p.z.p.) wskazuje, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Z kolei pkt 9 tej samej regulacji stwierdza, że określa się tam również szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym

³¹ Ibidem.

³² Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 932/16, CBOSA.

³³ T.j. Dz.U. 2020, poz. 293 ze zm.

zakaz zabudowy. Z kolei art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. nakazuje w planie miejscowy określić zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu.

Nie są to zatem przepisy precyzyjne. Raczej mają charakter ogólny, kierunkowy. Dlatego nie mogą być odczytywane w oderwaniu od przepisów innych ustaw, w tym ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze³⁴ (dalej pr.g.g.), oraz jej zasad. Z podobnych względów nie może mieć tu decydującego znaczenia akt wykonawczy, jakim jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁵. Zawiera on pewne regulacje odnoszące się do terenów górniczych³⁶, choć również dość ogólne i mało precyzyjne.

W tego rodzaju sytuacjach powstaje więc problem zakresu kompetencji poszczególnych organów (samorządowych i koncesyjnych), który rodzi się na gruncie konfliktu różnych wartości i interesów: 1) o charakterze lokalnym (związanych z funkcjonowaniem wspólnoty gminnej na obszarze objętym planem) oraz 2) o charakterze ogólnokrajowym.

A. Lipiński wskazuje słusznie, że „Państwo, które dysponuje znaczącymi zasobami węgla, a jednocześnie nie jest w stanie uzyskać stabilnego dostępu do innych nośników energii (np. ropy naftowej, gazu ziemnego), kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego³⁷, musi takie złoża objąć ochroną pozwalającą na podjęcie ich wykorzystania w przyszłości. [...] Podobnie można ten problem widzieć w odniesieniu do pozostałych złóż kopalin (bezpieczeństwo surowcowe). Oczywiście jest bowiem, że podjęcie wydobywania złoża możliwe jest wyłącznie w miejscu jego występowania; zmiana tej lokalizacji nie jest możliwa. [...] Można co prawda wyobrazić sobie gospodarkę, która w całości oparta jest na wykorzystywaniu surowców mineralnych pochodzących z zagranicy, tyle że rozwiązanie to może okazać się niezmiernie kosztowne, a w dodatku bardzo niebezpieczne”³⁸. Przywołany badacz, odnosząc się do

³⁴ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm.

³⁵ Dz.U. 2003, nr 164, poz. 1587 ze zm.

³⁶ Np. § 4 pkt 7, § 7 pkt 6 oraz Załącznik nr 1.

³⁷ Na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wpływają czynniki różnego rodzaju, wśród nich zapasy paliw, stabilność dostaw, dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia, infrastruktura logistyczna, a nawet ceny paliw i energii (por. M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, *passim*). Problem bezpieczeństwa energetycznego pojawił się już w 1911 r., kiedy to W. Churchill, sprawujący urząd Pierwszego Lorda Admiralicji, zdecydował, że okręty brytyjskiej marynarki wojennej będą napędzane ropą, a nie jak dotychczas węglem. Chodziło o to, by były one szybsze niż jednostki niemieckie (P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej...*, s. 187 i podana tam literatura; A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 359 i nast.).

³⁸ A. Lipiński, *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin*, w: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Agencja Reklamowa TOP, Katowice 2016, s. 125.

przepisów planistycznych, w tym kontekście pisze dalej: „Znane są przypadki wprowadzania zakazu wydobywania kopalin (»blokowanie tworzenia nowych obszarów górniczych«), ograniczenia wielkości oraz technologii wydobywania w sposób nawet rzutujący na właściwość rzeczową organów administracji, czy też zakazu wydobywania kopalin w sposób »mogący powodować deformacje terenu« (co w istocie oznacza całkowity zakaz wydobywania kopalin)»³⁹. Autor ten wskazuje jednocześnie, że nigdy nie można wykluczyć powstania takich deformacji, w tym również nieszkodliwych⁴⁰.

W wyroku NSA z dnia 20 maja 2015 r. (sygn. akt II OSK 394/15)⁴¹, zwrócono uwagę na przepis § 2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż⁴², który stwierdza, że część opisowa projektów zagospodarowania złóż, z uwzględnieniem zamierzonego sposobu eksploatacji, rodzaju kopaliny i warunków geologicznych prowadzenia eksploatacji, zawiera odpowiednio m.in. uzasadnienie granic zamierzonej eksploatacji, przedstawienie sposobu i miejsca składowania nadkładu, projektowanych filarów ochronnych, ze wskazaniem obiektów objętych ochroną, uzasadnieniem ich granic oraz określeniem warunków ewentualnej eksploatacji złoża objętego filarem ochronnym. NSA stwierdza, że przywołanie ww. przepisu rozporządzenia potwierdza tylko pogląd, iż relacje do nieruchomości znajdujących się na powierzchni ziemi, a co za tym idzie również do sposobów ich zagospodarowania przestrzennego, są skutkiem dalszych etapów prac związanych z eksploatacją złoża. Może mieć to miejsce dopiero na etapie wystąpienia o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, o czym mowa w art. 22—26 pr.g.⁴³.

Niewątpliwie nie ma eksploatacji podziemnej bez wpływu na powierzchnię terenu. Nie jest jednak rolą organu uchwałodawczego gminy na etapie przygotowywania i uchwalania planu miejscowego podejmowanie decyzji należących do kompetencji organu koncesyjnego. W tym kontekście należy odczytywać treść art. 15 ust. 2 pkt 3, 7 i 9 u.p.z.p. Gmina może stanowić akty prawa miejscowego tylko w granicach upoważnienia ustawowego i nie może dokonywać wykładni przepisów w sposób pomijający inne uregulowania oraz zasady.

W szczególności istotna tu będzie funkcjonująca na gruncie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, zasada racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, obejmująca m.in. nakaz kompleksowego i racjonalnego wykorzystania kopaliny głów-

³⁹ A. Lipiński, *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin...*, s. 129—130.

⁴⁰ Ibidem, s. 130, przypis 23.

⁴¹ CBOSA.

⁴² Dz.U. 2012, poz. 511 ze zm.

⁴³ Por. też art. 30, 32 pr.g.; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2012 r., sygn. akt II SA/GI 363/12; wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2443/12; A. Lipiński, *Komentarz do art. 22—23 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2020, nr 1—2, s. 41—59.

nej i kopalin towarzyszących (np. art. 26 ust. 3 i 5, art. 29 ust. 1 pr.g.g.). Są to bowiem tzw. złoża nieodnawialne, występujące tylko i wyłącznie w określonych miejscach, a zatem, jako dobro wspólne, powinny być wykorzystane w sposób maksymalnie efektywny, dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz interesów przyszłych pokoleń. Jednocześnie przywołany już tu art. 26 ust. 3 pr.g.g. mówi o konieczności dołączenia do wniosku koncesyjnego projektu zagospodarowania złoża, zawierającego m.in. wskazanie technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko.

Wyrazem realizacji zasady racjonalnej gospodarki złożem kopaliny jest art. 144 ust. 1 pr.g.g., zgodnie z którym właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą. Może on jednak żądać naprawienia wyrządzonej tym ruchem szkody, na zasadach określonych ustawą.

Zatem to organ koncesyjny dokonuje konkretnych ustaleń dotyczących sposobu eksploatacji złoża, także w zakresie ochrony środowiska (art. 30 ust. 2 pr.g.g.). Niespełnienie warunków prawnych skutkuje odmową wydania koncesji (art. 29 ust. 1–3 pr.g.g.).

W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 363/12), stwierdza się również zasadnie, że podstawy prawnej do wprowadzenia w planie miejscowym ograniczeń dla przyszłej eksploatacji górniczej nie można upatrywać w treści art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska⁴⁴. Nie chodzi bowiem o warunki realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Co więcej, jak dalej twierdzi Sąd, przepis art. 72 ust. 1 pkt 2 tej ustawy nakazuje uwzględnienie w planie miejscowym obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż, zaś wymagania dotyczące prowadzenia eksploatacji określa projekt zagospodarowania złoża, stanowiący załącznik wniosku o udzielenie koncesji, które to postępowanie podlega regulacji Prawa geologicznego i górniczego. Rada gminy nie jest zatem władna w drodze aktu prawa miejscowego wprowadzać jakichkolwiek wymogów ograniczających niezasadnie, poza zakresem delegacji ustawowej, możliwość udzielenia koncesji, a jedynie przewidując jej udzielenie w przyszłości oraz uwzględniając skutki prowadzonej w przeszłości eksploatacji górniczej, może wprowadzić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Ustawodawca dał organowi wykonawczemu gminy możliwość uzgodnienia udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin w ramach kryterium nienaruszalności przez eksploatację przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 23 ust. 2a pr.g.g. w zw. z art. 7 ust. 1 pr.g.g.). Podkreślić jednak ponownie należy, że plan miejscowy nie może

⁴⁴ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm.

zawierać zapisów, do stanowienia których rada gminy nie jest upoważniona, skoro przepisy powszechnie obowiązujące zastrzegają rozstrzygnięcia w tym zakresie dla organu koncesyjnego.

Nie może mieć również znaczenia przesądzającego fakt, że projekt zagospodarowania złoża zawiera warunki eksploatacji określone przez samego przedsiębiorcę. Organ koncesyjny, mając na uwadze szereg różnych przesłanek ustawowych, decyduje o możliwości udzielenia koncesji i wskazuje na warunki wykonywania działalności wydobywczej. Może również odmówić udzielenia koncesji⁴⁵.

Podsumowanie

Działalność górnicza niewątpliwie powoduje szereg rozmaitych sytuacji konfliktowych, w różnych aspektach. Jest ona prowadzona na styku prawa prywatnego i publicznego, gdzie sfery te wzajemnie przenikają się. Istotne znaczenie mają także regulacje i wymogi unijne. Należy w ramach tej działalności dbać o środowisko, bacząc przy tym, by gospodarowanie zasobami naturalnymi kraju prowadzone było w sposób racjonalny i zabezpieczało interesy nie tylko obecnego pokolenia, ale i przyszłych generacji. Złoża węgla różnego rodzaju znajdują się w konkretnych miejscach i ilościach, a przez to powinno się dążyć do ich możliwie pełnego wykorzystania, celem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i uniezależnienia się od dostawców zagranicznych.

Nie może być jednak tak, że interes społeczności lokalnej uniemożliwia realizację wyżej opisanego interesu państwa jako całości. Wyważanie tych interesów polega z jednej strony na zapewnieniu dostępu do złóż, celem ich wydobycia, a z drugiej, na zapewnieniu ewentualnych odszkodowań dla podmiotów pokrzywdzonych eksploatacją górnictw, wraz zapewnieniem im drogi sądowej.

Nie można natomiast stanowić prawa miejscowego w sposób, który faktycznie uniemożliwia prowadzenie działalności wydobywczej i doprowadza do pomijania zasad wskazanych w Prawie geologicznym i górnictw. Zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego i energetycznego jest niezbędne nie tylko dla realizacji interesu publicznego — chroni również interesy indywidualne, nawet jeśli niekiedy o tym zapomina się.

⁴⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/GI 932/16, CBOSA.

Literatura

- Bogdanowicz P., *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012.
- Dobrowolski G., *The role of the principle of sustainable development in the legal regulation of geology and mining*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 1, s. 45—56.
- Drążkiewicz J., *Interesy a struktura społeczna*, PWN, Warszawa 1982.
- Ehrlich S., *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1974.
- Encyklopedia popularna PWN, red. A. Karwowski, PWN, Warszawa 1982.
- Flathman R., *The Public Interest*, John Wiley & Sons, Inc., New York—London—Sydney 1966.
- Gieorgica J.P., *Pojęcie interesu w marksistowskiej nauce o polityce*, w: *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opalek, PWN, Warszawa 1978.
- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, PWN, Warszawa 2007.
- Held V., *The Public Interest and Individual Interests*, Basic Book, New York—London 1970.
- Interesy i konflikt. Studia nad dynamiką struktury społecznej w Polsce*, red. W. Adamski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław—Warszawa—Kraków 1990.
- Kaczmarek M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
- Lipiński A., *Komentarz do art. 22—23 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska”, 2020, nr 1—2, s. 41—61.
- Lipiński A., *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin*, w: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Agencja Reklamowa TOP, Katowice 2016, s. 123—155.
- Łętowski J., *Administracja i obywatele (refleksje rocznicowe)*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 7.
- Łętowski J., *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1985.
- Mikosz R., *Własność kopalin i własność wód — kilka uwag o konstrukcji prawnej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2020, nr 1—2, s. 63—79.
- Misztal M., *Problematyka wartości w socjologii*, PWN, Warszawa 1980.
- Mucha J., *Konflikt i społeczeństwo: z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*, PWN, Warszawa 1978.
- Mucha J., *Konfliktowe modele społeczeństwa we współczesnej socjologii niemarksistowskiej — próba typologii*, „Studia Socjologiczne” 1975, nr 1.
- Nowy Leksykon PWN*, red. A. Dyczkowski, PWN, Warszawa 1998.
- Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, red. W. Wołodkiewicz, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.
- Radecki G., *Pojęcie wydobywania kopalin ze złóż w kontekście prawa wodnego*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2020, nr 1—2, s. 127—141.
- Rowiński T., *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1971.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Słownik języka polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/interes.html> [dostęp: 13.03.2021].
- Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, PWN, Warszawa 1972.
- Stefaniuk M., *Interes państwa i jego odpowiedniki w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie*

- sądowym *Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
- Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Wiatr J.J., *Spółeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, PWN, Warszawa 1977.
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48—55.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1986.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2013.

Artur Żurawik

Conflicts of public interests in connection with the mining activities of hard coal mines

Summary

Mining activity remains crucial for protecting the state's interests as a whole and ensuring its energy security. Coal deposits of various types are a national good, but exhaustible. On the one hand, they should be taken care of when running a rational extractive economy especially in the context of the constitutional principle of sustainable development, on the other hand, however, one should be conscious of possible conflicts of interests arising in the context of such activities. After all, extractive activity is not irrelevant either to the environment or to the various entities interests and these could be both individual and public. A particularly interesting case could be that of a conflict of public interests of the State Treasury and local government units, which are exposed to the negative effects of the functioning of mines. Similar conflicts of interests arise in relations between the European Union and some Member States, which base their energy security on coal. These selected aspects are the subject of this study.

Key words: coal mining, conflicts of interests, the principle of sustainable development, economic activity, mines

Артур Журавик

Конфликт общественных интересов в связи с горнодобывающей деятельностью шахт каменного угля

Резюме

Горнодобывающая деятельность необходима для защиты интересов государства в целом и сохранения его энергетической безопасности. Угольные месторождения различных типов являются национальным достоянием, но при этом относятся к исчерпаемым. С одной стороны, необходимо о них заботиться, осуществляя рациональную эксплуатацию,

особенно в контексте конституционного принципа устойчивого развития, но с другой стороны, важно знать о возможных конфликтах интересов, возникающих в результате осуществления такой деятельности. Действительно, горнодобывающая деятельность не является нейтральной ни для окружающей среды, ни для интересов различных субъектов. Речь может идти как об индивидуальных, так и государственных интересах. Особенно интересным может быть конфликт государственных интересов государственного казначейства и местными самоуправлениями, которые подвергаются негативному воздействию шахт. Подобные конфликты интересов возникают в отношениях между Европейским союзом и некоторыми государствами-членами, связывающими свою энергетическую безопасность с углем. Именно эти конкретные аспекты рассматриваются в рамках данного исследования.

Ключевые слова: угледобывающая промышленность, конфликты интересов, принцип устойчивого развития, экономическая деятельность, шахты

Artur Żurawik

Conflitti di interessi pubblici in relazione alle attività di estrazione del carbone

Sommario

L'attività mineraria è necessaria per proteggere gli interessi dello Stato nel suo insieme e per mantenere la sua sicurezza energetica. I depositi di vari tipi di carbone sono un bene nazionale, ma sono esauribili. Da un lato, è necessario prendersi cura di essi, conducendo un'economia mineraria razionale, soprattutto nel contesto del principio costituzionale dello sviluppo sostenibile, ma dall'altro lato è necessario essere consapevoli dei possibili conflitti di interesse che possono sorgere come risultato di tale attività. L'attività estrattiva non è indifferente né per l'ambiente né per gli interessi delle varie entità. Può riguardare sia interessi individuali che pubblici. Il conflitto di interessi pubblici dell'erario e delle unità governative locali, che sono esposte agli effetti negativi delle operazioni minerarie, può essere un caso particolarmente interessante. Simili conflitti di interessi appaiono nelle relazioni tra l'Unione Europea e alcuni dei suoi Stati membri che basano la loro sicurezza energetica sul carbone. Ecco gli aspetti selezionati che tratta questo studio.

Parole chiave: miniere di carbone, conflitti di interesse, principio dello sviluppo sostenibile, attività economica, miniere

Redakcja i korekta Magdalena Kopeć
Projekt okładki Aleksander Mikucki
Realizacja projektu Paulina Dubiel
Streszczenia w języku angielskim Autorzy
Streszczenia w języku rosyjskim Stanisław Karpionok
Streszczenia w języku włoskim Filip Nawrot

ISSN 2451-3431

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl
Wydanie I. Ark. druk. 8,75. Ark. wyd. 10,5.



Egzemplarz bezpłatny



Więcej o książce

